



UNIVERSIDAD
DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL
PIRHUA

EL RÉGIMEN DE ORDENAMIENTO PESQUERO DE LA ANCHOVETA (ENGRAULIS RINGENS) EN EL PERÚ Y SU IMPACTO EN LA SOSTENIBILIDAD DEL RECURSO

David López-Trelles

Piura, julio de 2015

Facultad de Ingeniería

Maestría en Gestión y Auditorías Ambientales

López, D. (2015). *El régimen de ordenamiento pesquero de la anchoveta (Engraulis ringens) en el Perú y su impacto en la sostenibilidad del recurso* (Tesis de Maestría en Gestión y Auditorías Ambientales). Universidad de Piura. Facultad de Ingeniería. Piura, Perú.



Esta obra está bajo una [licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú](#)

[Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura](#)

UNIVERSIDAD DE PIURA

FACULTAD DE INGENIERÍA



**El régimen de ordenamiento pesquero de la anchoveta (*Engraulis ringens*)
en el Perú y su impacto en la sostenibilidad del recurso**

**Tesis para optar el Grado de Máster en
Gestión y Auditoría Ambiental**

David Rolando López Trelles

Asesor: Dr. Fisheries Sc. Luis Ichochea Salas

Piura, julio 2015

A mi esposa Mery, por su aliento y apoyo incondicional. A mis hijos Alexander y Alvaro por involucrarse en esta aventura de la Anchoveta.

Prólogo

El Perú posee uno de los mares más ricos del planeta. Sin embargo, en la población aún existen altos niveles de desnutrición y la anemia infantil, lo que significa que no estamos aprovechando los beneficios que esta riqueza marina nos otorga. La anchoveta (*Engraulis ringens*), es una especie que tiene una de las carnes con mayor contenido proteico, rica en ácidos grasos insaturados, muy adecuada para combatir estos flagelos que azotan nuestro país. Este valioso recurso ha sido reconocido y clasificado por el Instituto del Mar del Perú como plenamente explotado y podría disminuir drásticamente como ocurrió a fines de la década del setenta y principio de los ochenta, si no se toman las precauciones del caso.

El régimen de ordenamiento pesquero de la anchoveta vigente en el Perú a pesar de haber sido elogiado a nivel internacional no ha sido capaz de detener el crecimiento desmesurado de la flota anchovetera y de las plantas de harina y aceite de pescado. A pesar de los esfuerzos del Ministerio de la Producción por la promoción del consumo directo de anchoveta, aún existen una serie de inconsistencias en el modelo de ordenamiento pesquero y es que por ejemplo hasta hace poco, de la cuota anual de pesca permisible que era de 6 millones a 7 millones de toneladas, apenas se utilizaba el 5 % para el consumo humano directo. Esta situación además de ser menos rentable en valor de exportaciones y en generación de puestos de trabajo, pone en peligro el ciclo biológico de la anchoveta y las otras especies de nuestro mar.

La complejidad de esta problemática es la que ha despertado nuestro interés por el tema. Es por ello que se busca aplicar los conocimientos de gestión ambiental y de ecología al ordenamiento pesquero de anchoveta en el Perú, para convertirla en una actividad económica sostenible, tendiente a generar cadenas productivas con mayor valor agregado con énfasis en el consumo humano directo y en el enfoque ecosistémico. Para este análisis hemos procurado recoger el punto de vista de todos los actores sociales que intervienen en la aplicación de este sistema de ordenamiento pesquero: funcionarios del Ministerio de la Producción, inspectores de fiscalización pesquera, empresarios y armadores pesqueros, pescadores artesanales, gremios de pescadores, gremios de empresarios pesqueros, científicos, investigadores, economistas, a través de una serie de conversaciones y entrevistas.

A todos ellos les agradecemos su paciente colaboración y podemos decir con humildad que hemos aprendido de cada uno de ellos, porque una de las principales conclusiones que podemos adelantar es que el tema del ordenamiento pesquero de la anchoveta se encuentra

en evolución constante y resulta muy complejo por la diversidad de las posiciones de los diferentes actores sociales que participan en la pesquería de anchoveta en cada una de sus etapas.

Un agradecimiento especial al Ministerio de la Producción porque a través de su atención a mis solicitudes de acceso a la información he obtenido datos precisos oficiales y actualizados. No puedo dejar de agradecer a mi asesor Luis Icochea por su dedicación y su valioso apoyo.

Resumen

Analizaremos los recientes ajustes al ordenamiento pesquero de la anchoveta desde el Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE hasta el Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE, sobre fortalecimiento del ordenamiento pesquero del recurso anchoveta. El objetivo general es establecer si estos ajustes son adecuados para garantizar la sostenibilidad del recurso y si responden a un enfoque ecosistémico. Los objetivos específicos son 1) Describir la interacción de los factores ecológicos, climatológicos, biológicos, ambientales, en la abundancia de la anchoveta desde los años cincuenta, y su declive a mediados de los setenta. 2) Explicar la evolución normativa de la pesquería de anchoveta, dentro del contexto social, político y económico, así como el papel que jugaron la flota de madera y la artesanal, el Poder Judicial y los gremios pesqueros. 3) Analizar los cambios al ordenamiento pesquero de anchoveta, a partir del año 2008 con el sistema de cuotas de pesca. 4) Analizar el enfoque ecosistémico y la importancia del Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt, así como el impacto del Evento El Niño en el nivel de biomasa de anchoveta y las evaluaciones de stock y reclutamiento del recurso anchoveta. La metodología empleada es la recolección de datos de publicaciones de expertos en libros y revistas especializadas, una serie de conversaciones y entrevistas a los diferentes actores sociales así como recolección de datos estadísticos en las dependencias de PRODUCE y del IMARPE.

Índice General

Introducción.....	1
Capítulo 1 Abundancia del recurso anchoveta en el Perú.....	3
1.1. Factores biológicos	3
1.2. Factores ambientales y climatológicos. incidencia del evento el Niño	7
1.3. Antecedentes históricos de la explotación del recurso anchoveta	9
1.4. Consecuencias de la explotación intensiva del recurso en los años setenta	11
Capítulo 2 La protección jurídica de los recursos hidrobiológicos en el Perú.....	13
2.1. Antecedentes	13
2.2. Normativa Constitucional	13
2.2.1. La Constitución Política de 1933.....	13
2.2.2. La Constitución Peruana de 1979.....	15
2.2.3. La Constitución Política de 1993.....	16
2.3. Primer hito: Código del medio ambiente y los recursos naturales.....	18
2.4. Segundo hito: Ley general del ambiente.....	19
2.5. Ordenamiento pesquero	20
2.6. Antecedentes del ordenamiento pesquero de la anchoveta.....	20
Capítulo 3 Contexto social, político y económico	25
3.1. Población de la flota pesquera de cerco.....	25
3.2. Sobredimensionamiento de las plantas de harina y aceite de pescado	28
3.3. Legalización de la flota de madera y su influencia.....	30
3.4. Rol de los pescadores artesanales	32
3.5. Tratamiento de las infracciones al ordenamiento pesquero de la anchoveta	38
3.6. Supervisión y fiscalización.	46
3.7. Rol del Poder Judicial	55

3.8.	Factores económicos: reorganizaciones de las empresas pesqueras	57
3.9.	Factores políticos	58
Capítulo 4 El ordenamiento pesquero de la anchoveta a partir del año 2008.....		61
4.1.1	Sistema de Cuotas Individuales de Pesca (CIP).....	64
4.1.2	Creación del Fondo de Compensación para el Ordenamiento Pesquero (FONCOPE)	71
4.1.3	Tipificación de nuevas infracciones y sanciones	73
4.1.4	Modificaciones al Código Penal	74
4.1.5	Disposiciones relativas al rol del Estado en temas de control y vigilancia en materia pesquera.....	75
4.2.1.	Antecedentes	76
4.2.2.	Pero ¿cuál es el contenido de este polémico decreto que guarda relevancia con un enfoque ecosistémico?.....	77
Capítulo 5 Hacia un enfoque ecosistémico para el ordenamiento pesquero de la anchoveta en el Perú		95
5.1	Antecedentes del enfoque ecosistémico	95
5.2	Definición del enfoque ecosistémico en la Pesca.....	97
5.3	El enfoque ecosistémico en la legislación peruana	100
5.4	El gran ecosistema marino de la Corriente de Humboldt.....	103
5.5	Relación del Proyecto GEF-PNUD-HUMBOLDT con el Sistema de áreas naturales protegidas.....	104
5.6	Aportes del Proyecto GEF-PNUD-HUMBOLDT en la búsqueda de un enfoque ecosistémico en la pesquería de anchoveta	106
5.7	Relaciones entre la anchoveta y otros elementos del ecosistema.....	112
5.8	Seguridad alimentaria como uno de los objetivos del enfoque ecosistémico.- ..	115
5.9	Modificaciones recientes al Ordenamiento Pesquero de la Anchoveta. El Decreto Supremo 001-2015-PRODUCE.	119
5.10	Evaluaciones del stock y reclutamiento.....	122
5.11	El impacto del Evento El Niño	124
5.12	Contradicciones del ordenamiento pesquero de la anchoveta en el Perú a la luz del enfoque ecosistémico	126
5.13	¿Es viable la certificación ambiental de la pesquería del recurso anchoveta? ...	130
ANEXOS Material Audiovisual.....		147
1/5	La anchoveta y su rol ecosistémico	149
2/5	Secuencia de jornada de pesca /Entrevista presidente asociación de propietarios de embarcaciones de menor escala de Sechura, señor Presentación Eche.	150
3/5	Entrevista Viceministro de Pesquería Juan Carlos Requejo Alemán.....	151

4/5 Entrevista presidenta Sociedad Nacional de Pesquería, Elena Conterno.	152
5/5 Entrevista director de Dinámica de Poblaciones de Pelágicos del IMARPE, Andrés Chipollini	153

Introducción

El inicio de la presente investigación se remonta a los años cincuenta y sesenta durante los cuales debido a factores ecológicos, climatológicos, biológicos, ambientales y, en especial debido a la Corriente Humboldt fortalecida por los constantes afloramientos costeros, originaron la abundancia a lo largo del litoral peruano del recurso anchoveta (*Engraulis ringens*). Esto generó un interés desmesurado en su explotación y aprovechamiento para la elaboración de harina de pescado, y el rápido crecimiento de la industria pesquera nacional y extranjera que depredó nuestro mar. El advenimiento del evento del Niño trajo como resultado que a mediados de los años setenta se pusiera en grave riesgo la sostenibilidad del recurso.

Es necesario ubicar el momento histórico en el que surgió la preocupación a nivel mundial por la preservación del medio ambiente en general y los recursos hidrobiológicos en especial. Ello ha dado lugar al desarrollo importante de una normativa de protección de los recursos que en el Perú se traduce en sendos capítulos dedicados a los recursos naturales y al medio ambiente en las Constituciones de 1979 y 1993. A nivel legislativo se han dado dos grandes hitos con la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990 y la Ley General del Ambiente.

Paralelamente, se empieza a gestar una legislación sectorial importante con la promulgación de la Ley General de Pesca en el año 1991 y su reglamento en el año 1992 donde se dan los primeros lineamientos para el ordenamiento pesquero. Aquí se va a prestar especial atención en aquellas normas referidas al ordenamiento pesquero del recurso anchoveta que vienen siendo implementadas por el Ministerio de Producción. Frente a esta frondosa producción legislativa se da un crecimiento desmesurado de la flota pesquera, en especial la destinada a la captura de anchoveta para consumo humano indirecto y también el crecimiento del número de las plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado. Esto ha generado que el recurso anchoveta haya sido declarado como plenamente explotado, iniciándose una pugna constante entre el Ministerio de Producción en su labor de fiscalización y sanción de las empresas pesqueras que infringen las normas de ordenamiento pesquero y el afán de algunas empresas pesqueras de recurrir al poder judicial para obtener autorizaciones de pesca o de incremento de flota para dilatar indefinidamente el pago de sus multas.

Se debe tener presente que a pesar de los esfuerzos del Ministerio de la Producción por la promoción del consumo humano directo de anchoveta, aún existen una serie de inconsistencias en el régimen de ordenamiento pesquero; la primera de ellas es que desde hace mucho tiempo se regula conjuntamente a la anchoveta negra (*Engraulis ringens*) o

conocida simplemente como anchoveta y la anchoveta blanca o samasa (*Anchoa mitchilli*), que si bien son especies provenientes de la misma familia engraulidae tienen características y hábitats distintos que ameritan un tratamiento diferenciado. La segunda incongruencia, es que hasta los años 2009 y 2010 de la cuota anual de pesca permisible que era de 6 millones a 7 millones de toneladas, apenas se utilizaba el 5 % para el consumo humano directo, lo cual no se condice con el interés del Ministerio de la Producción de promover el consumo humano directo. Esta situación además de ser incongruente, podría poner en peligro el ciclo biológico de la anchoveta y las especies acompañantes de nuestro mar. En el presente trabajo como pauta metodológica y, a pesar de que la mayoría de las normas del ordenamiento pesquero están referidas indistintamente a anchoveta y anchoveta blanca como si se tratase de la misma especie, se va a considerar exclusivamente del recurso anchoveta (*Engraulis ringens*). Se considera que el estudio comparativo de ambas especies amerita un trabajo de mayor envergadura.

El punto central de esta investigación es el análisis de los recientes ajustes a este modelo implementados a través del Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE que ha dado lugar a su anulación parcial por el Poder Judicial y la respuesta del Ministerio de la Producción a través del Decreto Supremo No 011-2013-PRODUCE. Dentro de este análisis también se considerará las últimas modificaciones que viene implementando el Ministerio de la Producción con la promulgación por un lado, del Decreto Supremo 001-2015-PRODUCE de fecha 9 de enero de 2015 en el que se establece un Régimen para la extracción del recurso anchoveta aplicable a la zona sur del país y su promoción para el consumo humano directo, y por otro lado del Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE, que establece las normas para el fortalecimiento del ordenamiento pesquero del recurso anchoveta y anchoveta blanca; para lo cual si ha cumplido con pre publicar los proyectos de normas desde el mes de octubre, convocó a los actores sociales a que hagan llegar sus aportes y así procurar que estas medidas puedan tener mayor legitimidad.

Nos preguntamos hasta qué punto existe coherencia en este modelo de ordenamiento pesquero en construcción con la Política Nacional Ambiental, y nos preguntamos qué impacto puede tener este modelo con la sostenibilidad del recurso, es decir, en qué medida este modelo responde a un enfoque ecosistémico.

La información necesaria se recogerá de todos los actores sociales que intervienen en la aplicación de este sistema de ordenamiento pesquero: funcionarios del Ministerio de la Producción, empresarios y armadores pesqueros, pescadores artesanales, gremios de pescadores, gremios de empresarios pesqueros, científicos, investigadores, economistas, a través de una serie de conversaciones y entrevistas. Producto del riguroso análisis podremos llegar a conclusiones que permitan plantear la necesidad de buscar soluciones consensuadas que contribuyan a evitar una pérdida considerable del recurso y contribuir a mejorar el régimen de ordenamiento pesquero de la anchoveta en el Perú evitando la depredación del recurso.

Capítulo 1

Abundancia del recurso anchoveta en el Perú

Los peces de la familia *engraulidae* están conformados por varias especies de peces *clupeiformes* de gran importancia económica en el mundo, que se caracterizan por su cuerpo alargado, talla pequeña, aleta dorsal única, aletas ventrales en posición abdominal, ojos muy grandes y boca en forma de hocico. Esta familia comprende 18 géneros de los cuales el género *engraulis* que cuenta con cinco especies americanas y cuatro especies del resto del mundo de las cuales, nuestra anchoveta (*Engraulis ringens*) se desarrolla a lo largo del litoral peruano y chileno. (Jordán, 1965).

La abundancia de la anchoveta en el Perú se debe sin duda a la combinación de una serie de factores biológicos, ambientales, climatológicos, entre los cuales tiene una gran incidencia el fenómeno El Niño. En nuestro país la explotación de este recurso se remonta a civilizaciones antiguas como Caral. Sin embargo, la gran cantidad de aves guaneras productoras del guano de las islas a fines del siglo XIX, despertó el interés por la explotación intensiva de la anchoveta. En los años cincuenta, se desarrolló una industria pesquera dedicada fundamentalmente a la extracción del recurso anchoveta, destinado a la elaboración de harina de pescado. A partir de 1960 el Instituto de Investigación de los Recursos Marinos (hoy IMARPE) ve la importancia de desarrollar una serie de estudios como el preparado por Rómulo Jordán y Aurora Chirinos de Vildoso en 1965, que promuevan su explotación de manera racional; sin embargo, a pesar de sus recomendaciones, no se pudo evitar la gran depredación y el colapso del recurso entre los años 1972 y 1973, coincidente con la ocurrencia del fuerte evento El Niño 1972-73.

1.1. Factores biológicos

Los ambientes marinos pueden clasificarse en ambiente pelágico (de mar abierto) y ambiente bentónico (de fondo). A su vez los ambientes pelágicos se subdividen en zona epipelágica (hasta los 200 m de profundidad) que corresponde a la zona eufótica (es decir, hasta donde llega la luz que es aprovechada por los productores primarios). Por debajo nos encontramos con la zona afótica (sin luz suficiente para la producción primaria) que comprende la zona mesopelágica (hasta los 2,000 m. de profundidad); la zona batipelágica, (que va de los 2,000 a los 4,000 m de profundidad) y la zona abisopelágica (que alcanza los 6,000.00 de profundidad).

La gran densidad del medio acuático permite la vida y la reproducción externa de organismos suspendidos en la columna de agua, tales como organismos planctónicos y

larvas móviles que son una enorme fuente de alimento para muchas especies. A los 100 primeros metros de profundidad, es decir, en la zona eufótica, la absorción de la energía luminosa del sol permite que los productores primarios, especialmente conformados por algas unicelulares, capten la energía necesaria para realizar la fotosíntesis. La fuerza de la gravedad hace que las partículas, que contienen los nutrientes necesarios para que las algas realicen este proceso, sedimenten, quedando fuera de la zona eufótica, y condicionando así los ecosistemas marinos. Además, debe tenerse en cuenta que en el mar la producción primaria está controlada por el medio físico, en forma de corrientes y afloramientos de aguas sub-superficiales que fertilizan la zona eufótica.

Dentro de este contexto, de acuerdo con Castro y Huber (2007 p. 339) debemos tomar en cuenta que la estructura trófica del ambiente epipelágico es tan compleja por lo poco que se sabe de los hábitos alimenticios de la mayoría de sus especies, lo que hace muy complejo el definir un enfoque ecosistémico. Otra dificultad para entender las redes tróficas de este ambiente es que la mayoría de los animales se alimentan de distintas presas que pertenecen a diferentes niveles tróficos y esto es más complejo aun al tener en cuenta que algunas especies consumen presas distintas en distintos momentos de su vida y hasta pueden canibalizar su propia especie.

En el caso de la anchoveta, durante muchos años se ha considerado que su alimentación fundamentalmente estaba constituida por fitoplancton. Sin embargo, Chávez, Bertrand, Guevara, Soler y Csirke (2008 p. 7) sostienen que del análisis de un gran número de contenidos estomacales y su conversión a equivalentes de carbono mostraron que la fuente más importante de alimentación de la anchoveta es el zooplancton (principalmente euphausíidos y copépodos grandes). Estos autores llegan a la conclusión de que "la paradoja de la anchoveta peruana" se explica porque esta especie tiene como ventajas, que encuentra a sus presas en variedad de condiciones medioambientales, utiliza alimentos de varios niveles tróficos, puede adaptar su comportamiento reproductivo y se distribuye sobre un gran rango de temperatura; y tiene como desventajas que solo es capaz de hacer migraciones muy cortas, están distribuidos en agregaciones densas de superficie siendo bastante accesibles a los predadores (peces, cefalópodos, aves, mamíferos y pescadores), y a pesar de estas condiciones puede lograr enormes concentraciones que la convierten en un recurso abundante y el más importante del mundo en los últimos 60 años ya que sus capturas en un área relativamente pequeña equivalen entre el 8 y 15 % de la captura mundial de peces.

Por otro lado, estudios recientes realizados por el IMARPE¹ señalan que en el 2014 el 50 % de la dieta de la anchoveta está constituido por copépodos calanoideos, el 40 % por huevos de anchoveta y el 10 % restante por otros tipos de zooplancton, con una mínima contribución de euphausíidos y una nula contribución de fitoplancton. Este cambio en el régimen alimenticio de la anchoveta obedece a una adaptación al impacto de la ondas Kelvin (en una frecuencia mayor que en los años anteriores) en la profundidad de la termoclina y en la distribución vertical del oxígeno y de los nutrientes, la cual, junto con la

¹ Estas conclusiones están contenidas en el Resumen Ejecutivo del Informe sobre situación actual del Stock Norte- Centro de la anchoveta peruana a Octubre de 2014, presentado por el IMARPE al Viceministro de Pesquería con el Oficio PCD-100 -522-2014-PRODUCE-IMP de fecha 03 de octubre de 2014. Sin embargo, el canibalismo en la anchoveta ya estaba presente en el Informe de Evaluación del Plan Operativo Institucional Anual 2008 del IMARPE pp.25

presencia de las aguas Subtropicales Superficiales y un evento el Niño moderado han provocado la escasez del recurso en el año 2014.²

De manera que como dice Castro y Huber (2007 p. 339) que una especie como la anchoveta, que se captura con fines comerciales solo puede conocerse y tratarse de manera adecuada si comprendemos el resto de la red trófica de la que depende. Para ello debemos tipificar la relación del hombre con el recurso anchoveta como una relación entre depredador y presa.

También debemos considerar que por su ubicación en la cadena trófica del ambiente epipelágico, la anchoveta, a su vez es presa de numerosas especies de peces mayores tales como el bonito, el jurel, cojinova, lenguado, corvina, lorna, caballa, entre otros; de algunas aves guaneras como el guanay, el piquero, el pelícano y la gaviota, además de los pingüinos de Humboldt; de mamíferos marinos como los lobos marinos y delfines; y por último de algunos cefalópodos como la pota y el calamar.

En un modelo generalizado de interacción entre depredador y presa debemos considerar que cuando se toma en cuenta la circulación de materia y energía aparecen restricciones. Así, Ramón Margalef (1986 p. 651) considera que la producción de un nivel trófico es del orden del 10 % del nivel trófico inmediato inferior. Sin embargo, Castro y Huber (2007 p. 341) sostienen que a pesar que las cadenas tróficas de los ambientes epipelágicos son la excepción a esta regla, y que puede considerarse que los herbívoros epipelágicos aprovechan más del 20 % de la energía derivada del fitoplancton, debe tenerse en cuenta que las cadenas tróficas epipelágicas tienen muchos eslabones y que en ocasiones son bastante complejas (al punto que existen relaciones de competencia por el plancton entre especies tan dispares como las ballenas jorobadas y la propia anchoveta), por lo que el flujo de energías a través del depredador sigue siendo una mínima fracción del flujo de energía a través de la presa.

Siguiendo a CAILLAUX (2011) diremos que el Índice Trófico Marino (ITM) y el Indicador de Pesquerías en Balance (FiB) son dos de los indicadores adoptados por la

² ARROYO ULLOA Maximiliano (USAT) "Las ondas Kelvin y su relación con el fenómeno del Niño" Publicado el 8 de febrero de 2013 en: <http://maximilianoarroyulloa.blogspot.com/2013/02/las-ondas-kelvin-y-su-relacion-con-el.html>

Las ondas Kelvin se forman cerca de las costas de Indonesia y viajan hacia el este en dirección a Sudamérica. (...) Dichas ondas son estimuladas por cambios abruptos en la dirección e intensidad de los vientos (...) y se desplazan de manera rápida, con velocidades promedio de 2,8 mt/seg o 250 Km/día, (...) en este sentido una onda Kelvin podría tomar alrededor de dos meses para cruzar el Océano Pacífico desde Nueva Guinea hasta Sudamérica.(...) De la funesta experiencia del Fenómeno del Niño en 1982-1983, países como Estados Unidos, Japón y Francia han dispuesto alrededor de 70 boyas a lo largo del Pacífico ecuatorial. A este conjunto de boyas se le conoce como Red-TAO (Tropical Atmospheric Ocean), y su función consiste en supervisar la temperatura del agua a una profundidad de 500 metros, así como los vientos, temperatura atmosférica, y la humedad relativa.(...) Las ondas del Niño y de Kelvin son provocados por los vientos (o por la falta de ellos) en el Océano Pacífico. Los vientos alisios del Pacífico soplan del este al oeste (de Sudamérica hacia Indonesia). La brisa persistente hace que las aguas superficiales calentadas por el sol, avancen hacia el oeste, - y como resultado,- el mar cerca de Indonesia se convierta en el área más grande de agua caliente en nuestro planeta, calentando tremendamente la atmósfera del Pacífico occidental. Cuando los vientos alisios dejan de soplar días o semanas, y entonces las aguas calurosas empiezan a desplazarse hacia Sudamérica. El Fenómeno del Niño empieza cuando la ausencia de los vientos alisios es de varios meses, entonces fuertes ondas Kelvin aprovechan esta situación natural y cruzan el Pacífico para depositar sus aguas calientes cerca de Sudamérica, donde el mar es normalmente frío. Este proceso altera el tiempo del planeta, pudiéndose trasladar ondas de calor, vientos fuertes y otros fenómenos climatológicos como las lluvias del Pacífico occidental hacia nuestro continente, (...) Otros efectos ligados a este tipo de ondas son la presencia de neblina en el litoral, y cambios bruscos en la temperatura ambiente.

Convención para la Diversidad Biológica que permiten medir el impacto de la pesquería en la estructura de los ecosistemas, basándose en el análisis del Nivel Trófico Promedio (NTP) de las capturas.³

Sin embargo, se debe tener en cuenta que dentro del estudio de la ecología de las poblaciones, analizamos la medida de la densidad absoluta y la medida de la densidad relativa de las diversas poblaciones, siendo que respecto de esta última, en el caso de los peces el método de cálculo más adecuado es el **número de capturas por unidad de tiempo en pesca**.⁴ Dentro de este contexto, en lo referente a las interacciones entre poblaciones, la actividad pesquera que desarrolla el ser humano, constituye una relación de competencia con las demás especies que son depredadoras de la anchoveta, con la diferencia que, en el caso de las demás especies, su consumo del recurso está limitado a lo que es necesario para su subsistencia, mientras que en el caso de la pesquería de anchoveta, tratándose de un recurso que a su vez sirve de materia prima para la fabricación de productos de alto valor en el mercado (como son la harina y aceite de pescado) existe un interés y se ha creado una necesidad de que esa explotación sea extensiva.

Para explicar este punto, quiero referirme a una experiencia personal, que obra en video en el Anexo No 2 y que voy a compartir en esta tesis:

“El 1º de octubre de 2014 he tenido la oportunidad de viajar al puerto de Paita al norte del Perú y salir a navegar a bordo de la embarcación pesquera “María Mía”. Se trataba de una embarcación pesquera con bodega insulada, con una tripulación de 9 personas, con unas veinte toneladas de capacidad de bodega, y que contaba con red de cerco, radiobaliza, navegador y ecosonda, la misma que estaba destinada a la pesca de anchoveta para consumo humano directo. Me había informado previamente que el recurso anchoveta (*engraulis ringens*) se encuentra escaso en la zona de Paita desde el mes de enero de 2014, pero lo que si abundaba es el recurso anchoveta blanca o samasa (*anchoa nasus*). Cabe precisar que esta embarcación solo está autorizada a extraer el recurso fuera de las cinco millas marinas por lo que el patrón de la nave tenía especial cuidado en no infringir la normatividad vigente. Hemos zarpado alrededor de las once y 15 minutos de la noche y recién a las 2 de la madrugada del día siguiente nuestra ecosonda registra lo que parece ser un cardumen enorme. La embarcación hace la maniobra para tender la red alrededor del cardumen y una vez que ya tiene el recurso y se dispone a levantar la red, ocurre lo impredecible: una manada de lobos marinos irrumpe en la red. Los lobos entraban y salían, su objetivo era echarse la red abajo, los tripulantes tratan de repeler el asedio de los lobos y golpean con palos la embarcación (dicen que esto atonta a los lobos) pero es inútil; luego hacen denodados esfuerzos para evitar que la red ceda y el recurso se pierda pero la

³ **CAILLAUX CAMPBELL, Matías:** “Cambios en el Índice Trófico Marino de las capturas de los principales recursos pesqueros en la costa peruana desde el año 1950 hasta el 2008” Tesis para obtener el título de Ingeniero Pesquero UNALM Lima 2011, pp.9. En esta tesis se evaluaron estos indicadores para las capturas de peces marinos en el Perú, desde el año 1950 hasta el 2008, utilizando información de capturas disgregadas taxonómicamente y dividido por regiones geográficas, buscando orientar la explotación de los recursos hacia un manejo ecosistémico, en el que se tomen en cuenta las necesidades de todas las especies que forman parte de un ecosistema, lo cual permitiría asegurar una adecuada transferencia de energía y que se den las relaciones tróficas necesarias para que los ecosistemas se mantengan sostenibles en el tiempo.

⁴ En este punto CAILLAUX (2011 pp.9) siguiendo a Pauly, define **las capturas** como todos aquellos peces que son muertos por efecto de un arte de pesca. Dentro de estas se incluyen los descartes y la pesca ilegal o no declarada, hayan sido desembarcados en un puerto o no

astucia (o el instinto) de los lobos esta vez puede más y ocurre lo increíble: la red se cae al mar y la pesca se pierde, y el patrón estaba furioso, se preguntaba cómo esos lobos los habían podido vencer. Luego se serena y dirige a su tripulación ordenando hacer una segunda cala. Esto implica comenzar todo desde cero. La embarcación hace la maniobra sembrando la red alrededor del cardumen, mientras que los lobos nuevamente toman sus posiciones, para evitar que se lleven su alimento y se produce una lucha sin cuartel, toda la tripulación toma sus posiciones para repeler el ataque de los lobos y mantener "la bolsa" que estaba bien cargada del recurso y además evitar que la nave sufra una volcadura por el contrapeso que ejerce al intentar levantar la red cargada. Era un momento sumamente dramático. Finalmente el patrón optó por un plan de emergencia y se comunica por su teléfono móvil con el patrón de una embarcación cercana y le pide apoyo. Al cabo de unos minutos aparece una segunda embarcación y la tripulación del María Mía hace las maniobras correspondientes para enganchar un extremo de la red a la embarcación de apoyo mientras los tripulantes de ambas embarcaciones repelen el ataque de los lobos y logran alejarlos. Luego de una intensa jornada ambas embarcaciones logran levantar la red y posteriormente la nave de apoyo se retira y deja al María Mía culminar su faena de pesca. Al final, la pesca fue tan abundante que se logró llenar la bodega. Después de la tormenta, finalmente llegó la calma."

Si se analiza esta experiencia desde la perspectiva de los pescadores, diremos que estamos en una relación de competencia entre dos depredadores de un recurso abundante, donde finalmente el ser humano se impuso a las bestias y recibió por recompensa una buena pesca. Al analizar la misma situación desde la perspectiva de la ecología de las poblaciones, podemos decir que estando escaso el recurso anchoveta, los lobos marinos solo contaban con el recurso anchoveta blanca o samasa como su único sustento y por eso lo defendieron con todo lo que pudieron entrando en competencia con los pescadores, lo cual se convirtió en una competencia desleal, ya que los pescadores contaban con un equipo de pesca sofisticado y contaron con el apoyo de otros pescadores. Además, a diferencia de los lobos marinos, los pescadores no solo pescan lo que necesitan para su propia subsistencia, sino que explotan el recurso de manera intensiva procurando capturar la mayor cantidad de recurso posible.

1.2. Factores ambientales y climatológicos. incidencia del evento el Niño

Nuestro país está ubicado en una zona tropical donde hay abundante energía solar para la fotosíntesis y fuertes vientos que impulsan la recirculación de las aguas. El fenómeno del afloramiento es una de las condiciones hidrográficas que provocan el enriquecimiento de los nutrientes de las capas superficiales del océano. La influencia de la corriente de Humboldt, que se nutre de las corrientes frías que provienen de la Antártida, es responsable de que tengamos los niveles más altos de productividad primaria a nivel mundial.

Esta corriente, en algunas oportunidades puede tener una rama costera y otra oceánica, que alcanzan por lo general una profundidad aproximada inferior a los 100 metros, razón por la cual nos referimos al Sistema de la Corriente de Humboldt. La rama oceánica de la Corriente de Humboldt se caracteriza por su mayor temperatura, mayor salinidad, una velocidad algo más alta y un mayor contenido de oxígeno, además de contener menor cantidad de organismos planctónicos. Por su parte, la rama costera de la Corriente de Humboldt, caracterizada por la mayor renovación de nutrientes, favorece la fotosíntesis, la

cual es aprovechada por la anchoveta, que por lo general se alimenta principalmente de fitoplancton y que a su vez sirven de alimento a grandes cardúmenes de jureles y otras especies. Estos incalculables cardúmenes de anchoveta también alimentan a grandes poblaciones de aves y mamíferos marinos.

Existen numerosos estudios que analizan la relación entre las poblaciones de aves guaneras y la abundancia y distribución de la anchoveta. Estos estudios se fundamentan en que las aves guaneras son longevas, tienen bajas tasas reproductivas, tardan en alcanzar su madurez sexual y poseen una gran capacidad para amortiguar los cambios en la disponibilidad del alimento. Por eso Jahncke (1998 p.2) sostiene que durante la primera mitad del siglo pasado estas poblaciones crecieron hasta alcanzar su nivel máximo, mientras que se vieron afectadas en la segunda mitad con el desarrollo de la pesquería industrial de anchoveta así como la ocurrencia de eventos El Niño, lo que se convirtió en un factor limitante del crecimiento de las poblaciones de aves. Es así que, en el periodo 1953-1971, Jahncke (1998 p.8) sostiene que la pesquería industrial creció a una velocidad similar a la biomasa del recurso convirtiéndose en la principal competidora por el alimento de las aves y otras especies marinas, observándose que las poblaciones de las tres especies de aves guaneras disminuían conforme las capturas se incrementaban. Luego en el periodo 1971-1972 se presentó un evento El Niño bastante severo que afectó la población de anchoveta, produciendo el colapso de stocks de este recurso y la consiguiente mortandad del 77 % de la población de guanayes y del 41 % de la de piqueros. Entre los años 1972-1982 pese a que la flota industrial intensificó las capturas agravando el colapso y los niveles de abundancia del recurso, las poblaciones de guanayes y piqueros mostraron una leve recuperación por cuanto la sardina se convirtió en su principal fuente de alimentación. En el periodo 1982-1983 se presentó un evento El Niño considerado extraordinario que se inició en setiembre de 1982 justo cuando las aves guaneras se preparaban para la reproducción causando una mortalidad que alcanzó el 58 % de la población total.

En cuanto a su distribución, Jordán, (1965) sostuvo que la anchoveta vivía en aguas frías de la costa peruana, principalmente en las capas superficiales caracterizadas por la mayor renovación de nutrientes, con mayores concentraciones en las 50 millas, (durante la primavera y verano) y ocasionalmente en invierno los cardúmenes se alejan de la costa llegando a sobrepasar las 100 millas.

Por su parte, Bertrand, Chaigneau, Peraltilla, Ledesma, Graco, Monetti, y Chávez, (2011-2012) han elaborado un estudio sobre el impacto del fenómeno El Niño sobre el Oxígeno, como una propiedad fundamental de regulación de la estructura de ecosistemas pelágicos en sistemas como la corriente de Humboldt respecto de dos recursos marinos altamente explotados: la anchoveta y la sardina, a través de observaciones de varias décadas que muestran que estas especies varían en escalas multidecadales. Este ecosistema es también el más productivo en el mundo en términos de peces y se encuentra sujeto a cambios interanuales o cambios de varias décadas en física oceánica, productividad y estructura ecosistémica, obviamente vinculados al Evento El Niño.

Para elaborar esta investigación, Bertrand et al (2011-2012) parten de que el impacto del oxígeno depende también en la estructura de la cadena trófica y la necesidad energética de los peces para una eficiente búsqueda de alimento. Para lograrlo han utilizado *un amplio conjunto de datos de la oceanografía pesquera, recogida por el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) para investigar los efectos del oxígeno en los peces en tres escalas: (i) a través de décadas, las fluctuaciones presentadas en los desembarques de pesca usando el análisis virtual de población de biomasa (VPA) y la biomasa aproximada acústicamente; (ii)*

distribución de la biomasa de peces a través de la costa; y (iii) la pequeña escala de patrones de peces de biomasa acústica”.

Por su parte Espino (2003), parte de la premisa que:

“la variabilidad es la característica en el Ecosistema de Humboldt; es decir, la “normalidad” es la variabilidad. En tal sentido, -considera- que el Pacífico Sudeste transcurre oscilando entre anomalías positivas y negativas, cuyas manifestaciones extremas corresponden a El Niño y La Niña, respectivamente”. Dentro de este enfoque llega a la conclusión de que “la dinámica del medio marino peruano se ve “alterada” recurrentemente por la presencia del fenómeno “El Niño”, que modifica el sistema de circulación, (...) lo que reduce significativamente los afloramientos en intensidad y extensión, en función con la duración y magnitud del fenómeno. Esto cambia la estructura del ecosistema marino peruano, variando los patrones de distribución y concentración de los recursos pesqueros, de tal manera que los recursos pelágicos como anchoveta y sardina, aumentan su concentración haciéndose más accesibles y vulnerables a la pesquería”⁵

1.3. Antecedentes históricos de la explotación del recurso anchoveta

La explotación de la anchoveta como recurso tiene larga data. Desde el desarrollo de la recientemente descubierta civilización Caral en el Perú se ha podido ver esta actividad en el medio de una articulación local e interregional de integración social.

El territorio actual del Perú se fue poblando hace 12.000 años y los grupos que se asentaron en cada parte, con características propias en suelos, agua y recursos, debieron aplicar estrategias de subsistencia apropiadas; (Shaddy, 2004) De este modo fueron aprovechados los recursos del mar, peces, moluscos y algas; se recolectaron frutos y tubérculos, se construyeron andenes en la sierra para el cultivo de plantas así como canales de riego. También se domesticaron algunos animales, como los camélidos y el cuy.

Es por eso que Shaddy, (2004, p. 62-63) arqueóloga estudiosa de la Civilización de Caral, considera que el verdadero desarrollo de esta civilización se dio a partir de 5000 a.p., periodo en que se dieron cambios significativos que condujeron a la formación de un sistema social con un verdadero manejo de su territorio y de sus recursos, así señala que.

“En esta etapa civilizatoria, la mayoría de las sociedades del área norcentral vivía en asentamientos urbanos de diferente extensión que se sustentaban en una economía productiva con excedentes y eran conducidos por autoridades definidas (...) las poblaciones de esa área mantuvieron una intensa relación interétnica que involucró aspectos sociales, económicos y culturales.(...) Las poblaciones del área norcentral generaron condiciones económicas favorables que fomentaron los cambios en los sistemas sociales. (...) En primer lugar, se debe resaltar la abundancia del recurso marino, al parecer favorecida por la antigua configuración

⁵ ESPINO SANCHEZ, Marco Antonio: “ESTRATEGIA DE GESTION AMBIENTAL PARA EL PACIFICO ORIENTAL CON ESPECIAL MENCION A LA PESQUERIA PERUANA” Tesis para optar el grado académico de Magister en Geografía mención: ordenamiento y gestión ambiental. UNMSM Lima , 2003. pp. 21

geográfica del litoral, con amplias bahías, que facilitaba su extracción. (...) Las poblaciones de la zona del litoral habían desarrollado determinadas tecnologías que les posibilitaron excedentes destinados al intercambio. La aplicación de la fibra del algodón en la manufactura de extensas redes de pescar de, por lo menos, 8 por 4 metros,... en asociación, posiblemente, con la construcción de embarcaciones construidas a base de maderos entrelazados con soguillas de junco —tal como aparecen en algunas ofrendas llevadas a la ciudad sagrada de Caral— habría aumentado significativamente su productividad. (...) En segundo lugar, los grupos que se asentaron en el interior de los valles de la vertiente occidental habilitaron campos de cultivo e implementaron sistemas de riego, y, asimismo, más adelante, acondicionaron terrazas para la ampliación de las tierras agrícolas. (...) En los valles costeros dieron especial atención al cultivo de plantas para uso industrial, como el algodón y los mates, además de aquellas destinadas para la alimentación.

Los habitantes de los valles costeros del área, pescadores y agricultores, (...) establecieron un sistema económico interdependiente mediante el intercambio de pescados y moluscos por productos agrícolas. Los dirigentes de los pescadores entregaban, en particular, anchoveta seca (*Engraulis ringens*), macha (*Mesodesma donacium*) y choro (*Choromytilus chorus*) a las autoridades de los agricultores; a cambio, las autoridades del valle les daban algodón (*Gossypium barbadense*), mate (*Lagenaria siceraria*), zapallo (*Cucurbita* sp.), achira (*Canna edulis*), fréjol (*Phaseolus vulgaris*), camote (*Ipomoea batata*), entre otros. En otras palabras, productos marinos proteicos para unos y agrícolas industriales o alimenticios para los otros.

Se estableció así un sistema económico complementario, pesquero-agrícola, sostenido por un intercambio permanente, primero a escala local, entre el litoral y el valle y, posteriormente, desde este con poblaciones de otros valles de la vertiente occidental, de las cuencas interandinas y de la selva andina.

Asimismo, para el ex ministro de pesquería Juan Rebaza Carpio, los antiguos peruanos no sólo cuidaban el mar sino que como quiera que éste era considerado uno de sus dioses, entonces su utilización era racional. Dentro de este contexto la anchoveta fue uno de los peces más consumidos por los antiguos peruanos que llegaron a utilizar sus cabezas como abonos, —dentro de los cráneos de estos peces colocaban algunas semillas como las de maíz y las enterraban para después cosechar.⁶

Los antiguos pobladores de Caral consumían ingentes cantidades de pescado y mariscos que adquirían a través del intercambio de poblaciones del litoral tales como Áspero y Bandurria donde se han encontrado anzuelos, redes de pesca, plomos o pesas y flotadores de mate, hallazgos que se encuentran en el museo del Proyecto Especial Arqueológico Caral-Supe/INC. Daniel Cáceda Arqueólogo del proyecto señaló que “Los pobladores de Áspero eran expertos navegantes pues conocían sistemas de orientación solar y Lunar. Con

⁶ MERINO, Denis: “ANTIGUOS PERUANOS USABAN LOS RECURSOS MARINOS RACIONALMENTE” Revista Pesca Noviembre 2014 pp. 43. Disponible en <http://www.revistapesca Peru.com/component/jdownloads/finish/10-2014/157-revista-pesca-noviembre-2014/0.html?Itemid=448>

los pobladores del valle de Supe intercambiaban insumos marinos por algodón para sus redes y vegetales para alimentarse.⁷

1.4. Consecuencias de la explotación intensiva del recurso en los años setenta

Desde 1954 cuando la harina residual se empieza a elaborar a base de anchoveta y empieza a tener gran acogida, se produce un despegue industrial de este recurso. Paredes y Gutiérrez (2008 pp. 4) sostienen que las plantas crecieron de 27 en 1950 a 149 en 1963, mayormente concentradas en Chimbote y el Callao, mientras que la flota se incrementó de 667 embarcaciones en 1959 a 1744 en solo cinco años. Sin embargo Jordán (1965 pp. 41) sostiene que a 1964 la flota pesquera peruana contó con más de 1880 embarcaciones con una capacidad total de carga de 192.000 TM y una capacidad promedio de bodega por embarcación de 104 TM.

Por otro lado el incremento vertiginoso de la pesquería de anchoveta según Jordán (1965 pp. 47) se pone de manifiesto que en 1954 esta ya llegaba a 40,999 TM mientras que en 1964 alcanzó las 8'800,000 TM. En ese mismo sentido Caillaux (2011) sostiene que:

“el crecimiento fue tan pronunciado que se pasó de contar con un número menor a 100 embarcaciones en los primeros años a 1800 barcos en 1968, con una capacidad de pesca de 26 millones de Tm/año (...) y con el incremento de la capacidad instalada las capturas pasaron de 440 Tm en 1950 a 10 millones de Tm en 1968, alcanzando su máximo pico en 1970 con más de 12 millones de Tm descargadas, (...) lo mismo sucedió con la capacidad de procesamiento y los ingresos generados por la industria que llegaron, en esos tiempos, a presentar ingresos brutos estimados en más de 350 millones de dólares.”⁸

Pero a partir de los años setenta, Paredes y Gutiérrez (2008 pp. 4) coinciden en que la regulación inadecuada, la sobreexplotación del recurso (que llegó a 12.4 millones de TM en 1970, y 10.3 millones de TM en 1971)⁹, y la confluencia del Evento El Niño a fines de 1972 e inicios de 1973 provocaron la primera crisis del sector. Este es considerado el mayor colapso pesquero de todos los tiempos ya que en el año 1973 sólo se llegaron a pescar un millón y medio de toneladas de anchoveta, lo cual ocasionó el hundimiento de nuestra incipiente industria pesquera y una crisis socio económica sin precedentes puesto que miles de trabajadores pesqueros quedaron desempleados. Este colapso también tuvo repercusiones dramáticas en el ecosistema, puesto que enormes poblaciones de aves sufrieron una drástica reducción al igual de los depredadores de la anchoveta tales como el jurel, el bonito y los delfines.

⁷ En : La pesquería en el Perú “ Artículo Publicado en la Revista Pesca Edición Digital No 9 - Setiembre 2012 pp. 10-17.

Disponble en: <http://www.revistapescaperu.com/component/jdownloads/finish/5-2012/52-revista-pesca-setiembre-2012/0.html?Itemid=448>

⁸ **CAILLAUX CAMPBELL, Matías:** Op. Cit. pp.13-14 Además el autor indica siguiendo a (Agüero, 1987) que el desarrollo tecnológico en el procesamiento y la captura de la anchoveta en el Perú produjo efectos positivos y negativos como la creación de un mercado negro y la pesca ilegal

⁹ Estas son cifras bastante mesuradas si se tiene en cuenta que con una capacidad total de carga de 192.000 TM desde 1964 y un incremento vertiginoso de la pesquería de anchoveta sumado a la ausencia de vedas implicaría como máximo una sobre explotación de más de 70 millones de toneladas anuales.

En cuanto al tema de la sobreexplotación del recurso, resulta interesante la tesis de Espino (2003 pp. 52-54) que al analizar la población de llega a la conclusión que la biomasa, ha sido muy alta entre los años 50 y 60' *"con valores que, en promedio, duplican los correspondientes a los años 90'."* considerando como la causa principal que en los años previos a 1970, la biomasa estaba constituida principalmente por juveniles, los cuales en algunos años fueron casi el 100 % de la población, hasta 1970, año a partir del cual cae significativamente a niveles por debajo de la mitad, para recuperarse recién a comienzos de los 90', lo que es explicable por que la pesquería de los años previos a 1970, se basó principalmente en la extracción de juveniles, pero además, los adultos también fueron pescados intensamente poniendo en riesgo la estabilidad poblacional.¹⁰

En medio de esta crisis de la pesquería peruana se produjo la estatización de la industria pesquera bajo el Gobierno de Juan Velasco Alvarado, y el 7 de mayo de 1973, nació la Empresa Nacional Pesquera Pesca Perú SA.¹¹ Como fruto de la estatización del conjunto de las acciones de la industria del consumo humano indirecto productora de harina y aceite de pescado, de conformidad con los Decretos Leyes 19999, 20000 y 20001 se intervinieron todos los activos, instalaciones, enseres y documentación del conjunto de las empresas dedicadas a la extracción de anchoveta y/o productora de harina y aceite de pescado. Pesca Perú tomó en administración 1,486 embarcaciones pesqueras anchoveteras con una capacidad de bodega equivalente a 250,000 toneladas, 85 oficinas, 107 plantas procesadoras de harina con una capacidad instalada de 7,250 toneladas hora, asumió, además, 11,660 millones de viejos soles de deudas equivalentes a 250 millones de dólares, 27,000 trabajadores de la flota y de las plantas que incluía toda la alta dirección de las empresas privadas y muchos de sus accionistas. Con esta capacidad de flota y de fábrica, Pesca Perú se constituyó en la principal empresa productora de harina y aceite de pescado del mundo.

¹⁰ ESPINO SANCHEZ, Marco Antonio: op. Cit. pp. 54. Añade que a diferencia de este escenario "En el periodo 1990-2000 las mortalidades por pesca han sido más bajas destacando la edad cero (0) con mortalidades muy cercanas a cero. Esto naturalmente debido a las medidas de manejo pesquero adoptadas a partir de diciembre de 1991 (Resolución Ministerial N° 463-91-PE) consistentes principalmente en la definición de años biológicos para anchoveta y sardina, vedas para proteger los procesos reproductivos (febrero y agosto) y fijación de tallas mínimas de captura para anchoveta y sardina en 12 y 26 cm, respectivamente."

¹¹ Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros 1990-2001: "Proceso de Privatización de Pesca Perú 1992-2001. Disponible en : <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/oscuga/informePescaPeru.pdf>

Capítulo 2

La protección jurídica de los recursos hidrobiológicos en el Perú

2.1. Antecedentes

El Perú no ha tenido una tradición en la protección jurídica de sus recursos naturales en general y la preocupación por los recursos hidrobiológicos no tiene larga data. Esto se debe a que, como señalan Maldonado y Puertas (2001 p. 560), la situación de la pesca en las primeras décadas del siglo XX era la de una actividad dominada por el consumo local y técnicas de explotación artesanales, mientras que la pesca industrial se dio dentro de un pseudo proceso de modernización producido en los años treinta, que privilegiaba el mercado exterior. El desarrollo de la industria había creado un ambiente de euforia por la abundancia de la pesca, y la banca abrió los créditos al sector, atrayendo a una masa de nuevos inversionistas, muchos de ellos trabajadores de clase media, con mucho entusiasmo pero con poco o casi nada de dinero.

2.2. Normativa Constitucional

5.1.1. La Constitución Política de 1933

La Constitución Peruana de 1933, de manera aun tímida e imprecisa marca el inicio de la protección constitucional de los recursos naturales por parte del Estado, dejando a la ley establecer las condiciones para su concesión a particulares

Así el artículo 37 señala que:

Artículo 37.- Las minas, tierras, bosques, aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos. La ley fijará las condiciones de su utilización por el Estado, o de su concesión, en propiedad o en usufructo, a los particulares.

Se puede afirmar con Maldonado y Puertas (2001 p. 559) que en resumen la pesca industrial peruana ha tenido dos fases bien marcadas, según la especie más explotada, La primera fue dominada por el bonito (1936-1955) y la segunda es la época de la anchoveta (1955-2010). Dentro de ese contexto, la expansión agrícola mundial produjo una mayor demanda de fertilizantes y mientras que desde 1935 el Perú comenzaba a importar fertilizantes como el salitre, nitrato de potasio y el sulfato de amonio. La Compañía Administradora del Guano entre 1929 y 1938 logró extraer 142,000 TM de guano,

umentando la producción en casi el 100 %, con relación a los años 20. En esta primera etapa, según Maldonado y Puertas, (2001 pp. 563-565) se creó el Ministerio de Agricultura que tenía una Dirección de Caza y Pesca, y se establecieron las primeras empresas pesqueras peruanas, como la Compañía Nacional de Pesca fundada en 1936 que exportaba pescado congelado a Estados Unidos. La industria pesquera comenzó a producir pescado curado y congelado.

En 1940 se promulgó la Ley 9140 de Protección económica y empresarial que impulsó la industrialización por medio de la intervención del Estado. El mercado mundial, después de la Segunda Guerra Mundial, estaba muy interesado por nuevas fuentes de alimentos y esto marcó el paso a esta segunda etapa de la anchoveta, donde la naciente industria pesquera primero produjo conservas que fueron exportadas a Estados Unidos y luego a Europa para finalmente dedicarse a la producción de harina de pescado, transformación que se inició entre las décadas de 1940 y 1950.

La pesca industrial, según Maldonado y Puertas (2001 pp. 568-570) se fortaleció en este período, así entre 1943 y 1952 aumentó de 21,603 a 106,610 t. En 1946 ya teníamos 40 plantas pesqueras con una capacidad de 1 millón de cajas de 48 latas cada una. En estos años, la pesca ya empleaba mallas de cerco lo cual hacía más viable la captura de la anchoveta, que ya era empleada para la fabricación de harina de pescado. Así se creó el Comité de Pesca al interior de la Sociedad Nacional de Industria y la actividad empresarial se expandió en todos los puertos. Hubo una gran modernización de la maquinaria empleada: incluyendo cámaras de cocimiento, de pasteurización, de lavado, de selección, máquinas cortadoras y envasadoras en latas; se empleaba aceite vegetal y para la preparación de la conserva se empleaba una cámara de vapor. La producción pesquera pasó de 45,000 t en 1948 a 113,000 t en 1952 creciendo la presencia de la anchoveta hasta el 14 %.

En lo que se refiere a los derechos sobre el mar, luego de la Primera Guerra Mundial la Sociedad de las Naciones sostenía la necesidad de establecer consensos respecto de los derechos sobre el mar. Rodríguez (2004 p.15) considera que la Conferencia de La Haya de 1930 permitió consolidar la existencia de dos zonas marítimas: mar territorial y alta mar. Pero después de la Segunda Guerra Mundial la tendencia mundial fue hacia el reconocimiento del mar territorial hasta un límite de 200 millas, tesis que tiene como antecedente la declaración del Presidente Truman de los Estados Unidos que en 1945 proclamó la soberanía marítima de los Estados Unidos sobre la plataforma continental y acto seguido emitió una segunda proclamación en la que establecía una zona de conservación marítima de 200 millas adyacentes a las costas de los Estados Unidos. Estas declaraciones fueron replicadas en América Latina por las declaraciones de varios presidentes latinoamericanos, en las que destaca la del entonces Presidente del Perú José Luis Bustamante y Rivero en 1947. Rodríguez (2004 p. 16).

Posteriormente, durante la vigencia de la Constitución Peruana de 1933 y como consecuencia de esta declaración en el Perú, se dicta el Decreto Supremo 781 de fecha 1º de agosto de 1947¹² que declara que:

“...la soberanía y jurisdicción nacionales se extienden a la plataforma submarina o zócalo continental o insular adyacente a las costas continentales e insulares del

¹² <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2008/seguimiento-demandaperuana/documentos/DECRETO SUPREMO781.pdf>

territorio nacional cualesquiera que sean la profundidad y extensión que abarque dicho zócalo.

2.- La soberanía y jurisdicción nacionales se ejercen también sobre el mar adyacente a las costas del territorio nacional, cualquiera que sea su profundidad y en la extensión necesaria para reservar, proteger, conservar y utilizar los recursos y riquezas naturales de toda clase que en o debajo de dicho mar se encuentren.

3.- Como consecuencia de las declaraciones anteriores, el Estado se reserva el derecho de establecer la demarcación de las zonas de control y protección de las riquezas nacionales en los mares continentales e insulares que quedan bajo el control del Gobierno del Perú,... y desde luego, declara que ejercerá dicho control y protección sobre el mar adyacente a las costas del territorio peruano en una zona comprendida entre esas costas y una línea imaginaria paralela a ellas y trazada sobre el mar a una distancia de doscientas millas marinas.

Este es el primer antecedente legislativo relevante con una protección bastante ambiciosa de los recursos hidrobiológicos en el Perú, y es un antecedente importante para la Declaración de Santiago de 1952 suscrito por los gobiernos de Perú, Chile y Ecuador, y que consagró una soberanía para propósitos económicos y de pesca hasta las doscientas millas marinas de la costa. RODRIGUEZ (2004 p. 22-23) precisa que la doctrina del Declaración de Santiago no tiene características de un mar territorial , sino de una zona especial de jurisdicción para actividades de conservación y explotación de los recursos naturales existentes en ella.

Durante la vigencia del Decreto Supremo 781 de fecha 1° de agosto de 1947, en el Perú, los empresarios pesqueros sin mayor apoyo de la Sociedad Nacional de Industrias fundaron la Sociedad Nacional de Pesquería el 12 de mayo de 1952. Y mientras las empresas de la costa norte y sur se dedicaban a la congelación y las de la costa central a la producción de conservas, para MALDONADO y PUERTAS (2001 pp.570-571) las empresas conserveras marcaron el nacimiento a las industrias de harinas de desperdicios y aceites brutos, empleando como recursos el bonito, machete, sardina y finalmente la anchoveta.

Paralelamente, la Asamblea General de las Naciones Unidas, tras el fracaso de la Primera y Segunda Conferencia sobre Derechos del Mar (en 1956 y 1960, respectivamente), convoca en diciembre de 1970, a la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en la que el Perú tuvo una participación muy activa, pero manteniendo su posición de defensa de la tesis de las 200 millas, lo cual se pone de manifiesto en la Constitución de 1979.

5.1.2. La Constitución Peruana de 1979

En el ámbito internacional es a través del Primer Informe del Club de Roma en 1972 que se pone de manifiesto por primera vez la preocupación de los estados por el agotamiento de los recursos en el planeta siendo la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, la primera conferencia internacional con la participación de representantes de 113 estados y más de 400 organizaciones, la cual dio lugar a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y marcó el inicio de la preocupación mundial por el aprovechamiento sostenido de las especies y los ecosistemas.

Dentro de este contexto, en nuestro país, tras diez años de gobierno militar entre 1968 a 1979, venía recuperándose de la primera crisis del sector, que trajo como consecuencia la estatización de la actividad pesquera, se dictó una Constitución de corte progresista que consagró los siguientes artículos referidos al mar peruano y sus recursos:

Artículo 98.El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su labor y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas que establece la ley. En su dominio marítimo, el Perú ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y los convenios internacionales ratificados por la República.

Artículo 118.Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía, pertenecen al Estado. La ley fija las condiciones de su utilización por este y de su otorgamiento de los particulares.

Artículo 119.El Estado evalúa y preserva los recursos naturales. Asimismo fomenta su racional aprovechamiento. Promueve su industrialización para impulsar el desarrollo económico.

El artículo 98 de la Constitución de 1979, según Rodríguez (2004 pp. 44-45) no incluye el concepto de mar territorial, ni de paso inocente, y se refiere a que en esos dominios el Perú ejerce su soberanía y jurisdicción sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y los tratados internacionales. Cabe precisar que los funcionarios de la Cancillería, previo al debate constitucional habían expuesto el proyecto de Convención del Mar, convenciendo que dicha convención contenía todas las disposiciones que permitirían la protección de nuestro mar y que era necesario aprobar un texto que concilie los artículos constitucionales con el contenido del tratado, dejando abierta la posibilidad que el Perú se acoja a la Convención.

5.1.3. La Constitución Política de 1993

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se realizó desde diciembre de 1973 hasta 1982. Esta conferencia se desarrolló en 11 períodos de sesiones, en el cual se aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por 130 votos a favor, 4 en contra y 17 abstenciones, el 30 de abril de 1982. A pesar que el Perú tuvo una participación muy activa en esta Tercera Conferencia, a la fecha no ha ratificado la convención.

Años después, en Octubre de 1984 por primera vez se reúne la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y partiendo de la convicción de que es posible construir un futuro más próspero, más justo y más seguro, publicó en abril de 1987 su informe denominado "Nuestro Futuro Común", más conocido como el informe Brundlandt en que se definió el "desarrollo sostenible", como aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Cinco años después se celebró la primera Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, que reunió representantes de 179 países y dio lugar al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, al Convenio sobre la diversidad Biológica, al

Convenio de Río sobre el medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, a la Declaración de Principios relativos a los Bosques y al Programa 21.

Paralelamente la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) venía desarrollando una serie de eventos referidos a la pesca y así en 1991 en el 19º periodo de sesiones del Comité de Pesca de la FAO se recomendó adoptar nuevos enfoques para la ordenación de la Pesca que comprendieran los aspectos ecológicos, lo cual culminó con la aprobación en 1995 en el marco del 28º periodo de sesiones del Comité de Pesca de la FAO Código de Conducta para la Pesca Responsable.¹³

Dentro de este contexto se promulgó la Constitución de 1993, cuyos artículos más relevantes en este tema son los siguientes:

Constitución Política de 1993

Artículo 54.- El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre.

El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley.

En su dominio marítimo, el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

El Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

Artículo 66.- Recursos Naturales

Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

En los debates del artículo 98 de la Constitución de 1979, se eliminó la referencia al mar territorial, y se utilizó la expresión de dominio marítimo, y en lugar del régimen del paso inocente, propio del mar territorial, se hace referencia a las libertades de comunicación internacional, estableciéndose que el Perú ejerce su soberanía y jurisdicción sin perjuicio de estas libertades de acuerdo con la ley y los tratados internacionales.

Años más tarde, en los debates del Congreso Constituyente Democrático, el Dr. Aramburú Menchaca quien participó como invitado, manifestó que entre la zona económica exclusiva adoptada por la Convención y las 200 millas como mar territorial, casi no había diferencias. Sin embargo, Rodríguez (2004 pp. 112-113) sostiene que para un amplio sector de la doctrina la expresión de dominio marítimo empleada tanto en la Constitución de 1979 como en la de 1993 debe ser entendida como sinónimo de mar territorial.

La Constitución de 1993, según Rodríguez (2004 pp. 45) en su artículo 54 ha recogido estos mismos criterios con la salvedad que en el párrafo sobre el dominio aéreo también se

¹³ FAO: Orientaciones Técnicas para la Pesca responsable Supl. 2 Add. 1. Roma 2009. Pp.X-XI

hace referencia a las libertades de comunicación internacional, estableciéndose el Perú ejerce su soberanía y jurisdicción sin perjuicio de estas libertades, con lo cual en su opinión facilitarían el proceso de adhesión del Perú a la Convención del Mar.

2.3. Primer hito: Código del medio ambiente y los recursos naturales

La preocupación por el medio ambiente a nivel global determinó desarrollo de una serie de instrumentos internacionales que además inspiraron el constitucionalismo ambiental, como la manifestación a nivel de los estados de darle al tema ambiental la mayor protección normativa. Sin embargo, antes de la Constitución de 1993 al no existir la noción de política ambiental, esta normativa infraconstitucional, era bastante dispersa y caótica al punto que se daban muchos supuestos de superposición de competencias de distintos entes fiscalizadores y a distintos niveles de gobierno.

En este sentido el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (CMARN) aprobado por Decreto legislativo No 613 y publicado el 08 de setiembre de 1990, se presenta como el primer hito importante en la sistematización de la normativa ambiental, siendo los artículos más relevantes para efectos del presente estudio los siguientes:

CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO RECURSOS NATURALES.

XI. El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética y la utilización sostenida de las especies, de los ecosistemas y de los recursos naturales renovables en general, es de carácter obligatorio.

La utilización de los recursos naturales no renovables debe efectuarse en condiciones racionales y compatibles con la capacidad de depuración o recuperación del ambiente y de regeneración de dichos recursos.

.....Artículo 1.- LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL.

La política ambiental tiene como objetivo la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona humana a base de garantizar una adecuada calidad de vida. Su diseño, formulación y aplicación están sujetos a los siguientes lineamientos:

1. La conservación del medio ambiente y de los recursos naturales para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las presentes y futuras generaciones. El Estado promueve el equilibrio dinámico entre el desarrollo socio-económico, la conservación y el uso sostenido del ambiente y los recursos naturales.

3. El aprovechamiento de los recursos naturales y de los demás elementos ambientales de modo compatible con el equilibrio ecológico y el desarrollo en armonía con el interés social y de acuerdo con los principios establecidos en este Código

Artículo 49.- CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS.

Es obligación del Estado proteger y conservar los ecosistemas que comprende su territorio, entendiéndose éstos, como las interrelaciones de los organismos vivos entre sí y con su ambiente físico. El aprovechamiento sostenido de los

ecosistemas debe garantizar la permanencia de estos procesos naturales.

El CMARN generó una innovación significativa en nuestro sistema legal al recoger de los instrumentos internacionales importantes principios jurídico-ambientales (desarrollo sostenible, enfoque holístico, prevención, legitimación procesal, contaminador pagador, educación, información y participación, etc.).

También ha contribuido a la protección ambiental mediante la innovadora regulación de los estudios de impacto ambiental), planificación ambiental, lineamientos sobre áreas naturales protegidas, alcances sobre comunidades campesinas y nativas, consideraciones ambientales referidas a ecosistemas y diversidad biológica, ambiente urbano, recursos mineros, energéticos, tierras agrícolas, alcances penales y administrativos lineamientos sobre población y ambiente, entre otros.

A partir de las normas sobre promoción a las inversiones, en particular con la Ley Marco sobre Crecimiento de las Inversiones Privadas, DL N° 757 (1991), se produjeron importantes modificaciones al CMARN, que marcaron el rumbo del sistema jurídico ambiental hasta nuestros días, desencadenando un proceso de especialización normativo sectorial en materia ambiental (vg. autoridad ambiental, Estudios de Impacto Ambiental, Límites Máximos Permisibles, Ordenamiento Ambiental, etc.). Además de derogar normas sobre delitos ambientales, el Sistema Nacional del Ambiente, etc. En Abril de 1991 se expide el Código Penal vigente, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 635, duplicando la normativa penalizadora ambiental, cesando dicho estado con la derogatoria por el DL 757 del Capítulo de los Delitos y las Penas del CMARN.

2.4. Segundo hito: Ley general del ambiente

La Ley No 28611 Ley General del Ambiente (LGA), promulgada el 15 de Octubre de 2005, representa un proceso de consolidación y maduración del punto de partida que inicio nuestro sistema jurídico el año 1990 con la promulgación del CMARN. En este contexto, la LGA redefine las políticas ambientales sectoriales, de suerte que se integren con las políticas comerciales y económicas, a fin de garantizar una auténtica voluntad política que considere las exigencias ambientales. A nivel institucional se definió el reparto o asignación de competencias desde una perspectiva descentralista y en los tres niveles de gobierno.

El texto de esta ley propone una consolidación normativa en cuanto a la implementación de los principales instrumentos de gestión ambiental introducidos en nuestro sistema legal: Ordenamiento Territorial, Límites Máximos Permisibles (LMPs) Estándares de Calidad Ambiental, (ECAs), Estudios de Impacto Ambiental (EIA) Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMAs), incluyendo los instrumentos económicos, en concordancia y precisión respecto las medidas de gestión de los recursos naturales.

Otro de los aspectos importantes es que la Ley desarrolla por primera vez un capítulo referido a la empresa y ambiente en la que se habla de la responsabilidad social de las empresas mecanismos de desarrollo limpio y del consumo responsable.

Por último en el Título sobre Responsabilidad por Daño ambiental, se define el régimen de Fiscalización y Control y se desarrolla prolijamente el régimen de responsabilidad por daño ambiental.

2.5. Ordenamiento pesquero

Tal como lo hemos señalado en el capítulo anterior, en 1940 se promulgó la Ley 9140 de Protección Económica y Empresarial, que impulsó la industrialización por medio de la intervención del Estado y posteriormente, durante la vigencia de la Constitución Peruana de 1933 y como consecuencia de la declaración del Presidente del Perú José Luis Bustamante y Rivero en 1947, se dicta el Decreto Supremo 781 de fecha 1° de agosto de 1947, mediante el cual el Estado se reserva el derecho de establecer la demarcación de las zonas de control y protección de las riquezas nacionales en los mares continentales e insulares que quedan bajo el control del Gobierno del Perú.

Sin embargo, como hemos podido apreciar, con una legislación pesquera desarticulada y dispersa, este marco regulatorio no fue el más adecuado, por que permitió el crecimiento acelerado y descontrolado de la industria pesquera y trajo como consecuencia la sobre explotación del recurso anchoveta y el colapso de la industria pesquera en el país en los años setenta.

Es dentro de este contexto que durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, a través de la promulgación del Decreto Ley 18810 de fecha 25 de marzo de 1971 se aprobó un primer marco regulatorio integral: la Ley General de la Pesca. Dicha Ley, señalan Paredes y Gutiérrez (2008), sufrió grandes cambios a lo largo de los años, y fue actualizada por tercera vez en 1992.

2.6. Antecedentes del ordenamiento pesquero de la anchoveta

La Ley General de Pesca dictada mediante el Decreto Ley 18810 finalmente fue sustituida por la nueva Ley General de Pesca, aprobada mediante **Decreto Ley No. 25977** promulgado el 7 de Noviembre de 1992. Posteriormente mediante **Decreto Supremo No 01-94- PE** de fecha 15 de enero de 1994 se aprueba el primer Reglamento de la Ley General de Pesca que posteriormente es sustituido por el **Decreto Supremo No. 12-2001-PE** de fecha 13 de marzo de 2001.

Ambas normas, según Paredes y Gutiérrez (2008 pp. 67) establecen las reglas básicas de funcionamiento del sector pesquero, otorgando al Ministerio de Pesquería, la facultad de establecer los Planes de Ordenamiento Pesquero, con el fin de promover el beneficio económico y garantizar su sostenibilidad, estableciendo cuotas globales de captura, temporadas de captura (periodos de veda), protección de especies juveniles, establecimiento de zonas prohibidas o de reserva, así como métodos de extracción.

Posteriormente mediante **Decreto Supremo No 003-96-PE** de fecha 20 de julio de 1996, se dispuso el Censo de Embarcaciones Pesqueras y el Programa de Verificación de Capacidad de Bodega de las embarcaciones mayores de 11.52 de TRN (capacidad de bodega mayor a 30 Toneladas Métricas), con la finalidad de contar con la información actualizada que permitiera regular la actividad de cada pesquería. Esta norma fue muy importante, para Paredes y Gutiérrez (2008 pp. 67) pues permitió a la administración identificar la flota indocumentada y en situación ilegal.

Luego, y siguiendo esta línea de acción mediante **Decreto Supremo N° 001-97-PE**, del 6 de febrero de 1997, se precisó la situación de las embarcaciones pesqueras, censadas con capacidad de bodega verificada que no contaban con derecho administrativo otorgado o procedimiento en trámite y a las embarcaciones censadas que no cumplieron con la verificación de capacidad de bodega, las cuales estaban prohibidas de tener acceso a cualquier tipo de pesquería, declarándose improcedentes las solicitudes de incremento de flota y/o permiso de pesca.

Posteriormente, mediante Resolución Ministerial No. 781-97-PE de fecha 3 de diciembre de 1997, se declara a la anchoveta (*Engraulis ringens*) y sardina (*Sardinops sagax*) recursos hidrobiológicos plenamente explotados. Con esta norma, PAREDES y LETONA (2013) se implementa el Programa de Racionalización de la Flota Pesquera Cerquera de Mayor Escala, orientado a la regulación del esfuerzo pesquero, preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos.

Con fecha 29 de enero de 1998 se promulga la **Ley No. 26920** que exceptúa del requisito de incremento de flota al que se refiere el artículo 24 de la Ley General de Pesca, a aquellos armadores que cuenten con embarcaciones de madera de hasta 110 m³. Esta ley, según Paredes y Gutiérrez (2008 pp. 67) es objeto de controversia pues busca regularizar y dar licencias a las embarcaciones de madera ilegales denominadas vikingas, con una capacidad de bodega entre 32m³ y 110 m³.

Más tarde, mediante **Decreto Supremo No. 12-2001-PE** de fecha 13 de marzo de 2001 se aprobó el nuevo Reglamento de la Ley General de Pesca, que establece que el Ministerio de Pesquería determina las zonas geográficas sujetas a prohibiciones o limitaciones para realizar actividades de procesamiento pesquero, en función a la disponibilidad de los recursos hidrobiológicos, de la capacidad de producción de las industrias existentes y de la protección del medio ambiente. Esta norma define a los recursos hidrobiológicos como plenamente explotados (art. 8 literal c) cuando el nivel de explotación alcanza el máximo rendimiento sostenible y establece que el régimen de acceso a la actividad pesquera extractiva (art. 11.1) está constituido por las autorizaciones de incremento de flota y los permisos de pesca, los mismos que se otorgan de acuerdo al grado de explotación de los recursos hidrobiológicos existente al momento de expedirse la resolución administrativa constitutiva del derecho, por lo que en el caso de recursos hidrobiológicos que se encuentren plenamente explotados, (art. 12.1) el Ministerio de Pesquería no autorizará incrementos de flota ni otorgará permisos de pesca que concedan acceso a esas pesquerías, bajo responsabilidad, salvo que se sustituya igual capacidad de bodega de la flota existente en la pesquería de los mismos recursos hidrobiológicos.

Mediante Ley 27779 de fecha 30 de Julio de 2002 se creó el Ministerio de la Producción, que asumió entre otras las funciones del Ministerio de Pesquería. Es entonces que, mediante **Decreto Supremo. No. 026-2003-PRODUCE** de fecha 12 de setiembre de 2003 se Aprueba Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital - SISESAT **que** será de aplicación a las embarcaciones pesqueras de mayor escala de bandera nacional y extranjera con permisos de pesca vigentes otorgados por el Ministerio de la Producción, y a las embarcaciones de madera con permiso de pesca vigente al amparo de la Ley N° 26920, el mismo que será administrado por el Ministerio de la Producción. Luego se dicta el **Decreto Supremo No. 027-2003-PRODUCE** de fecha 3 de octubre de 2003 se aprueba el Programa de Vigilancia y Control de Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo. Se aprueba un control más efectivo de la pesca en los puntos de desembarque, y se implementa la vigilancia electrónica del sistema de pesaje.

La **Ley 26920** permitió la formalización de muchas de las embarcaciones denominadas vikingas, pero también permitió que algunas empresas aprovechando la falta de control de las autoridades extraigan recursos hidrobiológicos de manera irregular con prácticas tan nefastas como la alteración de las matrículas. Es por ello que mediante la **Resolución Ministerial No. 285-2003-PRODUCE** del 5 de agosto de 2003 se Aprueba el listado actualizado de embarcaciones pesqueras de madera con capacidades de bodega mayor de 32.6 m³ hasta 110 m³, autorizadas a realizar actividades extractivas en el ámbito litoral, de acuerdo a la Ley No 26920.

Por su parte mediante **Resolución Ministerial No. 449-2003-PRODUCE** de fecha 13 de noviembre del 2003 se prohíbe la reubicación de plantas de producción de harina existente a los puertos, bahías o sus áreas de influencia de Paita, Sechura, Chimbote, Huacho, Chancay, Coishco, y Pisco (Paracas) en el entendido, según Paredes y Gutiérrez (2008 pp. 68) que su adición tendría un mayor impacto ambiental a estas zonas ya dañadas.

Respecto de la preservación del medio ambiente, mediante **Resolución Ministerial No 043-2005-PRODUCE** se establece disposiciones para el procesamiento de residuos y desechos de pescado, mariscos y otros recursos hidrobiológicos que se generen en los desembarcaderos pesqueros artesanales.

Respecto al tema de Control y vigilancia mediante **Decreto Supremo No. 008-2006-PRODUCE** de fecha 6 de abril de 2006 se establece que es obligatorio tener instalado en toda la flota pesquera el Sistema de Seguimiento Satelital, SISETAT.

Respecto al tema de Construcción de embarcaciones mediante **Decreto Supremo No. 020-2006-PRODUCE** de fecha 3 de noviembre de 2006, en aplicación del principio de precautorio se establece la suspensión por un periodo de dos (02) años, contados a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, de la construcción de embarcaciones pesqueras artesanales, superiores a los 12 metros de eslora, 4 metros de manga, 1.8 metros de puntal y/o mayores a 10 metros cúbicos de capacidad de bodega.

Asimismo mediante **Resolución Ministerial No. 205-2006-PRODUCE** de fecha 13 de agosto de 2006 se dictan disposiciones para regular procesamiento de residuos y descartes de especies hidrobiológicas generados por la actividad de procesamiento industrial pesquero orientado al consumo humano directo.

Mediante **Decreto Supremo No. 015-2007-PRODUCE** de fecha 1º de agosto de 2007 se Modifica del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo No. 012-2001-PE. Cabe destacar en esta norma la modificación de Artículo 34º referido a la Transferencia del permiso de pesca,. Que establece que "El permiso de pesca es indesligable de la embarcación pesquera a la que corresponde. La transferencia de la propiedad o posesión de las embarcaciones pesqueras de bandera nacional durante la vigencia del permiso de pesca conlleva la transferencia de dicho permiso en los mismos términos y condiciones en que se otorgaron. Sólo realiza actividad extractiva el titular del permiso de pesca. No procede la autorización de cambio de titular del permiso de pesca, en caso de verificarse que los transferentes de la embarcación pesquera cuentan con sanciones de multa que no han sido cumplidas, impuestas mediante actos administrativos firmes o que hayan agotado la vía administrativa o confirmadas con sentencias judiciales que hayan adquirido la calidad de cosa juzgada." Con esta norma se trata de evitar la práctica tan recurrente de algunos armadores que celebraban actos jurídicos por los que vendían una

embarcación y simultáneamente celebraban otro acto jurídico por el que transferían sus derechos de pesca con el fin de sorprender a la autoridad y generar la duplicidad del esfuerzo pesquero. Otra modificación importante es la del artículo 134 del reglamento ya que se incrementan una serie de infracciones que no estaban previstas en el reglamento original.

En esas misma línea mediante **Decreto Supremo No. 016-2007-PRODUCE** de fecha 1° de agosto de 2007, se aprueba el Nuevo “Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas” (RISPAC) el mismo que establece detalladamente el procedimiento de inspección, así como el procedimiento administrativo sancionador a seguir en caso de infracción a la normatividad pesquera y los códigos de cada una de las sanciones así como las medidas complementarias a aplicarse en cada supuesto.

Por su parte mediante **Resolución Ministerial No 084-2007-PRODUCE** se publica los listados de embarcaciones pesqueras de mayor escala autorizadas, y con permiso cancelado para realizar actividades extractivas. Asimismo, se establece la lista las autorizaciones de incrementos de flota vigentes.

Por último, respecto de la preservación del medio ambiente, mediante **Decreto Supremo No 010-2008-PRODUCE** se fijan los Límites Máximos Permisibles (LMP) para efluentes de la Industria de Harina y Aceite de Pescado.

Capítulo 3

Contexto social, político y económico

3.1. Población de la flota pesquera de cerco

Como se ha indicado en el capítulo anterior, luego del colapso de la pesquería de la anchoveta de los años setenta, según Paredes y Gutiérrez (2008 p. 67) la recuperación del sector pesquero peruano vino marcado por el boom de la Sardina, cuya biomasa tuvo un crecimiento notorio en los años ochenta, por lo que las pocas empresas pesqueras que sobrevivieron al proceso de estatización del régimen militar, se avocaron a la industria conservera, basada en la sardina.

En ese sentido, Caillaux (2011) considera que *“los desembarques de este recurso presentan una gran variabilidad y alternancia con la Sardina. Estas variaciones se deben principalmente a los niveles de afloramiento y al efecto del fenómeno El Niño”*. En este contexto, a partir de 1988, poco antes de la apertura del sector harinero a la inversión privada, la biomasa de anchoveta, que había llegado a un nivel mínimo agravada por la aparición de El Niño en 1983, empezó a mostrar signos de recuperación, dando como resultado desembarques anuales por encima de los 6 millones de toneladas. (Hidalgo (2002).

Sobre la base de estudios de caso de la pesca no exitosa, analizadas en las reuniones organizadas por la FAO en la última década, Arias-Schreiber (2013) señala que la insostenibilidad de la pesca se ha atribuido a siete factores principales: i) La falta de estructuras de gobernanza sólidas, ii) Un conocimiento parcial de los ecosistemas marinos; iii) Las incertidumbres asociadas con la pesca como sistemas complejos. iv) Los incentivos inadecuados para el uso sostenible de los recursos y subsidios que promueven el exceso de capacidad; v) Las fluctuaciones de valores debido a los conductores y la dinámica natural, vi) La creciente demanda de recursos pesqueros limitados; y vii) La pobreza y la falta de opciones (por parte de las poblaciones dedicadas a la pesca).

En el caso peruano, a pocos años de creada Pesca Perú, Paredes y Gutiérrez (2008 p. 5) sostienen que el régimen militar declaró inoperantes 777 embarcaciones de las 1486 en la flota nacional, poniéndolas en 1976 en venta al sector privado, dando preferencia al personal de flota de Pesca Perú, tanto en forma individual como asociada, siendo algunos de ellos importantes armadores hoy en día. Años más tarde, entre 1982 y 1984 se desmantelaron varias plantas de Pesca Perú, transfiriendo parte de los activos al sector privado, el cual recibió incentivos tributarios para mejorar la tecnología y calidad de conversión del pescado y a partir de 1985, durante el primer Gobierno de Alan García, se

reactivó Pesca Perú y ésta llegó a operar 22 plantas harineras, que se sumaban a las 64 existentes del sector privado. Estos son claros ejemplos de lo que Arias-Schreiber define como una falta de estructuras de gobernanza sólidas y el empleo de incentivos inadecuados para el uso sostenible de los recursos y subsidios que promueven el exceso de capacidad.

Otro ejemplo de una falta de estructuras de gobernanza sólidas así como de fluctuaciones de valores debido a una creciente demanda de recursos pesqueros limitados, según, Hidalgo (2002 p. 17) es que a partir de 1991, el gobierno de Alberto Fujimori decide privatizar toda entidad empresarial del sector pesquero estatal y abrir la industria harinera a los inversionistas privados. En 1994 se dio inicio al proceso de privatización de Pesca Perú, llevándose a cabo en forma fraccionada por planta a fin de evitar la concentración de la propiedad, mientras que en el marco de política económica, se reinsertó al Perú en la comunidad financiera internacional, redefiniendo el rol del Estado en la economía.

En este contexto, Paredes y Gutiérrez (2008 p. 6) señalan que este crecimiento desmesurado de la flota anchovetera en el país, facilitó la actividad ilegal de embarcaciones que se dedicaban a la pesca para el consumo humano indirecto, que no solo involucraba a la flota industrial sino también a la artesanal, que dentro del esquema de Arias-Schreiber provocaron una creciente demanda de recursos pesqueros limitados; así como de la pobreza y la falta de opciones (por parte de las poblaciones dedicadas a la pesca).

La privatización de Pesca Perú no solo significó un ingreso cercano a los US\$150 millones para el Estado peruano, sino también el afianzamiento de la empresa privada en el sector, en especial de los inversionistas nacionales que participaron activamente y adquirieron la totalidad de la flota y plantas de Pesca Perú, una muestra más, dentro del esquema de Arias-Schreiber, de cómo los incentivos inadecuados para el uso sostenible de los recursos y subsidios pueden promover el exceso de capacidad.

Es así que en 1992, Paredes y Gutiérrez (2008 p. 6) indican que la flota estaba compuesta por 837 embarcaciones industriales con un total de 123,000 m³ de capacidad de bodega y a pesar que la Ley General de Pesca de 1992 prohibía la ampliación de flota y de la capacidad de procesamiento, se introdujo una serie de cambios y adecuaciones a la ley, que en la práctica se tradujeron en el crecimiento de la flota, la cual incrementó su capacidad de bodega, llegando a 157,718 m³ en 1997, mientras que la capacidad de procesamiento de las plantas, creció de 4,347 TM/hora en 1991 a más de 9,300 TM/hora en 1997. Mientras tanto, para HIDALGO (2002 p. 19) el evento El Niño, que se presentó desde fines de 1997 hasta mediados de 1998, provocó la segunda crisis del sector pesquero ya que la sobreinversión realizada hizo imposible que la mayoría de las empresas pagasen sus deudas, mientras que la disminución de los desembarques puso en evidencia el riesgo de sobreexplotación y sostenibilidad de la biomasa.

Con el objetivo de controlar el sobredimensionamiento del sector pesquero de la anchoveta, según Paredes y Gutiérrez (2008 pp. 16) con la Ley No. 25799 de 1992 (artículo 24) y su posterior Reglamento, D.S. No. 012-2001-PE (artículo 12), se suspendió la expedición de licencias de pesca para especies hidrobiológicas plenamente explotadas (como la anchoveta) y, desde entonces, sólo debían otorgarse licencias a embarcaciones que sustituyesen a otras, con la misma capacidad total de bodega. Más adelante veremos que el Poder Judicial invadiendo competencias exclusivas de PRODUCE permitió en muchas ocasiones mediante medidas cautelares, la mayor parte de las veces obtenidas de

manera irregular, otorgaba permisos de pesca o de incremento de flota contribuyendo negativamente a la sobre explotación del recurso.

El hecho que la pesquería de anchoveta en el Perú se encontrara sobredimensionada, sumado a una normativa caracterizada por un sistema de cuota global de pesca, según señalan Paredes y Gutiérrez (2008 p. 27) ha exacerbado la carrera por el pescado y ha conducido a temporadas cada vez más reducidas de pesca (o a vedas más prolongadas). Así tenemos que, el número de días de pesca se ha ido reduciendo de cerca de 190 días por año a comienzos de los años noventa, a sólo 50 días en el año 2007, lo cual ha originado lo que Paredes y Gutiérrez (2008 p. 14) han denominado "carrera olímpica", en la cual los armadores procuraban extraer la mayor cantidad de recursos en el menor tiempo posible, mientras durase la temporada de pesca o mientras no haya veda. Esta "carrera olímpica" no sólo ha puesto en riesgo la sostenibilidad del recurso, sino también ha reducido la eficiencia de la flota y en consecuencia, ha afectado negativamente la rentabilidad del sector.

A partir del año 2000 se inició un proceso de reestructuración de la deuda pesquera entre acreedores y deudores, sin la intervención del Estado. Para el año 2001, según Paredes y Gutiérrez (2008 p. 9) se había calculado que la deuda del sector pesquero con la banca era de aproximadamente US\$ 900 millones, esto añadido al endeudamiento con proveedores, y a la emisión de bonos y deudas con entidades en el exterior, llevó a estimar la deuda estructural del sector pesquero a US\$ 1200 millones.

A partir del año 2005 el sector pesquero se reacomodó y se produjo un incremento importante del precio de la harina de pescado a nivel mundial, produciéndose en el país una serie de fusiones y adquisiciones en el sector pesquero, que se iniciaron con el ingreso del grupo Brescia (que fuera expropiada durante el gobierno militar) a través de su empresa Tecnológica de Alimentos S.A. TASA que adquirió la empresa SIPESA que era la pesquera más grande de país. Según Paredes y Gutiérrez (2008 p. 10) TASA siguió creciendo mediante la adquisición de empresas y activos pesqueros, y a mediados del año 2007 contaba con 18 plantas de harina ubicadas en todo el litoral y con más de 80 embarcaciones industriales, con una capacidad total de bodega aproximada de 28,000.

Esta ola de fusiones y adquisiciones, sostienen Paredes y Gutiérrez (2008 p. 10) continuó, cambiando de manera importante la estructura de la industria pesquera de una industria con muchos tipos de actores (empresas grandes, medianas y pequeñas), a una industria de grandes pero pocos jugadores, conglomerados integrados (muchas plantas y grandes flotas) con presencia a lo largo del litoral nacional. Así tenemos que a TASA la siguió Corporación Pesquera Inca (COPEINCA) que con financiamiento y capitales obtenidos en Europa, adquirió una serie de empresas pesqueras: Pesquera Jadrán, Pesquera Ribar, Fish Protein, Pesquera Newton, Pacific Fishing Business, Pesquera San Fermín y Pesquera Industrial El Ángel-PIANGESA, valorizadas en más de US\$360 millones, llegando a tener 11 plantas, 67 embarcaciones y una capacidad de bodega de más de 22,000 m³.

Otros procesos de adquisiciones y fusiones importantes que se dieron durante este periodo fueron, según Paredes y Gutiérrez (2008 p. 11), los de Pesquera Hayduk que llegó a tener 9 plantas y una capacidad de bodega cercana a 15000 TM; CFG Investment, subsidiaria de China Fishery Group, que adquirió una serie de empresas entre mediados del año 2006 y el 2007, llegando a tener 7 plantas y 18 embarcaciones; y finalmente, Pesquera Diamante (un grupo mediano en los noventa) que adquirió otras dos empresas medianas, Corporación

Malla y la Pesquera Polar, y, en asociación con Austral Group, adquirió Corporación del Mar.

Paredes (2013) sostiene que en el año 2006 el IMARPE estimó que el rendimiento máximo sostenible (RMS) de la pesquería de anchoveta era de 8 millones de TM y fijó la cuota total de captura (CTC) en 5.9 millones de toneladas para el año 2006. Dentro de este contexto según Paredes y Gutiérrez (2008 pp. 28), la magnitud del exceso de flota es significativamente alto: fluctúa entre 60 % y 78 %; lo que quiere decir que el tamaño de la capacidad de bodega de la flota actual representaba en el año 2008 entre 2.5 y 4.6 veces el nivel óptimo.

3.2. Sobredimensionamiento de las plantas de harina y aceite de pescado

Con respecto al ordenamiento de las plantas de harina y aceite de pescado, inicialmente en el año 2001, Paredes y Gutiérrez (2008 p. 17) precisan que mediante Resolución Ministerial No 218- 2001-PE de fecha 28 de junio de 2001 se prohibió la instalación y aumento de la capacidad de las plantas de harina de pescado estándar y de alto contenido proteico. Más adelante, mediante Resolución Ministerial No. 449-2003-PRODUCE de fecha 13 de Noviembre de 2003, debido a la alta contaminación y presión ambiental se prohibió el traslado físico o cambio de ubicación de los establecimientos industriales pesqueros para el desarrollo de actividades de consumo humano indirecto hacia los puertos o bahías y zonas o áreas de influencia de Paita, Sechura, Chimbote, Coishco, Samanco, Huacho, Chancay, Callao y Pisco (Paracas). Téngase en cuenta que según Paredes y Gutiérrez (2008 p. 18) los Programas de Adecuación de y Manejo Ambiental (PAMA) y los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) ya habían sido establecidos en 1994 e implementados en el sector pesca a partir de 1995. Posteriormente mediante Resolución Ministerial No. 047-2004-PRODUCE, se prohibió el traslado físico o cambio de ubicación de plantas procesadoras a los puertos de Malabrigo. Finalmente, en marzo del 2008 mediante Resolución Ministerial No.395-2008-PRODUCE la prohibición se extendió hacia todo el litoral.

De manera similar, Paredes y Gutiérrez (2008 p. 29) procedieron a calcular el exceso de capacidad de planta, considerando condiciones favorables de desembarque constante y sin presencia del FEN. La capacidad total de procesamiento de las plantas en ese tiempo alcanzaba las 8,904 TM de pescado por hora; si se supone que las plantas pueden operar los 180 días de pesca a niveles de eficiencia de 80 % y 60 % , se concluye que podrían procesar entre 30.8 y 23.1 millones de TM de pescado por año, respectivamente. En base a este análisis concluyen que el exceso de capacidad instalada es muy alto: se encuentra en un rango que va del 65 % al 80 %, lo que implica que la capacidad de procesamiento al año 2008 actual representaba entre 3 y 5 veces el tamaño óptimo.

A fines del año 2007, según Paredes y Gutiérrez (2008 pp. 25-26) el Perú contaba con 145 plantas de harina de pescado activas, con una capacidad de procesamiento total de 8,909 TM/hr. Las plantas pueden clasificarse en tres tipos, según la tecnología utilizada: el primer tipo de plantas son las convencionales (FAQ), que utilizan el secado bajo el fuego directo y obtienen harina estándar; las segundas, son las de alto contenido proteico (ACP) que mediante un proceso de secado indirecto del pescado (vapor y aire caliente), obtienen harinas con un mayor nivel de proteínas y digestibilidad, (harinas prime y super prime). El tercer tipo de plantas son las residuales, que procesan los residuos y descartes de especies hidrobiológicas generados en los desembarcaderos pesqueros y en las plantas de

procesamiento de consumo humano directo. En la industria pesquera peruana, los tres tipos de plantas antes descritos representaban el 57 %, 28 % y 15 %, respectivamente, del total de plantas harineras. En términos de capacidad de procesamiento, estas tres categorías representaban el 58 %, 40 % y 2 %, respectivamente.

En la **Tabla 1**, Paredes y Gutiérrez (2008 p. 26) en base a información de la SNP y PRODUCE establecen los porcentajes de cada uno de estos tres tipos de plantas en el año 2007.

Paredes y Gutiérrez (2008 p. 29) advierten que es importante notar que el sobredimensionamiento de la flota y de la capacidad de procesamiento (plantas), podría ser aún mayor que el sugerido por estos estimados, ya que estos últimos se basan en el supuesto que ambas actividades (pesca y procesamiento), tras la reducción en su capacidad instalada, continuarían trabajando al mismo nivel de eficiencia que en la actualidad.

Tabla 1. Plantas de harina de pescado en el 2007

Plantas	Número	Número Capacidad t/hr	Número Capacidad t/%
Convencional (FAQ)	82	5,170	58
Alto contenido proteico	40	3,579	40
Residual	23	160	2
TOTAL	145	8,909	100

Fuente: Paredes y Gutiérrez (2008 pp. 26) en base a información de la SNP y PRODUCE

Sin embargo, lo que no han tomado en cuenta en este cuadro es que existen una serie de plantas clandestinas de elaboración de harina de pescado que operan con total impunidad a vista y paciencia de las autoridades. Como muestra tenemos que en el año 2006 sólo en Paracas se detectaron ocho plantas clandestinas que elaboran harina de pescado en condiciones insalubres por lo que el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y la organización multisectorial Pro Paracas solicitaron de manera conjunta a las municipalidades de Pisco y Paracas información pormenorizada de la situación de esas instalaciones.¹⁴ Lo paradójico del asunto es que el jefe de la Reserva Nacional de Paracas, José Carlos Yovera, asegura que "desconocía que haya actividades clandestinas de procesamiento de harina de pescado en la zona de amortiguamiento de la reserva". Asimismo la Dirección Regional de Producción de Pisco asegura que no tenía información al respecto.¹⁵ Lamentablemente este escenario en la actualidad ha empeorado y no solo ocurre en Pisco sino al nivel nacional. Para muestra podemos indicar que En Chimbote, las harineras ilegales se encuentran en un área conocida como "Guadalupito", en el límite del departamento de Áncash con La Libertad, por lo que urge una mayor fiscalización del Ministerio de la Producción.¹⁶

¹⁴ Publicado el 13 de octubre de 2006 en la Revista digital AQUA: Pesca + Acuicultura.

<http://www.aqua.cl/2006/10/13/piden-informacion-sobre-plantas-de-harina-de-pescado-clandestinas-en-peru/>

¹⁵ Publicado el 16 de octubre de 2006 en la Revista digital AQUA: Pesca + Acuicultura

<http://www.aqua.cl/2006/10/16/autoridades-desconocian-fabricas-clandestinas-de-harina-de-pescado/>

¹⁶ El pampón junto al aeropuerto de la Fuerza Aérea en Pisco es, inexplicablemente, tierra de nadie. En temporada de pesca, en esta explanada humean y contaminan impunes la mayoría de las 32 fábricas ilegales de harina de pescado que existen en Pisco, según confirma el alcalde de la caleta de San Andrés, Juan

3.3. Legalización de la flota de madera y su influencia

Después de la desaparición de la sardina en los años 90 y la recuperación de la anchoveta, los pescadores de la zona norte del país que se dedicaban a la pesca de sardina, empleando embarcaciones de madera conocidas como "vikingas" iniciaron una nueva etapa de negocio abasteciendo de anchoveta para la industria de la harina de pescado¹⁷. Es así que en el año 1998, a pesar de que la Resolución Ministerial No. 781-97-PE de fecha 3 de diciembre de 1997, había declarado a los recursos anchoveta y sardina como plenamente explotados, mediante la Ley No. 26920 estas embarcaciones vikingas fueron formalizadas obteniendo su permiso de pesca.

Con esta norma, Paredes y Letona (2013 pp. 17) afirman que se abrió una puerta, a efecto de que las embarcaciones de madera de entre 32.6 m³ hasta 110 m³ de capacidad de bodega -denominadas "vikingas"- solicitasen directamente, el permiso de pesca de anchoveta para consumo humano indirecto, con la sola presentación de determinados requisitos documentales y una inspección de la nave.¹⁸

Paredes y Gutiérrez (2008 pp. 17) consideran que la prolongación de la vigencia de esta norma, permitió que el número de embarcaciones que debían formalizarse se eleve de 82 embarcaciones en 1998 a cerca de 600 en el 2003, mientras que su capacidad de bodega se incrementó en casi nueve veces durante el mismo periodo y representaba aproximadamente el 15 % del total de la capacidad de bodega de la flota peruana; e incluso señalan que hoy existen solicitudes vinculadas a esta Ley que vienen siendo evaluadas en PRODUCE por mandato expreso de jueces, que no hacen sino agravar la situación.

Vergara Mata. El alcalde prefiere no visitar esta pampa, situada a tan sólo 5 minutos en vehículo del municipio. "Ahí te sacan a balas", confiesa. "Contratan a delincuentes como seguridad". El Ministerio de la Producción, el Ministerio Público y la Policía han realizado operativos pero no han logrado entrar en estas plantas, ni mucho menos ubicar a sus dueños.

Investigación : "El laberinto de la harina negra" Publicado en el Diario La república el Jueves, 11 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.larepublica.pe/11-04-2013/produccion-de-harina-de-pescado-el-laberinto-de-la-harina-negra>

¹⁷ PAD – ESCUELA DE DIRECCION UNIVERSIDAD DE PIURA: "Realidad Pesquera de la Flota Industrial de madera - Mitos y Verdades" Piura. 2008

¹⁸ De acuerdo a la RESOLUCION MINISTERIAL N° 130-2002-PRODUCE de fecha 22 de octubre de 2002 se estableció el procedimiento para el permiso de pesca correspondiente o su ampliación lo podrían solicitar ante la Dirección Nacional de Extracción y Procesamiento Pesquero del Ministerio de la Producción o ante las Direcciones Regionales de Pesquería, en un plazo de noventa (90) días calendarios, de publicación de la presente norma, cuyos requisitos son:

Solicitud dirigida al Director Nacional de Extracción y Procesamiento Pesquero del Ministerio de la Producción o al Director Regional de Pesquería correspondiente, según sea el caso: Personas naturales: copia simple del documento de identidad.; Personas jurídicas: copia simple de la Escritura de Constitución Social inscrita en el registro correspondiente. Copia legalizada notarialmente del Certificado de Matrícula vigente. Copia legalizada notarialmente del Certificado Nacional de Arqueo emitido por la autoridad marítima, en el cual se consigne la capacidad de bodega en metros cúbicos (m³). Pago por inspección técnica para verificar las características y la operatividad de la embarcación pesquera por la Dirección Nacional de Extracción y Procesamiento Pesquero o la Dirección Regional de Pesquería, según corresponda (0.025 UIT) por día inspector. El interesado deberá además sufragar los gastos de traslado, de ser el caso. Características técnicas de la embarcación según Formato N° 1, con carácter de declaración jurada. Declaración jurada comprometiéndose a efectuar el pago de derechos por explotación de recursos hidrobiológicos, de acuerdo a lo establecido para cada pesquería. Declaración jurada comprometiéndose a instalar los equipos del SISESAT. Constancia de pago por derechos de trámite (9 % de la UIT). Constancia de pago por publicación de Resolución (1 % de la UIT, 1ra. Instancia o por cada medio impugnativo que se interponga)

Luego, Paredes y Gutiérrez (2008 pp. 25) precisan que resulta paradójico que este crecimiento se dio en un contexto en que se aprobaron normas para formalizar y ponerle un coto al crecimiento de la flota informal destinada a la pesca para CHI (Consumo Humano Industrial), dado que la Ley N°. 26920 y las ampliaciones para el registro de la flota vikinga, permitieron que el número de embarcaciones ilegales que se estaba legalizando creciese de manera desmesurada, lo cual fue claramente en contra del espíritu de la ley y se vio facilitado por diversos artificios administrativos y legales que podrían estar vinculados a actos de corrupción.

Sin embargo, de mi experiencia personal en la Procuraduría Pública del Ministerio de Producción, puedo dar fe que lo que realmente sucedió es que, de acuerdo a lo establecido en la Resolución Ministerial N° 130-2002-PRODUCE, el plazo para interponer la solicitud de permiso de pesca al amparo de la Ley No. 26920 era de noventa (90) días calendarios, contados a partir del día siguiente de la publicación de la dicha norma, es decir, el plazo vencía indefectiblemente el 21 de enero de 2003 y muchos armadores que se confiaron y esperaron a última hora, presentaron sus solicitudes incompletas y no las subsanaron dentro del plazo legal de dos días correspondiente, lo que determinó que su solicitud se tenga por no presentada. Estos mismos armadores dejaron pasar varios años para pedir nuevamente a la administración que evalúe su solicitud primigenia, a pesar de que sabían perfectamente que el plazo para acogerse a los alcances de la Ley 26920 había vencido indefectiblemente el 21 de enero de 2003 y el plazo para subsanar cualquier omisión había vencido también el 23 de enero de 2003, alegando que la administración ha vulnerado su derecho al debido procedimiento y su derecho de petición el cual debió ser atendido, lo cual en la mayoría de los casos no era cierto puesto los armadores no acreditaban haber subsanado los requisitos dentro del plazo concedido, ni tampoco interpusieron los recursos administrativos contra lo que consideraron una arbitrariedad de la administración, dentro de los 15 días de ocurrido este hecho y esperaron varios años para pretender sorprender a la administración con un ejercicio abusivo del derecho de petición, por lo que resultaba aplicable el art. 103 de la misma carta magna que consagra que "la Constitución no ampara el abuso del derecho." Sin embargo, varios centenares de casos como estos aún se ventilan en el poder judicial.

Dentro de este contexto, en la **Tabla 2** se muestra los permisos de pesca otorgados por el Ministerio de la Producción para embarcaciones de madera entre los años 2003 y 2013 son los siguientes:

Tabla 2. Permisos de pesca en los años 2013

AÑO	TOTAL DE PERMISOS DE PESCA OTORGADOS	TOTALIDAD DE CAPACIDAD DE BODEGA (m3)	MODALIDAD	
			POR TRAMITE REGULAR	POR MEDIDA CAUTELAR
2003	75	7194,89	75	0
2004	6	408,69	6	0
2005	9	628,15	7	2
2006	25	2898,74	3	22
2007	23	1997,00	6	17
2008	13	1277,47	8	5
2009	13	1093,64	10	3
2010	17	1525,36	10	7
2011	10	914,74	8	2
2012	10	1012,91	9	1
2013	12	1077,52	11	1
TOTAL	213	20029,11	153	60

Fuente: Elaboración Propia en base a la Información otorgada por la Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Indirecto.

De este cuadro podemos sacar las siguientes conclusiones: 1) Que a través de la Ley 26920 se consiguió la legalización de 213 embarcaciones más de madera que significan un total de 20,029.11 m³ de capacidad de bodega, que incrementaron significativamente el esfuerzo pesquero. 2) Que de esas 213 embarcaciones, 60 de ellas, es decir el 28 %, obtuvieron su permiso de pesca a través de una medida cautelar, lo que en si revela una intromisión innecesaria del Poder Judicial en la adjudicación de permisos de pesca lo cual es una competencia exclusiva de la administración, esto es, del Ministerio de la Producción. 3) Que este 28 % equivale a 5,608.12 m³ de capacidad de bodega que excedían la cuota formal establecida por el Ministerio de la Producción, en base a las recomendaciones del IMARPE, por lo que el impacto en la sostenibilidad del recurso, de estos permisos obtenidos irregularmente, viene reflejado en el tiempo que estas medidas cautelares estuvieron vigentes.¹⁹

3.4. Rol de los pescadores artesanales

¹⁹ Es por esta razón que fue prioridad de algunos Procuradores del Ministerio de la Producción, combatir estas medidas cautelares. Sin embargo, mediante la Ley 29639 publicada el 24 de diciembre de 2010 que regula el otorgamiento de medidas cautelares referidas al uso, aprovechamiento, extracción o explotación de recursos naturales hidrobiológicos, se exigía a los beneficiarios de una medida de esta naturaleza que se presente una contracautela consistente en una carta fianza incondicional, irrevocable y de realización automática, con una vigencia de dos (2) años prorrogables, otorgada por una entidad de primer orden supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, cuyo importe sea igual o mayor al monto del valor del producto a obtenerse, a fin de garantizar el eventual resarcimiento de los daños y perjuicios que pueda irrogar la ejecución de la medida, bajo responsabilidad. Luego el 9 de mayo del 2012 fue publicada la Resolución Administrativa N° 188-2012-P/PJ, emitida por la Presidencia del Poder Judicial. se resuelve: “Exhortar a los jueces de la República a dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1084 que regula la intervención litisconsorcial del Ministerio de la Producción en todos los procesos en los que se discuta la titularidad de una permiso de pesca, el derecho de sustitución de bodega, el límite máximo de captura por embarcación y, en general, cualquier autorización, permiso o derecho que involucre la explotación de los recursos hidrobiológicos. Asimismo, a aplicar debidamente la Ley N° 29639 referente al otorgamiento de medidas cautelares relacionadas al uso, aprovechamiento, extracción o explotación de recursos naturales”.

Hasta ahora hemos hablado fundamentalmente de la flota industrial anchovetera y de la flota de menor escala de embarcaciones de madera denominadas "vikingas". Sin embargo junto con estas flotas han venido operando en la extracción del recurso anchoveta embarcaciones artesanales con capacidad de bodega inferior a los 32.6 m³, las cuales han tenido un rol muy importante en el periodo que estamos estudiando.

En primer lugar debemos señalar que la actividad pesquera artesanal se encuentra regulada en el capítulo cuarto, título cuarto de la Ley General de Pesca, que establece en sus artículos 32 y 33 lo siguiente:

Artículo 32.- El Estado propicia el desarrollo de la actividad pesquera artesanal, así como la transferencia de tecnología y la capacitación de los pescadores artesanales, otorgando los incentivos y beneficios previstos en las pertinentes disposiciones legales.

Artículo 33.- Resérvase a la pesca artesanal, el ejercicio de las actividades extractivas dentro de las siguientes áreas medidas desde las líneas base, que fije el Ministerio de Pesquería.

Por su parte el Reglamento de la Ley General de Pesca regula un poco más en detalle esta actividad. Así en su artículo 59 define la actividad artesanal como aquella en la cual predomina el trabajo manual, siempre que el producto de su actividad se destine preferentemente al consumo humano directo:

Artículo 59.- Definición de actividad artesanal extractiva o procesadora

En aplicación de lo dispuesto en el Artículo 36 de la Ley se considera actividad artesanal extractiva o procesadora, la realizada por personas naturales, grupos familiares o empresas artesanales, que utilicen embarcaciones artesanales o instalaciones y técnicas simples, con predominio del trabajo manual, siempre que el producto de su actividad se destine preferentemente al consumo humano directo.

Nótese que la norma exige que **el producto de su actividad se destine "preferentemente" al consumo humano directo**. Sin embargo en la realidad esto no se ha dado por cuanto en el caso de la anchoveta el producto de la actividad se ha destinado preferentemente a la producción de harina de pescado por ser más rentable para el pescador artesanal.²⁰

²⁰ El empresario conservero Walter Regalo Quijano afirma que en Chimbote "los conserveros netos, que no tienen planta de harina de residuos, pagan hasta \$150 dólares americanos por tonelada de Anchoveta, porque sencillamente el mercado no da para más,...las verdaderas plantas conserveras en el mes de mayo han trabajado sólo un promedio de 3 días y han utilizado casi 800 TM,- por lo que - si alguien compró la pesca a \$170 y \$180, dicha materia prima con seguridad no fue destinada al CHD, sino a las plantas de reaprovechamiento y de residuos."

En el caso de la Anchoveta artesanal, a pesar de existir un contundente marco legal a favor de la conservería, parecería que los únicos beneficiados son las plantas de reaprovechamiento y de residuos, porque simplemente no hay una fiscalización adecuada de parte de las autoridades de DISEGCOVI Lima y de las DIREPROs. Precisamente uno de los decretos supremos que los empresarios conserveros han defendido fue el 017-2011-PRODUCE, que sólo beneficia " a los Establecimientos Industriales Pesqueros que procesen Anchoveta para Consumo Humano Directo permitiéndoles destinar hasta el 40 % del total recibido del referido recurso que no haya sido considerado para el proceso, a la elaboración de harina residual". otros favorecidos son los Armadores Artesanales o de Menor Escala quienes alevosamente estarían descartando el 100 % del producto desde los muelles, todo por un mejor precio que obviamente no es para el CHD. Esta norma -según Regalo Quijano- "estaría enriqueciendo las únicas cuatro plantas reaprovechadoras de residuos sólidos que existen en Áncash, en claro detrimento de la industria conservera."

Luego en su artículo 63 define como zona reservada para esta actividad entre las cero y las cinco millas marinas y establece las condiciones para operar en esta zona:

Artículo 63.- Zona reservada para la actividad pesquera artesanal y de menor escala

63.1 Sin perjuicio del desarrollo de la maricultura, la zona adyacente a la costa comprendida entre las cero y cinco millas marinas está reservada para el desarrollo de la actividad pesquera artesanal y de menor escala, conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 017-92-PE.

63.2 En dicha área reservada, está prohibido el uso de artes y aparejos de pesca que modifiquen las condiciones bioecológicas del medio marino, tales como redes de arrastre de fondo, redes de cerco industriales, rastras y chinchorros mecanizados.

Esta norma siempre ha generado polémica puesto que los armadores industriales manifiestan que no tiene ningún sustento técnico ya que no existe ningún estudio que garantice que la zona reservada sea una zona reproductiva y que lo único que se consigue con una norma como esta es que no se aproveche al máximo un recurso tan abundante. Mientras tanto los pescadores artesanales sostienen que el uso de artes y aparejos de pesca tales como redes de arrastre de fondo o redes de cerco industriales en esta zona efectivamente modifican las condiciones bioecológicas del medio marino, y provocan la depredación de nuestro mar. Además señalan que la presencia de embarcaciones de grandes proporciones en esta zona aparte de constituir un riesgo de volcaduras de las pequeñas embarcaciones artesanales interfieren en su actividad.

En cuanto a los permisos de pesca el Artículo 64 establece que los permisos de pesca para embarcaciones pesqueras artesanales serán otorgados para todas las especies hidrobiológicas, siempre que sean destinadas al consumo humano directo y que para la extracción utilicen artes y aparejos de pesca adecuados. Y en cuanto al pago de derechos de pesca el Artículo 65 establece que las personas naturales y jurídicas dedicadas a la actividad pesquera artesanal se encuentran exoneradas del pago de los derechos por concesiones, autorizaciones, permisos de pesca y licencias.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 118.1 El Ministerio de Pesquería es el órgano competente, a nivel nacional, para otorgar concesiones, autorizaciones, permisos de pesca y licencias, sin embargo el artículo 118.2 establece que podrá delegar esta facultad en las dependencias regionales de pesquería mediante Resolución autoritativa expresa, la misma que especificará el alcance de la facultad delegada. Luego el artículo 118.3 establece que las concesiones, autorizaciones, permisos de pesca y licencias de las diferentes actividades pesqueras serán otorgadas por las direcciones nacionales correspondientes, constituyendo éstas la primera instancia administrativa y el Viceministro, la segunda y última instancia administrativa.

Por su parte el artículo 192 numeral 4 de la Constitución Política del Perú señala que.

Artículo 192.- Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su

responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Son competentes para:

4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.

Estas competencias constitucionales han sido recogidas en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales que en su art. 9 literales d y g señala que :

Artículo 9.- Competencias constitucionales

Los gobiernos regionales son competentes para:

d) Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.

g) Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a Ley.

Según Galarza y Kamiche (2014) las responsabilidades en temas de pesca artesanal para los Gobiernos regionales parten desde los Objetivos de la Ley de Bases de la Descentralización contenidos en su artículo 6 y se manifiestan a través de las competencias que el Gobierno nacional transfiere a los Gobiernos regionales y locales, debido al principio de subsidiaridad establecidas en el artículo 14 de la referida ley y se concretan en la funciones específicas en materia pesquera contenidas en su artículo 52 que sintetizamos en la **Tabla 3**:

Tabla 3.

Materia	Funciones específicas
Pesquera	Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y las políticas en materia pesquera y de producción acuícola de la región
	Administrar, supervisar y fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros bajo su jurisdicción.
	Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos bajo su jurisdicción
	Promover la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las medianas, pymes y unidades productivas orientadas a la exportación
	Desarrollar e implementar sistemas de información y poner a disposición de la población información útil referida a la gestión del sector
	Promover, controlar y administrar el uso de los servicios de infraestructura de desembarque y procesamiento pesquero de su competencia, en armonía con las políticas y normas del sector, a excepción del control y la vigilancia de las normas sanitarias sectoriales, en todas las etapas de las actividades pesqueras
	Verificar el cumplimiento y la correcta aplicación de los dispositivos legales sobre control y fiscalización de insumos químicos con fines pesqueros y acuícolas, de acuerdo a la ley de la materia
	Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes
	Promover la investigación e información acerca de los servicios tecnológicos para la preservación y protección del medioambiente
	Velar y exigir el adecuado cumplimiento de las normas técnicas en materia de pesquería. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes.
	Vigilar el estricto cumplimiento de las normas vigentes sobre pesca artesanal y su exclusividad dentro de las cinco millas marinas. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes

Fuente: Objetivos de la Ley de Bases de la Descentralización contenidos en su artículo 6.

Coincidimos con estas autoras en que los gobiernos regionales tienen todos los elementos normativos para cumplir funciones de promoción en las actividades de extracción, procesamiento y comercialización de los recursos pesqueros. Actualmente, dichas funciones están asignadas a las Direcciones Regionales de Producción, las cuales deben seguir los lineamientos de política del Ministerio de la Producción, pero es el Gobierno regional quien asigna los recursos financieros y humanos para su accionar. Para que se cumplan estos objetivos es importante la coordinación interinstitucional.

Así, mediante una interpretación sistemática de estas normas con la ley general de Pesca y su reglamento se entiende que los gobiernos regionales si tenían facultades delegadas para otorgar los permisos de pesca a las embarcaciones pesqueras artesanales, algunos de los cuales eran para la extracción del recurso anchoveta.

El tema es que así como se ha dado un sobredimensionamiento de la flota industrial anchovetera, la flota artesanal anchovetera también ha ido creciendo considerablemente, lo que también ha contribuido a la sobre explotación del recurso. Y esto se debe a que en

muchas ocasiones los gobiernos regionales han otorgado permisos de pesca excediendo las facultades otorgadas por el Ministerio de la Producción o sin que las embarcaciones cumplan con los requisitos técnicos establecidos de acuerdo a tipo de pesquería y al recurso que deseaban extraer. A eso se suma una serie de actos de corrupción en algunos gobiernos regionales que prácticamente negociaban permisos de pesca. Pero lo que resulta más grave es que el 28 de febrero del 2009 se publicó la Resolución Ministerial N° 100-2009-PRODUCE, la misma que entre sus considerandos contempló lo siguiente:

“Que, asimismo, la Dirección Regional de la Producción del Gobierno Regional de Ancash propone, disponer que la extracción de anchoveta para consumo humano directo se ejerza sólo por embarcaciones pesqueras artesanales debidamente registradas en las DIREPROs respectivas y se establezca el máximo de almacenamiento y descarga, entre otras medidas”, y atendiendo este “pedido urgente” de la DIREPRO ANCASH resolvió en su Artículo 1°: “Establecer que los armadores de embarcaciones pesqueras artesanales sólo podrán realizar actividad extractiva sobre el recurso anchoveta si cuentan con permiso de pesca vigente, sus embarcaciones tengan bodegas insuladas y cajas de hielo y se encuentren registradas en las Direcciones o Gerencias Regionales de la Producción de los Gobiernos Regionales del litoral de su zona de pesca”.

A partir de la publicación de esta norma, la DIREPRO ANCASH registró una serie de embarcaciones que sin cumplir los requisitos obtenían sus permisos de una manera tan escandalosa, que la flota permitida pasó de menos de 100 a 237 naves, lo que originó inclusive que diferentes dirigentes artesanales denunciaran públicamente la existencia de naves clonadas y un exagerado número de embarcaciones registradas, así como los pagos indebidos que se hacían y que iban desde 10,000 dólares hasta 20 mil por embarcación artesanal para ser considerada en dicho registro, según constan en publicaciones de diarios locales de esa fecha.²¹

De acuerdo a los resultados generales de la II Encuesta Estructural de la Pesquería Artesanal en el Litoral Peruano²² elaborada por IMARPE (2004-2005) se ha observado un crecimiento de 34 % en la población de pescadores artesanales (de 28.082 en 1995 pasaron a 37.727 en 2005). Asimismo en 1995, las artes de pesca más empleadas fueron las redes cortina (40,2 %), pinta (20,6 %) y cerco (14,4 %), mientras que 9 años después, en la II ENEPA, se mantiene el mismo orden de importancia las artes: cortina (33 %), pinta (19,6 %), cambia el buceo por compresora (13,7 %) con el cerco (12,3 %). Tomando en cuenta que las redes de cerco son las artes empleadas en la captura de anchoveta podemos concluir que aproximadamente 4640 pescadores artesanales se han estado dedicando a la captura de anchoveta en el año 2005.

En conclusión tenemos que al sobredimensionamiento de la flota industrial anchovetera se suma el sobredimensionamiento de la flota artesanal anchovetera, la que se ha incrementado vertiginosamente en medio de una normatividad complaciente y un manejo irregular de los permisos de pesca por algunos gobiernos regionales. Esto sumado al hecho

²¹ CÓRDOVA PONCE, Cesar: “CON FACULTADES REGIONALES ESTABLECIERON ILEGAL NEGOCIO” Denuncia Publicada el 22/10/2009 en el Foro Oannes. Disponible en <http://lista.oannes.org.pe/pipermail/oannes-oannes.org.pe/20121022/011810.html>

²² Instituto del Mar del Peru - Unidad de Estadística y Pesca Artesanal: Resultados Generales de la II Encuesta Estructural de la Pesquería Artesanal en el Litoral Peruano II ENEPA 2004-2005. Disponible en : http://www.imarpe.pe/imarpe/archivos/informes/imarpe_ii_enepa_web.pdf

de que, ni el sistema de cuotas globales ni el actual de cuotas individuales de pesca toman en cuenta a la flota artesanal y a las deficiencias de fiscalización y control por parte de los gobiernos regionales, ha contribuido a la sobreexplotación del recurso.

3.5. Tratamiento de las infracciones al ordenamiento pesquero de la anchoveta

El Decreto Ley No 25977 Ley General de Pesca promulgado el 7 de Noviembre de 1992 establece las reglas básicas de funcionamiento del sector pesquero, estableciendo los Planes de Ordenamiento Pesquero, a ser implementados por el Ministerio de Pesquería, con el fin de garantizar la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos, estableciendo en el artículo 76 (Capítulo I del Título XI) una serie de prohibiciones:

Artículo 76.- Es prohibido:

1. Realizar actividades pesqueras sin la concesión, autorización, permiso o licencia correspondiente, o contraviniendo las disposiciones que las regulan.
2. Extraer, procesar o comercializar recursos hidrobiológicos no autorizados, o hacerlo en zonas diferentes a las señales en la concesión, autorización, permiso o licencia, o en áreas reservadas o prohibidas.
3. Extraer, procesar o comercializar recursos hidrobiológicos declarados en veda o de talla o peso menores a los establecidos.
4. Utilizar implementos, procedimientos o artes y aparejos de pesca no autorizados, así como llevar a bordo o emplear aparejos o sistemas de pesca diferentes a los permitidos.
5. Extraer especies hidrobiológicas con métodos ilícitos, como el uso de explosivos, materiales tóxicos, sustancias contaminantes y otros elementos cuya naturaleza ponga en peligro la vida humana o los propios recursos hidrobiológicos; así como llevar a bordo tales materiales.
6. Abandonar en las playas y riberas o arrojar al agua desperdicios, materiales tóxicos
7. Destruir o dañar manglares y estuarios.
8. Transbordar el producto de la pesca o disponer de él sin previa autorización antes de llegar a puerto.
9. Contravenir o incumplir las normas de sanidad, higiene y seguridad industrial calidad y preservación del medio ambiente en el procesamiento y comercialización de productos pesqueros.
10. Suministrar informaciones incorrectas o incompletas a las autoridades nacionales o negarles acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera cuya presentación se exija.
11. Incurrir en las demás prohibiciones que señale el Reglamento de esta Ley y otras disposiciones legales complementarias.

El numeral 11 del artículo 76 de la Ley General de Pesca aplica la técnica legislativa de la remisión o más conocida como la habilitación en blanco por cuanto se remite a las demás prohibiciones *“que establezca el reglamento de esta ley y otras disposiciones legales complementarias”*; es decir, le confiere excepcionalmente a la administración, la facultad de establecer nuevas infracciones sin exceder lo establecido por una norma habilitante de primer orden, a fin de no vulnerar el principio de división de poderes.

En ese sentido el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE en el Capítulo II de su Título XI denominado Infracciones y Sanciones ha

desarrollado el tema de la Infracciones administrativas, entre las cuales queremos referirnos a las de:

“Exceder los porcentajes establecidos de captura de ejemplares en tallas menores a las contempladas para cada recurso hidrobiológico y los de la captura de la fauna acompañante” (art.134.1); “realizar faenas de pesca sin contar con medios o sistemas de preservación a bordo, o tenerlos total o parcialmente inoperativos, cuando conforme a la normatividad pesquera, éstos sean exigidos” (art.134.2); “la construcción en el país o el internamiento de embarcaciones pesqueras de mayor y menor escala destinadas a realizar faenas de pesca con bandera nacional, sin contar con la autorización previa de incremento de flota”(art.134.7); “incrementar la bodega de la embarcación pesquera sin contar con la autorización correspondiente” (art.134.8); “realizar faenas de pesca sin contar con el correspondiente sistema de seguimiento satelital, o con éste en estado inoperativo” (art.134.11); Operar plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado o sistemas de tratamiento de residuos y desechos, sin contar con equipos eficientes de tratamiento de efluentes de acuerdo a su capacidad instalada; o teniéndolos no utilizarlos.” (art.134.16); “Construir establecimientos industriales destinados al procesamiento de recursos hidrobiológicos, instalar plantas de procesamiento o incrementar capacidades de producción sin la correspondiente autorización” (art.134.19); “Secar a la intemperie desechos sólidos provenientes de la actividad pesquera”. (art.134.21); “Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realicen el personal de IMARPE y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección Nacional de Medio Ambiente u otras personas con facultades delegadas por el Ministerio de Pesquería. (art.134.21) así como la verificación de la instalación y operatividad de los equipos del Sistema de Seguimiento Satelital que realice el personal del Ministerio de Pesquería, de las Direcciones Regionales de Pesquería o de otras personas con facultades delegadas por el Ministerio” (art.134.26); “Retirar la plataforma baliza del SISESAT del lugar de la embarcación donde fue instalado sin autorización.” (art.134.30); “Extraer recursos hidrobiológicos suplantando la identidad de otra embarcación que cuente con permiso de pesca utilizando para el efecto una embarcación sin permiso de pesca o con permiso de pesca suspendido” (art.134.40); “ Incumplir los requisitos técnicos y metrológicos para los instrumentos de pesaje exigidos en las Resoluciones Ministeriales N°s 223-2001-PE y 358-2004-PRODUCE o las demás normas que las modifiquen o sustituyan” (art.134.45)

Adicionalmente mediante Decreto Supremo No 008-2002-PE de fecha 27 de Junio de 2002 se aprobó el Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, el mismo que en su artículo 29 tipificaba las nuevas infracciones graves las mismas que merecerían prioridad y especial atención por parte de la DINSECOVI o las Comisiones Regionales de Sanciones. Cabe indicar que entre los años 2003 y 2004 estas normas se fueron modificando por cuanto la realidad rebasaba lo que se había regulado ya que siempre se hacía necesario dictar normas más precisas. Lo concreto es que todas estas infracciones graves, de una u otra forma, afectaban directamente la sostenibilidad del recurso anchoveta.

La llamada “carrera olímpica” según Paredes y Gutiérrez (2008 p. 19) provocó que por muchos años algunos malos empresarios dedicados a una serie de actividades pesqueras

ilegales, cometieran reiteradamente este tipo de infracciones graves, estimándose que el volumen ilegalmente capturado representó el 20 % del stock oficial en el año 2003.

Para enfrentar tal estructura de ilegalidad, mediante Decreto Supremo. No. 026-2003-PRODUCE de fecha 12 de setiembre de 2003 se aprueba Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital-SISESAT que sería de aplicación a las embarcaciones pesqueras de mayor escala y para las embarcaciones de madera con permiso de pesca vigente al amparo de la Ley N° 26920. Asimismo se dicta el Decreto Supremo No. 027-2003-PRODUCE de fecha 3 de octubre de 2003 se aprueba el Programa de Vigilancia y Control de Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo que establece un control más estricto de los volúmenes de pesca en los puntos de desembarque en todo el litoral, que se complementa la vigilancia electrónica del sistema de pesaje. Es decir que, a pesar de que la tipificación de las infracciones tanto en el Reglamento de la Ley del Pesca como en el Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, era sumamente detallista, sin embargo no se podía evitar la pesca ilegal. Con la implementación del Sistema de Seguimiento Satelital - SISESAT y del Programa de Vigilancia y Control de Pesca y Desembarque, se crearon nuevas infracciones que dieron lugar a la modificación del Decreto Supremo. No. 026-2003-PRODUCE y del Decreto Supremo No. 027-2003-PRODUCE.

A tal fin, el gobierno de Alejandro Toledo contrató en el año 2004 a la certificadora privada SGS para implementar dicho programa y entregar el reporte estadístico a las autoridades respectivas. Los productores privados, luego, acordaron pagar el servicio de SGS en función al peso del pescado capturado.

Asimismo, en el año 2006, mediante Decreto Supremo 008-2006-PRODUCE, se volvió obligatorio en toda la flota pesquera tener instalado el Sistema de Seguimiento Satelital, SISESAT que permite a las autoridades localizar geográficamente a cada una de las embarcaciones. Si bien se ha considerado estos esfuerzos como un paso importante en el control y cumplimiento de las normas, PAREDES y GUTIERREZ et al (2008 pp. 19) aún se producen violaciones a las normas (p.e., embarcaciones que colocan su GPS en lanchas pequeñas mientras pescan en zonas restringidas o captura de especies prohibidas o con aparejos no autorizados). Es decir a pesar de los esfuerzos por combatir la pesca ilegal estableciendo nuevas infracciones que integren estos nuevos elementos como el Sistema de Seguimiento Satelital o el Programa de Vigilancia y Control de Pesca y Desembarque, los malos armadores pesqueros siempre se las han ingeniado para "sacarle la vuelta a la ley". No obstante ello, se han impuesto sanciones importantes a los infractores, pero se ha tenido que evaluar en base a la casuística la necesidad de reestructurar todo el marco normativo sancionatorio existente en el sector pesca.

Es por ello que mediante Decreto Supremo No 015-2007-PRODUCE de fecha 14 de Agosto de 2007 se modifica íntegramente el art. 134 del Reglamento de las Ley General de Pesca.

Pero, qué novedades traía el Decreto Supremo No 015-2007-PRODUCE, respecto a su predecesor. Ciertamente esta norma es todo un elogio a la imaginación puesto que se establecieron nuevas infracciones, tales como:

“Operar plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado o sistemas de tratamiento de residuos, descartes y desechos, sin contar con equipos adecuados de tratamiento de efluentes de acuerdo a su capacidad instalada y a la normativa

ambiental vigente”; “Operar plantas de procesamiento de productos para consumo humano directo sin contar con sistemas de disposición de residuos y desechos, o teniéndolos no utilizarlos”; “Procesar sin instalar la primera y/o segunda fase de equipos de tratamiento de agua de bombeo, tenerlos inoperativos, o teniéndolos, no utilizarlos en el proceso de producción”; “ Secar a la intemperie desechos sólidos provenientes de la actividad pesquera.”; “Alterar o destruir los hábitat o ecosistemas en perjuicio de la sostenibilidad de los recursos y especies que en ellos habitan permanente o temporalmente”; “Vertimiento al medio marino de efluentes provenientes del sistema de producción o de la limpieza de la planta sin tratamiento completo”; “ No cumplir con la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos dentro de los quince primeros días de cada año”; “Incumplir los requisitos técnicos y metrológicos para los instrumentos de pesaje totalizadores discontinuos automáticos, establecidos en la norma legal correspondiente”- entre otros.

Adicionalmente que mediante Decreto Supremo No 016-2007-PRODUCE de fecha 14 de Agosto de 2007 se aprobó el Nuevo Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas.²³

De todas estas infracciones podemos advertir que aquellas que están relacionadas a la extracción de recursos en áreas reservadas o prohibidas, aquellas que estas referidas a la extracción de recursos hidrobiológicos sin contar con el permisos de pesca respectivo, aquellas que están referidas a la falta de uso, manipulación o uso inadecuado del sistema de seguimiento satelital, aquellas relacionadas con la extracción de recursos hidrobiológicos excediendo la capacidad de bodega, aquellos relacionados a la extracción de recursos hidrobiológicos en tallas menores a las legalmente autorizadas y al descarte de los mismos y aquellas relacionadas a la extracción y procesamiento de recursos hidrobiológicos declarados en veda, son infracciones que favorecen las prácticas de pesca ilegal o pesca negra, por cuanto son actos encaminados a evitar las acciones de fiscalización y control de los recursos hidrobiológicos, en especial del recurso anchoveta, por lo que podríamos afirmar que este tipo de infracciones inciden definitivamente sobre la sostenibilidad del recurso. De acuerdo a la información obtenida del Ministerio de Producción en el periodo 2003 al 2012, en la **Tabla 4** tenemos el total de la relación de multas impuestas de las cuales se ha desagregado aquellas que como hemos anotado inciden definitivamente sobre la sostenibilidad del recurso.

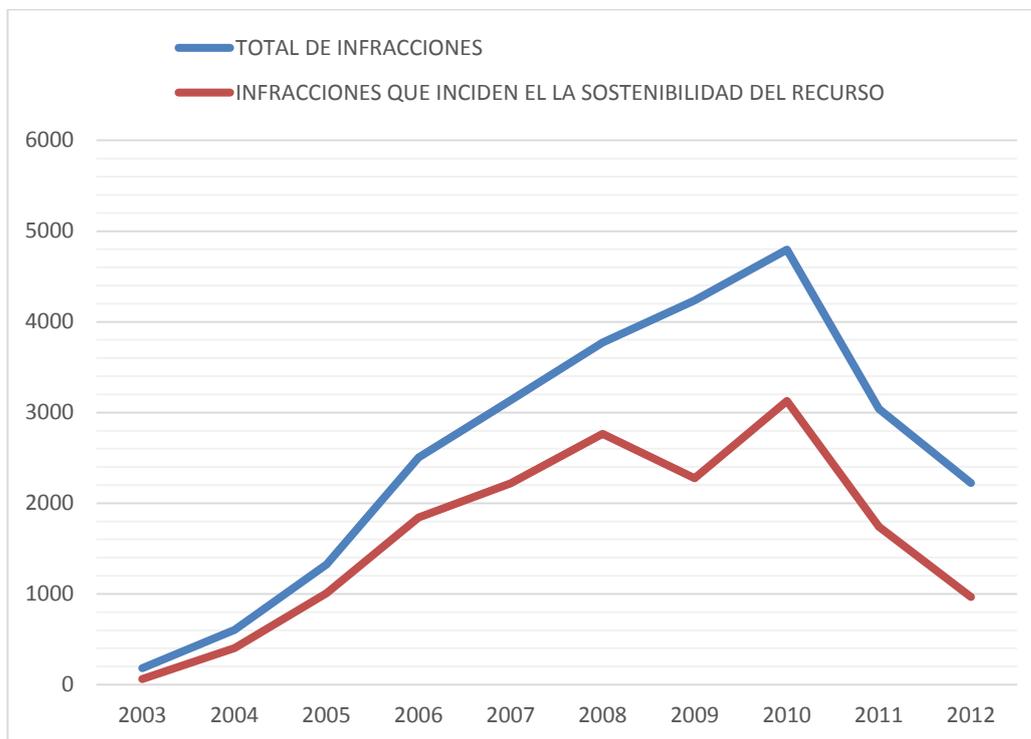
²³ Actualmente el Nuevo Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas ha sido modificado por el Decreto Supremo 011-2011-PRODUCE de fecha 21 de Julio de 2011, que eleva a122 el número de conductas tipificadas como infracción.

Tabla 4. Relación de multas impuestas en el periodo 2003 al 2012

Año	Total de infracciones	Infracciones que inciden en la sostenibilidad del recurso	Porcentaje
2003	183	63	34
2004	602	404	67
2005	1325	1010	76
2006	2505	1842	73
2007	3136	2220	71
2008	3770	2765	73
2009	4236	2275	54
2010	4797	3129	65
2011	3041	1742	57
2012	2222	968	44

Fuente: Elaboración propia en base a la información brindada por la Procuraduría Pública encargada de los Asuntos del Ministerio de la Producción.

A partir de esta información hemos elaborado la **Figura 1** que marca la tendencia del total de infracciones cometidas en materia pesquera y la tendencia de aquellas que inciden sobre la sostenibilidad del recurso, en el periodo comprendido entre los años 2003 y 2012:

Figura 1. Tendencia de infracciones cometidas en materia pesquera

Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por el Ministerio de la Producción.²⁴

²⁴ Como podemos apreciar y ese tema lo volveremos a ver más adelante con las modificaciones al ordenamiento pesquero de anchoveta a través de la Ley de Cuotas (Decreto Legislativo No 1084) dictada en junio de 2008, esta tendencia iba a bajar considerablemente como podemos apreciar a partir del año 2011 en que se empiezan a resolver los procesos administrativos sancionadores derivados de infracciones cometidas en la primera temporada de pesca del 2009 en las que ya se aplica la nueva normatividad.

Como se podrá apreciar, a partir del año 2002, año en el cual se empiezan a dictar medidas para otorgar permisos de pesca a las embarcaciones de madera reguladas por la Ley 26920, la tendencia es que las infracciones cometidas por los armadores pesqueros van en aumento, llegando a su pico más alto en el año 2008 con un total de 3770 infracciones. De mi experiencia en la Procuraduría Pública del Ministerio de la producción y de una serie de conversaciones con expertos en temas pesqueros podemos llegar a la conclusión a pesar de las constantes modificaciones al Reglamento de la Ley General de Pesca y del RISPAC, existía una marcada tendencia de un número considerable de armadores de infringir las normas, (y una vez que se creaban nuevas infracciones se las ingeniaban para buscar la forma de evadir la nueva norma) para posteriormente impugnar las sanciones en la vía administrativa, pues consideran más rentable contratar un estudio de abogados que les impugne cualquier tipo de sanción, así no tuvieran ningún argumento para impugnarla, que pagar las multas en su oportunidad.

Y la razón es muy clara: en la mayoría de casos el Ministerio de la Producción contaba con una prueba objetiva que era irrefutable la cual podía ser un reporte de ocurrencias o un reporte del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) o un reporte de descarga de productos hidrobiológicos; y el administrado lo único que buscaba era dilatar el pago de la multa. Además de acuerdo a nuestro Procedimiento Administrativo Sancionador vigente en el Perú, a diferencia de otros ordenamientos pesqueros internacionales, el administrado siempre puede impugnar vía recurso de apelación una resolución sancionatoria sin necesidad de pagar la multa o un porcentaje de la misma y continuar con su actividad normalmente.

Así por ejemplo la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable de México si bien establece la imposición de una serie de multas que están muy por debajo de las establecidas en los ordenamientos de los otros países como el Perú ; contempla sanciones complementarias como clausura temporal o definitiva, parcial o total, de la instalación o instalaciones en las que se hayan cometido las infracciones; el decomiso de embarcaciones, vehículos, artes de pesca y/o productos obtenidos de la acuicultura y la pesca directamente relacionada con las infracciones cometidas, y la suspensión o revocación de los permisos, concesiones y autorizaciones correspondientes. Sin embargo, estas no son las únicas sanciones que se imponen en la materia en este país, ya que el Código Penal de la Federación establece sanciones penales como prisión y multas.²⁵ Mientras tanto en el Perú, una vez concluido el procedimiento administrativo sancionador, el administrado, todavía tiene la opción de impugnar la sanción administrativa de segunda instancia a través de un proceso judicial denominado Acción Contencioso Administrativa²⁶, el mismo que puede durar varios años y mientras tanto la multa sigue impaga. Así tenemos que todas estas multas impuestas entre los años 2003 al 2012 han dado lugar entre los años 2003 al 2013 a los procesos judiciales que se detallan en la **Tabla 5** que presentamos a continuación:

²⁵ Cortina, Sofía Penas Y Sanciones En las Leyes Pesqueras: Estudio comparado de seis casos. Environmental Defense Fund, de Mexico. Mexico 2010 pp. 17.
<http://proyectomcc.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/AIDA-LOWRES.pdf>

²⁶ Esta acción está consagrada en el art. 240 de la Constitución Política del Perú y desarrollada en la Ley 27584 (Ley del Procedimiento Contenciosos Administrativo) modificada por Decreto Legislativo 1067.

Tabla 5. Consolidado de multas judicializadas de todos los años (2003-2013)

Año	Cantidad Exp.	Total UIT
2003	2	161,51
2004	2	122,00
2005	6	90,03
2006	12	149,81
2007	36	1303,81
2008	113	6810,05
2009	59	3480,33
2010	98	2568,62
2011	143	6867,20
2012	161	6248,70
2013	230	7293,00
TOTAL	862	38095,06

Fuente: Análisis de la información de la Procuraduría Pública de PRODUCE

A partir de esta información, nótese además que el total que representaban estas multas judicializadas llega a la suma de 38,095.06 Unidades Impositivas Tributarias, que en nuevos soles ascienden aproximadamente a S/. 1'295,232.000. Como se podrá apreciar, a partir del año 2007, y a pesar de las constantes modificaciones al Reglamento de la Ley General de Pesca y del RISPAC, existía una marcada tendencia de un número considerable de armadores de impugnar las sanciones en la vía contencioso administrativa, pues consideran que seguía siendo más rentable contratar un estudio de abogados que les lleve procesos judiciales de impugnación de multas que bien podrían durar varios años, así el pago de las multas se difiere indefinidamente y mientras tanto el Ministerio de la Producción tiene que esperar obtener una sentencia consentida para proceder a la ejecución de la multa.

En ese mismo sentido, la ex Ministra Gladys Triveño, ha manifestado que de 1997 a marzo del 2013 son más de S/. 479 millones lo que las empresas pesqueras deben el Estado peruano.²⁷ Detalló que en ejecución coactiva, se tiene por pagar S/. 70 millones, mientras que existen S/. 104,2 millones que han sido judicializados. Adicionalmente a ello se suman apelaciones pendientes por S/. 307,5 millones, lo que da un total, a marzo del 2013, de S/. 479,9 millones que deben las empresas pesqueras al país por sanciones impuestas. "Si uno mira el historial de sanciones del Produce, es una práctica usual apelar y judicializar estas sanciones con el propósito de dilatar la ejecución de las mismas".

Siguiendo con este análisis tenemos que de acuerdo a la información disponible de la Ejecutoría Coactiva del Ministerio de la Producción del 22 de marzo de 2013²⁸ al 01 de junio de 2014 se han podido cobrar un total de 857 multas por infracciones a la normativa pesquera, de las cuales 13 multas eran del año 2002, 7 del año 2004, 28 del año 2005, 69 del año 2006, 111 del año 2007, 74 del año 2008, 69 del año 2009, 103 del año 2010, 75 del año 2011, 113 del año 2012, 188 del año 2013 y 7 del año 2014, lo cual asciende a un total de 11,907.14 UIT. Este resultado no es muy alentador si tenemos en cuenta que más

²⁷ Entrevista concedida al Diario la república, publicada el 16 de Abril de 2013. Disponible en : <http://www.larepublica.pe/16-04-2013/produce-empresas-pesqueras-deben-mas-de-s-479-millones-al-pais>

²⁸ Información obtenida a través de la solicitud de acceso a la información tramitada mediante documento con número de registro 00042321-2014 de fecha 27 de Mayo de 2014.

del 50 % de estas multas tienen más de tres años de antigüedad. Lo que resulta más lamentable es que algunos administrados con evidente mala fe, luego de haber perdido el proceso contencioso administrativo en todas las instancias judiciales, se dan el lujo de interponer una acción de Revisión Judicial contra el procedimiento de Ejecución Coactiva y así ganan un par de años más y cuando van a ser efectivamente ejecutados por la administración, cambian de razón social si son personas jurídicas, o se ponen en situación de insolvencia.

Si bien coincidimos con CORTINA (2010 pp. 149) en que la regulación peruana establece infracciones más detalladas en cuanto a la variedad de conductas consideradas como ilícitos y que esta diversidad está enriquecida con sanciones diseñadas para internalizar el daño hecho, cumpliendo así con los objetivos de la política pesquera peruana; sin embargo existen serias deficiencias en el modelo sancionatorio peruano, que han permitido que los infractores actúen con total impunidad ya que tienen la oportunidad de discutir una sanción en sede administrativa y en sede judicial a través de la acción contencioso administrativa y como premio adicional a través de la acción de revisión judicial de un procedimiento de ejecución coactiva, con lo cual al Estado Peruano le podría llevar más de 7 años intentar cobrar una multa o simplemente no llegar a cobrarla, por lo que urge una revisión exhaustiva de la normativa que regula el procedimiento administrativo sancionador, la acción contencioso administrativa y la acción de revisión judicial, para que los infractores no actúen con absoluta impunidad.

Sin embargo, debemos manifestar que a través de una solicitud reciente de acceso a la información con Número de Registro 20787-2015 hemos podido apreciar que entre el 02 de junio de 2014 y el 18 de marzo de 2015, es decir, en los últimos 8 meses, la oficina de Ejecución Coactiva ha logrado recuperar sumas ascendientes 3,794.33 UIT por multas provenientes de la infracciones a la normatividad pesquera, (correspondientes a sanciones impuestas entre los años 2006 al 2014 inclusive) mientras que la administración ha cobrado directamente 147.82 UIT en ese mismo periodo, lo que hace un total de 3,942.15 UITs. Esto es un síntoma favorable, ya que en los últimos ocho meses la administración habría logrado recaudar en multas más del 33 % de lo que venía recaudando en los últimos diez años, lo que evidencia que sus mecanismos de cobranza y ejecución han mejorado relativamente sus niveles de eficiencia.

Otro punto que cabe señalar a raíz de esta información, es que las tres empresas pesqueras más importantes como Tecnológica de Alimentos SA -TASA (con 321.05 UIT), CFG INVESTMENT- COPEINCA (con 103.73 UIT) y AUSTRAL GROUP (con 99.30 UIT) son precisamente las que más han incurrido en infracciones en este periodo, pero a diferencia de las infracciones incurridas en el periodo anterior, esta vez sí han cumplido con cancelar sus multas, por lo que nos preguntamos, si han mejorado los niveles de eficiencia en el cobro de multas por parte de PRODUCE o hay un cambio de mentalidad en las empresas y un mayor reconocimiento de la legitimidad de las sanciones aplicadas por infracciones al ordenamiento pesquero de la anchoveta.

Por otro lado debemos compartir la preocupación del Viceministro del Sector Juan Carlos Requejo que señala que actualmente "hay más de 200 mlls. de multas pesqueras judicializadas"²⁹ y que su despacho "está próximo a emitir una norma para sanear el sector" la misma que incluiría incentivos tales como descuentos y fraccionamientos pero a

²⁹ Entrevista concedida al diario Gestión publicada el 27 de mayo de 2015. En esta entrevista se anuncia las pre publicación del nuevo reglamento de sanciones para el sector pesquero.

la vez sanciones más duras y verdaderamente disuasivas en aquellos casos que así lo ameriten.

3.6. Supervisión y fiscalización.³⁰

Las labores de supervisión y fiscalización, entre otros, de la pesquería del recurso anchoveta en el ámbito nacional, se realiza a través de los equipos de inspectores acreditados ante el Ministerio de la Producción, que se detallan a continuación:

1. Inspectores del Sistema de Seguimiento Satelital, (SISESAT) quienes monitorean el desplazamiento de las embarcaciones pesqueras de menor escala, mayor escala de bandera nacional y extranjera con permiso de pesca, así como sus ubicaciones en puerto.
2. Inspectores de las empresas certificadoras (S.G.S del Perú SAC y Certificaciones del Perú S.A (CERPER) que realizan la verificación de las descargas de recursos hidrobiológicos para Consumo Humano Directo (CHD) en forma parcial y Consumo Humano Indirecto (CHI), en todos los puertos del litoral peruano.
3. Inspectores del Programa a bordo que controlan principalmente, los permisos de pesca, la actividad extractiva en zonas de pesca, la operatividad de la baliza satelital, evitan la pesca de ejemplares juveniles, y de especies legalmente protegidas, etc.
4. Inspectores desconcentrados que laboran en tierra (desembarcaderos, muelles, plantas, correteras, garitas de control, etc), y tienen entre otras funciones la de evitar el desvío de los desembarques del recurso anchoveta para la producción de harina de pescado.

Cabe indicar, que a la regulación de la actividad pesquera, se articula el Reglamento de la Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres, aprobado por Decreto Supremo N° 028-DE-MGP, cuya ejecución está a cargo de la Autoridad Marítima, y regula, entre otros, los aspectos de navegación, autorización de construcción de embarcaciones, registro y otorgamiento del certificado de matrícula, la correcta identificación de embarcaciones, establecimiento de seguridad para la vida humana en el mar, y la idoneidad del patrón y su tripulación.

Para cumplir tal fin, la Dirección General de Supervisión y Fiscalización ha establecido niveles de coordinación institucionales, con Direcciones Regionales de la Producción (DIREPROS), Gerencias Regionales de la Producción (GRP), Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú (DICAPI), Fiscalías Provinciales, Municipalidades, Policía Nacional del Perú-PNP, organizaciones regionales, para reducir el volumen de la pesca ilegal del recurso anchoveta.

En ese sentido la supervisión y control de las actividades extractivas desarrolladas por nacionales, se apoya en el control satelital y el control permanente de inspectores ubicados en todos los puntos de descarga del litoral, y a bordo, eliminando la pesca ilegal y detectando embarcaciones que realizan actividades extractivas sin el permiso de pesca correspondiente o que teniéndolo, pescan volúmenes superiores al autorizado, o pescan sin convenio de abastecimiento, o pescan especies en tallas juveniles, o pescan en zonas

³⁰ La información preliminar sobre este tema forma parte del Informe No 0036-2014 PRODUCE/DGSF-DIS-shm de fecha. 30 de Julio del 2014 como respuesta a nuestra Solicitud de acceso a la Información con Reg. N° 00058086-2014 del 18 de Julio de 2014.

legalmente protegidas o no autorizadas, o vedadas, o desvían el recurso a un fin no autorizado, etc.

La DGSF ha liderado una serie de reuniones de coordinación interinstitucional en algunos casos incluso con la participación de organizaciones de pescadores, armadores y representantes de establecimientos industriales pesqueros. Gracias a estas coordinaciones se consiguieron importantes niveles de consenso, y se precisaron las funciones que las diferentes entidades que están llamadas a cumplir y hacer cumplir el ordenamiento pesquero del recurso anchoveta.

Las dificultades encontradas en la aplicación de las nuevas normas de regulación, entre otras, la del recurso anchoveta, son la incompreensión de parte de los intervenidos que participan en el desarrollo de la pesquería anchovetera, así como la presencia en la actividad pesquera de personas que viven al margen de la ley, de mal vivir, de malos usos y costumbres, renuentes al cumplimiento de la normativa, que generan un clima de inseguridad en los puntos de control, ocasionado múltiples dificultades.

El despliegue de las funciones de supervisión y fiscalización por parte de la DGSF ha estado sujeto a una serie de cuestionamientos por ese flagelo de la corrupción que se ha enquistado en el sector desde años atrás. Con Paredes y Gutiérrez (2008) debemos admitir que lamentablemente, a pesar de los esfuerzos desplegados por las autoridades del PRODUCE, muchos funcionarios corruptos siguen empleados en el Vice Ministerio de Pesquería, por lo que resulta indispensable separar la función promotora-normativa de la función supervisora-reguladora.

En cuanto al Control de seguimiento satelital desde la vigencia del Decreto Supremo 026-2003-PRODUCE dicho servicio debía ser ejercido por empresas que hubiesen obtenido la calificación del empresas proveedoras del servicio por PRODUCE y que la información debía ser enviada directamente de la embarcación al Ministerio y del Ministerio a la embarcación, lo cual no se venía cumpliendo pues la mayoría de las embarcaciones enviaban la información directamente a la empresa proveedora del servicio y de esta pasaba a PRODUCE creando dudas sobre la confiabilidad de la información entregada puesto que el propietario de la embarcación es quien contrata los servicios de estas empresas. Por eso Armendariz Abanto (2014) considera que para garantizar un real control de la flota pesquera industrial, es necesario que sea directamente el Ministerio de la Producción la encargada de contratar los servicios de estas empresas proveedora así como de cancelar estos servicios, cuyos fondos deberían provenir de los derechos de pesca. En ese mismo sentido, Paredes (2013) ha advertido graves problemas de diseño organizacional que adolece el sistema del control de seguimiento satelital, (donde los supervisados eligen y pagan directamente al supervisor, y los supervisores compiten entre sí para ver quién brinda “un mejor servicio” a sus clientes).³¹

³¹ Entre los principales problemas que presenta el Sistema de Seguimiento Satelital – SISESAT, PAREDES (2013, p. 39) advierte los siguientes:

- Tecnología obsoleta (unidireccional), no permite interactuar con la embarcación debido a que solo envía información de posición en el intervalo programado de cada hora.
- Se sigue operando con 4 sistemas: uno por proveedor más un software integrador que se adquirió pero que no ha funcionado como se requiere, porque existen problemas de integración de la data de los 3 proveedores. (Al 2011, el monitoreo de embarcaciones estaba distribuido de la siguiente manera: CLS monitorea 650 embarcaciones aprox., Megatrack 380, y Geosupply 300.)
- No se puede llevar un control integrado de los datos de la embarcación, estado de las terminales satelitales, control de cuotas o estadísticas de captura.

Mediante Decreto Supremo 001-2014-PRODUCE se ha implementado un Nuevo Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), el cual acaba de entrar en vigencia el 01 de Abril de 2015. El Viceministro de Pesquería, Juan Carlos Requejo, ha anunciado que se ha implementado recientemente un nuevo Centro de Control Satelital que supone no sólo la habilitación de un espacio físico con la mejor tecnología sino, también, la adquisición de un nuevo software satelital. “Este es un paso más en el fortalecimiento del control y vigilancia de los recursos costeros a nivel nacional, estamos ampliando el ancho de banda de la supervisión efectiva en el mar”, señaló. Este nuevo software – ha precisado el Vice Ministro “Va a detectar automáticamente las infracciones, lo cual se complementará con la vigencia de la nueva normativa de seguimiento satelital que permite que las balizas instaladas en cada embarcación emitan información cada diez minutos, haciendo que el seguimiento sea pormenorizado”.³²

Si bien consideramos que la implementación de esta nueva tecnología y la vigencia de una nueva normativa son avances importantes y loables no podemos dejar de mencionar que el artículo 8.1 del nuevo reglamento mantiene el diseño organizacional mediante el cual los titulares de los permisos de pesca contratarán directamente a las empresas inscritas en el Listado de proveedores satelitales aptos, es decir que una vez más son las empresas supervisadas las que contratan a los supervisores, por lo que coincidimos con Paredes (2013 p. 41) en que a pesar de las mejoras tecnológicas que se puedan introducir, es de esperar que si se mantienen las actuales deficiencias de diseño organizacional que generan incentivos perversos para los supervisores, el sistema probablemente continuará siendo un instrumento inefectivo de gestión pesquera. Pensamos que el Ministerio de la Producción está a tiempo de corregir este despropósito.

En cuanto al control de la pesca ilegal en el año 2003, mediante Decreto Supremo No 027- 2003-PRODUCE, se creó el “Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo para vigilar el correcto funcionamiento de los equipos electrónicos de pesaje evitándose así el sub reporte de los desembarques, principalmente del recurso anchoveta destinado a la producción de harina de pescado. En cumplimiento de este programa el Ministerio de la Producción, optó por delegar esta función a las empresas privadas SGS y CERPER, cuyos inspectores tienen todas las facultades y prerrogativas de un inspector formal del Ministerio de la Producción, o sea que pueden levantar un Reporte de Ocurrencias si verifican una conducta que se encuentre tipificada como infracción, pueden elaborar partes de muestreo de la composición de la descarga para identificar la proporción de ejemplares juveniles y pesca incidental.

Por otro lado tenemos que al haberse automatizado en sistema de pesaje, se está evitando la manipulación de los sistemas con el objeto de alterar los resultados de las balanzas, las mismas que son calibradas dos veces al año por empresas acreditadas ante el Instituto de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOPI) las mismas que envían un reporte en tiempo real por correo electrónico registrando las principales características de la descarga como nave, matrícula, hora de inicio, hora de fin y peso. Posteriormente mediante Decreto Supremo No. 002-2010-PRODUCE se amplió los alcances del programa a las plantas pesqueras con licencia para elaborar harina residual, a las empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos y a las plantas de CHD que utilizan plantas de harina de pescado para procesar sus residuos y descartes.

³² Publicado en el Portal del Ministerio de la Producción en la siguiente dirección electrónica: <http://www.produce.gob.pe/index.php/prensa/noticias-del-sector/3828-nuevo-sistema-de-seguimiento-satelital-detectara-pesca-ilegal-con-alto-grado-de-precision>

En la **Figura 2** se muestra en que consiste la labor que efectúan (o deben efectuar) las empresas supervisoras

Figura 2.



Fuente: Reportaje "Perú: El pescado que desaparece". IDL Reporteros

Sin embargo, tal como señala Paredes (2013 p. 42) siguiendo a De la Puente, el progreso a la fecha ha sido mínimo, pues no se ha reglamentado una serie de aspectos cruciales de la norma que apuntan a la potencial existencia de conflictos de interés por parte de las empresas supervisoras, ya que la inspección de las descargas se lleva a cabo por dos empresas que se encargan de la certificación de la harina de pescado, siendo sus principales clientes las compañías fiscalizadas y el hecho que el negocio de la certificación de harina es más importante que el de la fiscalización para estas empresas, ha generado suspicacias.

Este hecho ha sido investigado seriamente también por la Periodista Milagros Salazar para IDL reporteros,³³ :

"La investigación empezó cuando decenas de pescadores informaron a **IDL-Reporteros** que las naves en las que trabajan llegan a los puertos con mucha más carga de lo que registran las balanzas ubicadas dentro de las fábricas de harina. Si el pesaje no es correcto, ello significa un menor pago de derechos de pesca al Estado y a los pescadores, que cobran por tonelada capturada. (...) IDL-R les ahorró el esfuerzo: luego de tres meses de trabajo exhaustivo y fatigoso, logró obtener, armar, compilar y procesar las bases de datos que contienen los registros de pesca, declarada y pesada, de la segunda temporada de pesca de 2009 y de las dos temporadas de 2010.(...) ¿Qué arrojó el análisis de estas bases de datos? Lo

³³ "La sucursal de SGS en el Perú, que pertenece a una importante certificadora trasnacional con sede en Suiza, (...) es la empresa más poderosa en el mercado peruano en certificación de harina de pescado y tiene entre sus principales clientes a casi todas las compañías que son fiscalizadas.(...) Que las empresas inspectoras fiscalicen a las plantas y que a la vez brinden servicios de certificación, no está impedido legalmente, pero el conflicto de interés es evidente. Por cada tonelada de harina certificada se cobra 10 dólares y con un promedio de 1 millón 500 mil toneladas de harina que se exporta, hay por lo menos 15 millones de dólares en juego. Eso resulta mucho más atractivo que los 4 millones de dólares anuales que aproximadamente cobra la inspectora por su labor.(...) Debido a que las empresas pesqueras financian el programa, hay tres representantes de la Sociedad Nacional de Pesquería que integran el comité especial para seleccionar a las inspectoras junto a representantes del Ministerio de la Producción." En el Reportaje "Conflicto de Intereses" de Milagros Salazar. Publicado el Jueves 06 de octubre, 2011 en: <https://idl-reporteros.pe/conflicto-de-intereses-x/>

siguiente: Que más del 50 % de los desembarques (o descargas de lo pescado) en los puertos del norte y centro del país, donde se descarga el 90 % de la anchoveta capturada en el Perú, tuvieron discrepancias de más del 10 % entre la pesca declarada y la pesada en las balanzas. No solo eso: el 27 % del total de desembarques registran discrepancias de 20 % para arriba. Hay varios casos en los que la diferencia llega al 50 %.³⁴

Sin embargo, esta investigación se extendió hasta el 2012, con el reportaje “Perú: El pescado que desaparece”.³⁵ En esta oportunidad se llegó a la conclusión que la falta de control estatal permitió que, en poco más de dos años, 630 mil toneladas de anchoveta, valorizadas en unos 200 millones de dólares, desaparecieran de todo registro fiscal. Después de la publicación de la serie investigativa, las autoridades realizaron auditorías a las balanzas en cada temporada de pesca,³⁶ se evaluó la compra de un nuevo software de pesaje para evitar la manipulación y el Estado contrató a inspectores propios para no depender de las empresas supervisoras financiadas por las compañías pesqueras y que,

³⁴ En el Reportaje “¿Cómo se esfuman \$ 100 millones en pescado?” de Milagros Salazar. Publicado el Sábado 17 de Setiembre, 2011 <https://idl-reporteros.pe/como-se-esfuman-100-millones-en-pescado/>

³⁵ Esta nueva investigación del ICIJ y de IDL-R, demandó el análisis de más de 100 mil desembarques, demuestra que las descargas de anchoveta que desaparecen (...) no fueron registradas en las balanzas entre 2009 y la primera temporada de pesca de 2011, en los puertos del norte y centro del país, donde se descarga el 90 % de anchoveta que se captura a nivel nacional.(...) Esa pesca que se esfuma está valorizada en unos 200 millones de dólares si se convierte en harina. Queda claro que las empresas no pagan derechos de pesca por las descargas de anchoveta que desaparecen, ni impuestos. Tampoco cuentan para la cuota de pesca de cada nave; y a su vez, los pescadores que ganan por tonelada capturada, reciben menos de lo que deberían cobrar. Pero lo sorprendente no sólo está en los volúmenes, sino también que se trata de una irregularidad recurrente en la industria pesquera peruana: el 52 % de los desembarques analizados por el ICIJ tienen diferencias por encima del 10 % entre la pesca declarada y pesada, a pesar que según más de una decena de fuentes consultadas, entre ejecutivos de compañías, expertos, pescadores e inspectores, sólo es aceptable una discrepancia de hasta 10 %. Más allá de eso ya resulta sospechoso. (..) Dos compañías de capitales peruanos encabezan el ranking de este análisis de más de 100 mil desembarques: Humacare, una compañía mediana que pertenece a la familia Muro; y Exalmar, una de las más grandes del sector, de propiedad de la familia Matta Curotto.(...) CFG Investment, subsidiaria del imperio de productos marítimos con sede en Hong Kong, Pacific Andes International Holdings, también aparece en el ranking, pero evitó dar su versión. Otra de las compañías es Austral, que cuenta con capitales noruegos. (...) Los hallazgos también alcanzan a dos de las empresas más poderosas del sector: Copeinca, fundada por la familia Dyer y con capitales noruegos, concentra más del 10 por ciento de la cuota global de pesca, y TASA, que tiene la mayor cantidad de cuota de la industria: 14 por ciento.

³⁶ “La auditoría tiene una historia oculta. Durante la inspección de Cerper solo se auditó las balanzas de siete fábricas, casi todas medianas o pequeñas, (...) y se excluyó a compañías grandes, que concentran el mayor porcentaje de la pesca.(...) Antes de auditar las balanzas, Cerper hizo estudios de la primera temporada de pesca de 2009, que demostraban las diferencias anormales entre la pesca declarada y la pesada (...) del 10 %, 15 %, 20 % e incluso por encima del 30 %. (...) Ante esos resultados, en julio de 2009, Cerper recomendó al ministerio de la Producción inspeccionar todo el sistema de pesaje en las fábricas, sobre todo el *software*. Fue así que se realizó la auditoría en agosto de 2009. El ingeniero industrial que fue contratado por Cerper para dirigir el equipo, Freddy Sarmiento, aseguró que recomendó auditar 112 balanzas en 40 fábricas en los puertos del norte y centro. (...) Sin embargo, el ministerio de la Producción, informó a Cerper que sólo se auditarían 18 balanzas de ocho plantas, es decir el 16 % de la propuesta inicial. Al final, apenas se auditó 16 balanzas en siete fábricas. Pero lo cierto es que nunca se auditaron las demás balanzas de las fábricas con las altas discrepancias descubiertas, supuestamente porque “no había presupuesto para hacer el proyecto completo”, señaló Sarmiento. En Reportaje “Perú: El pescado que desaparece” de Milagros Salazar. Publicado el Miércoles 25 de enero, 2012 en <https://idl-reporteros.pe/peru-el-pescado-que-desaparece/> En la entrevista de Milagros Salazar con Freddy Sarmiento, éste reconoce expresamente que todas las plantas pesqueras de las empresas más importantes cuentan con un software especial que le permitiría calibrar las balanzas desde fuera. Entrevista disponible en :

<https://www.youtube.com/watch?v=6wjRuRBfb7U&feature=youtu.be>

además, eran contratadas para certificar la harina de pescado que exportaban las empresas fiscalizadas.⁽³⁷⁾

Frente a estos cuestionamientos la DGSF en su Balance de Gestión del año 2013 ⁽³⁸⁾ ha manifestado que en dicho ejercicio ha alcanzado los siguientes logros: Se realizaron a lo largo del año 20 reuniones con las empresas supervisoras del Programa de Control y Vigilancia evaluando los logros y deficiencias de la supervisión; mediante la Resolución No 016-2013-PRODUCE-DGFS se aprobó la directiva para realizar auditoría a los sistemas de pesaje a los establecimientos industriales para consumo humanos directo y para consumo humano indirecto; se fortalecieron las relaciones con la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, el ITP, el Ministerio del Ambiente, el OEFA, el Ministerio Público, la DIGEMIN, la SUNAT, los Gobiernos Regionales y sus DIREPROS, los gobiernos locales; se implementó el Plan de Desarrollo Tecnológico 2016 para el mayor y mejor uso de herramientas tecnológicas en las labores de supervisión y control; se realizó la Primera Capacitación Nacional en cumplimiento de la normativa pesquera dirigida a los pescadores artesanales de todas las regiones del ámbito marítimo; respecto al desembarque y transporte de recursos hidrobiológicos, se levantaron 1785 reportes de inspección y 99 reportes de ocurrencias (entre octubre y diciembre de 2013); se implementaron mega operativos para identificar lugares de secado en pampa de recursos hidrobiológicos identificándose 13 pampas en las regiones de Tumbes, Piura, Chimbote, Lima e Ica, decomisándose cientos de toneladas de recurso anchoveta que iban a ser empleadas en esa actividad ilegal; y por último se han realizado capacitaciones a los gobiernos regionales en temas de fiscalización propios de su competencia.

A raíz de nuestra solicitud de acceso a la Información con Reg. N° 00058086-2014 del 18 de Julio de 2014, como parte del Informe No 0036-2014 PRODUCE/DGSF-DIS-shm de fecha. 30 de Julio del 2014, hemos recibido un CD conteniendo la siguiente información: Entre el 01 de enero de 2012 al 28 de julio de 2014 la DGSF ha levantado un total de 1582 reportes de ocurrencia. Lo que resulta curioso es que son las principales empresas pesqueras a las que casualmente se le han levantado estos reportes de ocurrencias. En la **Tabla 6** que mostramos a continuación detallamos la incidencia de estos reportes de ocurrencia por empresa:

³⁷ "De acuerdo a una auditoría realizada por la empresa inspectora Cerper en agosto de 2009, para el Ministerio de la Producción, el 31 por ciento de las 16 balanzas inspeccionadas tenían serias evidencias de haber sido manipuladas. Según el documento, titulado "Informe Final, Programa de Auditoría, Tolvas de Pesaje a Empresas Industriales Pesqueras", estas fueron las graves irregularidades: 1) Indicios de manipulación de los *software* de pesaje. Entre varias otras irregularidades, se detectó que no se registraban todas las descargas de anchoveta. 2) Débiles controles de seguridad de los tableros de control del pesaje, con riesgo permanente de pérdida de datos. 3) El *software* para el registro de pesaje es instalado en otras computadoras de la planta, lo que genera un control indebido sobre las balanzas. Esto permite borrar o alterar la información. Es decir, cambiar el peso. Pero los resultados de esta auditoría, la única hecha hasta entonces, no fueron difundidos. El gobierno encarpetó el documento y no mejoró la seguridad del pesaje computarizado." En reportaje "Perú: El pescado que desaparece" de Milagros Salazar Publicado el Miércoles 25 de enero, 2012. <https://idl-reporteros.pe/peru-el-pescado-que-desaparece/>

³⁸ MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN: Dirección General de Supervisión y Fiscalización. Balance de Gestión del año 2013. Disponible en : <http://www.produce.gob.pe/images/stories/Repositorio/docs/dgsf/logros/informe-de-gestion-2014.pdf>

Tabla 6. Reportes de ocurrencia 2012-2014- incidencia por empresas

No	Empresa	R/ O por tallas menores	R/O por otras infracciones	Total de R/ O
1	PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS SA		417	417
2	TECNOLOGICA DE ALIMENTOS	277	69	346
3	PESQUERA EXALMAR	116	35	151
4	PESQUERA DIAMANTE	115	33	148
5	COPEINCA	130	14	144
6	PESQUERA HAYDUK	98	25	123
7	AUSTRAL GROUP SAA	69	42	111
8	CFG INVESTMENT SAC	62	11	73
9	OTRAS EMPRESAS	26	43	69

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por PRODUCE. Solicitud de acceso a la Información con Reg. N° 00058086-2014 del 18 de Julio de 2014

Resulta interesante corroborar que precisamente las empresas que habían sub reportado sus desembarques, principalmente del recurso anchoveta destinado a la producción de harina de pescado, y que curiosamente fueron excluidas de la auditoría de CERPER, sean las que las que encabezan el ranking de las empresas con mayor número de reportes de ocurrencia, lo cual rebela que no existe pues una real voluntad de enmienda y siempre están buscando la mejor rentabilidad a cualquier precio.

Desde Chimbote, Javier Castro, un importante líder sindical pesquero del Sindicato de Pescadores de Chimbote y Anexos, nos han demostrado que los sucesivos gobiernos han demostrado poco interés en proteger el recurso de la pesca y que a pesar de que los informes de la DGSF nos digan que las cosas están cambiando en PRODUCE en realidad nada cambia. El dirige un observatorio informático de pesca con autorización de PRODUCE y con acceso a la base de datos de PRODUCE y nos ha brindado los resultados de las reportes de las 2 temporadas de pesca del año 2013 y la primera temporada de pesca del año 2014, lo cuales mostramos a continuación en las tablas 7, 8 y 9:

Tabla 7. Reporte de pesca registrada y no declarada - 1ra temporada de pesca norte-centro 2013

No	GRUPO PESQUERO	No de E/P con LMCE	No de E/P con Producción	No de E/P con Producción (>10 %)	Porcentaje de pesca declarada y no registrada (>10 %)	pesca declarada y no registrada en t
1	PESQUERA DIAMANTE	42	31	13	4,26	3565,795
2	PESQUERA EXALMAR	54	23	11	8,34	3499,650
3	TECNOLOGICA DE ALIMENTOS	63	50	12	3,13	2343,050
4	CFG INVESTMENT SAC	42	21	9	3,63	1950,155
5	PESQUERA HAYDUK	32	20	6	2,71	1118,900
6	PESQUERA CENTINELA SAC	12	9	5	4,07	956,290
7	CORPORACION PESQUERA 1313	3	3	3	10,36	882,825
8	PESQUERA HUMACARE SAC/CIA PESQUERA PACIFICO CENTRO SA	7	7	7	7,05	603,420
9	CAVENAGO REBAZA JACOBO	5	5	5	4,59	368,370
10	PESQUERA CAPRICORNIO S.A	8	7	4	2,41	345,440
11	AUSTRAL GROUP SAA	22	19	10	0,94	219,345
12	PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS SA	7	6	5	2,40	202,075
13	COPEINCA	41	28	3	1,80	189,675
14	PESQUERA CANTABRIA SA	12	10	2	1,76	98,640
15	ISLA DE ONS SAC	5	3	0		
	TOTAL	355	242	95		16342,630

Fuente: Elaborado por Javier Castro el 10/08/2013 Fuente: DGEPP de PRODUCE

Tabla 8. Reporte de pesca registrada y no declarada - 2ra temporada de pesca norte-centro 2013

No	GRUPO PESQUERO	No de E/P con LMCE	No de E/P con Producción	No de E/P con Producción (>10 %)	Porcentaje de pesca declarada y no registrada (>10 %)	pesca declarada y no registrada en t
1	PESQUERA EXALMAR/ ISLA DE ONS SAC	55	22	16	3,65	5023,640
2	PESQUERA DIAMANTE	42	25	10	3,40	2623,215
3	PESQUERA HUMACARE SAC	7	7	7	9,87	1772,625
4	TECNOLOGICA DE ALIMENTOS RH ADMINISTRACIONES SA	64	50	12	2,30	1660,930
5	CFG INVESTMENT SAC	38	21	9	3,01	1491,210
6	CORPORACION PESQUERA 1313	3	3	3	13,45	1312,945
7	PESQUERA CENTINELA SAC	12	9	5	3,65	1225,240
8	AUSTRAL GROUP SAA /CIA	23	18	5	2,29	1018,130
9	PESQUERA HAYDUK	29	19	4	1,94	858,700
10	CAVENAGO REBAZA JACOBO	5	5	5	3,63	531,590
11	COPEINCA	42	27	3	1,08	192,900
12	PESQUERA CAPRICORNIO S.A	8	8	4	4,31	143,520
13	PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS SA	7	5	2	1,66	79,870
14	PESQUERA CANTABRIA SA	12	10	0	0	0
	TOTAL	347	229	85	-	17934,605

Fuente: Elaborado por Javier Castro el 10/02/2014 Fuente: DGEPP de PRODUCE

Tabla 9. Reporte de pesca registrada y no declarada - 1ra temporada de pesca norte-centro 2014

No	GRUPO PESQUERO	Cuota (TM) LMCE TOTAL	TM DESCARGA	TM SALDO	No de E/P con LMCE	No E/P con Producción	No E/P con Producción (>10%)	Promedio (%) de pesca declarada y no registrada (>10%)	Promedio de pesca registrada y no declarada (>10%)
1	PESQUERA EXALMAR SAA/ VIRGEN DE LAS MERCEDES EIRL	146.152,12	109.911,06	36.241,06	50	22	17	4,26%	4.057,114TM
2	PESQUERA DIAMANTE	210.357,64	155.855,79	54.501,85	40	30	19	5,47%	5.507,515TM
3	PESQUERA HUMACARE SAC	15.614 ,45	8.369,05	7.245,40	7	7	7	15,12%	1.494,950TM
4	TECNOLOGICA DE ALIMENTOS	358.378,65	257.457,46	100.921,19	60	50	18	3,82%	2.319,300TM
5	CFG INVESTMENT SAC COPEINCA	406.644,54	230.401,52	176.246,02	68	38	11	3,05%	1.661,820TM
6	CORPORACION PESQUERA 1313	8.167,50	2.962,31	5.205,19	3	3	3	9,51%	349,690TM
7	PESQUERA CENTINELA SAC	44.639,65	36.195,12	8.444,53	11	9	5	6,42%	1.903,975TM
8	AUSTRAL GROUP SAA	168.134,31	124.446,09	43.688,22	23	19	6	14,95%	15.132,325TM
9	PESQUERA HAYDUK	164.849,88	1.096.556,40	55.193,84	37	19	6	2,23%	979,805TM
10	PESQUERA CAPRICORNIO S.A	23.869,55	21.049,23	2.820,32	9	8	4	1,54%	183,120TM
11	PESQUERA CANTABRIA SA	41.966,91	250.005,52	16.961,39	12	10	7	5%	876TM
	TOTAL	1.588.775,20	1.081.309,17	507.466,01	320	215	103	.	34.465,301TM

Fuente: Elaborado por Javier Castro el 10/02/2015 Fuente: DGEPP de PRODUCE

Una vez más corroboramos, que las principales empresas pesqueras continúan subreportando sus desembarques, lo que implica millones de dólares de derechos de pesca no pagados, y menores beneficios para los pescadores que dependen de dichas empresas. Mientras no se modifique el Decreto Supremo No 027- 2003-PRODUCE, que ha se creado el “Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo y se elimine el conflicto de intereses existente entre las empresas supervisoras, que inspeccionan las descargas y que además se dedican al negocio de la certificación de

harina, (siendo sus principales clientes las compañías fiscalizadas) esto no va a cambiar por lo que urge que el Ministerio de la Producción tome medidas concretas.

3.7. Rol del Poder Judicial

. A pesar que mediante el artículo 24 de la Ley No. 25799 Ley General de Pesca y el artículo 12 de su posterior Reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 012-2001-PE, se suspendió la expedición de licencias de pesca para especies hidrobiológicas plenamente explotadas (como la anchoveta) y, desde entonces, sólo debían otorgarse licencias a embarcaciones que sustituyesen a otras, con la misma capacidad total de bodega. El Poder Judicial fue la válvula de escape para que varios armadores obtuviesen a través de medidas cautelares tramitadas ante el poder judicial ampliaciones de permisos de pesca e incremento de flota.

De acuerdo a la información disponible que hemos obtenido del Ministerio de la Producción³⁹ tenemos que: en el año 2005 se otorgaron vía medidas cautelares permisos de pesca, ampliación de permisos de pesca o autorización de incremento de flota para 13 embarcaciones pesqueras de mayor escala de las cuales 6 se encuentran vigentes; en el año 2006 se otorgaron vía medidas cautelares permisos de pesca, ampliación de permisos de pesca o autorización de incremento de flota para 36 embarcaciones pesqueras de mayor y menor escala de las cuales 15 se encuentran vigentes; en el año 2007 se otorgaron vía medidas cautelares permisos de pesca, ampliación de permisos de pesca o autorización de incremento de flota para 27 embarcaciones pesqueras de mayor y menor escala de las cuales 4 se encuentran vigentes; en el año 2008 se otorgaron vía medidas cautelares permisos de pesca, ampliación de permisos de pesca o autorización de incremento de flota para 6 embarcaciones pesqueras de mayor y menor escala de las cuales 3 se encuentran vigentes; en el año 2009 se otorgaron vía medidas cautelares permisos de pesca, ampliación de permisos de pesca o autorización de incremento de flota para 8 embarcaciones pesqueras de mayor y menor escala de las cuales 4 se encuentran vigentes; en el año 2010 se otorgaron vía medidas cautelares permisos de pesca, ampliación de permisos de pesca o autorización de incremento de flota para 13 embarcaciones pesqueras de mayor y menor escala de las cuales 9 se encuentran vigentes; en el año 2011 se otorgaron vía medidas cautelares permisos de pesca, ampliación de permisos de pesca o autorización de incremento de flota para 7 embarcaciones pesqueras de mayor y menor escala de las cuales 5 se encuentran vigentes; en el año 2012 se otorgaron vía medidas cautelares permisos de pesca, ampliación de permisos de pesca o autorización de incremento de flota para 3 embarcaciones pesqueras de mayor y menor escala de las cuales 1 se encuentra vigente; por último en el año 2013 se otorgaron vía medidas cautelares permisos de pesca, ampliación de permisos de pesca o autorización de incremento de flota para 4 embarcaciones pesqueras de mayor y menor escala de las cuales todas se encuentran vigentes.

Esto significa a pesar de que mediante el artículo 24 de la Ley No. 25799 Ley General de Pesca y el artículo 12 de su posterior Reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 012-2001-PE, se suspendió la expedición de licencias de pesca para especies hidrobiológicas plenamente explotadas (como la anchoveta) y, desde entonces, sólo debían otorgarse licencias a embarcaciones que sustituyesen a otras, en aquellos casos en los que se acreditaba esta sustitución, ameritaba otorgar un permiso de pesca, de manera

³⁹ Información obtenida a través de la solicitud de acceso a la información tramitada mediante Documento con número de registro 00040844-2014 de fecha 21 de Mayo de 2014.

excepcional ya que se mantenía el mismo esfuerzo pesquero. Sin embargo, aquellos armadores que no obtenían un permiso de pesca a través del Ministerio de la Producción buscaban la forma de obtenerlo a través del Poder Judicial. Las modalidades para obtener estos permisos por la vía judicial eran sumamente creativas, siendo las más comunes los procesos de otorgamiento de escritura pública, o los procesos de ejecución de acta de conciliación o ejecución de transacción extrajudicial. En estos procesos dos partes simulaban estar en un conflicto respecto de la titularidad de una embarcación y una le demandaba a la otra el otorgamiento de escritura pública de la embarcación o el cumplimiento de un acuerdo conciliatorio y accesoriamente solicitaban que el Ministerio de la Producción les otorgue el permiso de pesca. El problema es que como quiera que el Ministerio de la Producción no era parte de la relación sustantiva, nunca era emplazada con la demanda y se enteraba recién cuando el juez de la causa le oficiaba para que otorgue el permiso de pesca.⁴⁰ Lamentablemente este tipo de procesos judiciales la mayor parte de las veces era evidente que estaban asociados actos de corrupción y en la mayor parte de los casos se interponían la demanda ante jueces absolutamente incompetentes, incluso ante jueces de paz letrados, y se obtenían permisos de pesca provisionales a través de medidas cautelares tramitadas de manera irregular, puesto que cada día de pesca que se le otorgaba a una embarcación significaba ganancias de varios miles de dólares. Si multiplicamos la cantidad de metros cúbicos de capacidad de bodega para extraer recurso anchoveta de manera irregular por el número de días que estuvieron vigentes estas medidas cautelares, podemos entender el impacto negativo de estas autorizaciones en el esfuerzo pesquero y en la sostenibilidad del recurso.

En conclusión, en la **Tabla 10** que adjuntamos podemos apreciar la cantidad de permisos de pesca o autorizaciones de incremento de flota otorgados por mandato judicial entre los años 2003 y 2013.

Tabla 10. Permisos de pesca o autorizaciones de incremento de flota otorgados por mandato judicial entre los años 2003 y 2013.

Año	Permisos de pesca otorgados por medida cautelar	Permisos vigentes
2005	13	6
2006	36	15
2007	27	4
2008	6	3
2009	8	4
2010	13	9
2011	7	5
2012	3	1
2013	4	4
TOTAL	117	51

Fuente: Elaboración Propia en base a la Información otorgada por la Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Indirecto.

En cuanto a las acciones contencioso administrativas encaminadas a cuestionar la validez de una multa, debemos indicar que en los años 2000 al 2003 existían solo dos juzgados

⁴⁰ Actualmente con el art. 34 del Decreto Legislativo 1084 se corrige estas situaciones que dejaban en situación de indefensión al Estado.

contencioso administrativos en la ciudad de Lima, que recibían una carga procesal impresionante y recién en los años 2006 aumentaron a 10 juzgados, lo cual resultaba insuficiente, con lo cual este tipo de procesos resultaban realmente tediosos y se extendían por varios años. Si bien la mayoría de los casos eran resueltos a favor del Estado, obtener una sentencia consentida podría durar unos cinco años. Sin embargo este es un tema que no atañe a la conducta de los jueces sino a la propia administración del Poder Judicial.

3.8. Factores económicos: reorganizaciones de las empresas pesqueras

Tal como lo señaláramos en el punto 3.1 con el vertiginoso incremento de los precios de la harina y aceite de pescado y la ola de fusiones y adquisiciones sin precedentes en el sector desde los años 2006, el Grupo Brescia, que adquirió la empresa pesquera SIPESA, se consolidó ya que contaba con una extensa flota y con plantas a lo largo de todo el litoral y a mediados del año 2007 contaba con 18 plantas de harina ubicadas en todo el litoral y con una flota de más de 80 embarcaciones industriales, con una capacidad total de bodega aproximada de 28,000 m³. Corporación Pesquera Inca (COPEINCA) quien, con financiamiento y capitales europeos, también se consolidó adquiriendo las siguientes empresas pesqueras: Pesquera Jadrán, Pesquera Ribar, Fish Protein, Pesquera Newton, Pacific Fishing Business, Pesquera San Fermín y Pesquera Industrial El Angel-PIANGESA, valorizadas en más de US\$360 millones. COPEINCA, con 11 plantas, 67 embarcaciones y una capacidad de bodega de más de 22,000 m³, convirtiéndose en la segunda empresa harinera del Perú.

Es así que a fines del año 2007, según paredes (2010 p. 11) la flota anchovetera peruana estaba conformada por 1.178 embarcaciones, con más de 210.000 metros cúbicos de capacidad de bodega; y la industria pesquera estaba conformada por 145 plantas productoras de harina y aceite de pescado, con una capacidad total de procesamiento de 8.909 toneladas por hora (t/h). Las siete empresas pesqueras más importantes concentraban dos tercios de la capacidad de bodega de la flota de acero dedicada a la pesca de anchoveta y más del 70 % de la capacidad de procesamiento de la industria. Para poder apreciar la magnitud del exceso de la capacidad instalada de la industria, debemos señalar que los desembarques totales de anchoveta promediaron 6,02 millones de toneladas entre los años 2006-2008.

Los otros procesos de adquisiciones y fusiones importantes que se dieron durante este periodo, los de Pesquera Hayduk que llegó a tener 9 plantas y una capacidad de bodega cercana a 15000 TM; el de CFG Investment⁴¹, subsidiaria de China Fishery Group, que llegó a tener 7 plantas y 18 embarcaciones; y también el de Pesquera Diamante que adquirió Corporación Malla y la Pesquera Polar, y, en asociación con Austral Group, adquirió Corporación del Mar.

Este proceso de consolidación y fusiones de los años 2006 y 2007, equivalente a US\$ 1,000 millones en adquisiciones, llevó a que siete grandes grupos concentren el 70 % de la producción nacional de harina de pescado, tal como se muestra en el **Tabla 11** que presentamos a continuación:

⁴¹ Actualmente esta empresa ha adquirido las acciones de COPEINCA y es la segunda empresa más importante del país en este rubro.

Tabla 11. Las empresas más grandes en el 2007

Compañía	No de Plantas	Cap. de Plantas T/H	Particip Nacional %	No de Embarc. de Acero	Flota Bodega M3	Participacion Nac. Acero %
TASA	18	1814	20,4	80	27831	15,7
COPEINCA	11	1288	14,5	67	21,935	12,4
AUSTRAL	6	597	6,7	32	16,009	8,1
DIAMANTE/ MALLA POLAR	7	720	8,1	42	15,580	5,1
HAYDUK/GARRIDO	9	748	8,4	40	14,196	8,8
EXALMAR	6	523	5,9	27	11.150	9,0
CHINESE FISHERY GROUP	7	726	8,2	18	8,305	6,3
SUB- TOTAL	64	6416	72,2	306	115,006	65,4
TOTAL NACIONAL ACERO	145	8809		623	177,800	

Fuente: Elaborado por Paredes y Gutiérrez (2008 pp. 21), en base a información de la SNP, IMARPE y PRODUCE.

3.9. Factores políticos

La reorganización de las empresas pesqueras y la ola de fusiones y adquisiciones ocurrida a partir del año 2006 trajo consigo la necesidad de consolidar la hegemonía de las principales empresas pesqueras. Entre los actores sociales que intervienen en la pesquería de la anchoveta, la Sociedad Nacional de Pesquería cobra una enorme importancia.

En abril de 2007, el precio de la harina de anchoveta había aumentado a mil dólares por tonelada. Poco tiempo después llegó a los mil 500 dólares la tonelada. Los empresarios más importantes del sector pusieron en marcha un plan para proteger su negocio regulando el altamente rentable sector.

Esta vez, las compañías pesqueras contrataron a la conocida empresa Apoyo Consultoría para que hiciera un informe técnico que estableció el nuevo régimen que quedaría plasmado en el Decreto Legislativo No 1084. **IDL-Reporteros** tuvo acceso a fuentes del sector empresarial y del Ministerio que confirmaron que los consultores de Apoyo actuaron en momentos claves de la elaboración y defensa del decreto como asesores del entonces titular del sector, Rafael Rey. "En ese escenario, en 2007 el Ministerio de la Producción empezó a discutir primero con los empresarios el cambio del sistema de pesca mediante la asignación de una cuota fija a cada nave autorizada, una propuesta que en los 90 comenzó a debatirse por primera vez en el país pero sin resultados."⁴²

⁴² En: "Olor a Pescado" Entrevista de Milagros Salazar, publicada en 23 de julio de 2011 en la Revista IDL Reporteros. En esta entrevista Gianfranco Castagnola, presidente ejecutivo de Apoyo Consultoría, quien además de líder de Apoyo es miembro del directorio de Austral, una de las empresas favorecidas con la norma; aseguró que para los empresarios era muy importante que Rey aceptara la contratación de Apoyo para seguir adelante. Asimismo Rey admitió en entrevista telefónica con **IDL-R** que se reunió con Apoyo desde los inicios de la elaboración del estudio, pero además señaló que fue él quien convocó a Castagnola y su equipo para darles "el encargo" de hacer el informe y que recién luego ellos buscaron el financiamiento con los empresarios. Extraña manera de conseguir asesoramiento por parte del ministro. "Dijeron que conseguirían la forma de cubrir los gastos y lo pagaron los empresarios. Yo no quise enterarme quién pagaba justamente para no atarme de manos", aseguró Rey tras aceptar que conversó con los gerentes de las empresas que financiaron el estudio, pero que evitó saber sus nombres. ¿Es posible que un ministro se reúna con los representantes de las compañías más importantes del sector sin saber cómo se llaman? Entre diciembre de 2007 y enero de 2008, Apoyo presentó a Rey la primera versión del estudio y, según Castagnola, poco tiempo después el ministro le pidió que lo acompañara a sustentar el proyecto en reuniones con los sindicatos y otros actores que debían opinar sobre la norma. Esta Entrevista está disponible en : <https://idl-reporteros.pe/olor-a-pescado/>

Las compañías que pagaron a Apoyo fueron Tecnológica de Alimentos S.A (Tasa), Corporación Pesquera Inca (Copeinca), Austral Group, Pesquera Diamante, Hayduk y Exalmar; estas empresas concentraban más del 60 % de los derechos de pesca y en los hechos dirigieron la elaboración de una ley que iba a regir la repartición de cuotas millonarias de pesca por una década. Rey aceptó esa posición de privilegio de las compañías pese a que la situación exigía una extrema imparcialidad del Estado. En ese mismo sentido PAREDES (2013 pp. 126) señala que el hecho de que la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo 1084, disponga que la tasa de derecho de pesca no se podrá modificar por un periodo de 10 años (pese a que la misma norma incrementaba considerablemente la renta sobre el recurso) es una clara muestra que esta norma no solo fue promovida por el sector privado sino que este participó activamente en su elaboración, por lo que considera necesario que esta disposición sea revisada y modificada de manera más equitativa.

Pero ¿cuál era la situación de la pesquería de anchoveta antes de la reforma?

Este sistema de cuotas globales, tal como lo ha expresado el propio Vice-Ministerio de Pesquería en el Informe de implementación del sistema de Límites Máximos de Captura por Embarcación en la pesquería de anchoveta peruana Decreto Legislativo N° 1084 correspondiente a la primera temporada de pesca del año 2009⁴³, ha traído como consecuencia los siguientes efectos negativos:

- “Mayor presión sobre el recurso por temporadas de pesca cada vez más cortas.
- Mayor contaminación en los puertos o puntos de desembarque por congestión de las embarcaciones con el consiguiente deterioro de la materia prima.
- Mayor deterioro y menor precio de la captura, debido al prolongado tiempo de espera para desembarque.
- Incremento de descartes, en particular de juveniles.
- Bajo nivel de eficiencia y productividad en la actividad de transformación y, consecuentemente, baja calidad del producto terminado.
- Limitaciones para generar mayor valor agregado a los productos alternativos.
- Mayor incidencia en la ruptura del equilibrio ambiental y del ecosistema en los puertos de desembarque.
- Aumento de siniestros con pérdida de vidas y embarcaciones.
- Incremento de violaciones al reglamento y disposiciones vigentes en el desmedido afán de obtener las máximas capturas por embarcación en el menor tiempo posible.
- Sobrepesca por persistencia e incremento de pesca ilegal (“pesca negra”) en el orden del 15 al 25 %.
- Clonación sistemática de embarcaciones duplicando las capturas de embarcaciones legales
- Precariedad en la posesión de los derechos de pesca
- Recarga de los procedimientos sancionadores haciéndolos lentos y tediosos.
- Retrasos sistemáticos y sostenidos en el pago de derechos de pesca.
- Desorden en los procedimientos administrativos de ordenamiento pesquero
- Vulnerabilidad latente en los sistemas de seguridad de la administración pesquera.”

⁴³ Publicado en Agosto de 2009.

Sin embargo, como veremos más adelante, la modificación del ordenamiento pesquero a un sistema de cuotas no garantizaría necesariamente revertir los efectos negativos de este sistema de cuotas globales.

Capítulo 4

El ordenamiento pesquero de la anchoveta a partir del año 2008

A partir del año 2008, durante el segundo gobierno de Alan García, el ordenamiento pesquero de la anchoveta da un giro interesante a partir de la promulgación del Decreto Legislativo 1084 más conocido como la Ley de Cuotas Pesqueras y a partir de esta norma se redefine el ordenamiento pesquero de anchoveta entonces existente.

Sin embargo, es preciso mencionar que el sistema de cuotas de pesca no era un tema novedoso en esa época ya que el **Código de Conducta de la Pesca Responsable**, promulgado por la FAO en 1995 es precursor de este modelo. Así en los artículos 6.3, 6.4, 7.1.1, 7.1.7 7.1.8 y 7.6.3 podemos apreciar la regulación de algunos aspectos de la pesquería que comulgan con un sistema de asignación de cuotas:

“6.3 Los Estados deberían evitar la sobreexplotación, y el exceso de 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 al aprovechamiento sostenible de los mismos. Los Estados deberían tomar medidas para rehabilitar las poblaciones en la medida de lo posible y cuando proceda.

6.4 Las decisiones sobre conservación y ordenación en materia de pesquerías deberían basarse en los datos científicos más fidedignos disponibles, teniendo en cuenta también los conocimientos tradicionales acerca de los recursos y su hábitat, así como los factores ambientales, económicos y sociales pertinentes.

.....
7.1.1 Los Estados y todos aquellos involucrados en la ordenación pesquera deberían adoptar, en un marco normativo, jurídico e institucional adecuado, medidas para la conservación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros. Las medidas de conservación y ordenación, tanto si se aplican a escala local, nacional, subregional o regional, deberían 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 objetivo de una utilización óptima de los mismos y mantener su disponibilidad para las generaciones actuales y futuras; las consideraciones a corto plazo no deberían comprometer estos objetivos.
.....
.....

7.1.7 Los Estados deberían establecer, en el ámbito de sus respectivas competencias y capacidades, mecanismos eficaces del seguimiento, vigilancia y control de la pesca y la ejecución de la legislación con el fin de velar por el cumplimiento de sus medidas de conservación y ordenación así como de aquellas adoptadas por organizaciones o arreglos subregionales o regionales.

7.1.8 Los Estados deberían tomar medidas para prevenir o eliminar el exceso de capacidad de pesca y deberían velar por que los niveles del esfuerzo de pesca sean compatibles con el uso sostenible de los recursos pesqueros a fin de velar por la eficacia de las medidas de conservación y gestión.

.....
7.6.3 Cuando exista un exceso de capacidad, deberían establecerse mecanismos para reducir la capacidad a niveles compatibles con el uso sostenible de los recursos pesqueros a fin de velar por que los pescadores operen en condiciones económicas que fomenten la pesca responsable. Dichos mecanismos deberían contemplar el seguimiento de la capacidad de las flotas pesqueras.⁴⁴

Si bien el Código de Conducta para la Pesca Responsable es voluntario, con Hidalgo (2002 p.71) diremos que muchos de sus enunciados se basan en disposiciones de otros acuerdos internacionales que sí tienen efectos vinculantes.

Haciendo una interpretación de sus alcances, Hidalgo (2002 pp. 73-74) sostiene que “este código establece que los objetivos de ordenación a largo plazo se deben traducir en medidas de gestión formuladas en forma de plan de ordenación pesquera, y que para que esta ordenación sea eficaz, debe contemplar la unidad de la población en su totalidad y en toda su zona de distribución y tener en cuenta las medidas de gestión previamente acordadas, establecidas y aplicadas en la misma región, así como todas las extracciones, la unidad biológica y demás características biológicas de la población. En relación a esto, señala que deberían utilizarse los datos científicos más fidedignos disponibles para determinar, entre otros aspectos, la zona de distribución del recurso y la zona a través de la que emigra durante su ciclo vital.”

Otro antecedente importante al sistema de cuotas pesqueras es la **AGENDA 21** (1992) que cuenta con un Capítulo 17 sobre “Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos”, del cual queremos resaltar las siguientes disposiciones:

“17.46 Los Estados se comprometen a conservar y aprovechar en forma sostenible los recursos vivos de la alta mar. Con este fin es menester:

Desarrollar y aumentar el potencial de los recursos marinos vivos para satisfacer las necesidades de nutrición de los seres humanos, así como para alcanzar los objetivos sociales, económicos y de desarrollo;

Mantener o restablecer las poblaciones de especies marinas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes, teniendo en consideración las relaciones entre las especies;

⁴⁴ FAO : Código de Conducta para la Pesca Responsable. (1992).
Disponible en <http://www.fao.org/docrep/005/V9878S/V9878S00.HTM>

Promover la creación y uso de artes de pesca selectivas y la adopción de prácticas que reduzcan al mínimo las pérdidas de las especies que se desea pescar y las capturas accidentales de otras especies;⁴⁵

Precisamente el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos mediante el establecimiento de cuotas de pesca permitiría el cumplimiento de estos objetivos, y la conservación de los recursos.

En el Perú, Jessica Hidalgo en el año 2002, es decir, 6 años antes que se promulgue el Decreto Legislativo 1084 ha publicado el Libro "Cuotas individuales de pesca: Propuesta de política para la eficiencia pesquera y la conservación de los recursos hidrobiológicos" en el cual define las cuotas individuales de pesca (CIP) como "un sistema de ordenamiento pesquero que consiste en asignar a cada pescador el derecho a capturar una determinada cantidad o porcentaje de una o más especies, en una zona específica y durante un tiempo definido", precisando que una CIP no es un derecho de propiedad sobre un stock de peces, sino un derecho para pescar de ese stock.⁴⁶ Asimismo en esta publicación refiere que las ventajas más importantes que presentan las CIP son las siguientes: 1) Incremento en la eficiencia económica de la actividad pesquera. 2) Mayores ganancias para la industria. 3) Los precios se incrementan porque mejora la calidad del producto y se evitan los congestionamientos del mercado. 4) Reducción del sobredimensionamiento de la flota y las plantas. 5) Mayor estabilidad del recurso. 6) Menor congestión en desembarque. 7) Mayor duración de las temporadas de pesca. 8) Mejor calidad de las capturas. 9) Mejor clima para las inversiones. 10) Mayor seguridad en el mar.⁴⁷

Sin embargo, esta autora también ha señalado como desventajas de este sistema las siguientes, las mismas que están principalmente relacionadas a la conservación de los recursos hidrobiológicos y la equidad social: 1) Problemas en la determinación de la captura total permisible y su falta de flexibilidad. 2) Otro problema vinculado es el de la presión que pueden ejercer los titulares de CIP para elevar la CTP y así elevar su participación. 3) Los factores biológicos no son los únicos determinantes que influyen en la fijación de la CTP. La autoridad pesquera tiene que tomar en cuenta, también, factores económicos, políticos y sociales los cuales pueden, en ciertos casos, tomar una importancia sustancial, y oponerse a la presión de los titulares de las cuotas. 4) El CIP no es mejor que otros sistemas desde la perspectiva de la conservación de los recursos pesqueros. 5) Los problemas de descarte de pesca podrían incrementarse, debido a que los armadores se concentrarán en maximizar sus ingresos, buscando únicamente el pescado de mayor calidad. 6) Subdeclaración de las capturas, con el propósito de no exceder la cuota asignada. 7) Mayores costos de vigilancia, en este sentido, se tendrá que incrementar las labores de seguimiento y control. 8) Concentración de las pesquerías en pocas manos, como consecuencia de la característica de transferibilidad de las cuotas. 9) Captura incidental y la captura de la fauna acompañante ya que es imposible para un pescador determinar las proporciones de las especies que captura y así poder asignarlas a cada una de sus CIP y lo más probable es que se superen las cuotas asignadas a algunas especies o que incluso se capturen especies respecto de las cuales no se tiene una cuota. 10) Reducción inicial de empleo como consecuencia de la reducción en el número de embarcaciones. 11) Irreversibilidad de su implementación ya que es mejor poder

⁴⁵ AGENDA 21 Rio de Janeiro (1992)

Disponible en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter17.htm>

⁴⁶ HIDALGO (2002 pp. 55)

⁴⁷ HIDALGO (2002 pp. 58-60)

experimentar con el sistema sin establecer compromisos que produzcan modificaciones irreversibles que puedan perjudicar las estructuras biológicas, sociales o económicas de las pesquerías. 12) La resistencia de la industria, y en algunos países la resistencia de las pequeñas comunidades pesqueras ya que el sistema de CIP no es apropiado para todos los tipos de pesquerías.⁴⁸

En conclusión y de acuerdo a lo señalado por Hidalgo (2002 p. 68) debemos aclarar que las CIP son una herramienta económica que sirve para asegurar la eficiencia económica de las pesquerías, pero que no asegura necesariamente la sostenibilidad biológica ni la equidad social.

En el año 2005 la Sociedad Nacional de Pesquería encargó a la empresa Macroconsult un Informe sobre las Condiciones de Aplicación de Cuotas Individuales Transferibles en la Pesca de Anchoqueta en el Perú. En este estudio se definen las Cuotas Individuales Transferibles (CITs) como "un mecanismo de asignación de recursos pesqueros a determinados usuarios u operadores, quienes cuentan así con un derecho de propiedad sobre la pesca de estos recursos. Se elimina así la carrera por los recursos pesqueros."⁴⁹

Asimismo en este estudio se indica que los países donde se ha implementado la regulación de la actividad pesquera a través de cuotas individuales transferibles desde hace más de 20 años son Islandia (1979 cuotas individuales en 1975), Canadá (1983 – cuotas individuales en 1972), Australia (1984), Países Bajos (1985 – cuotas individuales en 1976), Nueva Zelanda (1986), Estados Unidos (1990), Argentina (1998) y Chile (2001).

4.1. Ajustes al modelo: sistema de cuotas de pesca en el Perú

El 27 de junio de 2008 se promulgó el Decreto Legislativo No 1084, mal denominado "Ley sobre límites máximos de captura por embarcación", el mismo que fue publicado el 28 de Junio del mismo año. Decimos, con justa razón "mal denominado Ley sobre límites máximos de captura por embarcación", por cuanto esta norma no sólo regula el sistema de cuotas individuales de pesca, sustituyendo el régimen anterior de captura global, sino que adicionalmente crea el Fondo de Compensación para el Ordenamiento Pesquero (FONCOPES), destinado a la solución de la jubilación de los trabajadores adscritos al sistema vigente de pensiones aplicable a los tripulantes pesqueros industriales; tipifica nuevas infracciones y sanciones, tipifica nuevos delitos modificando el Código Penal, establece disposiciones relativas al Rol del Estado en materia de Control y Vigilancia en materia pesquera y su intervención como litis consorte necesario en los procesos judiciales en los que el Ministerio tiene interés, entre otras disposiciones.

4.1.1 Sistema de Cuotas Individuales de Pesca (CIP)

De acuerdo a lo previsto en el artículo 4 el ámbito de aplicación del régimen establecido por la presente Ley comprende exclusivamente a los recursos anchoveta y anchoveta

⁴⁸ HIDALGO (2002 pp. 62-68)

⁴⁹ Nótese la enorme diferencia con la definición de Cuotas Individuales de Pesca de Jessica Hidalgo citada precedentemente.
Disponible en:file:///C:/Users/HP/Downloads/Macroconsult %20Condiciones %20Cuota %20Individuales %20Transferibles.pdf

blanca destinado al Consumo Humano Indirecto, pero no se aplica a la pesca para el consumo humano directo que estaba reservada a la flota artesanal. Según Paredes (2013 pp. 95) esta dualidad introduce distorsiones en el manejo de la pesquería y constituye una fuente de problemas potencialmente crecientes que deberá enfrentarse y resolverse en una segunda etapa de la reforma.

Pero, cuál es el objetivo principal de esta norma. El artículo 1° señala que "tiene por objeto establecer el mecanismo de ordenamiento pesquero aplicable a la extracción de los recursos de anchoveta y anchoveta blanca (*engraulis ringens* y *anchoa nasus*) destinada al Consumo Humano Indirecto, con el fin de mejorar las condiciones para su modernización y eficiencia; promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos; y, asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad." Para la aplicación de este régimen se crean tres nuevos conceptos:

Límite Máximo Total de Captura Permisible (LMTCP).- El LMTCP (artículo 2) es aquél que fija el Ministerio de la Producción para cada temporada de pesca para Consumo Humano Indirecto, sobre la base del informe científico de la biomasa de dicho recurso preparado por el Instituto del Mar del Perú - IMARPE

Porcentaje Máximo de Captura por Embarcación (PMCE).- El PMCE (artículos 3 y 5) es el índice o alícuota atribuido a cada embarcación determinado por el Ministerio sobre la base de índices de participación por embarcación de acuerdo al procedimiento a que se refiere la presente Ley y se calcula dividiendo el índice de participación de dicha embarcación, entre la suma total de índices de participación que corresponden a todas las embarcaciones.

Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE). El LMCE (artículo 3) se determina multiplicando el Porcentaje Máximo de Captura por Embarcación por el Límite Máximo Total de Captura Permisible de anchoveta para el Consumo Humano Indirecto determinado para cada temporada de pesca y sólo se asignará a aquellas embarcaciones que cuenten con permisos de pesca vigentes para desarrollar actividades extractivas de dicho recurso en la fecha de entrada en vigencia de la Ley.

Ahora bien, ¿cuál es el modelo de cuotas individuales de pesca regulado en el Decreto Legislativo 1084? En principio, una de las características del sistema de cuotas de pesca es su libre transferibilidad y tal como lo señala HIDALGO (2002 p. 58) "al ser las cuotas transferibles, se crea un mercado para el comercio de las cuotas de modo que los recursos sean capturados por las empresas más eficientes, que presenten costos más bajos o le den un mayor valor agregado a las capturas realizadas, quedando de lado aquellas ineficientes. Adicionalmente, la existencia de un mercado de CIP establecerá un precio que representará el valor presente del flujo de los beneficios netos esperados por la captura de los recursos. De esta forma, las empresas más eficientes tendrán incentivos para adquirir más cuotas." Pero precisamente esta libre transferibilidad trae como consecuencia la concentración de las cuotas en unas pocas empresas lo cual genera desigualdades sociales y no siempre es adecuado para la sostenibilidad del recurso. En tal sentido Hidalgo (2002 p. 68) señala que "es posible cierta gradualidad, y de hecho países como Chile han implementado el sistema en forma gradual, partiendo de cuotas temporales y/o cuotas no transferibles y culminando con cuotas permanentes transferibles", mientras que en los casos en los que se han implementado cuotas no transferibles el modelo ha fracasado.

El modelo de CIP vigente en el Perú se encuentra regulado en los artículos 6 al 9 del Decreto Legislativo No 1084 y se podría catalogar como un modelo gradual y moderado cuyas principales características son las siguientes:

1. El PMCE quedará ligado para todos los efectos al permiso de pesca y a la embarcación que sirvieron de base para su cálculo por lo que no puede ser transferido de manera independiente.
2. El PMCE puede ser asociado a otras embarcaciones del mismo armador de manera definitiva solo si la embarcación que sirvió de base para su cálculo haya sido desmantelada, dedicada de manera definitiva a otra pesquería o que haya obtenido una autorización de incremento de flota por sustitución de igual volumen de capacidad de bodega de la flota existente.
3. En estos casos de sustitución de capacidad de bodega o reasignación del PMCE, el armador deberá acreditar: (a) la autorización del Acreedor que cuente con gravamen inscrito en la partida registral de la o las embarcaciones involucradas; (b) el pago de los beneficios económicos y de capacitación de los trabajadores de su empresa y/o sus aportes al FONCOPEs.
4. No procederá la asociación o incorporación en caso de verificarse que los titulares de las embarcaciones pesqueras materia de la misma cuentan con sanciones de multa o suspensión pendientes en sede administrativa o judicial.
5. El LMCE asignado se mantiene vigente durante la temporada correspondiente, salvo modificación de la Masa Global Permisible de Captura que excepcionalmente autorice el Ministerio.
6. La fracción no capturada del LMCE dentro de una temporada, no es transferible a las temporadas siguientes.
7. Previo al inicio de cada temporada, el titular de permiso de pesca a quien se ha asignado un PMCE deberá nominar y notificar al Ministerio, la relación de embarcaciones a través de las cuales se desarrollarán las actividades extractivas en dicho período.
8. Las embarcaciones nominadas deberán contar con permiso de pesca vigente para los recursos de anchoveta y anchoveta blanca para Consumo Humano Indirecto y con el Sistema de Seguimiento Satelital – SISESAT.
9. Si durante cuatro (4) temporadas de pesca consecutivas el porcentaje no capturado del LMCE supera el 20 % en cada período, el índice de participación relativo del mismo será reajustado, con arreglo al procedimiento establecido.

Pero ¿cuál ha sido el resultado de la aplicación de la reforma en este tema?

En agosto de 2009 el Vice-Ministerio de Pesquería publicó el Informe de implementación del sistema de Límites Máximos de Captura por Embarcación en la pesquería de anchoveta peruana Decreto Legislativo N° 1084 correspondiente a la primera temporada de pesca del año 2009, cuyas conclusiones son bastante alentadoras:

Beneficios referidos a las labores de supervisión y sanción

- Saneamiento de la titularidad de los permisos de pesca
- Solución de la problemática subsistente relativa al pago de derechos de pesca pendientes desde el año 2004
- Saneamiento del arqueo físico de la flota pesquera con una definición concreta de la dimensión, en número y volumen, de la misma.
- Adecuación de los sistemas administrativos al nuevo régimen de pesca
- Simplificación del sistema sancionador a través de la adopción de convenios de fiel cumplimiento

- Mayores ingresos por simplificación de los pagos de derechos de pesca por embarcación.
- Simplificación del sistema de declaraciones juradas a través del empleo de INTERNET

Beneficios ecosistémicos

- Menor presión sobre el recurso dado que la pesca se realizó en 102 días, en lugar de 33 días de la primera temporada del 2008.
- Menor pesca de ejemplares juveniles:
- Reducción de infracciones por pesca de tallas menores.
- Reducción de 7,83 % de captura de juveniles en el año 2008 a 5,13 % en el 2009.
- Menor emisión de material contaminante por menor congestión en los puertos de desembarque.
- Menor contaminación del mar por las plantas pesqueras debido a mejor calidad de la materia prima que permite un mayor aprovechamiento.

Beneficios económicos

- Incremento de los ingresos estimados de la flota de madera, tanto por una mayor participación en la captura como por los mejores precios recibidos por la anchoveta.
- Las empresas han racionalizado la utilización de plantas de procesamiento priorizando las de mejor tecnología para la producción de harina de mejor calidad. Ello significa precios más altos para las exportaciones de harina.
- Se ha producido mejora en la productividad, debido a la menor pérdida de sólidos. Ello implica mayor eficiencia y un ahorro de cerca de 210 mil t de anchoveta.
- Mayor producción de aceite de pescado de mejor calidad (Omega 3) por la mejora de la calidad de la materia prima y eficiencia en las recuperaciones. Apertura de nuevos mercados para el aceite.

Beneficios sociales

- Reducción del número de embarcaciones siniestradas. Se han producido solo 5 siniestros en esta primera temporada, lo que significa mayor seguridad para los trabajadores.
- El número de infracciones por pesca dentro de las 5 millas se ha reducido significativamente: de 1,443 infracciones de la primera temporada del 2008 a solo 304 en el 2009.⁵⁰

En ese mismo sentido, Corporación Pesquera Inca (Copeinca) en su memoria anual del año 2010 ha manifestado lo siguiente: "El sistema de cuotas individuales se implementó durante la primera temporada de pesca y los resultados fueron considerablemente positivos. La Empresa operó con menor cantidad de activos, 30 embarcaciones de las 64 y 6 plantas de los 10, y alcanzó un 15 % de participación de mercado de la captura peruana

⁵⁰ En : Informe del Vice-Ministerio de Pesquería de implementación del sistema de Límites Máximos de Captura por Embarcación en la pesquería de anchoveta peruana Decreto Legislativo N° 1084 correspondiente a la primera temporada de pesca del año 2009 publicado en agosto de 2009 pp. 39-40. Debe tenerse en cuenta que si bien es cierto que las infracciones por tallas menores o por pescar en áreas reservadas disminuyeron con la reforma, esto recién se puede apreciar a partir del año 2012, pues la mayoría de los procedimientos administrativos sancionadores sobre infracciones cometidas en la primera temporada de pesca del año 2009 recién fueron resueltas a partir del año 2012, tal como se puede apreciar en el cuadro No 7 de la página 74.

de anchoveta. Las mejorías en calidad y eficiencia nos permitieron producir 62 % de harina SD, cifra mayor al de 45 % SD que se ha estado produciendo en los últimos años⁵¹

En este punto. Paredes y Letona (2013 pp. 17-18) señalan como aspecto positivo que luego de la implementación de la reforma, el número de días de pesca se incrementó a más del doble y el número de embarcaciones se redujo, lo que redujo la “carrera olímpica” y facilitó la reducción de costos, permitiendo mejorar la calidad de la anchoveta desembarcada y, por lo tanto, de la harina producida, mejorando las utilidades de las empresas dedicadas a esta actividad.

Sin embargo, como aspectos negativos de la reforma Paredes y Letona (2013 p. 19) consideran que la introducción de cuotas individuales de pesca acarreó algunos problemas de equidad, relacionados principalmente a la distribución de los costos y beneficios del nuevo régimen de acceso a la pesquería, así como a los derechos de pesca que deberían pagarse por usufructuar de una cuota individual sobre un recurso público. Además como ya se ha indicado ésta libre transferibilidad ha traído como consecuencia la concentración de las cuotas en unas pocas empresas lo cual ha generado desigualdades sociales.⁵²

Con respecto al posible impacto de la reforma sobre la sostenibilidad del recurso Paredes y Letona (2013 pp. 19-20) advierten que la nueva normativa habría generado incentivos perversos que fomentarían el sub-reporte de los desembarques e, incluso, el descarte de juveniles en el mar por lo que se evidencia una alta percepción de corrupción que se refleja en sistemas deficientes de supervisión, control y sanción. El nuevo régimen de pesca y al aumento del precio de la harina de pescado han aumentaron los incentivos para violar la regulación, sub-reportando el volumen de los desembarques.

Para Paredes y Letona (2013 p. 20) un indicio de la mayor actividad de sub-reporte se encuentra en la evolución del ratio de conversión de pescado a harina⁵³ y un indicio adicional de la actividad de sub-reporte viene dado por la evolución de la eficiencia reportada de la pesca de la flota industrial (ratio de desembarque a capacidad de bodega)

⁵¹ COPEINCA: MEMORIA ANUAL 2010 pp.19. Disponible en :

http://www.copeinca.com/userfiles/cms/memoria/documento/memoria_anual_copeinca_2010.pdf

⁵² En ese sentido Paredes y Letona (2013 p. 19) han señalado que “Los grandes perdedores con la nueva normativa fueron los trabajadores y accionistas de las plantas procesadoras que no contaban con flota pesquera suficiente para autoabastecerse, pues repentinamente se volvieron económicamente inviables. Aunque los perdedores llevaron su caso al Tribunal Constitucional, perdieron en esta instancia y muchos de ellos tuvieron que salir de esta actividad y cambiar de giro. En contraposición, los grandes ganadores fueron los armadores pesqueros independientes, quienes al ser los titulares de las cuotas individuales, vieron su poder de negociación frente a las plantas receptoras de la anchoveta significativamente incrementada. Este abrupto cambio en el balance de poder entre las partes, se tradujo en un incremento significativo en el precio de la anchoveta y en la rentabilidad de la actividad extractiva (frente a la procesadora). Sin embargo, es probable que la historia no termine allí. Hoy hay un grupo muy grande de pescadores artesanales que se consideran injustamente excluidos de la bonanza pesquera. ¿Por qué no pueden ellos dirigir también su pesca al uso que el mercado valora más, es decir, al CHI? Y esta percepción de injusticia o, si se prefiere, el deseo de incrementar sus utilidades, es lo que está llevando a que se registre un creciente desvío de la pesca artesanal hacia las plantas de harina residual y de reaprovechamiento de descartes y residuos”

⁵³ Según las cifras del PRODUCE, el ratio TM de pescado por TM de harina se habría reducido de un promedio de 4.40 en el quinquenio anterior a la reforma (2004-2008) a 4.28 en el 2011, (4.22 en el 2010), lo cual es difícil de lograr sin un cambio tecnológico. Sin embargo, las autoridades del sector interpretaron esta reducción como un indicador de las ganancias en productividad derivadas del nuevo régimen de pesca, cuando en realidad lo que reflejaba era un mayor sub-reporte.

en especial cuando la mayor reducción en la eficiencia reportada de pesca se observa en los desembarques de las embarcaciones en plantas de la misma empresa.⁵⁴

En cuanto a lo señalado en el Informe del Vice Ministerio de Pesquería, que con la reforma la captura de juveniles se ha logrado reducir de 7,83 % en el año 2008 a 5,13 % en el 2009, Paredes y Letona (2013 pp. 30-31) sostienen que con la tecnología comercial disponible en la actualidad, el patrón de una nave no puede detectar, antes de la captura, sí en el cardumen de anchoveta existe o no ejemplares juveniles, mucho menos en qué proporción. Por ellos se preguntan cómo es que este logro tan importante se haya producido sin que haya mediado de por medio un cambio tecnológico que permitiese identificar las tallas de la biomasa a ser pescada. Las autoridades tampoco investigaron por qué es que los desembarques de juveniles se presentaron recién al final de la temporada.⁵⁵

La evolución del precio de la harina y aceite de pescado, que han presentado un incremento interesante durante la primera temporada de pesca del año 2009 tal como se puede advertir en la Tabla 12 que se muestra a continuación, es una razón adicional que bien podría incentivar los descartes de juveniles en el mar, con el consecuente menor desembarque de juveniles (pero incrementando el daño ecológico y minando aún más la sostenibilidad) Paredes y Letona (2013 pp. 31-32)

Tabla 12.

**PERU : PRECIOS PROMEDIO DE VENTAS LOCALES DE HARINA Y ACEITE
ABRIL - JULIO 2009**

Producto	Abril	Mayo	Junio	Julio
HARINA				
Tradicional	1,477.4	1,748.9	2,251.3	2,660.7
Prime	2,703.5	3,157.9	2,931.2	2,909.2
Super Prime	3,221.3	3,174.7	2,978.8	2,972.2
Residual	2,162.4	1,867.7	-	3,027.5
ACEITE	1,670.5	1,585.1	2,574.7	2,667.0
Aceite Crudo	1,670.5	1,585.1	2,574.7	2,667.0

Fuente: Empresas Pesqueras. Elaboración: PRODUCE – OGTLE _ Oficina de Estadística. 18/08/09 Los precios están expresados en dólares por TM.

Las asignaciones de cuotas pesqueras a partir de la reforma se implementaron previo informe Técnico del Instituto del Mar del Perú (IMARPE) que establecía la disponibilidad de la biomasa de anchoveta, para la temporada de pesca a iniciarse, sobre la base de dos stocks diferenciados: el Stock Norte-Centro y el Stock Sur, los cuales se distinguen principalmente por la amplitud del zócalo continental. Estas asignaciones eran definidas

⁵⁴ ¿Por qué las empresas integradas (aquellas con plantas y flota propia), que son las que tienen mayor acceso a recursos y tecnología, fueron las que reportaron una mayor pérdida de eficiencia en la pesca? Una posible explicación es que esta actividad requiere de un comportamiento de carácter colusorio entre los armadores y los fabricantes de harina, comportamiento que se ve enormemente facilitado si es que ambos pertenecen al mismo grupo empresarial.

⁵⁵ La hipótesis que manejan es la siguiente: Al comienzo de la temporada los armadores prefieren no agotar su cuota con juveniles que generan rendimientos bajos y sanciones por parte de las autoridades. Sin embargo, hacia el final de la temporada, con pocos días de pesca por delante, resulta más rentable desembarcar los juveniles y pagar las multas, pues a los precios actuales de la harina y el aceite de pescado, las multas no son un disuasivo efectivo.

por embarcación mediante Resolución Directoral expedida por la Dirección General de Extracción y Producción Pesquera. Las embarcaciones asignadas debían estar previamente nominadas para acceder a la cuota asignada en tanto dure la temporada de pesca correspondiente. En la Tabla 13 se detallan las resoluciones administrativas que han fijado las cuotas desde la vigencia del Decreto Legislativo 1084 hasta la fecha:

Tabla 13. Resoluciones administrativas que han fijado las cuotas desde la vigencia del decreto legislativo 1084 hasta la fecha

AÑO	ZONA	TEMPO RADA	NORMA	FECHA	LMTCP	Total del año
2009	Norte-Centro	1°	239-2009-PRODUCE/DGEPP	02/04/2009	3 500 000,00	6 000 000,00
		2°	872-2009-PRODUCE/DGEPP	30/10/2009	2 000 000,00	
	Sur	2°	451-2009-PRODUCE/DGEPP	19/06/2009	500 000,00	
2010	Norte-Centro	1°	273-2010-PRODUCE/DGEPP	23/04/2010	2 500 000,00	7 370 000,00
		2°	708-2010-PRODUCE/DGEPP	15/11/2010	2 070 000,00	
	Sur	1°	026-2010-PRODUCE/DGEPP	15/01/2010	400 000,00	
		2°	499-2010-PRODUCE/DGEPP	30/07/2010	450 000,00	
2011	Norte-Centro	1°	211-2011-PRODUCE/DGEPP	30/03/2011	2 500 000,00	5 800 000,00
		2°	663-2011-PRODUCE/DGEPP	08/11/2011	2 500 000,00	
	Sur	1°	093-2011-PRODUCE/DGEPP	15/02/2011	400 000,00	
		2°	394-2011-PRODUCE/DGEPP	27/06/2011	400 000,00	
2012	Norte-Centro	1°	177-2012-PRODUCE/DGEPP	19/04/2012	2 700 000,00	4 217 000,00
		2°	015-2012-PRODUCE/DGCHI	15/11/2012	810 000,00	
	Sur	1°	088-2012-PRODUCE/DGEPP	09/02/2012	400 000,00	
		2°	304-2012-PRODUCE/DGEPP	10/07/2012	307 000,00	
2013	Norte-Centro	1°	051-2013-PRODUCE/DGCHI	26/04/2013	2 050 000,00	5 184 000,00
		2°	201-2013-PRODUCE/DGCHI	31/10/2013	2 304 000,00	
	Sur	1°	042-2013-PRODUCE/DGCHI	28/12/2012	400 000,00	
		2°	183-2013-PRODUCE/DGCHI	25/10/2013	430 000,00	
2014	Norte-Centro	1°	156-2014-PRODUCE/DGCHI	21/04/2014	2 630 000,00	2 864 300,00
		2°				
	Sur	1°	227-2014-PRODUCE/DGCHI	20/06/2014	234 300,00	
		2°				
2015	Norte-Centro	1°	RM 098-2015-PRODUCE	06/04/2015	2 580 000,00	2 955 000,00
	Sur	1°	RM 078-2015-PRODUCE	23/03/2015	375 000,00	

Fuente: Dirección General de Extracción y Procesamiento Pesquero del Ministerio de la Producción

Este cuadro nos muestra la evolución de la biomasa de anchoveta desde la implementación de la Ley de cuotas hasta la fecha, siendo el caso que en el año 2009 se inició con una biomasa disponible del orden de los 6 millones de toneladas métricas las que se incrementaron a 7 millones 370 mil toneladas para el año 2010 y tuvo una baja considerable en el año 2012 que llegó solo a cuatro millones 217 mil toneladas, siendo que en el año 2014 que solo tuvo una temporada de pesca solo llegó a los 2 millones 864 mil trescientas toneladas. Es decir, que en términos generales la tendencia de la biomasa es mantenerse en un promedio de 6 millones de toneladas al año a excepción del año 2014 en que hubo una ligera baja, como consecuencia de los efectos del calentamiento de las aguas por factores climáticos como el impacto de las ondas Kelvin en la costa peruana y la ocurrencia del evento el niño.

Por otro lado tenemos que en todas estas normas que establecen las cuotas de pesca asignadas a cada una de las embarcaciones pesqueras autorizadas para estos fines y también existe un porcentaje destinado o constituir una reserva por contingencias varias, sin embargo en todos los reportes existe la advertencia que *“la asignación dispuesta en el presente reporte no implica de modo alguno el reconocimiento aquellos derechos administrativos que viene siendo discutidos en sede judicial y respecto de los cuales los armadores no hayan obtenido sentencia judicial firme”*. Al respecto, debemos señalar que esta aclaración se justifica puesto que como hemos visto, anteriormente a través del poder judicial muchas veces se discuten temas relativos a otorgamiento de derechos de pesca, incremento de flota, aumento de capacidad de bodega, aumento de LMCP, los cuales van a incidir definitivamente en las cuotas ya asignadas, por lo que esa reserva por contingencias va a permitir a PRODUCE cumplir con los ajustes correspondientes en aquellos casos en los que el administrado obtiene una resolución judicial favorable y firme que le concede alguno de estos derechos, pero esto no significa que al fijar las cuotas se va a considerar aquellos derechos que aún son controvertidos en el Poder Judicial y menos aún aquellos que proceden de medidas cautelares tramitadas de manera irregular a las que nos hemos referido anteriormente.

4.1.2 Creación del Fondo de Compensación para el Ordenamiento Pesquero (FONCOPES)

Se encuentra regulado por los artículos 11 al 26 y tiene por finalidad financiar exclusivamente los Programas de Beneficios establecidos en el artículo 18 de la presente Ley.⁵⁶ Sus características son las siguientes:

1. El FONCOPES será financiado con los aportes obligatorios de los titulares de permisos de pesca que realicen actividades extractivas de anchoveta y anchoveta blanca para Consumo Humano Indirecto comprendidos en esta norma, que serán determinados en función de: (i) los Límites Máximos de Captura por Embarcación (LMCE) y (ii) el número de trabajadores que cada empresa incorpore.
2. Los recursos del FONCOPES se mantendrán en un Fideicomiso de Administración que se encontrará a cargo de una entidad fiduciaria.
3. El FONCOPES es una entidad privada y sin fines de lucro que goza de existencia legal y personalidad jurídica de derecho privado y los recursos que conformen el FONCOPES tienen carácter y naturaleza privada, no siendo bienes o recursos públicos o del Estado,
4. El FONCOPES será administrado por una institución del mismo nombre (FONCOPES) que será la única entidad habilitada para instruir a la entidad

⁵⁶ **Artículo 18. Programas de Beneficios**

Los Programas de Beneficios a los que los trabajadores que se acojan podrán acceder alternativamente son los siguientes:

1. Programa de Incentivos a la Reconversión Laboral, que tiene como objetivo favorecer la reinserción de los trabajadores hacia otras actividades dependientes.
.....
2. Programa de Desarrollo y Promoción de Mypes, que tiene como objetivo favorecer el inicio de micro y pequeñas empresas por parte de los beneficiarios.
.....
3. Programa denominado de Jubilación Adelantada para los trabajadores a partir de los cincuenta (50) años de edad que será de aplicación hasta que alcancen los cincuenta y cinco (55) años, siendo requisito de acogimiento al mismo que al culminar con el período de aportes extraordinarios al Fondo de Jubilación que se menciona a continuación, estén en posibilidad de acogerse a percibir una pensión de jubilación conforme a las normas sobre la materia.

- Fiduciaria respecto del uso y destino de sus recursos. Sus órganos de gobierno son: a) su Directorio, y b) su Gerencia
5. El FONCOPEs tendrá a su cargo el planeamiento, la dirección, y la supervisión de la ejecución de los Programas de Beneficios establecidos en la presente ley, así como la selección y designación de la entidad fiduciaria.
 6. Para tener acceso a los Programas de Beneficios se requiere: a) Ser tripulante de alguna embarcación a la que se ha asignado un PMCE; b) Contar con una antigüedad laboral no menor de 40 días en el sector; c) Que el armador pesquero con quien el tripulante tiene vínculo laboral, haya retirado de su flota pesquera la embarcación en la que el tripulante venía prestando servicios; d) Haber renunciado voluntariamente a su trabajo durante los dos (2) primeros años calendarios siguientes a la finalización de la campaña de difusión para una decisión informada o haberse acogido a la Jubilación Adelantada; e) Manifiestar por escrito su voluntad de acogerse a programas que se detallan en la Ley durante los dos (2) primeros años calendarios siguientes a la finalización de la campaña de difusión para una decisión informada; f) En el caso del Programa de Jubilación Adelantada, autorizar que de la subvención temporal por jubilación adelantada, se le deduzca mensualmente los aportes al Fondo de Jubilación.
 7. Bonificación para los trabajadores que se acojan al Programa de Incentivos a la Reconversión Laboral o al Programa de Desarrollo y Promoción de Mypes: equivalente a 2.25 remuneraciones mensuales por cada año trabajado con el último empleador, sujeto a topes.
 8. La subvención mensual para el programa de Reconversión Laboral o de Desarrollo y Promoción de Mypes, hasta por un máximo de dos (2) años. equivalente al veinte por ciento (20 %) de la remuneración mensual del trabajador antes de su renuncia, sujeto a topes.
 9. Los que se acojan al Programa de Incentivos a la Reconversión Laboral o al Programa de Desarrollo y Promoción de Mypes tendrán derecho a acceder a estudiar sin costo en instituciones técnicas o centros de capacitación técnica hasta por un máximo de tres (3) años
 10. Desde que se acoge al Programa de Jubilación Adelantada hasta la fecha en que cumpla los 55 años de edad, el trabajador tendrá derecho a percibir como un beneficio extraordinario, una subvención económica mensual, de la que se deducirá el aporte a su Fondo de Jubilación, equivalente al cincuenta por ciento (50 %) de la remuneración mensual del trabajador antes de su renuncia, sujeto a un mínimo de S/. 500 y un tope máximo de S/. 3000 mensuales.

Pero ¿cuál ha sido el resultado de la aplicación de la reforma en este tema?

En agosto de 2009 el Vice-Ministerio de Pesquería publicó el Informe de implementación del sistema de Límites Máximos de Captura por Embarcación en la pesquería de anchoveta peruana Decreto Legislativo N° 1084 correspondiente a la primera temporada de pesca del año 2009, cuyas conclusiones respecto a este tema son las siguientes:

Aportes de \$1.95 por t de anchoveta descargada para apoyo al fondo de retiro ha sido cumplido en 98 % (junio y julio), recaudándose más de 20 millones de soles para dicho fondo.

De un total de 116 trabajadores invitados al retiro, 77 se han inscrito en el FONCOPEs para acogerse a los programas de beneficios sociales:

✓ 42 han optado por los programas de reconversión laboral

- ✓ 35 han optado por la promoción y desarrollo de MYPES y
- ✓ 39 continuarán trabajando bajo el sistema de rotación.”

Sin embargo, el Decreto Legislativo No. 1084, en su primera disposición final estableció que la tasa de derecho de pesca vigente al momento de su publicación no se podría modificar por un periodo de diez años, a pesar de que a los armadores se les han asignado las cuotas individuales de pesca, sin tener que pagar una contraprestación por ellas.

Tal como lo señalan Paredes y Letona (2013 pp. 24-25) además del pago por concepto de derecho de pesca, existen tres aportes adicionales obligatorios contemplados en la normativa:

1. El aporte al FONCOPEs de US\$ 1.95 por TM de anchoveta capturada establecido por el Dec. Leg. No. 1084.
2. El aporte de US\$ 0.26 por TM de anchoveta descargada restituido por la Ley No. 28193 y su modificatoria la Ley No. 28320 a partir del año 2004 que constituye una contribución de las empresas industriales pesqueras al Fondo de Jubilación del Pescador que administra la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador – CBSSP.
3. El aporte de US\$ 1.40 por TM de anchoveta introducido recientemente por la Ley N° 30003 para las embarcaciones pesqueras de mayor escala con el fin de nivelar la pensión de los pescadores activos.

Estos aportes resultan irrisorios si consideramos con Paredes (2012) que además que los primeros dos años del nuevo régimen, la anchoveta llegó a comercializarse a razón de US\$ 250 - 300 por TM y los armadores con cuotas asignadas alquilaban sus cuotas en US\$ 200 - 250 por TM. En otras palabras, todos los aportes a pagarse al Estado peruano, a la CBSSP y al FONCOPEs equivalía apenas al el 2,25 % del valor que los armadores podían obtener por alquilar los derechos de pesca que el Estado les había asignado sin costo alguno.

4.1.3 Tipificación de nuevas infracciones y sanciones

En los artículos 27 y 28, se regulan nuevas infracciones y sanciones administrativas relacionadas con la realización de actividades extractivas excediendo los límites máximos de captura por embarcación aprobado, incluido el margen de tolerancia. Entre las infracciones tenemos:

1. Sobrepasar el Límite Máximo de Captura por Embarcación autorizado y el margen de tolerancia aprobado.
2. Realizar actividades extractivas de los recursos anchoveta y anchoveta blanca destinado al Consumo Humano Indirecto sin contar con permiso de pesca vigente.
3. Realizar actividades extractivas de recursos distintos a la anchoveta y la anchoveta blanca destinados al Consumo Humano Indirecto sin contar con permiso de pesca vigente y utilizando artes o aparejos de pesca distintos a los autorizados.
4. Realizar actividades extractivas de los recursos anchoveta y anchoveta blanca destinada al Consumo Humano Indirecto, en áreas no autorizadas;
5. Realizar actividades extractivas de los recursos anchoveta y anchoveta blanca para Consumo Humano Indirecto en exceso de los LMCE correspondientes;
6. No mantener operativa la señal de posicionamiento del Sistema de Seguimiento Satelital o incumplir las obligaciones relacionadas con el Programa de Vigilancia Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo;

7. La falta de entrega de información al Ministerio o a las Empresas Certificadoras/Supervisoras designadas por el Ministerio en la forma y condiciones establecidas en el Reglamento respectivo, en el marco del proceso de supervisión y fiscalización del cumplimiento de la presente Ley;
8. La entrega deliberada de información falsa, el ocultamiento, destrucción o alteración de libros, registros, documentos que hayan sido requeridos por el Ministerio o a las Empresas Certificadoras/Supervisoras designadas por el Ministerio en el marco del proceso de supervisión y fiscalización del cumplimiento de la presente Ley;
9. La manipulación de instrumentos de pesaje o de recepción de recursos hidrobiológicos.
10. El incumplimiento de las normas de la presente Ley, sus reglamentos y disposiciones de la autoridad, que sean tipificadas como graves por el reglamento.

Nótese que a diferencia de las infracciones graves pre-existentes en el RISPAC, estas nuevas infracciones están referidas específicamente a los recursos anchoveta y anchoveta blanca.

En este caso a través del artículo 28 se ha autorizado al Ministerio de la Producción para que tipifique los hechos y omisiones que configuran infracciones administrativas a la presente Ley, así como para que establezca la escala de multas y sanciones que correspondan a cada infracción. En el caso de las infracciones de exceder el Límite Máximo de Captura por Embarcación, de acuerdo al artículo 27 la sanción consiste en descontarle el triple del volumen del exceso detectado del Límite Máximo de Captura por Embarcación correspondiente a la siguiente temporada, expresado en toneladas métricas, sin perjuicio de la multa aplicable por el exceso de captura considerado dentro del margen de tolerancia.

4.1.4 Modificaciones al Código Penal

El Decreto Legislativo No 1084 crea nuevos delitos referidos al aprovechamiento indebido de los recursos hidrobiológicos, así en su Artículo 29. Se modifica el artículo 185 del Código Penal que regula la figura de Hurto haciéndolo extensible a "los recursos pesqueros objeto de un mecanismo de asignación de Límites Máximos de Captura por Embarcación." Asimismo en este mismo artículo se modifica el artículo 309 del Código Penal sobre Extracción ilegal de especies acuáticas extendiéndolo "al que extrae especies de flora o fauna acuática o captura especies sin contar con un Límite de Captura por Embarcación atribuido de acuerdo con la Ley de la materia o lo hace excediendo los límites impuestos" Por último esta norma

Incorpora como párrafo adicional al artículo 428 del Código Penal el siguiente texto:

“Artículo 428 - B.- Falsedad en el reporte de los volúmenes de pesca capturados.- El que, estando incluido dentro del régimen de Límites Máximos de Captura por Embarcación establecido por Ley, inserta o hace insertar en cualquier documento donde se consigne la información referente a los volúmenes de captura, información falsa o distinta respecto al volumen realmente capturado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa. Con igual pena será reprimido quien altera o ayuda a la alteración de los instrumentos de pesaje con

los que se calcula los volúmenes de pesca capturados, si dicha alteración tiene la finalidad de consignar un volumen distinto al realmente capturado.”

Al respecto de nuestra experiencia en la Procuraduría Pública del Ministerio de la Producción podemos dar fe que hasta la fecha no se ha procesado penalmente a ninguna persona por haber incurrido en esta conducta ilícita, por lo que habría que analizar porque esta tipificación no está funcionando. Por último el artículo 30 del Decreto Legislativo 1084 establece que si finalizado el procedimiento administrativo que sanciona la captura del recurso sin contar con un LMCE impuesto de acuerdo con lo establecido en la presente Ley o la captura del recurso excediendo los límites máximos establecidos, el Ministerio considera que, el responsable actuó dolosamente y que el perjuicio hubiere generado graves consecuencias para el medio ambiente y el interés económico general, deberá formular la correspondiente denuncia penal ante el Fiscal Provincial de por la aparente comisión de los delitos tipificados en los artículos 185 ó 186.6 según corresponda, y en el artículo 309 del Código Penal.

4.1.5 Disposiciones relativas al rol del Estado en temas de control y vigilancia en materia pesquera

De acuerdo a lo establecido en el artículo 31 del Decreto Legislativo 1084 dentro de sus roles referidos al ordenamiento pesquero el Ministerio establece, regula, y supervisa el sistema de asignación de Límites Máximos de Captura por Embarcación, y asimismo, regula y supervisa los Programas de Beneficios establecidos en la presente Ley para los trabajadores.

Por otro lado el artículo 32 establece como nuevas funciones, entre otras : Regular, supervisar y fiscalizar el otorgamiento de los PMCE, establecer para cada temporada de pesca el PMCE y el LMCE que corresponde a cada embarcación que participa de la medida; Registrar los PMCE y las transferencias de las embarcaciones con permiso de pesca vigente a los que afecta la medida ; 5. Determina para cada temporada de pesca el Límite Máximo de Captura por Embarcación que corresponde a cada embarcación que participa de la medida.

En el artículo 33 establece que el Ministerio desarrolla el Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo a través de Empresas Certificadoras/Supervisoras de reconocido prestigio internacional cuyo costo será sufragado por los establecimientos pesqueros que procesen los recursos extraídos sobre la base de un LMCE y asimismo administra y desarrolla el Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT).

Por último el artículo 34 establece que el Ministerio se constituye en litis consorte necesario, en los procesos judiciales de cualquier naturaleza donde se discuta la titularidad de un permiso de pesca, el derecho de sustitución de bodega, el límite máximo de captura por embarcación y, en general, cualquier autorización, permiso o derecho que involucre la explotación de recursos hidrobiológicos. De esta manera se evita que los administrados empleando fraude procesal procuren obtener una de estas autorizaciones provocando la indefensión del Estado.

Por último la Primera Disposición Final establece un aporte social será equivalente a US\$ 1.95 por TM de pescado descargado en dichos establecimientos con una duración máxima

de diez (10) años a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente dispositivo y se aplicará en tanto el régimen establecido en la presente Ley permanezca vigente. Luego señala que durante el período de vigencia del aporte social obligatorio se mantendrá sin alteración el monto y la forma de cálculo de los Derechos de Pesca por concepto de extracción de los recursos hidrobiológicos destinados al Consumo Humano Indirecto aprobados mediante el Decreto Supremo N° 024-2006-PRODUCE.

4.2. El Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE y la promoción del consumo humano directo

4.2.1. Antecedentes

Desde que el nuevo gobierno del presidente Ollanta Humala inició su gestión se han trazado de acuerdo a su Plan de gobierno, determinados objetivos en el sector pesca, enfocados a lograr pesquerías sostenibles en base a la mejor información científica con énfasis en la seguridad alimentaria con creciente consumo de recursos pesqueros abundantes, especialmente en zonas de extrema pobreza ordenando y desarrollando competitivamente la actividad pesquera artesanal y la actividad acuícola.

Estos lineamientos de política pesquera fueron implementados por el primer Ministro de la Producción de este régimen, el economista Kurt Burneo, el mismo que en base a estos lineamientos los tradujo en 7 objetivos con 13 políticas que se convirtieron en el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2011-2016⁵⁷ (PESEM) que tiene por objetivo marcar la política del quinquenio.

Como se recuerda a la salida de Kurt Burneo, José Urquiza fue ministro de la Producción de diciembre de 2011 a mayo de 2012. Durante su gestión se empezó a darle prioridad a la promoción del consumo humano directo de recursos pesqueros, por lo que el consumo de anchoveta mereció una atención especial. Siguiendo esa iniciativa la viceministra de Pesquería, Patricia Majluf instauró el programa "La Semana de la Anchoveta", que fue un trabajo en conjunto que permitiría fortalecer los vínculos entre el gobierno, la industria, la universidad, los restaurantes y la sociedad peruana, con el fin de aminorar la desnutrición y elevar la calidad alimentaria de la población peruana y a su vez para lograr el desarrollo sostenible de la biomasa, y el inicio a la toma de conciencia de la preservación del recurso marino.

Durante la gestión de Urquiza, para ser más precisos el 18 de marzo del 2012, también se realizó el I Censo de la Pesca Artesanal, invocándose a los pescadores artesanales del Perú a colaborar con esta acción, lo cual tenía como propósito conocer aspectos demográficos y psicográficos de la actividad pesquera y tomar acciones en beneficio de los verdaderos pescadores artesanales del Perú. Sin embargo la gestión de José Urquiza fue tan breve e

⁵⁷ Aprobado mediante Resolución Ministerial No 107-2012-PRODUCE de fecha 01 de Marzo de 2012, ya en la gestión de José Urquiza. Si bien es cierto el ex ministro Urquiza firmó la resolución ministerial que aprobó el PESEM, el mismo fue diseñado en base a un proyecto presentado por la consultora Maximixe por encargo del Produce y aprobado 30 días antes del inicio del actual gobierno. Durante la gestión de Kurt Burneo fue actualizado, perfeccionado y quedó aprobado en noviembre del 2011; pero no se alcanzó a publicarlo debido al relevo ministerial que generó una revisión adicional. Urquiza asumió el 17 de diciembre del 2011 y el PESEM fue aprobado en marzo. En todos los casos el documento fue consultado y consensuado con los administrados y los funcionarios públicos a través de talleres y entrevistas en profundidad. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www2.produce.gob.pe/produce/pesem.pdf>

intrascendente que terminó abruptamente, en medio de cuestionamientos a funcionarios de ese sector, vinculados a actos de corrupción.

A consecuencia de una crisis política en mayo del año 2012, se dieron cambios en el gabinete ministerial, de modo que José Urquiza pasó a la cartera del Interior y el Ministerio de la Producción fue asumido por Gladys Triveño, quien se desempeñaba como Vice- Ministra de Industrias. Al asumir Triveño el despacho de Producción, el Presidente de la República Ollanta Humala, salió en varias oportunidades en los medios de prensa a criticar a las grandes empresas pesqueras que se dedican a depredar nuestro mar. A partir de ese discurso, la gestión de Triveño, tomó una prudente distancia del sector empresarial que tradicionalmente había tenido influencias en un sector marcado por la corrupción,⁵⁸ apostando por implementar medidas drásticas en el ordenamiento pesquero vigente.

Dentro de este contexto el 24 de agosto de 2012 se dictó el Decreto Supremo No 005 2012-PRODUCE, el mismo que no fue precisamente producto del consenso, sino que responde a una decisión política.

4.2.2. Pero ¿cuál es el contenido de este polémico decreto que guarda relevancia con un enfoque ecosistémico?

A continuación nos vamos a referir única y exclusivamente a aquellos aspectos del Decreto Supremo que fueron materia de polémica y que guardan alguna relevancia con el enfoque ecosistémico. Carece de objeto referirnos a otros artículos del decreto toda vez que mediante Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE ha sido derogado.

4.2.2.1. Las nociones de la actividad artesanal y menor escala para el consumo humano directo

En primer lugar, la mencionada norma redefine las nociones de la actividad artesanal y menor escala para el consumo humano directo⁵⁹, así el artículo 1º establece que:

Artículo 1.- Definiciones aplicables.

Establézcase para el Consumo Humano Directo del Recurso Anchoveta (ENGRAULIS RINGENS) y Anchoveta Blanca (Anchoa Nasus), las siguientes definiciones:

1.1 Artesanal.- Quien emplea embarcaciones de hasta 10 metros cúbicos de capacidad de bodega, siendo su trabajo manual.

⁵⁸ En ese sentido Carmen Heck, abogada de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental ha manifestado que: "El sector pesquero ha tenido mucho poder de influencia en los últimos gobiernos. Hubo intentos por ordenar la pesca pero no habían prosperado por presión de la Sociedad Nacional de Pesquería" Entrevista publicada el 13 de Marzo de 2013 en SPDA Actualidad Ambiental.

Disponible en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=18375>

⁵⁹ De acuerdo a lo establecido en el artículo 20 a) 1 de la Ley General de Pesca la actividad extractiva comercial independientemente si era la consumo humano directo o indirecto podía ser: 1. De menor escala o artesanal: la realizada con el empleo de embarcaciones menores o sin ellas, con predominio del trabajo manual.

El artículo 30 del Reglamento de la ley General de pesca precisa que será artesanal si se emplean embarcaciones de hasta 32,6 metros cúbicos de capacidad de bodega y hasta 15 metros de eslora, con predominio del trabajo manual y serán de Menor escala si se realiza con embarcaciones de hasta 32,6 metros cúbicos de capacidad de bodega, implementadas con modernos equipos y sistemas de pesca.

1.2 Menor Escala.- Quien emplea embarcaciones de más de 10 metros y hasta 32.5 metros cúbicos de capacidad de bodega, con no más de 15 metros de eslora. Preferentemente, se encuentran implementadas con modernos equipos y sistemas de pesca, cuya actividad extractiva no tiene la condición de actividad pesquera artesanal.

Como se puede apreciar al definir la actividad artesanal la definición es bastante concreta (hasta 10 metros cúbicos, actividad manual). Pero cuando se define la actividad de menor escala la norma es bastante ambigua, pues señala que “preferentemente” se encontraran equipadas con equipos modernos, y es contradictoria, por cuanto el Artículo 8 de este mismo decreto al Incorporar el numeral 7.8 del artículo 7 del Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta y Anchoveta Blanca, (aprobado por Decreto Supremo N° 010-2010-PRODUCE), señala que: “7.8 Todas las embarcaciones pesqueras de menor escala deberán contar con el sistema de seguimiento satelital o sistemas equivalentes a bordo,...”

4.2.2.2. Establecen zonas de reserva para el consumo humano directo del recurso Anchoveta (*Engraulis Ringens*) y Anchoveta blanca (*Anchoa Nasus*)

De acuerdo a lo establecido en el artículo 2 del decreto se establecieron las siguientes zonas de reserva para el consumo humano de anchoveta:

Artículo 2.- Zonas de Reserva para el Consumo Humano Directo del Recurso Anchoveta (*Engraulis Ringens*) y Anchoveta Blanca (*Anchoa Nasus*).

Establézcase las zonas de reserva para el consumo humano directo del Recurso Anchoveta (*Engraulis Ringens*) y Anchoveta Blanca (*Anchoa Nasus*), de la siguiente manera:

2.1 La zona comprendida entre 0 y 5 millas marinas, se encuentra reservada para el consumo humano directo, siendo exclusivo para la realización de actividad pesquera artesanal, conforme a lo descrito a la definición contenida en el numeral 1.1 del presente Decreto Supremo.

2.2 La zona comprendida por encima de las 5 y hasta las 10 millas marinas, se encuentra reservada preferentemente para el consumo humano directo, siendo exclusivo para la realización de actividad pesquera de menor escala, conforme a lo descrito a la definición contenida en el numeral 1.2 del presente Decreto Supremo.⁶⁰

En la figura 3 que se presenta a continuación se explica de manera clara como funciona este ordenamiento pesquero: La zona comprendida entre la línea de la costa (línea verde) y las primeras cinco millas (línea azul) están reservadas para la actividad pesquera artesanal. La zona comprendida entre las cinco millas (línea azul) hasta la diez millas (línea marrón) está reservada preferentemente para el consumo humano, siendo exclusiva para la actividad pesquera de menor escala. La zona comprendida entre las diez millas (línea marrón) y las 200 millas está reservada para la actividad pesquera industrial.

⁶⁰ Esta normas modifica implícitamente el art. 63,1 del Reglamento de la Ley General de Pesca que establecía que: “la zona adyacente a la costa comprendida entre las cero y cinco millas marinas está reservada para el desarrollo de la actividad pesquera artesanal y de menor escala, conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 017-92-PE.”



Figura 3.

Fuente: "Decreto Supremo 005-2012" Video elaborado por el CSA-UPCH

Como se puede apreciar la mencionada norma se denomina *Zonas de Reserva para el Consumo Humano Directo*. Sin embargo cuando se refiere a la actividad de menor escala la norma es bastante ambigua, pues señala que la zona que le corresponde está reservada "preferentemente" para el consumo humano directo, por lo que deja abierta la posibilidad, de que los armadores de menor escala extraigan recursos de esta zona, tanto para el consumo humano directo como para el consumo humano indirecto; y es contradictoria, por cuanto como ya lo indicamos la norma se denomina *Zonas de Reserva para el Consumo Humano Directo*.

En ese mismo sentido, Viveca Amorós Kohn, Gerente General de la Sociedad Nacional de Pesquería, ha manifestado que "esta norma no sólo no tendrá los efectos esperados sino que generará graves efectos en la actividad pesquera del país al crear una nueva flota denominada de "menor escala" (de 10 a 32.6 m³ de capacidad de bodega) con derecho exclusivo de pescar entre la milla 5 y milla 10, a las que se incentiva a pescar anchoveta para que sea destinada a la harina de pescado residual, (...) y en virtud de la norma son inducidos con el término "preferentemente" a pescar anchoveta para la harina de pescado, con lo cual se fomentará el mercado negro de harina de pescado,..."⁶¹

La falta de control y sanción por parte del Ministerio de la Producción a las plantas de harina residual y de aprovechamiento de residuos y el hecho que estas plantas pagan un mayor precio que las plantas de congelados o conservas crean este incentivo. En ese mismo sentido, PAREDES Y LETONA (2013 pp. 23-24) señalan que este término "preferentemente" fue muy criticado, pues llevó a pensar que las embarcaciones de menor escala también podrían dedicarse abierta y legalmente a la pesca para CHI, vulnerándose así el ordenamiento pesquero vigente.⁶²

⁶¹ AMORÓS KOHN Viveca : "Decreto Supremo 005 del PRODUCE: Una medida que preocupa" En Revista Pesca Responsable Edición 78 Setiembre / Octubre 2012 AÑO XVI Lima, pp 10.

⁶² PAREDES Y LETONA (2013) precisan que "A pesar que el alcance del término "preferentemente" fue luego precisado (R.M. No. 433-2012), la aplicabilidad de esta norma enfrentaba una serie de problemas: primero, no se contaba con un registro completo de las embarcaciones de menor escala; segundo, dichas embarcaciones no contaban con un sistema de seguimiento satelital que permita ejercer un monitoreo adecuado de las mismas, y, tercero, no están sujetas a una cuota global de captura, por lo que tampoco enfrentan límites individuales de pesca. Sin embargo el artículo 7 de este Decreto Supremo que incorpora el art. 3.10 al ROP de la Anchoveta señala que todos los titulares de las embarcaciones pesqueras de menor escala que cuenten con permiso de pesca vigente, deben cumplir con registrarse ante el Ministerio de la Producción, Mientras el artículo 8 de este Decreto Supremo que incorpora el art. 7.8 al ROP de la Anchoveta señala que "7.8 Todas las embarcaciones pesqueras de menor escala deberán contar con el sistema de seguimiento satelital o sistemas equivalentes a bordo, sujetándose al Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital, Decreto Supremo N° 026-2003-PRODUCE. Por último el artículo 6 de este Decreto Supremo señala que Los titulares de embarcaciones artesanales, de menor escala y mayor escala que extraigan el

Pero, ¿ Cuáles fueron los aspectos formales de este Decreto Supremo?

El tercer y quinto considerandos del mencionado decreto señala que :

Que, el artículo 9 de la Ley General de Pesca – Decreto Ley N° 25977, dispone que el Ministerio de la Producción, sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determinará, 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 normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos;”

Que, el artículo 55 del Reglamento de la Ley de Pesca, Decreto Supremo N° 012-2001-PE, establece que el Ministerio de Pesquería determinará las zonas geográficas sujetas a prohibiciones o limitaciones para realizar actividades de procesamiento pesquero, en función de la disponibilidad de los recursos hidrobiológicos, de la capacidad de producción de los establecimientos industriales existentes, de la protección del medio ambiente y de las áreas reservadas por Ley.

Sin embargo podemos apreciar que en ninguno de los considerandos del decreto en cuestión, se hace referencia a esas “evidencias científicas disponibles”. Más aún, el artículo 55 del Reglamento de la Ley de Pesca, Decreto Supremo N° 012-2001-PE, establece que el Ministerio de Pesquería determinará las zonas geográficas sujetas a prohibiciones o limitaciones para realizar actividades de “procesamiento pesquero” mientras que el decreto supremo bajo análisis determina zonas geográficas sujetas a prohibiciones o limitaciones para realizar actividades extractivas del recurso, por lo que no era aplicable al caso concreto.

Al respecto cabe indicar que al consultar al Ministerio de la Producción sobre los antecedentes a la emisión del Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE⁶³, mediante Memorando No 985-2014-PRODUCE se me contestó que “respecto de los antecedentes del Decreto Supremo No 005-2012-PRODUCE, le informo que los mismos son de acceso público y pueden ser obtenidos como documentos sustentatorios de la mencionada norma en el siguiente enlace virtual <http://www.produce.gob.pe/index.php/avisos-comunicados/1682-el-ds-005-2012-produce-y-la-evidencia-cientifica-disponible>”

Verificado el enlace se pudo comprobar que con posterioridad a la vigencia del decreto, el Ministerio de la Producción ha publicado en su página web el vínculo titulado **EL D.S. N° 005-2012-PRODUCE Y LA EVIDENCIA CIENTIFICA DISPONIBLE**

En este vínculo se señala que el Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE para establecer zonas de reserva para la pesca artesanal y de menor escala se sustentó en catorce (14) informes del IMARPE, emitidos entre el 2000 y el 2012; que fueron la evidencia científica disponible acerca de la anchoveta en el Perú, en las que se basó la citada norma, dando cumplimiento así a lo previsto en la Ley General de Pesca.

recurso Anchoveta (*Engraulis ringens*) y Anchoveta Blanca (*Anchoa nasus*) deben informar al Gobierno Regional, en el caso de los artesanales respecto a los recursos destinados al consumo humano directo, y al Ministerio de la Producción, en los otros casos, la cantidad extraída y la entregada a los establecimientos industriales.

⁶³ La consulta se hizo a través de la solicitud de acceso a la información con No de registro 00052723 de fecha 01 de Julio de 2014.

Asimismo este vínculo hace referencia a un INFORME SUSTENTATORIO que es el Informe N° 002-2012-PRODUCE/DGP y pone como anexos no 14 sino 17 informes del INSTITUTO DEL MAR DEL PERU–IMARPE que se detallan a continuación:

- Estimación de la biomasa desovante de anchoveta por el método de producción de huevos
- Incidencia de la flota industrial y artesanal y la región sur
- Investigaciones biológicas pesqueras del recurso cabinza y especies pesqueras asociadas
- Zonas de pesca de los principales recursos pesqueros
- Estimación de la biomasa desovante de la anchoveta
- Crucero 1204-04 de "Evaluación hidroacústica de los recursos pelágicos"
- Factores relacionados con la operatividad de la flota de cerco para anchoveta de consumo humano directo
- Comentario: Nutrientes, oxígeno y procesos biogeoquímicos en el sistema de sugerencias de la corriente de Humbolt frente a Perú
- Distribución estacional de la fracción de desovantes de anchoveta entre 0 y más de 15 millas de la costa
- Crucero de evaluación de recursos pelágicos, Febrero 2001
- Crucero de evaluación de la biomasa desovante de la anchoveta, Agosto 2001
- Crucero de evaluación de recursos pelágicos en el verano 2002
- Crucero de estimación de la biomasa desovante de la anchoveta, 2004
- Crucero de evaluación de la biomasa desovante de la anchoveta en la zona norte-centro
- Crucero de evaluación de la biomasa desovante de la anchoveta peruana, Abril-junio 2008
- Evaluación hidroacústica de la distribución y biomasa de recursos pelágicos frente a la costa, enero – junio 2009
- Cruceros de evaluación hidroacústica de recursos pelágicos, 2011

Cabe indicar que si bien el Informe N° 002-2012-PRODUCE/DGP de fecha 23 de agosto de 2012 elaborado por la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero en alguna medida le serviría de fundamento técnico al Decreto Supremo 005-2012 PRODUCE, éste no ha sido ni siquiera mencionado en ninguno de los considerandos del mencionado decreto y por otro lado, este informe no se sustenta de modo alguno en los mencionados informes del Imarpe, que dicho sea de paso son sobre temas diversos, de fechas diversas y no guardan relación entre sí, ni guardan relación con el Informe N° 002-2012-PRODUCE/DGP, incluso alguno de ellos tiene un título que no corresponde a su contenido. Sin embargo, podemos afirmar que en el caso concreto ante una consulta concreta se nos ha respondido con una evasiva, lo cual evidencia que el Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE, en realidad no contaba con un expediente administrativo en el que se hayan manejado sus antecedentes, que cuente con los informes, técnicos, informes legales, comunicaciones entre las diversas áreas, proyecto de norma, etc.

En cuanto a los elementos del Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE, que podríamos decir, que guardarían alguna relación con la aproximación a un enfoque ecosistémico tenemos los considerandos décimo cuarto y décimo sexto que señalan que:

“Que, asimismo, corresponde establecer zonas reservadas para el consumo humano directo del recurso, aplicables a los pescadores artesanales y de menor escala, garantizando el abastecimiento sostenible y el aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad;

Que, a fin de realizar un reordenamiento del sector pesca, resulta relevante el desarrollo sostenido para las generaciones futuras del recurso Anchoveta y Anchoveta Blanca, flota que se encuentra sobredimensionada y que ejerce un mayor esfuerzo pesquero sobre el recurso, poniendo en riesgo la conservación y el aprovechamiento sostenido de los citados recursos, lo que a su vez limita la labor de fiscalización y control”

Sin embargo, estos considerandos son bastante pobres y al emplear el artículo 2 referido a las embarcaciones de menor escala el termino “preferentemente” prácticamente nos aleja de un enfoque ecosistémico. Por otro lado el considerando décimo sexto resulta impreciso porque por un lado se refiere a la “generaciones futuras del recurso Anchoveta y Anchoveta Blanca”, y acto seguido se refiere a la “flota que se encuentra sobredimensionada” lo cual no le da claridad a la norma.

Por último la exposición de motivos del mencionado decreto, en su último párrafo pretende justificar la falta de pre publicación del proyecto señalando que :

“Finalmente, cabe señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3.2 del artículo 14 del Reglamento que establece disposiciones relativas a la Publicidad Publicación de Proyectos Normativos y Difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, presente Decreto Supremo se encuentra exceptuado de la prepublicación establecida por resultar innecesaria, toda vez que siendo una medida de ordenamiento pesquero debe velarse por su aplicación oportuna y adecuada administración de los recursos hidrobiológicos.”

El mencionado numeral 3.2 del artículo 14 del Decreto Supremo 001-2009-JUS señala como una excepción para pre publicar cuando la entidad por razones debidamente fundamentadas, en el proyecto de norma, considere que la pre publicación de la norma es impracticable, innecesaria o contraría a la seguridad o al interés público. En el presente caso no ha habido una adecuada fundamentación que justifique la exoneración de la pre publicación. El hecho de ser una medida de ordenamiento pesquero no lo justifica, más aún si la justificación no se plantea en la norma sino en la exposición de motivos, que tampoco ha sido publicada.⁶⁴

Consideramos que si el Ministerio de la Producción consideraba importante, dictar medidas de esta naturaleza que modifiquen el ordenamiento pesquero de la anchoveta y que tengan legitimidad, ha debido tener la capacidad de convocar a todos los actores sociales involucrados, ha debido crear espacios de debate técnico, con la participación del Imarpe, ha debido buscar estrategias para concitar la atención de la opinión pública para dar a conocer la evidencia científica que servía de fundamento al decreto, ha debido cumplir con las normas de publicidad de los proyectos normativos. Sin embargo, la coyuntura política se presentaba con una ministra que quiso poner orden a su sector y no permitió que el gremio empresarial le marcara la pauta y ejerciera sus influencias en el

⁶⁴ Al respecto el Informe N° 002-2012-PRODUCE/DGP en sus numerales 123 al 130 ha justificado la falta de publicación señalando que tratándose de una medida de ordenamiento pesquero nos encontramos ante un claro motivo de interés público. Sin embargo, además de que este argumento tampoco resulta convincente, el Informe N° 002-2012-PRODUCE/DGP no forma parte del Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE.

sector como había estado acostumbrado.⁶⁵ Entonces llegamos a la conclusión de que el Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE, no buscaba acercarse a un enfoque ecosistémico porque no contó con un sustento técnico explícito, sino que más bien respondió a una decisión política que se tomó en un momento determinado y esa decisión política trajo consecuencias también políticas, puesto que los actores sociales que se sintieron afectados por las medidas adoptadas, emplearon todo su poder para desprestigiar el decreto y de paso la gestión de la ministra que lo defendía férreamente.

4.3. Respuesta de los gremios empresariales y de los gremios de armadores

Una vez publicada la norma en el Diario Oficial El Peruano la respuesta del Gremio empresarial más importante – La Sociedad Nacional de Pesquería - no se hizo esperar y a través de su revista “La Pesca Responsable” arremetieron contra el decreto. Así por ejemplo señalan que:

“De otro lado, preocupa además, la grave afectación a la pesca industrial al disponerse, sin ningún informe científico del IMARPE que así lo justifique, que la flota industrial deberá pescar fuera de la milla 10, sin tenerse en consideración que en importantes zonas del país, la concentración de biomasa de anchoveta fuera de las 10 millas es mínima: 95 % en la zona sur y 73 % en la zona norte entre Tumbes-Piura: 73 %. El efecto de esta norma será la quiebra inmediata de las plantas de harina en Moquegua y Tacna, con lo que se paralizará la actividad en dicha zona del país. Adicionalmente, el impacto de esta medida, sólo en la zona sur, son más de US\$300 millones anuales en divisas de exportación de harina y aceite que el país dejará de percibir. Se afectará en lo inmediato a más de 1200 trabajadores formales de la industria pesquera y a sus familias. Por otro lado, no se toma en cuenta que el sur del país comparte el recurso anchoveta con el norte de Chile, por tanto, lo que dejamos de pescar en el sur de nuestro país, lo van a pescar en el norte de Chile (aproximadamente 700,000 toneladas al año). Finalmente, en opinión de la SNP el Decreto Supremo N° 005-2012-PCM sería inconstitucional e ilegal y vulneraría además de la Constitución Política, la Ley General de Pesca – Decreto Ley N° N° 25977 y la Ley sobre Límites Máximos de Captura por Embarcación, aprobada por Decreto Legislativo N° 1084. (...) En vista de ello, el 17 de octubre de 2012 hemos presentado ante la Corte Superior de Lima, un demanda de Acción Popular que busca la derogatoria del Decreto Supremo N° 005-2012, por considerarlo inconstitucional e ilegal.”⁶⁶

Por su parte las Asociaciones de Pescadores Armadores y Trabajadores de la Pesca Artesanal de la Región Piura sostienen que este decreto los llevaría a la quiebra pues saliendo fuera de las 5 millas sus inversiones en combustible, aparejos de pesca y

⁶⁵ “Encontré un gremio empresarial acostumbrado a influir en el ministerio. Y lo único que hemos hecho es diferenciar roles. Ustedes empresarios tienen un rol importante que cumplir, nosotros tenemos que ordenar, regular, defender los intereses de todos los peruanos. (...) Una vez a uno de los representantes de estas empresas le pregunté por qué (esa reacción ante el ordenamiento). Y me dijo: *nos había costado tanto tiempo tener la capacidad de influir en el sector, y de pronto tú llegas sin ser una experta y en dos meses nos quitas la capacidad de controlar el sector. Va a ser muy difícil que te lo perdonen.* (...) Al inicio publicaban avisos y eso era transparente porque quedaba claro que era algo pagado, pero luego empezaron a sacar editoriales.” En “La ministra y Los Tiburones” Entrevista de milagros Salazar a Gladys Triveño por IDL-Reporteros Publicado el Viernes 28 de febrero, 2014. Disponible en : <https://idl-reporteros.pe/la-ministra-y-los-tiburones/>

⁶⁶ AMORÓS KOHN Viveca : op cit. pp 10-11

adecuación de infraestructura serían mayores, además se presentaría un gran porcentaje de descarte, y que en cuanto a la preservación del recurso anchoveta la especie capturada en las primeras millas tiene entre 14 y 15 centímetros o sea que son ejemplares adultos mientras que por los cambios climatológicos, llámese el fenómeno El Niño o La Niña, la samasa o anchoveta blanca viene del norte con las aguas ecuatoriales, pero no es comercial, mientras que la anchoveta negra - que es la más apreciada- se encuentra mayormente fuera de las 5 millas.⁶⁷

En cuanto a los argumentos que sirvieron de sustento a la demanda de Acción Popular interpuesta por el Sindicato Único de Pescadores de Nuevas Embarcaciones del Perú — SUPNEP en la que solicita se declare la infracción parcial respecto del numeral 2.2 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE, tenemos que la norma objeto de cuestionamiento vulnera lo dispuesto en los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución Política del Estado, la Ley General de Pesca (Decreto Ley N° 25977) y su reglamento (Decreto Supremo N° 012-2001-PE), la Ley N° 26920 y el Decreto Legislativo N° 1084; debido a que, en opinión de este gremio, la norma cuestionada establece un corredor marino, entre las cinco y diez millas marinas, reservado para embarcaciones denominadas de menor escala, que contradice lo dispuesto en la Ley General de Pesca y en su reglamento, porque al contemplar una zona de pesca exclusiva para este tipo de embarcaciones, la referida norma entra en contradicción de los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución Política del Estado y de los artículos 20 y 28 de la Ley N° 25977, expresando que "La norma cuestionada así diseñada legaliza un corredor exclusivo entre la milla cinco a la diez para que sigan faenando más de mil quinientas embarcaciones consideradas de menor escala, que deberán pescar preferentemente" para el Consumo Humano Directo CHD, cuando esta pesca que es de promedio anual de tres millones de toneladas de las cuales solo se usa un cinco por ciento para la industria conservera y consumo humano directo, se tiene pues, que el resto de esta producción es para hacer harina de pescado residual, originando lo que en el argot se conoce como la "pesca negra" que no paga impuestos, no está registrada y, sobre todo, que para ella no habrá veda".⁶⁸

4.4. Rol del Poder Judicial

El rol del Poder Judicial, ha sido fundamental, para resolver el conflicto suscitado con la promulgación del Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE. Debe tenerse en cuenta que la demanda de Acción Popular interpuesta por el Sindicato Único de Pescadores de Nuevas Embarcaciones del Perú — SUPNEP, no fue la única acción de esta naturaleza que se presentó ante el Poder Judicial⁶⁹ y hubo una campaña mediática que se trasladó a los medios de comunicación y una serie de pronunciamientos por los gremios empresariales y de pescadores y por parte del propio gobierno y las autoridades de PRODUCE que creaban toda una expectativa sobre lo que el Poder Judicial podría resolver. También hubo ataques

⁶⁷ En artículo publicado en la Revista Perú Pesquero el 6 de setiembre de 2012 titulado "Nuevas Zonas de Pesca los aniquilaría empresarialmente" Disponible en : <http://www.perupesquero.org/edicion-5-septiembre-2012>

⁶⁸ Sentencia de Acción Popular Expediente 8301-2013 seguido por el Sindicato Único de Pescadores de Nuevas Embarcaciones del Perú — SUPNEP contra PRODUCE.

⁶⁹ Es así que mediante Resolución N° 27, del 2 octubre del 2013, recaída en el Expediente 0758-2012, la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró infundada la demanda de acción popular interpuesta por la Sociedad Nacional de Pesquería contra los artículos 1°, 2°, 5°, 6° y 7° del Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE. Por su parte la Séptima Sala Civil de Lima también declaró fundada la demanda de Acción Popular en contra del Decreto Supremo 005-2012 interpuesta por la Asociación Nacional de Armadores Pesqueros de la Ley 26920

de lo más suspicaces como los de Roberto Vieira⁷⁰, quien se autoproclama presidente del Frente de Defensa de la Pesca, quien denunció ante el Diario Perú 21 que el Decreto Supremo N° 005-2012 no solo beneficia a las embarcaciones del hermano menor del presidente, Alexis Humala Tasso, quien sería propietario de varias embarcaciones de menor escala, sino también a los pescadores chilenos.

Respecto de la Acción Popular interpuesta por el Sindicato Único de Pescadores de Nuevas Embarcaciones del Perú⁷¹ la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante resolución número diecisiete, declaró FUNDADA la demanda, al considerar que el numeral 2.2 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE colisiona con los artículos 9 y 20 de la Ley General de Pesca y el artículo 30 de su Reglamento, al establecer medidas de reordenamiento de los recursos hidrobiológicos en base a información obsoleta y, a su vez, modificar la clasificación de la extracción marina prevista en estas últimas normas; y con los artículos 2 inciso 2, 61, 66, 67 y 68 de la Constitución Política del Estado, al privilegiar a las embarcaciones de menor escala con una zona reservada de pesca para el consumo humano directo del recurso anchoveta y anchoveta blanca comprendida entre las cinco y diez millas, estableciendo una diferencia injustificada, sin sustento técnico ni jurídico "entre personas dedicadas a una misma actividad". La sentencia indica además que el numeral 2.2 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE crea una nueva clasificación, distinta a la establecida en el artículo 20 de la Ley General de Pesca, y asigna a una de ellas, a la pesquería de menor escala, estableciendo una franja para pescar, en detrimento de la otra, y privilegia además a las embarcaciones pesqueras de menor escala con una zona reservada de pesca entre las cinco y diez millas marinas para que se puedan dedicar preferentemente a la pesca de consumo humano directo, sin impedimento para la pesca de consumo humano indirecto.

Por su parte la Sala de Derecho Constitucional y Social del Corte Suprema de la república entre los argumentos para confirmar la sentencia expedida por la Cuarta Sala Civil ha señalado que se aprecia que el citado Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE, en su tercer considerando, dispone que "Que, el artículo 9 de la Ley General de Pesca - Decreto Ley N° 25977, dispone que el Ministerio de la Producción, **sobre la base de evidencias científicas disponibles** y de factores socioeconómicos, **determinará**, según el tipo de pesquerías, **los sistemas de ordenamiento pesquero**, las cuotas de captura permisible, las temporadas y **zonas de pesca**, ..." Sin embargo, el decreto supremo impugnado sólo se ha limitado a mencionar el citado dispositivo legal, mas no ha cumplido con él, porque no refiere ni menciona cuál es su evidencia científica o cuales son los factores socioeconómicos para establecer el ordenamiento pesquero y establecer, en consecuencia, zonas de reserva para el consumo humano directo de la anchoveta y de la anchoveta blanca.

Por otro lado al haberse requerido por la Sala Superior los antecedentes del Decreto Supremo cuestionado mediante resolución número dos de fecha dieciocho de diciembre de dos mil doce, conforme al artículo 90 del Código Procesal Constitucional, esta Sala Suprema procede a revisar la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N°005-2012-

⁷⁰ En: 'Ley Alexis Humala' beneficia más a la pesca chilena. Publicado en el Diario Perú 21, el 21 de Diciembre de 2012. Disponible en : <http://peru21.pe/politica/ley-alexis-humala-beneficia-mas-pesca-chilena-2108918>

⁷¹ Información obtenida de la sentencia del Proceso de Acción Popular interpuesta por el Sindicato Unico de Pescadores de Nuevas Embarcaciones del Perú contra PRODUCE Expediente No 8301-2013. Disponible en: <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2013/11/Sentencia+Accion+Popular+N%C2%B08301+-+2013.pdf>

PRODUCE, para comprobar si en tal documento puede evidenciarse la exigencia prevista en el artículo 9 del Decreto Ley N° 25977 modificado por el Decreto Legislativo N° 1027, refiriendo que en el encabezado del aludido documento destaca que "Este texto no ha sido publicado en el Diario Oficial "El Peruano", a solicitud del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ha sido entregado por el Despacho Presidencial el día veinticinco de setiembre de dos mil doce". Es decir, la Sala Superior corrobora que por un lado la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE nunca fue publicada, y por otro lado realiza afirmaciones que no pueden ser estimadas, en modo absoluto, como satisfactorias de la exigencia de evidencia científica requerida por la Ley General de Pesca. Es más, la Sala Superior verifica que inclusive en el referido texto de la exposición de motivos se utiliza la expresión "un sin número" para referir una cantidad indeterminada de embarcaciones pesqueras artesanales y de menor escala, con lo cual queda demostrado que el ordenamiento pesquero dispuesto por el decreto supremo impugnado carece de evidencia científica mínima, pues ni siquiera se ha podido establecer alguna cifra aproximada de las embarcaciones pesqueras artesanales y de menor escala, en la referida exposición de motivos ni en el Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE. La exposición de motivos tampoco hace referencia a las consideraciones por las que se optó por usar en la norma el término "preferentemente" cuando se refería a que *la zona comprendida por encima de las 5 y hasta las 10 millas marinas, se encuentra reservada preferentemente para el Consumo Humano Directo*, dejando abierta a la interpretación de que las embarcaciones de menor escala también puedan extraer recursos de esta franja y destinarlos al consumo humano indirecto, por lo que resulta imposible determinar que las medidas tomadas cumplan, en términos de idoneidad, con la finalidad perseguida. En consecuencia, la Sala Superior concluye que el Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE no satisface el subprincipio de idoneidad, por lo que dicha norma deviene en arbitraria y lesiva del principio y derecho de igualdad.

Es evidente que para la elaboración de esta norma no existía en el supuesto "expediente Administrativo" evidencia científica ni informes actualizados que justifiquen el cambio previsto en el artículo 2 numeral 2.2 del Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE.

Debe tenerse presente también que cuando se contesta la demanda por el Procurador Público no se adjunta como medio probatorio anexo ninguno de los informes de IMARPE, solo la Exposición de Motivos y el Informe N° 002-2012-PRODUCE-DGC, de fecha veintitrés de agosto de dos mil doce al que ya nos hemos referido pero que no forman parte del decreto supremo.

Se puede considerar que si bien la forma como se gestó el Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE estuvo plagada de grandes desaciertos, por parte del Ministerio de la Producción, la forma como se defendió ante el Poder Judicial las acciones planteadas para cuestionarlo, fue realmente desastrosa. La falta de evidencia científica que sustente la norma, la falta de un verdadero expediente administrativo que sustente la norma, fueron los puntos débiles de la defensa, y fueron determinantes para el fallo que dispuso su nulidad parcial.

4.5. Otros actores sociales

Otros actores sociales que han cumplido un rol muy importante son los medios de comunicación. En la entrevista "La ministra y los tiburones" publicada por IDL Reporteros el 28 de febrero de 2014, que dicho sea de paso es la última entrevista concedida por la Ex Ministra Gladys Triveño, esta afirma que "las presiones (del sector empresarial) porque

esto ha sido una campaña de casi 23 meses que primero se inició con avisos en los medios, luego pasó a la contratación de voceros de toda clase, y después se buscó influenciar con editoriales... Sólo en el 2014 hubo 10 artículos, entre editoriales y columnas de opinión, dirigidos a cuestionar el ordenamiento pesquero con data imprecisa entregada por la Sociedad Nacional de Pesquería.”

En esta entrevista la ex –ministra acusa a los actores empresariales de contratar a verdaderos sicarios comunicacionales como Roberto Vieira (quien dice representar al Frente de Defensa de la Pesca) y como Aurelio Loret de Mola quien en reiteradas oportunidades se ha presentado en programas periodísticos a decirle corrupta, ignorante, pro chilena, cuyos vínculos con la SNP son muy conocidos.⁷²

En cuanto a la interpelación de la Ex –ministra del 12 de Junio de 2013, cabe señalar que el promotor del procedimiento fue el legislador fujimorista Freddy Sarmiento, presidente de la Comisión de Producción del Congreso.⁷³ *Fue la interpelación más larga de la República, - ha señalado la ex –ministra - defendimos noventa preguntas durante 17 horas contra una bancada que tenía claros intereses, que había tenido alguna vinculación con las empresas o había recibido dinero para sus campañas políticas de la propia SNP*

Otros ataques que ha recibido la ex – ministra provienen del abogado y ex regidor de la Municipalidad de Lima Fernán Altuve, que ha llamado a Triveño la ministra “Angelini” en alusión a Roberto Angelini, uno de los empresarios pesqueros más importantes de Chile. En una entrevista en radio Capital en febrero último.

4.6. Respuesta del Poder Ejecutivo: Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE

La sentencia expedida por la Cuarta Sala Civil declaró fundada la demanda de Acción Popular, en consecuencia se declaró la inconstitucionalidad del numeral 2.2 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE. Luego mediante sentencia de fecha 5 de setiembre de 2013 la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República confirmó esta sentencia que declara: "FUNDADA la demanda de Acción Popular" y en consecuencia se declara la inconstitucionalidad del numeral 2.2 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE. Y el fundamento central de esta decisión es que el ordenamiento pesquero dispuesto por el Decreto Supremo No. 005-2012-PRODUCE no ha cumplido con lo exigido por el artículo 9 de la Ley General de Pesca, pues en ninguno de sus extremos ha demostrado la evidencia

⁷² Cabe recordar que es de conocimiento público la campaña demoledora contra la ex ministra que se libró en Frecuencia Latina, concretamente en el programa de Beto Ortiz “Abre los Ojos” con varias entrevistas a personajes como Loret de Mola y Philip Butters que arremetían contra el ordenamiento pesquero y contra la titular del sector con expresiones irreverentes y subidas de tono. Al respecto, la ex ministra en la entrevista antes citada ha ensayado una explicación a estos hechos al afirmar que “Nunca le dije a Beto Ortiz porque no creo que él haya estado metido en estas gestiones, pero el grupo empresarial Enfoca también es dueña de la pesquera Diamante, y tiene acciones en Frecuencia Latina”

⁷³ Cabe señalar que un reportaje presentado por Cuarto Poder reveló que Francisco Pasquel, un asesor de la Comisión cercano a Sarmiento, figuraba como apoderado legal de la pesquera Muza, perteneciente al empresario Jorge Mundaca Gayoso, quien financió la campaña electoral del congresista. Luego en una entrevista concedida al diario La República la ex –ministra expresó su incomodidad aquella oportunidad, en junio del 2013, en la que fue interpelada por el Congreso y en donde las preguntas hacia ella provenían de la bancada de Fuerza Popular, que tendría congresistas que defienden los intereses de disponible en el siguiente enlace: <http://www.larepublica.pe/01-03-2014/exministra-triveno-afirma-que-salio-de-produccion-por-presion-de-un-grupo-de-poder>.

científica y socioeconómica sobre la cual basa su decisión discrecional de establecer un trato distinto para las diferentes embarcaciones.

Además, en el considerando quincuagésimo octavo de la sentencia se señala que :
 “Respecto a la *vacatio sententiae* conforme a la interpretación del Tribunal Constitucional, se determina que con criterio precautorio excepcional se puede postergar los efectos en el tiempo de la sentencia; y dada la trascendencia de la norma cuestionada en este proceso, resulta pertinente aplicar la *vacatio sententiae*, a fin de que la norma cuestionada, permanezca vigente hasta la culminación de la primera legislatura ordinaria, es decir hasta el quince de diciembre de dos mil trece.”⁷⁴

Una vez publicada esta sentencia en el Diario Oficial El Peruano el 21 de Noviembre de 2013, Ministerio del Producción inicia a través de sus órganos competentes, una serie de gestiones encaminadas para su cabal cumplimiento. Dentro de estas gestiones tenemos el Informe 145-2013-PRODUCE/DGP de fecha 11 de diciembre de 2013.⁷⁵ Sin embargo en los puntos 9 al 11 de dicho informe, llama la atención lo siguiente:

“9.- Al amparo de lo establecido por el inciso 20 del artículo 139 constitucional, expresamos nuestra discordancia con el fundamento 54 y el fallo de la sentencia, principalmente en el extremo que afirma no haberse cumplido con lo normado por el artículo 9 del Decreto Ley No. 25977 – Ley General de Pesca, esto es, no haber contado con evidencia científica ni con un informe socioeconómico que fundamente lo establecido por el numeral 2.2 del artículo 2 del Decreto Supremo No. 005-2012-PRODUCE”

10.- El Ministerio de la Producción utilizó los informes científicos disponibles de IMARPE para definir la distribución de la anchoveta en los perfiles hidrográficos. La distribución geográfica de la anchoveta con relación con la profundidad los procesos de desove de la anchoveta, la evolución histórica de la biomasa disponible, las características de los Zócalos continentales y los volúmenes de plancton.

11.- Los informes del Instituto del Mar del Perú que cubren investigaciones científicas de los años 2001 , 2002, 2003, 2004, 2005, 2010 y 2012, se glosaron en el Informe No. 002-2012-PRODUCE/DGP – elaborado por los órganos de línea del Ministerio de la Producción, fueron los que permitieron analizar la conveniencia y la necesidad del ordenamiento contenido en el numeral 2.2 del artículo 2 del Decreto Supremo No 005-PRODUCE, los que además se anexaron al expediente judicial en fs. 91 a 597 los mismos que sólo fueron mencionados por la Autoridad Judicial, más no fueron analizados ni valorados en su contenido.”

⁷⁴ Al respecto cabe señalar que la Corte Suprema de Justicia en este extremo ha cometido un gravísimo error, toda vez que la norma anulada mediante ese proceso era un Decreto Supremo, por lo que la nueva norma debía ser expedida por el Poder Ejecutivo y no se trataba de una Ley del Congreso, por lo que la *vacatio sententiae* no tenía por qué depender de la primera legislatura ordinaria. Información obtenida de la sentencia del Proceso de Acción Popular interpuesta por el Sindicato Único de Pescadores de Nuevas Embarcaciones del Perú contra PRODUCE. Expediente No 8301-2013. Disponible en:
<http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2013/11/Sentencia+Accion+Popular+N%C2%B08301+-+2013.pdf>

⁷⁵ Este informe forma parte del cumplimiento de PRODUCE de la solicitud de acceso a la información con No de registro 00052723 de fecha 01 de Julio de 2014 mediante la cual se pide entre otros los antecedentes del Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE.

Es decir, el informe en este extremo prácticamente expresa una actitud de falta de autocrítica por parte del Ministerio de la Producción y una renuencia a cumplir con lo ordenado en la sentencia, lo que sin embargo se contradice en el fundamento 18 del referido informe:

“18.- Por ello, en el presente caso, acatar la sentencia supone para el Ministerio de la Producción elaborar una nueva norma que — según lo fundamentado por la Corte Suprema de Justicia — se encuentre acorde con las exigencias que se han establecido que suponen su concordancia con el marco normativo vigente. Esto es, en el presente caso, dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 9 del Decreto Ley No. 25977”

Luego el informe señala que por efecto de la aludida sentencia judicial, al haberse anulado el numeral 2.2. del artículo 2 del Decreto Supremo No. 005-2012-PRODUCE, nos encontramos ante una situación de incertidumbre jurídica, ya que resultaría necesario establecer cuál es la zona de reserva para las embarcaciones de más de 10 y hasta 32.6 metros cúbicos, las cuales no tienen la condición de embarcaciones artesanales, para posibilitar que las embarcaciones industriales puedan realizar sus labores extractivas, en la medida que el artículo 4 del Decreto Legislativo 1084 establece que aquellas se deberán realizar fuera de las zonas reservadas para la actividad de pesca artesanal y de menor escala.

De los informes del IMARPE remitidos mediante Oficio No PCD-100-68-2013-PRODUCE/IMP que obran como referencia del Informe 145-2013-PRODUCE/DGP de fecha 11 de diciembre de 2013, se puede concluir lo siguiente:

1. Que el comportamiento reproductivo de la anchoveta, al igual que el de otros recursos del mar peruano, es bastante dinámico y complejo.
2. Que las aguas costeras incluyen los hábitats más productivos y las zonas de afloramiento donde desovan, se crían, y crecen numerosas plantas y animales marinos, por lo que es necesario mantener la salud de estos ecosistemas costeros para el sostenimiento de los recursos a través del tiempo.
3. En este contexto, la anchoveta es el componente clave del ecosistema de la Corriente de Humboldt ya que muchos peces, invertebrados, aves y mamíferos se alimentan directa o indirectamente de ella; por lo que es fundamental mantener niveles de biomasa saludables de esta especie, que permitan obtener beneficios productivos, ecosistémicos y socioeconómicos de manera sostenible.
4. Que los niveles de abundancia poblacional de la anchoveta dependen de la protección de la biomasa desovante, el nivel de extracción y factores ambientales que afectan la productividad marina, tales como los eventos El Niño y/o La Niña.
5. Que utilizando la fracción desovante (FD), como indicador directo de desove de la anchoveta, por distancia a la costa obtenida en los cruceros de estimación de la biomasa desovante (primavera-invierno) entre los años 2001 y 2011, se ha observado la existencia de zonas bien definidas: una costera (hasta 10 mn) con mayor actividad desovante y otra con una menor actividad (por fuera de 10 mn); lo cual muestra la importancia de la zona costera como área reproductiva, siendo que del total del recurso existente entre la milla 0 y 10, más del 55 % se reproduce en esta zona.
6. Que las redes usadas para capturar anchoveta (tanto por la pesca artesanal, menor escala o industrial) son redes ciegas, *no selectivas*, por lo que en la operación de captura no discrimina talla, edad ni tipo de pesca objetivo. La altura de las redes de la flota de menor escala para consumo humano puede alcanzar

los 44 m. de profundidad, por lo que esta flota puede realizar operaciones de pesca en la zona de 5-10 mn. Por su parte, las embarcaciones de la flota industrial, cuyas redes generalmente tienen una altura mayor, tendrían un impacto en el fondo marino dentro de las 10 millas, en especial en la zona norte-centro.

7. Que la biomasa de anchoveta estimada durante el crucero de evaluación de Recursos Pelágicos 1209-11 fue de 5,35 millones de toneladas, lo que era 28 % menor al promedio de las biomásas de invierno de los últimos 12 años, y representaba una reducción de la biomasa de anchoveta de aproximadamente 41 % con respecto a la temporada verano 2012. El stock desovante también fue menor respecto a lo esperado para agosto del 2012, en la región norte-centro.
8. Que estas situaciones obedecieron a las desfavorables condiciones ambientales imperantes desde julio 2012 y a los volúmenes de descartes derivados de la alta incidencia de juveniles, que no fueron registrados en el desembarque. Asimismo, la estructura por tamaños de la anchoveta, sugería también que la magnitud de la cohorte de reclutas provenientes del invierno del 2011 era menor a la esperada.

En este contexto, PRODUCE siguiendo las recomendaciones del IMARPE, fijó el LMTCP para la Segunda Temporada de Pesca 2012, en 810 mil toneladas (RM N° 457-2012-PRODUCE), lo que sumado a la aplicación del Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE, que redujo la presión de pesca en las primeras 10 millas, permitió la recuperación de la biomasa, al lograr un incremento de 6.8 millones de TM.

El mencionado informe concluye que si se contaba con significativos niveles de biomasa adulta con alto potencial de capacidad de reproducción, era necesario proteger los periodos reproductivos y establecer vedas en las áreas con presencia de juveniles, para garantizar la sostenibilidad de la biomasa en temporadas siguientes. Asimismo, precisó que se requieren "medidas de manejo precautorias que maximicen la probabilidad de renovación de la población." Es por esa razón que con la aplicación del Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE en el último año, la tasa de explotación permitida asociada a la cuota de pesca fue altamente precautoria en la segunda temporada de 2012 (810 mil toneladas), lo cual redujo la presión de pesca sobre la población y el potencial impacto sobre los juveniles, permitiendo un incremento en la biomasa de juveniles y asegurando la biomasa de la anchoveta para la siguiente temporada.

Con esta evidencia científica el Ministerio de la Producción asegura estar buscando proteger la franja de las 10 primeras millas, a fin de preservar la sostenibilidad del recurso de la anchoveta y, con ello, de las otras pesquerías que sirven de sustento para la mesa popular, más aún cuando el recurso aún se encuentra en proceso de recuperación, pues existe el riesgo de poner el recurso en peligro, si no continuamos con las medidas precautorias pertinentes.

Por otro lado tenemos que mediante Oficio No 543-2013-PRODUCE/DGP de fecha 10 de Diciembre de 2013 la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero solicitó a la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos una opinión jurídica respecto a los alcances del fallo de la Sentencia de la Acción Popular seguida con el expediente No 8301-2013 y respecto al proyecto de decreto supremo a dictar. La Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Informe Legal No 0125-2013JUS/DGDOJ de fecha 11 de diciembre de 2013, señala entre sus conclusiones que como quiera que la observación del fondo al dispositivo cuestionado mediante la sentencia

era que este no contaba con un sustento técnico que le diera una base científica y la consideración de los factores socio económicos, sería viable dictar un proyecto normativo substancialmente similar al dispositivo actualmente vigente, toda vez que el Ministerio ya contaría con el sustento técnico – entiéndase , la evidencia científica- que justifique la implementación de la norma, debiéndose incorporar todas estas referencias en los considerandos de la nueva norma. Por último este informe sugiere que se precise en la Primera Disposición Complementaria del proyecto que la implementación de regímenes especiales no dependa única y exclusivamente de informes del IMARPE sino también de los que provengan de otras entidades.

La Exposición de Motivos del Decreto Supremo No 011-2013-PRODUCE se sustenta fundamentalmente en el Informe científico del IMARPE denominado "Informe análisis poblacional de la pesquería de anchoveta en el ecosistema marino peruano", enfatizando que la pesca de anchoveta tiene tres (3) tipos de impactos en el ecosistema: tecnológico, biológico y productivo, siendo que el Impacto tecnológico se refiere al impacto mecánico de la red sobre los fondos cuando la altura de la red es mayor a la profundidad de la zona, que ocasionan a su vez una remoción de sulfuros que captan el oxígeno y la disminución del oxígeno en las capas de fondo donde habitan muchas especies de peces e invertebrados; mientras que el Impacto biológico se refiere al impacto de la pesca incidental dentro de la zona de 0 a 10 millas que son vitales para la pesca artesanal, que en la primera temporada de pesca norte-centro 2013, ha representado la extracción de alrededor de 59,467 toneladas de otras especies; y por último el impacto productivo se refiere al impacto de la pesquería de anchoveta a los largo de la historia en la producción de otros recursos que desde 1950 ha variado de acuerdo a la contribución de la anchoveta y que a su vez presenta fluctuaciones anuales, mientras que a inicios de los 90 hasta el 2012, los desembarques de anchoveta presentan una tendencia negativa y de la misma manera, los desembarques de otras especies presentan las mismas tendencias negativas que corrobora el rol de la anchoveta en el ecosistema marino costero, llegándose a la conclusión que la sobreexplotación de la anchoveta puede afectar no solo su sostenibilidad, sino también la de otras especies; y por ende los ingresos de todos los actores económicos vinculados con la extracción, procesamiento, almacenamiento, transporte y comercialización de los recursos pesqueros.

En cuanto a las reacciones de los actores sociales tenemos que nuevamente se ha interpuesto una demanda de Acción Popular contra el Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE esta vez promovida por la Asociación Nacional de Armadores Pesqueros de la Ley 26920, la misma que ha obtenido una sentencia favorable por parte de la Cuarta Sala Civil, la misma que se encuentra en apelación ante la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema.

Los argumentos de la Cuarta Sala Civil para declarar fundada la demanda son los siguientes:⁷⁶ el Decreto Supremo N° 011-2013-PRODUCE resulta ser nulo e ilegal porque vulnera flagrantemente el principio de jerarquía y coherencia normativas, pues, si bien los artículos 11° y 12° del Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, facultan al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de la Producción, a reordenar la actividad pesquera en el Perú, esta es una manifestación de la potestad reglamentaria que el Ejecutivo posee en virtud de lo dispuesto en el artículo 118° inciso 8°) de la Constitución política del Estado, la misma que debe ser ejercida sin trasgredir ni desnaturalizar las leyes, condición que en

⁷⁶ Argumentos recogidos de la sentencia recaída en la demanda de Acción Popular interpuesta el por la Asociación Nacional de Armadores Pesqueros de la Ley 26920 contra el Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE.

este caso en particular no se ha cumplido, afectándose además, el principio de separación de poderes; porque asimismo, el Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE reproduce en su integridad lo que señalaba el Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE en lo referido a crear una zona de reserva para la extracción del recurso anchoveta, sin embargo el antecedente normativo del Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE, esto es, el Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE, fue expulsado del ordenamiento legal, por lo que, el Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE no puede regular lo mismo que el Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE; pues ello atenta, definitivamente, contra el principio de coherencia normativa; porque además se transgrede el principio de igualdad y no discriminación consagrada en el numeral 2.2 del artículo 2° de nuestra Constitución Política del Estado, en el sentido de que la ley no puede aplicarse en forma desigual frente a supuestos semejantes, mientras que el Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE, establece un trato discriminatorio y diferenciado al señalar o crear zonas de reserva para la extracción de anchoveta, en 3 categorías distintas, sin ningún sustento técnico o científico válido, en perjuicio de la flota pesquera industrial y favoreciendo a la flota de menor escala, al otorgarle a ésta última un trato privilegiado al crearle un corredor de pesca dentro de las 5 millas hacia delante; Porque la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República en la sentencia dictada en el caso de Acción Popular 8301-2013-LIMA ratificó la ilegalidad e inconstitucional del Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE aplicando la *vacatio sententiae* a fin de que sea la autoridad competente [Congreso de la República]⁷⁷ sea la encargada de emitir una norma legal que respete la Constitución y las leyes, lo cual no ha sido cumplido en el presente caso, pues el Ministerio de la Producción de manera ilegal procedió a tramitar y lograr que se dicte el Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE; porque la Cuarta Sala Civil de la Corte de Justicia de Lima mediante Resolución 28 de fecha 13 de enero de 2014 señaló que la referencia a la *vacatio sententiae* de la Ejecutoria Suprema se refería a que el Congreso de la República y no así el Ministerio de la Producción tenía como plazo máximo hasta el 15 de diciembre de 2013 (fecha en la que concluyó la legislatura ordinaria del año 2013) para emitir una norma con rango de ley que sustituya lo normado por el Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE, lo que tampoco ha sido cumplido a cabalidad; y porque dicho dispositivo legal no fue pre publicado ni en el Diario Oficial “El Peruano” ni en el portal de Internet del Ministerio de la Producción sin explicar de manera sustentada ni adecuada las razones de su no publicación⁷⁸ vulnerando así el artículo 19° del Acuerdo de Promoción Comercial – Perú – Estados Unidos o llamado TLC del Perú con Estados Unidos.⁷⁹

⁷⁷ En ningún extremo de la sentencia dictada en el caso de Acción Popular 8301-2013-LIMA se establece que la autoridad competente para dictar la nueva norma sea el Congreso de la República. En todo caso debemos insistir en que la aplicación de la *vacatio sententiae* referido a la Primera Legislatura Extraordinaria, constituyó un craso error en la sentencia aludida ya que lo que estaba conociendo la Corte Suprema en vía de apelación era una Acción Popular contra un decreto supremo y no una acción de inconstitucionalidad contra una norma con rango de Ley por lo que la nueva norma solo podría ser otro decreto supremo.

⁷⁸ El décimo sexto considerando del mencionado decreto establece que “siendo de interés nacional la explotación racional y oportuna de los recursos hidrobiológicos, encontrándonos durante la segunda temporada de pesca norte-centro del recurso Anchoveta, y estando próxima la entrada en vigencia de la Sentencia 8301-2013 recaída en el proceso de Acción Popular, resulta impracticable y contraria al interés público, la publicación para comentarios de esta norma” Consideramos que con un plazo tan exiguo para el cumplimiento de la sentencia la prepublicación era evidentemente impracticable

⁷⁹ El Artículo 19.2 del TLC con los estado Unidos establecía que : “Publicación 1. Cada Parte se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos, y resoluciones administrativas de aplicación general referentes a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo, se publiquen prontamente o de otra forma sean puestos a disposición para conocimiento de las personas y Partes interesadas. 2. En la medida de lo posible, cada Parte deberá: (a) publicar por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y (b) brindar a las personas y Partes interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.” Resulta absurdo este argumento ya que esta norma no se aplica al caso concreto. Más bien, el numeral 3.2 del artículo 14 del Decreto Supremo 001-2009-JUS que establece las normas sobre pre-publicación de proyectos

También resultan interesantes los fundamentos del voto en discordia del señor juez superior Jaeger Requejo, al cual se adhirió la señora juez superior Palacios Tejada, que opinaron que se declare INFUNDADA la Acción Popular y señalan que: "con respecto a la vulneración del derecho a la igualdad, al trabajo y a la libertad de empresa, debe señalarse que la ejecutoria suprema recaída en el otro proceso de acción popular aludido (Proceso de Acción Popular N° 8310-2013-Lima, contra el Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE) señala en su quincuagésimo tercer considerando que el Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE, sí resultaba compatible con los principios y valores del Estado Constitucional, y que no colisiona con la Constitución, sólo se refirió a la carencia que se advertiría en cuanto a la fundamentación científica y socioeconómica; sobre la afectación a la jerarquía normativa la referida ejecutoria suprema precisó que el Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE no colisiona con la Ley General de Pesca, es decir, no la ha trasgredido ni desnaturalizado por lo tanto el Decreto Supremo N° 011-2013-PRODUCE tampoco colisiona la ley porque ha sido expedido acatando lo dispuesto por la ejecutoria suprema, esto es, cumple con la fundamentación científica y socioeconómica mencionada y que fue el único punto que exige esa ejecutoria. Que por lo que toca a la supuesta infracción del principio de publicidad y transparencia, es de verse de autos que al dictarse el Decreto Supremo N° 011-2013-PRODUCE se ha cumplido con la publicación conforme se aprecia de fojas veinte a veintidós, y que no aparece de autos la conexión que pueda existir entre la política pesquera que debe desarrollar un estado soberano y la exigencia de sujetar esa política nacional a preceptos que no tienen vinculación directa como el TLC con los Estados Unidos; que respecto a la *vacatio sententiae* dispuesta, cabe señalar que del estudio del texto de la ejecutoria suprema fluye que todo el desarrollo de la misma está referido al Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE y a la omisión en esta norma de la exigencia de evidencia científica y factores socioeconómicos; es en razón de esto que se estima la demanda pero a fin que se dicte una nueva norma, de ese rango, se dicta la *vacatio sententiae*. Por ello, en el considerando decimosétimo de la resolución número veintiocho (dictada en ejecución en el Proceso de Acción Popular N° 001-2013), ante una redacción poco feliz de la ejecutoria suprema se concluye que lo que debe dictarse es una ley pero no es así, pues que lo que se ordena es la dación de un nuevo decreto supremo que tenga como sustento evidencias científicas y factores económicos; que, finalmente, se aprecia del tenor del decimotercer hasta el decimosexto párrafo de la parte considerativa del decreto supremo cuestionado, están incluidas las motivaciones científicas y socioeconómicas que le han sido exigidas por la Corte Suprema, por lo que se ha cumplido con los mismos.

Existen algunos sectores que afirman que con la promulgación del Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE el Ministerio de la Producción se ha burlado de la sentencia que anuló el Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE ya que ha dictado una norma idéntica a la que fue anulada por el Poder Judicial y por ello ahora insisten en conseguir la anulación del nuevo decreto supremo. La sentencia obtenida en la Cuarta Sala de tres votos contra dos es una señal de que las opiniones están bastante divididas y este mismo debate se va a reproducir en la Corte Suprema, la misma que por una cuestión de imagen están obligada a no repetir los mismos errores que cometió al emitir el fallo contra el Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE.

normativos, señala como una excepción para pre- publicar cuando la entidad por razones debidamente fundamentadas, en el proyecto de norma, considere que la pre publicación de la norma es impracticable, innecesaria o contraría a la seguridad o al interés público.

Lo cierto es que el rol del Ministerio de la Producción de acuerdo a la Constitución y la Ley es regular, ordenar el sector, mientras que los administrados, sean artesanales, de menor escala o industriales, siempre van ofrecer resistencia a la regulación. Algunos empresarios se quejan de que hay una excesiva regulación, que el control es implacable no solo por parte de PRODUCE sino también por parte de la DICAPI y de la OEFA y las sanciones no tiene fundamento, mientras que las embarcaciones pesqueras extranjeras depredan nuestro mar sin ningún control. Si bien estos argumentos no pueden emplearse como pretexto para infringir el ordenamiento pesquero, consideramos que tampoco se puede permitir una competencia desleal entre las embarcaciones pesqueras artesanales y las naves extranjeras que depredan nuestro mar. Es urgente que el Ministerio de la Producción cuente con un apoyo más efectivo por parte la Dirección de Capitanías y Guardacostas para enfrentar este problema.

Capítulo 5

Hacia un enfoque ecosistémico para el ordenamiento pesquero de la anchoveta en el Perú

5.1. Antecedentes del enfoque ecosistémico

El concepto de **Enfoque Ecosistémico** ha sido adoptado de manera oficial en el año 2000 en la Quinta reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP5) del Convenio de Diversidad Biológica mediante la decisión V6, como *“una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo”*.

El enfoque ecosistémico también ha sido definido⁸⁰ como *“una estrategia para el manejo integrado y la restauración de la tierra, el agua y los recursos vivos; que promueve la conservación y el uso sostenible de manera equitativa, participativa y descentralizada; e integra aspectos sociales, económicos, ecológicos y culturales en un área geográfica definida por límites ecológicos.”*

Para Ximena Buitrón “la biodiversidad no puede ser tratada de una manera fragmentada, solo a través de áreas protegidas puesto que muchas especies – como es el caso de la anchoveta - se trasladan entre las áreas protegidas y paisajes más amplios.”⁸¹ Precisamente la división entre áreas protegidas y el resto de paisajes, provoca problemas prácticos, al estar separadas por diferentes leyes, políticas y distintas formas de manejo y suposiciones. Dentro de este contexto indica la autora que “el enfoque ecosistémico ayuda a abordar estos temas en un contexto social y económico así como en el marco de las preocupaciones ambientales. Permite a los investigadores, trabajadores de campo, administradores de los recursos naturales y decisores concentrarse en una serie de problemas al mismo tiempo y trabajar de manera integrada. Así, el ecosistema, sus habitantes, los retos y oportunidades

⁸⁰ Información disponible en la Página web del Sistema de Información Ambiental de Colombia, bajo el enlace : <https://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=853&conID=263>. Es una definición más elaborada que tiene como antecedente la definición dada por Shepher (2006) que señala que “El Enfoque Ecosistémico es una estrategia para el manejo integrado de la tierra, el agua y los recursos vivos, promoviendo su conservación y uso sostenible de forma justa y equitativa.”

⁸¹ BUITRON , Ximena: El enfoque ecosistémico en la práctica, presentación disponible en : <https://www.cbd.int/doc/meetings/nbsap/nbsapcbw-sam-01/other/nbsapcbw-sam-01-uicn-sur.pdf>

pueden abordarse gradualmente y enfocarse de manera holística y flexible para el uso de los recursos naturales y el bienestar de los seres humanos.⁸²

Las finalidades del Enfoque Ecosistémico son ofrecer una visión integral orientada hacia el suministro continuo de bienes y servicios ambientales, mediante el mantenimiento de procesos ecológicos esenciales y la participación activa de los sectores involucrados en su gestión y reconocer que los ecosistemas naturales y transformados son sistemas complejos cuyo funcionamiento y capacidad de respuesta hacia perturbaciones y cambios (resiliencia) dependen de las relaciones dinámicas entre especies, y entre estas, el ambiente, la sociedad y su cultura.⁸³

En conclusión de todo lo anterior podemos decir que:

El enfoque ecosistémico es una estrategia pero a la vez un proceso, que responde a la necesidad de asegurar la sostenibilidad de las especies objetivo así como de aquellas que interactúan con éstas, por formar parte del mismo ecosistema, teniendo como base fundamental la investigación científica adecuada que permita entender los procesos esenciales, las funciones e interacciones entre los organismos y su medio ambiente, a fin de que los órganos con capacidad de decisión puedan tomar las medidas tendientes a evitar la sobreexplotación de los recursos y asegurar el aprovechamiento sostenible de los mismos, de manera equitativa, participativa y descentralizada, integrando los aspectos sociales, económicos, ecológicos y culturales, sin perjuicio de la aplicación simultánea del principio de sostenibilidad y el principio de precautorio.⁸⁴

Shepherd (2006 p. 2) ha recreado los 12 principios del Enfoque Ecosistémico adoptados en la Quinta reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP5) del Convenio de Diversidad Biológica mediante la decisión V6, de la siguiente manera:

1. La elección de los objetivos de la gestión de los recursos de tierras, hídricos y vivos debe quedar en manos de la sociedad.
2. La gestión de los recursos naturales debe estar descentralizada al nivel apropiado más bajo.
3. Los administradores de ecosistemas deben tener en cuenta los efectos (reales o posibles) de sus actividades en los ecosistemas adyacentes y en otros ecosistemas.
4. Dados los posibles beneficios derivados de su gestión, es necesario comprender y gestionar el ecosistema en un contexto económico. Este tipo de programa de gestión de ecosistemas debería:
 - i. Disminuir las distorsiones del mercado que repercuten negativamente en la diversidad biológica;
 - ii. Orientar los incentivos para promover la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica; y
 - iii. Procurar, en la medida de lo posible, incorporar los costos y los beneficios en el ecosistema de que se trate.
5. A los fines de mantener los servicios de los ecosistemas, la conservación de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas debería ser un objetivo prioritario del enfoque ecosistémico.
6. Los ecosistemas se deben gestionar dentro de los límites de su funcionamiento.
7. El enfoque ecosistémico debe aplicarse a las escalas espaciales y temporales apropiadas.
8. Habida cuenta de las diversas escalas temporales y los efectos retardados que caracterizan a los procesos de los ecosistemas, se deberían establecer objetivos a largo plazo en la gestión de los ecosistemas.
9. En la gestión debe reconocerse que el cambio es inevitable.

⁸² BUITRON , Ximena: op.cit.

⁸³ Información disponible en la Página web del Sistema de Información Ambiental de Colombia, bajo el enlace : <https://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=853&conID=263>.

⁸⁴ Consagrados en los artículos V y VII del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente.

10. En el enfoque ecosistémico se debe procurar el equilibrio apropiado entre la conservación y la utilización de la diversidad biológica, y su integración.
11. En el enfoque ecosistémico deberían tenerse en cuenta todas las formas de información pertinente, incluidos los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades científicas, indígenas y locales.
12. En el enfoque ecosistémico deben intervenir todos los sectores de la sociedad y las disciplinas científicas pertinentes”.

Shepherd aporta la importancia de gestionar los ecosistemas dentro de un contexto económico, disminuyendo las distorsiones del mercado que pueden impactar negativamente en los ecosistemas, orientando los incentivos hacia la conservación y promoviendo la internalización de los costos de la aplicación del modelo. Además prioriza los objetivos a largo plazo tomando en cuenta las diversas escalas temporales y los efectos retardados de procesos ecosistémicos.

Shepherd (2006, p. 3) ha organizado estos 12 principios en cinco pasos para la implementación del Enfoque Ecosistémico:

- “Paso A Determinando los actores principales, definiendo el área y desarrollando la conexión entre ellos.
- Paso B Caracterizando la estructura y función del ecosistema, y estableciendo mecanismos para manejo y monitoreo.
- Paso C Identificando los aspectos económicos relevantes que afectarán los ecosistemas y sus habitantes.
- Paso D Determinando el impacto probable del ecosistema en los ecosistemas adyacentes.
- Paso E Decidiendo sobre metas de largo plazo y mecanismos flexibles para alcanzarlas.”

5.2. Definición del enfoque ecosistémico en la Pesca

A partir de la definición del enfoque ecosistémico tenemos algunas referencias específicas al enfoque ecosistémico en la pesca plasmadas en diversos instrumentos internacionales:

En tal sentido debemos indicar que, el Código de Conducta de la Pesca Responsable de la FAO de 1995, señala entre sus principios generales algunos elementos propios del enfoque ecosistémico, así tenemos los contenidos en su artículo 6:

- “6.2 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.
- 6.3 Los Estados deberían evitar la sobreexplotación, y el exceso de 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 al aprovechamiento sostenible de los mismos. Los Estados deberían tomar medidas para rehabilitar las poblaciones en la medida de lo posible y cuando proceda.

6.4 Las decisiones sobre conservación y ordenación en materia de pesquerías deberían basarse en los datos científicos más fidedignos disponibles, teniendo en cuenta también los conocimientos tradicionales acerca de los recursos y su hábitat, así como los factores ambientales, económicos y sociales pertinentes. Los Estados deberían dar prioridad a las actividades de investigación y recolección de datos, a fin de mejorar los conocimientos científicos y técnicos sobre la pesca y su interacción con el ecosistema. Reconociendo la naturaleza transfronteriza de muchos ecosistemas acuáticos los Estados deberían alentar, según proceda, la cooperación bilateral y multilateral en la investigación.

6.5 Los Estados y las organizaciones subregionales y regionales de ordenación pesquera deberían aplicar ampliamente el criterio de precaución en la conservación, la ordenación y la explotación de los recursos acuáticos vivos con el fin de protegerlos y de preservar el medio ambiente acuático, tomando en consideración los datos científicos más fidedignos disponibles. 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 aquéllas que no son objeto de la pesca, así como su medio ambiente.” (El énfasis es nuestro)

La Conferencia de Reykiavik (octubre de 2001), señaló en su declaración que “el objetivo de incluir consideraciones ecosistémicas en el manejo de la pesca es contribuir a largo plazo a la seguridad alimentaria y al desarrollo humano y asegurar una efectiva conservación y uso sostenible del ecosistema y sus recursos, reconociendo las complejas interrelaciones entre la pesca y otros componentes del ecosistema marino, donde la inclusión de consideraciones ecosistémicas en el manejo pesquero proporciona un marco de trabajo en el cual los Estados y las organizaciones de manejo pesquero podrían mejorar el desempeño de la administración”⁸⁵

Por su parte la FAO en el documento Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable (2003) señala que: “el objetivo del Enfoque de ecosistemas de pesca es planificar, desarrollar y ordenar la pesca a fin de abordar las múltiples necesidades y aspiraciones de las sociedades, sin poner en riesgo la posibilidad de que las generaciones futuras se beneficien de la amplia gama de bienes y servicios que pueden obtenerse de los ecosistemas marinos.”⁸⁶

En consecuencia podemos definir como enfoque ecosistémico en la pesca:

El enfoque ecosistémico en la pesca es un proceso en construcción, que requiere la participación de todos los actores sociales vinculados a la pesca, y que responde a la necesidad de fomentar medidas de ordenación para el mantenimiento de la calidad, la diversidad y disponibilidad de los recursos pesqueros dentro de un contexto de la seguridad alimentaria y alivio de la pobreza, evitando la sobreexplotación, y el exceso de capacidad de pesca, basándose en los datos científicos más fidedignos disponibles, teniendo en cuenta también los conocimientos tradicionales acerca de los recursos pesqueros en su interacción con el ecosistema, así como los factores ambientales, económicos y sociales pertinentes y sin perjuicio de la aplicación simultánea del principio de sostenibilidad y el principio de precautorio.

⁸⁵ESCOBAR RAMÍREZ, J. Jairo: “El aporte del enfoque ecosistémico a la sostenibilidad pesquera” CEPAL División de Recursos Naturales e Infraestructura Santiago de Chile, diciembre de 2001. p. 15

⁸⁶ En: FAO: Orientaciones Técnicas para la Pesca responsable No 4 supl. 2. Roma 2003. p. 16

Entre las razones para un ordenamiento de la pesca basado en el ecosistema⁸⁷ tenemos que mientras la ordenación pesquera convencional se ha centrado principalmente en el monitoreo y evaluación únicamente de una sola especie o población, la ciencia ha demostrado que las poblaciones no son “independientes” sino que ellas coexisten en una relación estrecha con su ecosistema. Por otra parte, un ordenamiento pesquero comprensivo que permita establecer un nivel de explotación pesquera deseable, requiere de la administración considerar todas las interacciones que tienen las especie objetivo con sus predadores, competidores y especies presa, el efecto del clima y del tiempo sobre la biología y ecología de los peces, las interacciones complejas entre los peces y su hábitat, los efectos de la pesca sobre las poblaciones de peces y su hábitat, etc. Por último, la pesca basada en el ecosistema no puede por sí misma resolver todos los problemas de los actuales regímenes de administración pesquera y no será efectiva sin una política para reducir la sobrepesca, proteger los hábitat y apoyar e intensificar las investigaciones y evaluaciones.

Entre las dificultades para el ordenamiento de la pesca⁸⁸ basado en el ecosistema tenemos que existen muy pocos ejemplos y experiencias de ordenamiento pesquero basado en el ecosistema como también existe coincidencia en los grandes vacíos existentes en el conocimiento científico de los ecosistemas en los cuales operan las pesquerías y sobre la dinámica de los ecosistemas y sus tendencias y proyecciones.⁸⁹ Tampoco hay un consenso claro para definir la sobrepesca en términos ecológicos. Además, los planes pesqueros son elaborados generalmente dentro de contextos sociales, políticos y culturales de los países pesqueros y sólo de una manera secundaria dentro de contextos ecológicos.

La FAO en el documento titulado Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable (2009) ha considerado entre los principios aplicables al enfoque de ecosistemas en la pesca los siguientes:

- La ordenación de la pesca debería tener por objeto limitar el efecto de esta actividad sobre el ecosistema en la medida de lo posible;
- Es preciso mantener la relación ecológica entre las especies capturadas y las especies dependientes y asociadas;
- Las medidas de ordenación deben ser compatibles en toda la zona de distribución del recurso (más allá de las jurisdicciones y de los planes de ordenación);
- Es preciso aplicar el enfoque precautorio, porque los conocimientos sobre los ecosistemas son incompletos;
- La gobernanza debería asegurar el bienestar y la equidad, tanto de las personas como de los ecosistemas.

Consideramos que dentro de estos principios la FAO, ha debido considerar - siendo la actividad pesquera una actividad económica muy importante - la necesidad de aplicar el enfoque ecosistémico en la pesca dentro de un contexto económico teniendo en cuenta las cadenas de valor asociadas a la actividad pesquera y las distorsiones del mercado que pueden impactar negativamente en los ecosistemas, como ha sido el caso de la anchoveta peruana, donde el

⁸⁷ ESCOBAR RAMÍREZ, J. Jairo: Op. Cit. p. 26

⁸⁸ ESCOBAR RAMÍREZ, J. Jairo: Op. Cit. pp. 30-31.

⁸⁹ “Dentro de este contexto, la aplicación apropiada del enfoque precautorio es muy importante en la implementación del enfoque de ecosistemas en la pesca y en el uso de modelos ecosistémicos para contribuir a la ordenación.” En: **FAO**: Orientaciones Técnicas para la Pesca responsable Supl. 2. Roma 2003. p.8

sobredimensionamiento de la flota pesquera y de las plantas de harina y aceite de pescado han ocasionado la sobreexplotación del recurso. En tal sentido, “el enfoque ecosistémico no sólo está dirigido a la reglamentación de la pesca de ciertas especies, sino que también vela porque la pesca no tenga un efecto desfavorable en otras especies afines o dependientes de las especies objetivo. Los esfuerzos, por lo tanto, estarán dirigidos a preservar la ‘integridad’ del ecosistema mediante el establecimiento de límites conservadores (es decir, precautorios) a fin de tomar en cuenta las necesidades de las especies relacionadas y preservar la sostenibilidad ecológica de todas las especies involucradas (incluyendo al hombre) y del hábitat donde viven.”⁹⁰

Entre los instrumentos económicos para la aplicación de un enfoque de ecosistemas en la pesca tenemos que frente a las acciones de fiscalización y control por parte de la administración existen una serie de incentivos tales como la asignación de cuotas individuales de pesca, a las cuales nos hemos referido en extenso en el capítulo cuarto, donde el titular de un derecho puede ser una persona, una empresa, una comunidad o un conjunto colectivo. Sin embargo, esta asignación de determinados derechos de uso no hace que desaparezcan todos los incentivos (o las fallas de mercado) que fomentan la pesca excesiva u otro tipo de degradación o deterioro del ecosistema y se ha comprobado que en algunos casos estas cuotas individuales transferibles generan incentivos perversos como el descarte de peces que exceden lo que se considera óptimo desde el punto de vista social. Otro tipo de incentivo que está logrando bastante aceptación es el etiquetado ecológico⁹¹. La posible utilidad de estos regímenes es para crear incentivos de mercado para los productos y los procesos de producción favorables al medio ambiente, a fin de que el consumidor pueda hacer una selección fundamentada. Se espera que las preferencias de los consumidores se reflejen en diferencias de precios o de participación en el mercado entre los productos con etiquetado ecológico el cual se obtiene mediante un proceso de certificación basado en un conjunto de criterios. Las posibles diferencias de precios o de participación en el mercado proporcionan incentivos económicos a las empresas para tratar de etiquetar sus productos.

5.3. El enfoque ecosistémico en la legislación peruana

El enfoque ecosistémico en la legislación peruana tiene como antecedente el empleo del concepto de política ambiental el mismo que lo encontramos por primera vez en el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (CMARN) aprobado por Decreto legislativo No 613 y publicado el 08 de setiembre de 1990,

Artículo 1.- LINEAMIENTOS DE LA POLITICA AMBIENTAL.

La política ambiental tiene como objetivo la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona humana a base de garantizar una adecuada calidad de vida. Su diseño, formulación y aplicación están sujetos a los siguientes lineamientos:

⁹⁰ BLOG DEL EQUIPO PROMOTOR PESQUERO (EPROPES): “El enfoque ecosistémico” Publicado el 21 de noviembre de 2011. Disponible en:

<http://epropes.blogspot.com/2011/11/el-enfoque-ecosistemico.html>

⁹¹ En: FAO: Orientaciones Técnicas para la Pesca responsable No 4 Supl. 2. Add. 1. Roma 2009. p. 120-122.

1. La conservación del medio ambiente y de los recursos naturales para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las presentes y futuras generaciones. El Estado promueve el equilibrio dinámico entre el desarrollo socio-económico, la conservación y el uso sostenido del ambiente y los recursos naturales.

.....
 3. El aprovechamiento de los recursos naturales y de los demás elementos ambientales de modo compatible con el equilibrio ecológico y el desarrollo en armonía con el interés social y de acuerdo con los principios establecidos en este Código

Posteriormente el concepto de política ambiental y el de áreas naturales protegidas es mencionado en la Constitución 1993, cuyos artículos más relevantes en este tema son los siguientes:

Constitución Política de 1993.

Artículo 67.- Política Ambiental

El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Artículo 68.- Conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas.

El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

La Constitución de 1993 por primera vez en el artículo 67 se refiere al concepto de política ambiental en un texto constitucional. Esto tiene una gran trascendencia puesto que a partir de este momento en el país se define una verdadera política ambiental la que a su vez fomenta el desarrollo de políticas sectoriales y el desarrollo de una serie de instrumentos de gestión ambiental.

Dentro de este contexto, merece nuestra especial atención para efectos del presente trabajo, el artículo 93 de la Ley General del Ambiente, que por primera vez define el enfoque ecosistémico:

Artículo 93.- Del enfoque ecosistémico. La conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales deberá enfocarse de manera integral, evaluando científicamente el uso y protección de los recursos naturales e identificando cómo afectan la capacidad de los ecosistemas para mantenerse y sostenerse en el tiempo, tanto en lo que respecta a los seres humanos y organismos vivos, como a los sistemas naturales existentes.

Asimismo, debemos poner en relieve el artículo 101 de la mencionada ley, por primera vez regula de manera orgánica los ecosistemas marinos y costeros, de los cuales nos ocupamos en esta investigación.

Artículo 101.- De los ecosistemas marinos y costeros

101.1 El Estado promueve la conservación de los ecosistemas marinos y costeros, como espacios proveedores de recursos naturales, fuente de diversidad biológica marina y de servicios ambientales de importancia nacional, regional y local.

101.2 El Estado, respecto de las zonas marinas y costeras, es responsable de:

a. Normar el ordenamiento territorial de las zonas marinas y costeras, como base para el aprovechamiento sostenible de estas zonas y sus recursos.

b. Promover el establecimiento de áreas naturales protegidas con alto potencial de diversidad biológica y servicios ambientales para la población.

c. Normar el desarrollo de planes y programas orientados a prevenir y proteger los ambientes marinos y costeros, a prevenir o controlar el impacto negativo que

generan acciones como la descarga de efluentes que afectan el mar y las zonas costeras adyacentes.

d. Regular la extracción comercial de recursos marinos y costeros productivos, considerando el control y mitigación de impactos ambientales.

e. Regular el adecuado uso de las playas, promoviendo su buen mantenimiento.

f. Velar por que se mantengan y difundan las condiciones naturales que permiten el desarrollo de actividades deportivas, recreativas y de ecoturismo.

101.3 El Estado y el sector privado promueven el desarrollo de investigación científica y tecnológica, orientadas a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos marinos y costeros.

Mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM se aprueba la Política Nacional del Ambiente⁹², la misma que consolida los lineamientos de las políticas públicas establecidos por la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las disposiciones de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, y que asimismo define los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales y estándares nacionales de obligatorio cumplimiento, dentro de los cuales se enmarcan las políticas sectoriales, regionales y locales. De acuerdo al artículo 9 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el objetivo de la Política Nacional del Ambiente es mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo.

Entre los objetivos específicos de la Política nacional ambiental están: lograr la conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural del país, con eficiencia, equidad y bienestar social, priorizando la gestión integral de los recursos naturales. Entre los lineamientos de política tenemos los siguientes: a) Impulsar la conservación de la diversidad de ecosistemas, especies y recursos genéticos, y el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales de los que depende la supervivencia de las especies. b) Impulsar el enfoque ecosistémico y la gestión sostenible de la diversidad biológica como elemento transversal en los planes integrados de gestión de recursos naturales, de manejo de cuencas y de ordenamiento territorial. Dentro del capítulo 7 de los Ecosistemas marino – costeros tenemos los siguientes lineamientos de política: a) Fortalecer la gestión integrada de las zonas marino-costeras y sus recursos con un enfoque ecosistémico. b) Promover el aprovechamiento sostenible y conservación de la diversidad biológica de los ecosistemas marino-costeros, con especial énfasis en los recursos pesqueros.

Como ya lo indicamos en el capítulo cuarto, durante la gestión del exministro Kurt Burneo, se gestó el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2011-2016 (PESEM) que tiene por objetivo marcar la política del quinquenio.

Dentro de este plan se había considerado como objetivos prioritarios:

- Contribuir a la Seguridad Alimentaria con énfasis en las zonas altoandinas y de extrema pobreza mediante el consumo de productos hidrobiológicos.
- Fortalecer el ordenamiento y desarrollo competitivo de la actividad acuícola.
- Fortalecer el ordenamiento de las actividades pesqueras y acuícolas sostenibles con base en la mejor información científica y tecnológica disponible, manejada bajo un enfoque ecosistémico y con un sistemas de monitoreo eficaz y transparente.

⁹² Publicado el 23 de Mayo de 2009 en el Diario Oficial El Peruano. Disponible en : [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BE42236022AD446305257B8300651A93/\\$FILE/DS_012-2009_MINAM.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BE42236022AD446305257B8300651A93/$FILE/DS_012-2009_MINAM.pdf)

En cuanto a las políticas del sector pesquero indicadas en el PESEM 2012-2016 debemos poner en relieve las siguientes:

Política 1: Promover el consumo interno de recursos pesqueros abundantes con estándares de sanidad adecuados a fin de contribuir a reducir los índices de desnutrición

Política 2: Promover el desarrollo de cadenas de valor de productos hidrobiológicos de acuerdo a las tendencias del mercado.

Política 8: Promover la investigación científica y tecnológica empleando el enfoque ecosistémico.

Política 11: Desarrollo y promoción de pesquerías sostenibles a través de la aplicación de planes de gestión con enfoque ecosistémico.

En conclusión, la noción de enfoque ecosistémico a nivel de instrumentos internacionales se viene manejando desde el año 1995 a través del Código de conducta de la pesca responsable de la FAO, y a nivel de la legislación peruana este concepto se encuentra definido en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente y se enmarca dentro de la política nacional ambiental cuya definición la encontramos en el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (CMARN) aprobado por Decreto legislativo No 613, en la Constitución de 1993 y en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, y que ha sido desarrollada en detalle mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM y mediante el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2011-2016 (PESEM), aprobado mediante Resolución Ministerial No 107-2012-PRODUCE de fecha 01 de Marzo de 2012. Sin embargo, a pesar de constituir una política de Estado que a su vez forma parte de la política nacional ambiental, consideramos que su implementación en el país aparentemente no ha constituido uno de los objetivos prioritarios de los últimos gobiernos.

5.4. El gran ecosistema marino de la Corriente de Humboldt

A pesar de haber llegado a la conclusión que el enfoque ecosistémico aparentemente no ha constituido uno de los objetivos prioritarios de los últimos gobiernos, sin embargo a nivel de la región, entre Julio y Septiembre del 2010, los gobiernos de Perú y Chile, junto con el PNUD y UNOPS, firmaron y aprobaron el proyecto: “Hacia un manejo con enfoque ecosistémico del Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt”, que tiene como meta avanzar hacia un ecosistema sostenible y resiliente, capaz de mantener la integridad, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos para generaciones presentes y futuras siendo su principal objetivo el avanzar hacia el manejo con enfoque ecosistémico⁹³, a través de un marco coordinado que fortalezca la gobernanza y el uso sostenible de los recursos marinos vivos y de los servicios del ecosistema, diagnosticándolos e integrándolos en una propuesta única para la planificación, diseño de estrategias de intervención y políticas coordinadas que permitan avanzar a ambos países hacia un manejo con enfoque ecosistémico, el cual deberá ser acordado e implementado a nivel Binacional y Nacional a través de un Programa de Acción Estratégica (PAE) y de Planes de Acción Nacional (PAN), respectivamente.⁹⁴

⁹³ DE LA PUENTE, Santiago. & SUEIRO, Juan Carlos. (2013). Reporte Temático: Módulo V. – Gobernanza. Consultoría realizada en el marco del proceso de ADT-PAE del proyecto GEF-PNUD: *Hacia un Manejo con Enfoque Ecosistémico del Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt*. Lima, Perú. P. 20

⁹⁴ PROYECTO GEF-PNUD-HUMBOLDT PIMS 4147 Hacia un Manejo con Enfoque Ecosistémico del Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt. Análisis de Diagnóstico Ecosistémico Transzonal Adet Chile – PERÚ. Lima, enero 2015

Ahora bien cuál es la importancia del Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt (GEMCH). El Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt se encuentra ubicado a lo largo de la costa oeste de América del Sur, abarcando una porción significativa de los litorales de Chile y Perú. Está compuesta de un complejo sistema de corrientes que sustentan una de las pesquerías más productivas del mundo, ya que pese a que abarca menos del 1 % de la superficie mundial de los océanos y proporciona alrededor del 18 a 20 % de la captura de peces del planeta.⁹⁵ La Corriente de Humboldt se presenta frente a las costas del Perú, con una extensión de 2.278 km lineales, y se desvía hacia el oeste en la zona de su confluencia con el Frente Ecuatorial, aproximadamente en la latitud 5°S donde se produce una zona de mezcla de aguas que permite la presencia de una alta diversidad biológica.

Sin embargo, este ecosistema se encuentra sometido a un estrés climático por causa de eventos de tipo El Niño y La Niña, caracterizados por trastornos del régimen de los vientos, de las lluvias, de las corrientes marinas, de la temperatura del mar y de la concentración de oxígeno que en periodos variables de tiempo son los que determinan la dinámica oceanográfica, los cambios en la distribución espacial de las masas de agua y a la vez los procesos biogeoquímicos claves para el ecosistema. Respecto de los procesos biogeoquímicos, de acuerdo a la tesis de PASSUNI (2009) la relación promedio es positiva entre presencia de anchoveta y los macronutrientes inorgánicos como silicatos, fosfatos, nitritos y nitratos, por lo que, cuando hay mayor disponibilidad de los macronutrientes hay mayor producción primaria y por lo tanto mayor probabilidad de presencia de anchoveta. En conclusión, la anchoveta se distribuye preferentemente en aguas con mayor productividad, sin embargo, la autora reconoce que como quiera que su investigación se ha basado en el análisis de 16 cruceros realizados por el IMARPE y mediante la utilización de varias herramientas estadísticas, existe mayor complejidad en las relaciones de la abundancia de anchoveta que no se puede explicar únicamente mediante los parámetros biogeoquímicos, por lo que recomienda utilizar series de tiempo más largas para confirmar las relaciones estacionales y analizar estas relaciones en otras escalas temporales como la escala interanual relacionada al ENOS (El Niño Oscilación Sur).

5.5. Relación del Proyecto GEF-PNUD-HUMBOLDT con el Sistema de áreas naturales protegidas

Los gobiernos del Perú y Chile vienen desarrollando una serie de medidas de adaptación y mitigación frente al Cambio Climático, las que se traducen en la formulación y puesta en marcha de acciones que conducen a la preservación y conservación de los recursos naturales y la biodiversidad.

Con la finalidad de conservar la biodiversidad marina y costera, en Chile se ha creado e implementado un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, mientras que en el Perú actualmente, el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas incluye 16 áreas protegidas del ámbito marino costero peruano, las mismas que mostramos a continuación, en la **Tabla 14**.

⁹⁵ PROYECTO GEF-PNUD-HUMBOLDT PIMS 4147: Op. cit p.20

Tabla 14. Áreas protegidas en el ámbito marino-costero peruano

Tipo	Nombre	Año de Creación	Extensión (hectáreas)
Santuario Nacional	Manglares de Tumbes	1988	2,972.0
Santuario Nacional	Lagunas de Mejía	1984	6,890.7
Reserva Nacional	Lachay	1977	5,070.0
Reserva Nacional	Paracas	1975	335,700.0
Reserva Nacional	San Fernando	2011	154,716.4
Reserva Nacional	Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras	2009	140,833.0
Refugio de vida silvestre	Pantanos de Villa	2006	263.3
Zonas reservadas	Illescas	2010	37,452.6
Zonas reservadas	Lomas de Ancón	2010	10,962.1
Zonas reservadas	Ancón	2011	2,193.0
Zonas reservadas	Humedales de Puerto Viejo	2008	275.8
Áreas de Conservación Regional	Albufera del Medio Mundo	2007	687.7
Áreas de Conservación Regional	Humedales de Ventanilla	2006	275.5
Áreas de Conservación Privada	Bosque Seco Amotape	1010	123.3
Áreas de Conservación Privada	Bosque Natural El Cañoncillo	2004	1,310.9
Áreas de Conservación Privada	Lomas de Atiquipa	2011	19,020.0
			718,746.3

Fuente: DE LA PUENTE, Santiago. & SUEIRO, Juan Carlos. (2013) p.17

En el año 2009 el Perú solo contaba con un área natural protegida en el ámbito marino que era la Reserva Nacional de Paracas (RNP). Ese año, mediante el Decreto Supremo N° 024-2009-MINAM se aprobó el establecimiento de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras (RNSIIPG), que comprende veintidós (22) islas, grupos de islas e islotes y once (11) puntas guaneras. Las unidades de esta gran ANP se encuentran distribuidas a lo largo de la costa peruana desde 6°S a 17°S. Posteriormente, en el año 2011, se creó la Reserva Nacional San Fernando (RNSF) con 154.716,37 hectáreas, la que incluye una porción de mar.⁹⁶

No obstante, estas áreas se encuentran rodeadas por actividades industriales, pesqueras, de transporte de hidrocarburos, mineras, hoteleras, acuícolas, entre otras, como por ejemplo la Reserva Nacional de Paracas, que en el pasado ha sufrido problemas de contaminación ambiental⁹⁷. Asimismo Perúpetro lanzará la licitación de seis lotes Off Shore (ubicados en el zócalo continental), en los cuales el Estado está invirtiendo en estudios de sismica en la bahía de Chimbote para ofrecerlos con mayor información a los inversores. Por tratarse de lotes offshore, esos procesos no requieren de la realización de la consulta previa. Esto ha causado la indignación de los pobladores, en su mayoría pescadores que amenazan con paralizaciones ante una posible actividad petrolera en Chimbote⁹⁸.

Como parte de las actividades del proyecto el SERNANP⁹⁹, con el valioso apoyo del Proyecto GEF “Hacia un manejo con enfoque ecosistémico del Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt”, ha organizado 22 talleres a lo largo de la costa peruana con la participación de actores locales como pescadores¹⁰⁰, artesanos, universidades,

⁹⁶ PROYECTO GEF-PNUD-HUMBOLDT PIMS 4147: Op. cit p.20

⁹⁷ DE LA PUENTE, Santiago. & SUEIRO, Juan Carlos. Op.cit. p.17

⁹⁸ Publicado en Harmey Perú : <http://www.huarmeyperu.com/portada/amenazan-con-paralizacion-ante-posible-actividad-petrolera-en-chimbote/>

⁹⁹ BOLETÍN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN EL PERÚ : LA ONU Y LA COP 20 4º Edición - Julio 2014, pp. 8-9. Disponible en : [http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2014/07/Bolet %C3 %ADn-El-Gran-Ecosistema-Marino-y-la-Corriente-de-Humboldt1.pdf](http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2014/07/Bolet%C3%ADn-El-Gran-Ecosistema-Marino-y-la-Corriente-de-Humboldt1.pdf)

¹⁰⁰ Aquí cabe destacar la participación activa de La Comunidad Pesquera Artesanal de Marcona (COPMAR) que es una Asociación de Asociaciones y Organización de Base Comunitaria (OBC) cuya existencia se

autoridades y organizaciones no gubernamentales, entre otros; con el fin de obtener su visión respecto de la RNSIIPG para los próximos 20 años. Asimismo ha iniciado un proceso integrador y participativo con la realización de estos talleres en las zonas más representativas del sistema para validar la visión que proponen para la reserva, para la elaboración del Plan Maestro de la RNSIIPG, que constituye una experiencia única en el sistema de áreas naturales protegidas del país por tratarse de un ANP de amplia distribución e influencia y con una variedad de actores, intereses y competencias institucionales tanto en el ámbito marino como en el terrestre.

5.6. Aportes del Proyecto GEF-PNUD-HUMBOLDT en la búsqueda de un enfoque ecosistémico en la pesquería de anchoveta

La elaboración del Análisis de Diagnóstico Ecosistémico Transzonal (ADET) del GEMCH se desarrolló aplicando la metodología de Análisis de Cadena Causal¹⁰¹ (ACC) desarrollada por el Programa GEF-PNUD IW-LEARN (International Waters Learning Exchange and Resource Network), a través de la cual se identificaron los principales problemas transzonales y problemas comunes entre Perú y Chile.

De esta manera, el Proyecto ha permitido la identificación de dos problemas prioritarios de carácter transzonal que afectan el GEMCH y que son aplicables a la pesquería de especies transzonales como la anchoveta : i) Explotación no óptima de recursos pesqueros (PT1) y ii) Alteración antrópica del hábitat marino (PT2). Estos problemas están descritos en la matriz de análisis de Cadena causal que presentamos a continuación.

En la **Tabla 15** veremos la situación de explotación no óptima de recursos pesqueros en el plano ambiental:

formalizó en 2004 y que está integrada por 16 asociaciones que agrupan a alrededor de 400 pescadores artesanales embarcados y no embarcados del distrito. COPMAR preside el Comité de Gestión de la RNSF e integra la Mesa de Diálogo para el Borde Marino Costero creada por el Gobierno Regional de Ica (GORE) con la orientación del Ministerio del Ambiente, siendo que en el año 2003 COPMAR propuso el Programa Piloto Demostrativo (PPD) para la Recuperación de Ecosistemas Acuáticos y uso sostenible de su biodiversidad en el distrito de Marcona.

¹⁰¹ "El Análisis de la Cadena Causal (ACC) está relacionada estrechamente con el pensamiento sistémico. (...) En su forma más básica, una cadena causal es una secuencia ordenada de eventos que unen las causas de un problema con sus efectos. Cada eslabón de la cadena causal se crea en varias ocasiones responder a la pregunta ¿Por qué?" Información obtenida de la presentación de IW:LEARN ADT/PAE Curso de entrenamiento Módulo 2: Desarrollo del ADT Sección 6: Análisis de la Cadena Causal. Disponible en: iwlearn.net/manuals/.../tda-sap.../tda-sap-module-2-section-6-esp

Tabla 15. Matriz de análisis de cadena causal del problema transzonal

Problema Transzonal 1: Explotación no óptima de recursos pesqueros				
IMPACTOS	CAUSAS INMEDIATAS	CAUSAS SUBYACENTES	CAUSA RAÍZ	
A M B I E N T A L E S	Reducción de las biomazas y/o capturas, y cambios en la estructura poblacional de los recursos explotados.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incremento del esfuerzo pesquero sobre el esfuerzo óptimo o puntos de referencia biológicos 2. Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada 3. Limitada capacidad predictiva respecto a la variabilidad climática 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creciente demanda por recursos pesqueros (materias primas). 2. Cumplimiento parcial de la normativa vigente. 3. Insuficiente investigación científica del ecosistema, coordinada entre ambos países. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistencia de coordinación binacional para la gestión con enfoque ecosistémico. 2. Inexistencia de coordinación binacional para la investigación con enfoque ecosistémico. 3. Insuficiente integración de la investigación y del conocimiento, para la adecuada gestión e implementación del MEE. 4. Limitada capacidad de supervisión, control, seguimiento y capacidad punitiva y disuasiva por parte del Estado. 5. Variabilidad ambiental que modifica la capacidad de carga del ecosistema y la disponibilidad de recursos.
	Alteración de las relaciones tróficas en los ecosistemas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incremento del esfuerzo pesquero sobre el esfuerzo óptimo o puntos de referencia biológicos 2. Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada 3. Utilización de artes y métodos de pesca no adecuados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento de la demanda por recursos pesqueros (materias primas). 2. Insuficiente investigación científica del ecosistema para el MEE. 3. Cumplimiento parcial de la normativa vigente 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistencia de coordinación binacional para la gestión con enfoque ecosistémico. 2. Inexistencia de coordinación binacional para la investigación con enfoque ecosistémico. 3. Insuficiente integración de la investigación y del conocimiento, para la adecuada gestión e implementación del MEE. 4. Insuficientes recursos humanos físicos y financieros para la implementación de un MEE. 5. Limitada capacidad de supervisión control y seguimiento y capacidad punitiva y disuasiva por parte del Estado.

Fuente: Proyecto GEF-PNUD-HUMBOLDT PIMS 4147(p.41)

Aplicando este análisis al caso peruano actual, es común que cuando a algunos armadores se les agota la cuota del Stock Norte-Centro bajan a utilizar su cuota del stock sur por lo que aumenta la presión sobre el recurso pesquero en este stock. Ello sumado a que existe una resistencia de la flota industrial al cumplimiento espontáneo de las normas de ordenamiento pesquero que da lugar a que los actores sociales recurran al Poder Judicial para que éste les sea inaplicable. El año pasado esta situación se agravó con una variabilidad climática a raíz de un evento El Niño que no se sabía si iba a ser fuerte o moderado, pero que no tuvo una respuesta rápida de parte de las autoridades y trajo como consecuencia la reducción de las biomazas y la alteración de las relaciones tróficas. Como consecuencia de estos impactos se optó por suspender la segunda temporada de pesca. Posteriormente como medida paliativa se estableció régimen para la extracción del recurso anchoveta aplicable a la zona sur del país estableciendo una zona de reserva para la extracción del Recurso Anchoveta (*Engraulis ringens*) y Anchoveta Blanca (*Anchoa nasus*) destinado al consumo humano directo aplicable a la actividad extractiva artesanal desde la línea de costa hasta la milla marina 3.5 en forma exclusiva para embarcaciones de hasta 10 metros cúbicos de capacidad de bodega, las cuales también podrán realizar actividad pesquera fuera de dicha zona de reserva, destinando siempre sus recursos al consumo humano directo; a la actividad de menor escala: a partir de la milla marina 3,5 hasta la milla marina 5 se reserva para la actividad pesquera realizada con embarcaciones de más de 10 y hasta 32,6 metros cúbicos de capacidad de bodega, las cuales también

podrán realizar actividad pesquera a partir de la milla 5, destinando siempre sus recursos al consumo humano directo; y para la actividad extractiva de la flota industrial que se realizarán fuera de la Zona de Reserva.

En el caso de Marcona existe una organización denominada COPMAR que agrupa a varias asociaciones de pescadores y recolectores de mariscos y algas con prácticas sostenibles. En esta zona una mayor presión de la actividad pesquera artesanal y de menor escala es incompatible por que altera los ecosistemas que son objeto de protección, todo lo cual lo mostramos en la **Tabla 16**.

Tabla 16. Matriz de análisis de cadena causal en el caso peruano

Explotación no óptima de recursos pesqueros				
Impactos	Causas inmediatas	Causas subyacentes	Causa raíz	
A M B I E N T A L E S	Suspensión de la segunda temporada de pesca.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducción aparente de las biomásas y/o capturas, y cambios en la estructura poblacional del recurso objetivo. 2.- Dispersión del recurso por ingerencia de Evento El Niño. 3. Limitada capacidad de reacción inmediata por parte del Estado respecto a la variabilidad climática 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Variabilidad ambiental que modifica la capacidad de carga del ecosistema y la disponibilidad del recurso. 2. Ingerencia del Poder Judicial contribuye al cumplimiento parcial de la normativa vigente por parte de los actores sociales 3. Insuficiente investigación científica del ecosistema, y de los factores que impactan en la variabilidad climática. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistencia de una efectiva gestión con enfoque ecosistémico. 2. Insuficiente integración de la investigación y del conocimiento, para la adecuada gestión e implementación del MEE. 3. Desconocimiento por parte de la flota industrial del rol del Estado en el ordenamiento pesquero de la anchoveta. 4. Predominio de factores políticos en la implementación del ordenamiento pesquero que se traduce en una falta de consensos y de participación de los actores sociales.
	Alteración de las relaciones tróficas en los ecosistemas e impacto sobre otros ecosistemas de áreas protegidas del ámbito marino costero peruano.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incremento del esfuerzo pesquero sobre otros ecosistemas de áreas protegidas del ámbito marino costero. 2. Actividad pesquera incompatible con otras prácticas sostenibles. 3.- Toma de decisiones apresuradas generadas por presión de los actores sociales que no responden a un MEE. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento de la demanda por recursos pesqueros. 2. Insuficiente integración de la investigación y del conocimiento, de las áreas protegidas del ámbito marítimo costero para la adecuada gestión e implementación del MEE 3. Cumplimiento parcial de la normativa vigente. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistencia de una efectiva gestión con enfoque ecosistémico. 2. Insuficientes recursos humanos físicos y financieros para la implementación de un MEE. 3. Falta de integración de las áreas protegidas del ámbito marítimo costero como parte de la implementación de un MEE.

Fuente: Elaboración propia

La **Tabla 17** que señalamos a continuación veremos además los impactos socioeconómicos en la situación de explotación no óptima de recursos pesqueros en el plano socio económico elaborada en el PROYECTO GEF-PNUD-HUMBOLDT para las pesquerías de Perú y Chile:

Tabla 17 (Cont.) Matriz de análisis de cadena causal del problema transzonal

Problema Transzonal 1: Explotación no óptima de recursos pesqueros				
Impactos	Causas inmediatas	Causas subyacentes	Causa raíz	
S O C I O E C O N O M I C O S	Disminución del ingreso neto y del empleo en las pesquerías	<ol style="list-style-type: none"> 1. Variabilidad de los desembarques y disminución del precio de los recursos pesqueros. 2. Sustitución de especies por especies de menor valor comercial. 3. Limitada capacidad de negociación de pescadores artesanales y de otros actores sectoriales. 4. Aumento de costos operativos de explotación 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incremento del es-fuerzo pesquero sobre el esfuerzo óptimo o puntos de referencia biológicos. 2. Limitadas oportunidades de capacitación de agentes artesanales y de menor escala para el aprovechamiento de sus capturas. 3. Ineficientes cadenas productivas. 4. Deficiente capacidad de preservación y manejo de las capturas. 5. Existencia de altos ingresos por las actividades ilegales y baja probabilidad de sanción efectiva. 6. Insuficientes mecanismos e incentivos para una comercialización equitativa 7. Déficit en políticas de reconversión e innovación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistencia de coordinación binacional para la gestión con enfoque ecosistémico. 2. Inexistencia de coordinación binacional para la investigación con enfoque ecosistémico. 3. Insuficiente integración de la investigación y del conocimiento, para la adecuada gestión e implementación del MEE 4. Insuficientes políticas e instrumentos de fomento para el desarrollo productivo de la pesca artesanal y de menor escala, así como actividades productiva de menor escala 5. Limitada capacidad de supervisión, control, seguimiento y capacidad punitiva y disuasiva por parte del Estado. 6. Limitada capacidad de gestión comercial de pescadores artesanales.
	Disminución de la provisión de recursos pesqueros para la seguridad alimentaria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disminución de los desembarques. 2. Insuficiente uso de la tecnología, equipamiento e infraestructura para la conservación de la pesca, a bordo y en tierra. 3. Incremento del es-fuerzo pesquero sobre el esfuerzo óptimo o puntos de referencia biológicos 4. Malas prácticas pesqueras 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disminución de la oferta de recursos pesqueros para satisfacer la demanda de Consumo Humano Di-recto. 2. Limitadas oportunidades de capacitación de agentes artesana-les y de menor escala para el aprovecha-miento de sus capturas. 3. Ineficientes cadenas de custodia 4. Insuficientes mecanismos e incentivos para una comercia-lización equitativa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Limitada información res-pecto a la disponibilidad, ac-ceso, estabilidad y utilización de los recursos hidrobiológicos. 2. Escasa concientización sobre la conservación y uso sostenible de los recursos pes-queros. 3. Insuficiente ordenamiento pesquero con enfoque ecosistémico. 4. Insuficientes políticas e instrumentos de fomento para el desarrollo productivo de la pesca artesanal y de menor escala, así como actividades productiva de menor escala. 5. Incremento de demanda por productos pesqueros para Consumo Humano Directo.

Fuente: PROYECTO GEF-PNUD-HUMBOLDT PIMS 4147(p.43)

Aplicando este análisis al caso peruano actual vemos que si bien una de nuestros lineamientos de política ambiental en el ámbito pesquero consiste en destinar la producción de anchoveta para CHD para la seguridad alimentaria y para combatir la desnutrición infantil y que el actual gobierno da señales de querer potenciar el desarrollo de la industria extractiva para CHD. Sin embargo, los esfuerzos realizado se traducen en buenas intenciones pero no en una verdadera política de Estado para los cual hay que vencer ciertas resistencias del mercado para garantizar un consumo de anchoveta. Para tal efecto es importante la investigación, es saber por ejemplo qué consumen nuestros niños y ese producto fortificarlo, ver la manera de quitarle el olor y el sabor a la anchoveta y agregarlo como proteína, por ejemplo en panes y galletas para hacer que los niños se la coman sin que se den cuenta. También es importante que el Estado convoque al sector privado mediante asociaciones público privadas para ofrecer productos derivados de la anchoveta de mayor aceptación el fomentando su consumo. Para ello es importante eliminar las trabas legales que impiden que las embarcaciones pesqueras industriales integradas puedan dedicar parte sus capturas al CHD.

Por otro lado la falta de desembarcaderos adecuados, las vedas prolongada del recurso objetivo y su sustitución por especies de menor valor comercial, debido a una limitada o tardía capacidad de reacción del Estado frente a factores climáticos que alteran los ecosistemas han contribuido a la suspensión de la segunda temporada de pesca en el año 2014 que han provocado la disminución del ingreso neto y del empleo en las pesquerías, todo lo cual lo mostramos en la **Tabla 18**. La interferencia de la pesca artesanal con las otras actividades extractivas también producen la disminución de los ingresos de los demás actores sociales dedicados a la recolección de algas y erizos, por ejemplo en la zona de Marcona.

Tabla 18. Matriz de análisis de cadena causal del caso peruano: Explotación no óptima de recursos pesqueros

	Impactos	Causas inmediatas	Causas subyacentes	Causa raíz
S O C I O E C O N O M I C O S	Disminución del ingreso neto y del empleo en las pesquerías	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de desembarcaderos adecuados. 2. Veda prolongada del recurso objetivo y su sustitución por especies de menor valor comercial. 3. Limitada capacidad de negociación de pescadores artesanales y de otros actores sectoriales. 4. Aumento de costos operativos de explotación, por ineficientes cadenas productivas. 5. Limitada capacidad de reacción del Estado frente a factores climáticos que alteran los ecosistemas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incremento del es-fuerzo pesquero sobre el esfuerzo óptimo o puntos de referencia biológicos. 2. Limitadas oportunidades de capacitación de agentes artesanales y de menor escala para el mejor aprovechamiento de sus capturas. 3. Limitada capacidad de supervisión, control, seguimiento y capacidad disuasiva por parte del Estado debido a la existencia de altos ingresos por las actividades ilegales y baja probabilidad de sanción efectiva 4. Deficiente capacidad de preservación y manejo de las capturas. Escasez de plantas de hielo. 5. Insuficiente capacidad de coordinación para el control de estas actividades ilegales, en los distintos niveles de gobierno. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistencia de una efectiva gestión con enfoque ecosistémico. 2. Insuficiente integración de la investigación y del conocimiento, para la adecuada gestión e implementación del MEE 3. Debilidad institucional que se expresa en incongruencias aun no resueltas en el ordenamiento pesquero de la anchoveta que en realidad no fomentan el desarrollo productivo de la pesca artesanal y de menor escala destinado al consumo humano directo. 4. Predominio de factores políticos en la implementación del ordenamiento pesquero que se traduce en una falta de consensos y de participación de los actores sociales. 5. Insuficiente investigación científica del ecosistema, y de los factores que impactan en la variabilidad climática.
	Disminución de la provisión de recursos pesqueros para la seguridad alimentaria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disminución de los desembarques. 2. Insuficiente uso de la tecnología, equipamiento e infraestructura para la conservación de la pesca, a bordo y en tierra. 3. Articulación insuficiente del Estado con el sector privado para promover la comercialización de productos derivados de la anchoveta que tengan un mayor impacto en el mercado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Escasez de investigaciones para garantizar una demanda importante de la anchoveta para CHD de la población objetivo. 2. Limitadas oportunidades de capacitación de agentes artesanales y de menor escala para el mejor aprovechamiento de sus capturas. 3. Trabas legales para que las embarcaciones pesqueras integradas puedan dedicar parte sus capturas al CHD. 4. Falta de mecanismos e incentivos de mercado para que la actividad del CHD sea competitiva con la actividad para el CHI. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Limitada información respecto a la disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización de los recursos hidrobiológicos. 2. Escasa concientización sobre la conservación y uso sostenible de los recursos pesqueros. 3. Debilidad institucional que se expresa en incongruencias aun no resueltas en el ordenamiento pesquero de la anchoveta. 4. Ausencia de políticas e instrumentos efectivos de fomento para el desarrollo productivo de la pesca artesanal y de menor escala, para contribuir a la seguridad alimentaria

Fuente: Elaboración propia

De la misma manera, el Proyecto ha permitido la identificación de dos problemas comunes que afectan el GEMCH y que son aplicables a la pesquería de especies como la anchoveta: Elevada Pesca Incidental o Fauna Acompañante y Descarte. Estos problemas están

descritos en la matriz de análisis de Cadena causal que presentamos a continuación en la **Tabla 19**

Tabla 19. Matriz de Análisis de Cadena Causal del Problema Común

Problema Común 1: ELEVADA PESCA INCIDENTAL O FAUNA ACOMPAÑANTE Y DESCARTES				
IMPACTOS	CAUSAS INMEDIATAS	CAUSAS SUBYACENTES	CAUSA RAÍZ	
A M B I E N T A L E S	Afectación de la biodiversidad y disminución de la abundancia de especies.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Malas prácticas de pesca. 2. Limitaciones tecnológicas para optimizar la selectividad pesquera. 3. Incumplimiento de la normativa vigente. 4. Alteración del proceso de reclutamiento. 5. Limitaciones tecnológicas para el desarrollo de nuevos productos. 6. Incremento de la presión extractiva 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Demanda creciente de productos pesque-ros. 2. Limitada capacidad de supervisión, control, seguimiento y capacidad punitiva y disuasiva por parte del Estado. 3. Insuficientes incentivos para disminuir los descartes y darle un valor económico a los recursos de bajo valor comercial. 4. Insuficiente conocimiento y desarrollo de nuevos productos y de tecnologías de pesca. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Insuficientes recursos económicos para fortalecer el sistema de monitoreo, seguimiento control y vigilancia de las pesquerías. 2. Insuficiente capacidad de coordinación y articulación entre poderes del Estado y sociedad civil. 3. Insuficiente implementación de acciones para minimizar los descartes. 4. Insuficiente investigación científica y tecnológica de los efectos de los métodos de captura sobre las especies marinas y el desarrollo de productos. 5. Incentivos para aumentar el consumo de productos pesqueros. 6. Insuficientes incentivos para el desarrollo de tecnologías tendientes al mejor aprovechamiento de los recursos pesqueros sub-utilizados

Fuente: Proyecto GEF-PNUD-HUMBOLDT PIMS 4147(p.76)

Aplicando este análisis al caso peruano actual vemos muchos elementos comunes pero en el caso del Perú la causa raíz está vinculada a una debilidad institucional que se expresa en incongruencias aun no resueltas en el ordenamiento pesquero de la anchoveta. Ello sumado a que todavía existen deficiencias normativas para fortalecer el sistema de monitoreo, seguimiento control y vigilancia de las pesquerías, por el que los administrados siguen pagando directamente a las empresas supervisoras; así como en la reglamentación del sistema de cuotas pesqueras transferibles que indirectamente crean incentivos que favorecen el descarte y el subreporte. Además hay una insuficiente investigación científica y tecnológica a efectos de buscar nuevos métodos de captura más selectivos sobre las especies marinas o de fomentar la pesquería de otras especies abundantes como la múnida y la vinciguerría y así disminuir la presión sobre el recurso anchoveta, todo lo cual lo mostramos en la **Tabla 20**.

Tabla 20. Matriz de Análisis de Cadena Causal del caso peruano

ELEVADA PESCA INCIDENTAL O FAUNA ACOMPAÑANTE Y DESCARTES			
IMPACTOS	CAUSAS INMEDIATAS	CAUSAS SUBYACENTES	CAUSA RAÍZ
AMBIENTALES	1. Malas prácticas de pesca: uso de las redes de cerco que no son selectivas. 2. Limitaciones tecnológicas para optimizar la selectividad pesquera. 3. Incumplimiento de la normativa vigente. 4. Alteración del proceso de reclutamiento. 5. Limitaciones tecnológicas para el desarrollo de nuevos productos. 6. Incremento de la presión extractiva. 7. Aprovechamiento por parte de los administrados de una regulación que incentiva los descartes.	1. Demanda creciente de productos pesqueros. 2. Insuficiente capacidad de coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno en el control de las capturas. 3.- Limitada capacidad de supervisión, control, seguimiento y capacidad punitiva y disuasiva por parte del Estado. 3. A pesar que se ha modernizado el reglamento del SISESAT, los administrados siguen pagando directamente a las empresas supervisoras. 4.- Insuficientes incentivos para disminuir los descartes y darle un valor económico a los recursos de bajo valor comercial. 4. Insuficiente conocimiento de otras especies abundantes para el desarrollo de nuevas pesquerías. 5.- Sistema de cuotas de pesca crean incentivos que favorecen el descarte	1. Deficiencias normativas para fortalecer el sistema de monitoreo, seguimiento control y vigilancia de las pesquerías. 2. Debilidad institucional que se expresa en incongruencias aun no resueltas en el ordenamiento pesquero de la anchoveta 3. Reglamentación inadecuada del sistema de cuotas pesqueras transferibles. 4. Insuficiente investigación científica y tecnológica de los efectos de los métodos de captura sobre las especies marinas y el desarrollo de productos.

Fuente: Elaboración propia

5.7. Relaciones entre la anchoveta y otros elementos del ecosistema

La figura que presentamos a continuación forma parte de un video denominado "La Anchoveta y su rol ecosistémico" elaborado en 2012 por el Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Este video nos parece sumamente interesante y adecuado para explicar lo que queremos demostrar a lo largo de esta tesis puesto que acoge nuestra definición de enfoque ecosistémico y de aplicación de enfoque ecosistémico en la pesca.

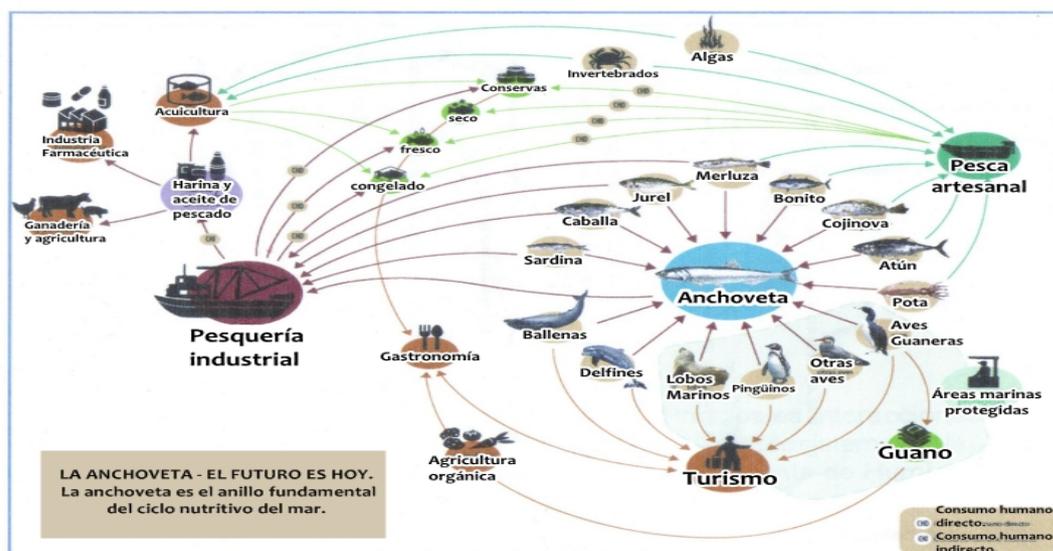


Figura 4. La anchoveta y su rol ecosistémico

Fuente: Video "La Anchoveta y su rol ecosistémico" 2012 por el Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (Anexo 1)

Este cuadro nos muestra claramente las relaciones entre la anchoveta y otros elementos de su ecosistema. Sin embargo para completar la explicación debemos recordar que en el primer capítulo de esta tesis habíamos señalado que durante muchos años se había considerado que la alimentación de la anchoveta fundamentalmente estaba constituida por fitoplancton; sin embargo, algunos estudios posteriores mostraron que la fuente más importante de alimentación de la anchoveta es el zooplancton (principalmente eufáusidos y copépodos grandes), mientras que estudios recientes realizados por el IMARPE señalan que en la dieta de la anchoveta en determinadas condiciones climáticas y ambientales puede estar constituida por copépodos calanoideos, y por huevos de anchoveta, es decir hay canibalismo en esta especie y esto es un factor muy importante por cuanto nos demuestra que uno de los depredadores de la anchoveta en su estado larval, sería la propia anchoveta.

En la tabla también podemos apreciar que los demás depredadores de la anchoveta son principalmente el bonito, el jurel, cojinova, el atún, la merluza, la caballa, y otros como el lenguado, el perico, la cabinza, la picuda, entre otros; de algunas aves guaneras como el guanay, el piquero, el pelícano y la gaviota, además de los pingüinos de Humboldt; de mamíferos marinos como las ballenas, los lobos marinos y delfines; y por último de algunos cefalópodos como la pota y el calamar. La mayoría de las especies ictiológicas que dependen de la anchoveta son también destinadas al consumo humano directo y constituyen la principal fuente de la actividad pesquera artesanal. En tal sentido podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- 1.- Que existe un porcentaje de la biomasa de anchoveta que se pierde por mortalidad natural, es decir, como consecuencia del lugar que ocupa la anchoveta en la cadena alimenticia.
- 2.- Que el ser humano a través de la actividad pesquera es un depredador más que se encuentra en una relación de competencia con las demás especies del ecosistema de la anchoveta. Y que además esa competencia es desleal por la intensidad y el volumen de la pesca que desarrolla el ser humano especialmente en el caso de la pesca industrial, ya que ésta no está destinada para la subsistencia de la especie humana (al igual que los otros depredadores) sino para aprovecharla principalmente en la actividad industrial de la elaboración de harina y aceite de pescado, que se ha denominado impropriadamente consumo humano indirecto (CHI).
- 3.- Que si decidiéramos pescar menos anchoveta que la que actualmente se pesca en nuestro país, es probable que habría más alimento para otras especies y habría más pescado para el consumo humano directo y obviamente los precios del pescado en los mercados bajarían considerablemente. Pero lamentablemente esa hipótesis nunca se va a poder comprobar, puesto que existen intereses creados fuera de nuestras fronteras para mantener los niveles de captura de anchoveta para garantizar la rentabilidad de la industria de harina y aceite de pescado y controlar el mercado internacional.
- 4.- En el Perú, el 98 % de las capturas de anchovetas van para el mal llamado Consumo Humano Indirecto, pero lo que no se dice es que de esa manera los peruanos no aprovechamos al máximo todos los nutrientes que contiene la anchoveta tales como Omega 3 Omega 6, fósforo, vitamina C, y no aprovechamos el mayor valor agregado que se obtendría si se dedicase al consumo humano directo.

En ese sentido, la International Fishmeal and Fish Oil Organisation (IFFO)¹⁰² es la organización no gubernamental internacional que representa y

¹⁰² **International Fishmeal and Fish Oil Organisation (IFFO)** . Sitio web. Información disponible en el siguiente enlace: <http://www.iffonet.es/acerca-de-iffonet>

promueve la industria de harina y aceite de pescado y otros ingredientes de origen marino a nivel mundial. El objetivo de IFFO es actuar en nombre de los productores de harina y aceite de pescado y de sus socios comerciales para consolidar la situación global de la industria, asegurándose de que el futuro del suministro mundial sostenible. Los miembros de IFFO residen en más de 60 países, representan más del 50 % de la producción mundial y el 75 % de aceite y harina de pescado que se comercializa a nivel mundial. Para alcanzar estos objetivos IFFO practica el Lobbying¹⁰³ para la liberalización comercial de modo que cada vez más mercados estén disponibles para la venta de la harina y el aceite de pescado sin tarifas arancelarias injustas o barreras para-arancelarias. Las principales empresa pesqueras peruanas firman parte de IFFO, El señor Humberto Speziani (Apoderado de TASA) ha sido elegido recientemente como su nuevo presidente.

Otro tema que se puede abordar de este cuadro es que no se está advirtiendo que de las capturas totales de especies marinas solo el 13 % es dedicado al consumo humano directo en sus modalidades de congelado, fresco, curado, seco, (anchoado en el caso de la anchoveta) y conservas, la misma que genera el 87 % de puestos de trabajo, mientras que la industria de harina y aceite de pescado solo genera el 13 % del total de puestos de trabajo. Además en cuanto a su rentabilidad la industria dedicada al consumo humano produce el 66 % de las ganancias totales de la industria pesquera en general, frente a un 34 % que genera la industria de harina y aceite de pescado.

Estudios recientes revelan que dejando la anchoveta en el mar en vez de exportarla, se triplicarían las ganancias derivadas del aprovechamiento de otras especies a través de la gastronomía y el turismo.¹⁰⁴ En conclusión podemos afirmar que la conservación y sostenibilidad marina es una actividad rentable para el país. La crisis de los mares no solo afecta a los pescadores sino a miles de personas que participan en toda la cadena de valor agregado. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que generalmente los consumidores peruanos no prefieren los productos de anchoveta, por lo que urge investigar las preferencias de los consumidores y estrategias de incentivo del consumo de anchoveta. No hay un producto de CHD “mejor” en todas las dimensiones de la sostenibilidad en ese sentido, se necesita establecer prioridades políticas para la toma de decisiones. Los productos de anchoveta fresca, refrigerada y congelada presentan un mejor rendimiento ambiental, sin embargo los problemas de conservación se deben muchas veces a la escasez del hielo por lo que se sugiere establecer una cadena de frío a nivel nacional, para mejorar el acceso a pescado. Por último, los productos salados y enlatados tienen preferencia en

¹⁰³ **Lobbying** es el nombre que recibe el conjunto de técnicas y estrategias para relacionarse con los poderes del estado, con la finalidad de conseguir que las decisiones de estos sean acordes con los intereses empresariales. Por lo tanto el Lobbying se esta convirtiendo así en una de las áreas de gestión y, en concreto, de comunicación de mayor evolución y con más proyección en los próximos años. Información disponible en : http://www.iuean.edu.ar/cursos_seminarios/lobbying.asp

Las acciones **de lobbying** se centran en **buscar interlocutores apropiados** con los que interactuar y relacionarse de forma continuada con actores como la Administración, para influir sobre los que tienen el poder. De esta forma, aunque los lobbys **no participan de forma directa en la política**, sí intentan generar complicidad con grupos y conglomerados de este ámbito, para que sus decisiones les beneficien. Información disponible en : <http://educacion.uncomo.com/articulo/que-es-el-lobbying-4034.html>

¹⁰⁴ A través del aprovechamiento de la anchoveta por parte de las aves guaneras, estas generan a su vez el guano que es empleado en la agricultura orgánica, que es aprovechada por la gastronomía.

ciertas comunidades que se han acostumbrado a consumirlo bajo esa modalidad, por lo que debe entenderse que para todo producto existe un mercado.¹⁰⁵

5.8. Seguridad alimentaria como uno de los objetivos del enfoque ecosistémico.-

El 25 de Octubre de 2012 mediante Decreto Supremo N° 007-2012-PRODUCE se creó el programa "A comer Pescado" cuyos objetivos específicos son contribuir al desarrollo de hábitos de consumo de la población que incluyan una mayor proporción de recursos derivados de la actividad pesquera nacional, promocionando los excelentes atributos alimenticios de los mismos; fomentar la mejora económica de las actividades de la pesca artesanal y la acuicultura de menor escala, articulando dichas actividades con la iniciativa para la asociatividad privada, buscando el desarrollo de nuevas variedades de productos de alta calidad; fomentar la apertura de líneas de negocio, incluyendo la consolidación de cadenas de distribución, con orientación al consumo humano directo, priorizando asegurar la disponibilidad de los productos con potencial éxito comercial en los mercados de consumo final. El Programa está dirigido a beneficiar a la población en general, con especial énfasis en aquella población que actualmente presenta bajos niveles de consumo per cápita de recursos derivados de la pesca, y tendrá una vigencia de 5 años. Actualmente el programa se viene implementando en las regiones de Lima, Junín, Ayacucho, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, La Libertad, Lambayeque, Tacna Huancavelica, Huánuco y Apurímac; atendiendo a un total de 1222 distritos a nivel nacional.

En una reciente entrevista al viceministro de pesquería Juan Carlos Requejo le consultamos cómo se viene implementando el objetivo estratégico de promover el desarrollo de cadenas de valor de productos hidrobiológicos de acuerdo a las tendencias del mercado y ¿cómo se viene implementando el tema de la promoción del consumo humano para prevenir la desnutrición, a través del programa "A comer pescado"? Su respuesta fue la siguiente:

"...el Perú es muy rico en especies , alrededor de 3500 especies que podrían ser aprovechadas y solo estamos aprovechando 350 especies y nuestra pesquería más importante no es apreciada , por nuestra población para consumo humano directo que no tiene la costumbre, y tenemos otra variedad de especies que estamos acostumbrados a consumir , con la segunda pesca importante pasa lo mismo , la pota no es apreciada aún por las familias del Perú como una alternativa para consumo humano directo y ahí hay que hacer un cambio cultural importante justamente el programa "Comer Pescado" lo que está haciendo es recorrer todo el Perú, fortaleciendo los hábitos de consumo del pescado¹⁰⁶, enseñando la forma como prepararlo, porque mientras las amas de casa no sepan qué hacer con el producto va a ser muy difícil que lo compren, entonces la idea en este programa es enseñarles cómo se prepara, cual es la mejor preparación, como pueden usarlo en las loncheras escolares, como puede ser una mejor alternativa y estoy hablando de dos especies abundantes y que pueden tener un precio accesible, por ejemplo se acerca la Semana Santa y los precios de los productos suben porque las amas de casa están acostumbradas a comprar cojinova, lenguado, perico, pero sin embargo

¹⁰⁵ VÁZQUEZ-ROWE Ian y QUISPE, Isabel : "Evaluación Ambiental de los Productos Alimenticios de la Anchoveta Peruana: ¿Menos Refinado es Mejor?" PUCP/Red Peruana Ciclo de Vida. Presentación en: CONCIMAR Lima. Junio, 2014.

¹⁰⁶ Para lograr estos objetivos el Ministerio viene participando en ferias gastronómicas, haciendo degustaciones, concursos de cocina, con la participación de reconocidos, chefs, elaborando recetarios, etc. En ese sentido el Programa Nacional A Comer Pescado acaba de participar en la Feria Perú Mucho Gusto, que se realiza en Tacna desde el 30 de abril hasta el domingo 3 de mayo.

ahorita el recurso que es abundante y que está en buen precio es el bonito y que sabemos que tiene alto valor proteico, buena cantidad de grasa omega y cuyo sabor es delicioso y sin embargo la gente tiene que acostumbrarse,... el Perú tiene esa riqueza y tiene que acostumbrarse a comer lo que hay. Acabamos de estar en Arequipa en una importante actividad de “Comer pescado” donde lo que estamos haciendo es articular con los pescadores artesanales, ...y se recolectó 7.2 toneladas de bonito y se puso a precios accesibles a la población y la gente hizo colas y colas y se acabaron las 7.2 toneladas en un lapso de 4 horas y la gente pedía más, este tipo de labores es la primera vez que hacemos con recursos frescos directamente de los artesanales, lo que estamos haciendo con el programa “Comer Pescado” es articular todas las iniciativas privadas que se tienen poniendo en disposición de la población y siendo un “articulador” entre la oferta privada y la población para que aprenda a consumir los productos en conserva o en congelados que venden y en esta ocasión estamos incrementando esa plataforma de productos frescos que es uno de los productos más demandados y con el bonito que hemos sido testigos de primera mano de cómo la gente compra el bonito.”

En una entrevista similar a la Presidenta de la Sociedad Nacional de Pesquería Elena Conterno ante la pregunta sobre ¿qué actividades se vienen implementando dentro de la política de responsabilidad social de su gremio para contribuir en un país como el Perú a reducir los índices de desnutrición? Su respuesta fue la siguiente:

“En el caso de la anchoveta cuando el ente científico dice cuanta anchoveta se puede pescar dice 5 o 6 millones de toneladas lo que equivale a 200 kilos al año, pero cuando uno va a ver dónde está la demanda, no hay tal demanda y eso pasa por la inversión que se hace en líneas de producción de conservas y congelados y en la elaboración de una serie de productos así tienes enlatados, entomatados, en escabeche, en seco en hamburguesas mezcladas con pota, buscando un producto que sea agradable a la población, porque por más que se diga que la anchoveta sea nutritiva no necesariamente se la van a comer, por eso hay que hacer que los productos sean atractivos y que estén en todas las ciudades, por eso las empresas están invirtiendo en cadenas de frío, que les permite llegar a las principales ciudades de la sierra del país y se hace una campaña todo el año para promover el consumo. Y también como sociedad estamos en un proyecto de investigación, porque lo que te dicen los gurús de la nutrición es que más que apuntar que el Estado compre productos alimentarios y luego los distribuya, eso es complejo administrativamente y sobre todo en los niños de 0 a 3 años es más conveniente saber qué consume ese niño y ese producto fortificarlo, entonces vemos que nuestra población de la sierra consume, pan, harina, fideos, y ver de qué manera le agregamos la proteína así vemos la manera de quitarle el olor y el sabor a la anchoveta y hacer que se la coman sin que se den cuenta.” Asimismo, ante la pregunta de si considera que el programa “a comer pescado” está cumpliendo realmente con los objetivos de promover el consumo directo de anchoveta como una verdadera política de Estado y si existe alguna articulación entre el Programa “A comer pescado” y el sector industrial? , su respuesta fue la siguiente: “Sí. De hecho estamos suscribiendo un convenio, estamos articulando, creo que lo que debemos promover es el consumo de aquellos pescados que tenemos en abundancia que no son todos, o sea la anchoveta, la pota, el jurel, la caballa,... y en ese sentido nosotros también estamos apoyando las gestiones que viene haciendo el ministerio, porque en realidad coincidimos en que la anchoveta es un excelente alimento y ojala que cada vez se consuma más.”

Consideramos que el programa "A comer Pescado" es un buen intento aislado de este gobierno a través del Ministerio de la Producción, para incentivar el consumo humano directo de los principales productos hidrobiológicos, pero no creemos que forme parte de una política de Estado, ni que de la forma como se viene implementando cumpla con enfocarse en la seguridad alimentaria como uno de los objetivos del enfoque ecosistémico, puesto que no se articula con otros sectores y no tiene una vocación de permanencia. En primer lugar, existe una tremenda contradicción en nuestro ordenamiento pesquero puesto que la industria pesquera de mayor escala está prohibida legalmente de extraer el recurso anchoveta para el consumo humano directo, cuando se encuentra en mejores condiciones para hacerlo ya que en algunos casos cuentan con embarcaciones integradas y sistemas de preservación adecuados. Se pretende que la extracción de anchoveta para el consumo humano directo, recaiga exclusivamente sobre las embarcaciones artesanales y de menor escala sin embargo existen muchos problemas operativos, hay muchas zonas donde no hay embarcaderos artesanales adecuados, hay lugares donde hay escasez de hielo y no está llegando el recurso en condiciones adecuadas y es desviado a la producción de harina de pescado. Los empresarios pesqueros industriales quieren apostar por dedicar parte de su actividad a la producción de anchoveta para el consumo humano directo, por cuanto han caído en la cuenta que esta actividad incluso puede resultar mucho más rentable que la producción de harina y aceite de pescado. Por su parte en la entrevista que hemos sostenido con el Vice ministro de pesquería nos ha anunciado que

"ese es uno de los proyectos que se vienen, los mismos empresarios se han dado cuenta de que efectivamente este es un buen negocio, ...lo que nosotros vemos en el futuro es un Perú especializado en la producción de harina de pescado de primer nivel, pero que también que a su vez esas cuotas que actualmente son solamente para el consumo humano indirecto sean utilizados para otros productos derivados para el consumo humano directo como son los temas de congelados, conservas, y también el tema de proteicos, omega, colágeno y toda la variedad tecnológica que puede estar a la disposición a favor del consumo humano directo".

Por su parte, en la entrevista sostenida con la Presidenta de la SNP Elena Conterno, ella ha reconocido que esta es una aspiración de su sector, sin embargo, por el momento tienen que regirse por la normatividad vigente y continuar abasteciéndose de los pescadores artesanales y de menor escala para cubrir sus demandas de recurso anchoveta para destinarlo al consumo humano directo. Asimismo en un entrevista concedida por el Dr. Andrés Chipollini, Director de dinámica de poblaciones de pelágicos del IMARPE al preguntarle si considera que se debería permitir a la flota industrial que cuenta con embarcaciones integradas y totalmente refrigeradas destinar parte de su cuota a la elaboración de anchoveta para CHD nos respondió que:

"eso sería ideal, eso debe sumar al esfuerzo que se está haciendo con lo de la flota de menor escala (...) sin embargo hay que considerar que hay problemas técnicos puesto que hay que tomar en cuenta que las embarcaciones industriales son grandes y la anchoveta al ser capturadas en grandes volúmenes y ser almacenada en bodegas grandes, no toda la anchoveta estaría apta en vista que se produciría un aplastamiento en todo caso la anchoveta que está encima estaría en mejores condiciones o sea que estarían limitados por ese factor, no es tan sencillo"

Sin embargo no basta dar este paso sino que además hay que crear el mercado para esta mayor producción. Para ello sería interesante la articulación que se podría lograr con el Ministerio de Inclusión Social que tiene a su cargo los programas sociales, con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones que tiene a su cargo la administración portuaria, el Instituto Tecnológico de la Producción para que preste la asesoría técnica

necesaria y sobre todo el Ministerio de Economía y Finanzas para que evalúe y canalice los recursos financieros necesarios que requiere el Programa "A Comer Pescado" para convertirse en una verdadera política de Estado y no una serie de gestos aislados para que cuando concluya el plazo del programa todo siga igual que antes.

Respecto de este tema, también tenemos que el Ministerio de la Producción a través del programa "A Comer Pescado" y en colaboración con el BID vienen implementando el proyecto "Adaptación al Cambio Climático del Sector Pesquero y del Ecosistema Marino-Costero" (PE-G1001/PE-T1197)¹⁰⁷ el cual llevará a cabo medidas de adaptación "win-win" para mejorar la resiliencia al cambio climático de los ecosistemas y de las comunidades de pescadores artesanales.

Los componentes de este proyecto son los siguientes:

- 5.1 1) El fortalecimiento del conocimiento científico actual sobre los impactos del cambio climático en la pesquería Peruana a través de la construcción de capacidades de modelación y predicción dentro del IMARPE, del fortalecimiento del actual sistema de monitoreo y vigilancia observacional física y biogeoquímica, y una evaluación de vulnerabilidad marino-costera al cambio climático para el área piloto de Huacho¹⁰⁸, que servirá de soporte efectivo para la implementación de medidas de adaptación en su comunidad pesquera artesanal.
- 2) Para la implementación de las medidas de adaptación que ayuden a reducir la vulnerabilidad de las comunidades costeras de pescadores artesanales al cambio climático, es imprescindible la capacitación de recursos humanos, el desarrollo organizacional de dichas comunidades y herramientas de gestión territorial apropiadas en los departamentos costeros, para lo cual se capacitará a algunas organizaciones de pescadores artesanales en temas de formalización, creación de microempresas y diversificación económica, se llevarán a cabo talleres participativos con los actores involucrados en el Proyecto para colectar información y validación de los diagnósticos de vulnerabilidad ante el cambio climático, y se desarrollará una Propuesta de Política Nacional para el Manejo Integrado de la Zona Costera (MIZC) y una Propuesta de Programa Nacional de MIZC con énfasis en la ordenación territorial, bajo un escenario de cambio climático.
- 3) El objetivo final es implementar aparejos y prácticas de pesca sostenibles en la comunidad piloto de Huacho y su posterior extensión a la comunidad de Ilo y de poder replicar estas prácticas hacia otras comunidades de pescadores artesanales en Perú, para lo cual se implementarán acciones de adaptación y talleres de capacitación a grupos de pescadores artesanales sobre el diseño, implementación y uso de artes y métodos de pesca sostenible dirigidos a la captura de anchoveta para CHD así como el entrenamiento de profesionales para la supervisión de la aplicación de las buenas prácticas pesqueras en el marco de un programa de incentivos que lleve a la inclusión de los pescadores artesanales

¹⁰⁷ Información obtenida de los TÉRMINOS DE REFERENCIA para la CONSULTORÍA PARA COORDINADOR DEL PROYECTO, la misma que obra en el siguiente enlace:

<http://www.produce.gob.pe/index.php/convocatorias-cas/consultorias-individuales-bid/3470-co-bid-001>

¹⁰⁸ Para tal efecto, según nos informó la coordinadora del programa María Elena Allende Paiva, se van a emplear unos robots sumergibles (cylinder) diseñados especialmente para evaluar la temperatura del agua y de las corrientes marinas. El desarrollo del proyecto tiene como soporte un monitoreo satelital permanente.

en cadenas productivas para CHD¹⁰⁹, y una evaluación socio-económica de la implementación de artes y métodos de pesca sostenibles en las dos áreas piloto.

Este es un proyecto que se encuentra en fase inicial, pero que sin duda sus resultados nos crean una gran expectativa puesto que de ser viable el cultivo de anchoveta en cautiverio se podrán implementar prácticas más sostenibles para su aprovechamiento y una mayor rentabilidad para la pesca artesanal, lo cual si podría contribuir más decididamente con la seguridad alimentaria y se aproximaría más a un enfoque ecosistémico.

5.9. Modificaciones recientes al Ordenamiento Pesquero de la Anchoveta. El Decreto Supremo 001-2015-PRODUCE.

El ordenamiento pesquero de la anchoveta nos parece un tema apasionante por que se encuentra en constante dinamismo, los actores sociales se encuentran en una interacción constante y los primeros días del año 2015 han sido días de gran expectativa con algunas novedades que podrían cambiar algunas de las hipótesis y premisas con las que iniciamos esta investigación.

A pesar de que el Instituto del Mar del Perú (Imarpe) indicó que los datos analizados a fines del 2013 sobre la temperatura del mar, la atmósfera y otros de carácter relevante permiten afirmar, con un 90 % de certeza en el pronóstico, que el Evento El Niño no se manifestará en el 2014 en el Perú. Sin embargo, el oceanógrafo Luis Icochea aseguró que el evento meteorológico llegaría de todas maneras a nuestro país, y lo que no se sabía con exactitud era qué intensidad tendría. “Hay boyas de la NOAA que están transmitiendo información de que El Niño ya se inició al otro lado del Pacífico, así que no es cuestión de que digan de que El Niño llegará o no, el evento llegará al Perú y lo que se debe analizar es con qué intensidad lo hará. Pero eso se sabrá recién a fines de este mes o los primeros días de abril”¹¹⁰

La confluencia de estos factores climatológicos desde los primeros meses de año 2014 determinaron la escasez del recurso anchoveta, por lo que como quiera que no había ninguna certeza de la recuperación del recurso IMARPE fue bastante prudente en sus estimaciones de la biomasa y el Ministerio de la Producción no abrió una segunda temporada de pesca para ninguno de los stocks. Dentro de este contexto, hubo una fuerte presión de los gremios de pescadores artesanales e industriales para que se abra una segunda temporada de pesca. Sin embargo la reacción del Ministerio fue tardía y recién el 8 de enero de 2015 dictó el Decreto Supremo 001-2015-PRODUCE que establece un régimen para la extracción del recurso anchoveta aplicable a la zona sur del país y su promoción para el consumo humano directo, en base a dos informes elaborados por el Imarpe.

¹⁰⁹ El objetivo central del proyecto, según la coordinadora del programa María Elena Allende Paiva, es la implementación de técnicas de acuicultura a través de un modelo demostrativo que viene desarrollando el IMARPE desde el año 2013, para aplicarlas al recurso anchoveta para el CHD.

¹¹⁰ Entrevista publicada en el Diario Perú 21 el Miércoles 12 de marzo del 2014. En esta entrevista señaló que por un lado el nivel del mar está más alto y más profundo en la zona de Australia, además que los vientos en esta zona se han debilitado e invertido con fuerza hacia Sudamérica, y por último las ondas Kelvin ya empezaron a llegar al norte del Perú desde fines de febrero, y aunque aún son débiles se espera que ondas Kelvin más fuertes empiecen a llegar al país desde fines de marzo y principios de abril, y estos tres escenarios configuran la aparición del evento El Niño en el Perú.

Esta norma en su artículo 1° establece una zona de reserva para la extracción del Recurso Anchoveta (*Engraulis ringens*) y Anchoveta Blanca (*Anchoa nasus*) destinado al consumo humano directo aplicable a la Zona Sur del País comprendida desde la línea de costa hasta las 5 millas marinas, entre los 16°00'00" Latitud Sur hacia el extremo sur del dominio marítimo, En esta zona se realizará; 1) actividad extractiva artesanal desde la línea de costa hasta la milla marina 3.5 en forma exclusiva para embarcaciones de hasta 10 metros cúbicos de capacidad de bodega, las cuales también podrán realizar actividad pesquera fuera de dicha zona de reserva, destinando siempre sus recursos al consumo humano directo. 2) De menor escala: A partir de la milla marina 3,5 hasta la milla marina 5 se reserva para la actividad pesquera realizada con embarcaciones de más de 10 y hasta 32,6 metros cúbicos de capacidad de bodega, las cuales también podrán realizar actividad pesquera a partir de la milla 5, destinando siempre sus recursos al consumo humano directo.3) Actividad extractiva de la flota industrial se realizarán fuera de la Zona de Reserva establecida en el presente Decreto Supremo.

Sin embargo en su Tercera Complementaria Modificatoria se modifica el artículo 4.1 del Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta (*Engraulis ringens*) y Anchoveta Blanca (*Anchoa nasus*) para Consumo Humano Directo, conforme al siguiente texto: (...)

4.1 Las embarcaciones pesqueras artesanales con redes de cerco sólo podrán extraer el recurso anchoveta para consumo humano directo:

- a) Desde el extremo norte del dominio marítimo del país hasta los 04°05'00" latitud sur, a partir de las cinco (05) millas de la línea de costa;
- b) Desde los 04°05'01" hasta los 15°59'59" latitud sur, a partir de las tres (03) millas marinas de la línea de costa;
- c) Desde los 16°00'00" hasta el extremo sur del dominio marítimo del país, a partir de las tres y media (3.5) millas marinas de la línea de costa. (lo resaltado es nuestro). Esta modificación entraría en contradicción con el artículo 1 que establecía que las embarcaciones artesanales podría realizar labor extractiva desde la línea de costa hasta la milla 3.5.

El Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE y el fortalecimiento del Régimen Pesquero de la Anchoveta

A más de 2 años de una vigencia muy accidentada del Decreto Supremo 005-2012, en medio de posiciones contradictorias de los actores sociales y de la intervención del Poder Judicial a través de una Acción Popular que lo anuló parcialmente en su parte medular, y después de un periodo de desesperación por la escasez del recurso anchoveta desde el mes de enero de 2014, el Ministerio de la Producción el 10 de octubre del 2014 promulgó la RM No 336-2014-PRODUCE, en la que se publica el proyecto de Decreto Supremo que aprueba las "Normas para el Fortalecimiento del Ordenamiento Pesquero del recurso anchoveta (*Engraulis Ringens*) y anchoveta blanca (*anchoa nausus*)", así como su correspondiente exposición de motivos, y cuatro meses después, recibidos los aportes y comentarios del público en general, ha dado lugar a la reciente promulgación del Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE publicado el 26 de febrero de 2015 dando una buena señal de transparencia y apertura por parte de la gestión del actual Vice-Ministro de Pesquería, Juan Carlos Requejo Alemán.

Ahora bien veamos cual es la correlación entre el proyecto y el producto final:

Tabla 21. Correlación entre el proyecto de DS 006-2015 PRODUCE y el producto final

	Proyecto (RM-336-2014-PRODUCE)	Producto Final (DS-006-2018-PRODUCE)
Estructura	Errática: La mayor parte de la norma se desarrolla en un anexo de la misma. No es una técnica regulatoria adecuada	Se mejora la sistemática de la norma (ya no se regula en ningún anexo) sin embargo hay un error en la norma ya que existen dos artículos 2, lo cual a la fecha no se ha corregido.
Modificaciones al DS-010-2010-PRODUCE	Se modifica los numerales 3.3, 3.4, 3.7, 3.9, 4.1, 4.4, 7.5 y 7.8. Art. 3.4b) define el concepto de Límite Máximo de extracción (LME) Art. 3.4 c) PRODUCE reserva del LME la cantidad de recurso proyectada para CHD en función del Registro de expresiones de interés. Art. 3.4d) no se regula la sustitución de embarcaciones de menor escala. Art. 3.4 g) PRODUCE a través de la DGPCHD establecerá los puntos de desembarque de anchoveta para CHD. Art. 3.9 Titulares de permisos de pesca de menor escala pagarán derechos de pesca. Art. 3.3 párrafo final. La supervisión fiscalización y sanción de la actividad extractiva de menor escala estará a cargo de PRODUCE. 7.8 Las embarcaciones de menor escala deberán contar con equipos del SISESAT sujetándose a las disposiciones del reglamento del SISESAT. Cuarta Disp. Complementaria Final: se otorga a los titulares de permisos de pesca de embarcaciones de más de 10 hasta 32.6 m3 de cap. de bodega que fueron inscritas en los registros de embarcaciones artesanales de las DIREPROS y que solicitaron permiso de pesca de menor escala un plazo adicional de 30 días para presentar nuevamente su solicitud incluso para aquellos que lo presentaron fuera de fecha y aquellos que tiene protocolo técnico de habilitación sanitaria de fecha anterior a su solicitud primigenia.	Se modifica los numerales 1.2, 3.3, 3.4, 3.7, 3.9, 4.1, 4.4, 6.1, 6.7, 7.5, 7.8, 7.9 y la 6ta. DFTC. Se incorporan el numeral 7.10, así como la séptima, octava, novena, décima y undécima DFTC. Art. 3.4b) define el concepto de Límite Máximo Total de Extracción. (LMTE) Art. 3.4 c) PRODUCE reserva del LMTE el LMTC-CHD conforme a los lineamientos aprobados mediante RM. La DGPCHD mediante RD 151-2015.PRODUCE-DGCHD de fecha 13/03/2015 ha aprobado el formato para expresiones de interés. Art. 3.4d) Se regula exhaustivamente la sustitución de embarcaciones de menor escala Punto 1.4 de la 1ra DCF: PRODUCE a través de la DGSF establecerá los puntos de desembarque de anchoveta para CHD. (RD 006-2015- PRODUCE/DGSF de fecha 17/03/2015) Art. 3.9 Titulares de permisos de pesca de menor escala pagarán derechos de pesca. Art. 7.5 La supervisión fiscalización y sanción de la actividad extractiva de menor escala estará a cargo de PRODUCE. 7.9 Las embarcaciones de menor escala deberán contar con equipos del SISESAT sujetándose a las disposiciones del reglamento del SISESAT. Este requisito es indispensable para obtener autorización de zarpe. Sexta disp. final, transitoria y complementaria: Autorícese al PRODUCE a aprobar medidas que viabilicen el acceso a la actividad extractiva del Recurso Anchoveta para CHD de los titulares de permisos de pesca de embarcaciones inscritas en el Registro de Embarcaciones Pesqueras Artesanales de las DIREPROS del litoral al amparo de la RM N° 100-2009-PRODUCE, y que solicitaron permiso de pesca de menor escala, en su oportunidad, quedando exceptuados de lo dispuesto por el literal d) del numeral 3.4 del artículo 3 del presente Reglamento.
Modificaciones al DS-002-2010-PRODUCE	Contemplaba que las plantas de procesamiento pesquero para CHD podían recibir hasta el 5 % de la embarcaciones artesanales no apto para el CHD.	Se excluye esa disposición
Modificaciones al DS-019-2011-PRODUCE	Faculta a las Comisiones Regionales de Sanciones a conocer procedimientos administrativos sancionadores de su jurisdicción.	Faculta a las Comisiones Regionales de Sanciones a conocer procedimientos administrativos sancionadores de su jurisdicción
Modificaciones al DS-005-2011-PRODUCE	PRIMERA DISPOSICION COMPLEMENTARIA: Las plantas de procesamiento industrial pesquero que procesen el recurso de anchoveta para consumo humano directo, podrán destinar a la elaboración de la harina residual por selección de talla, peso o calidad, hasta el 40 % del total recibido, por parte de las embarcaciones de menor escala. En ningún caso se aplicará a las artesanales	PRIMERA DISPOSICION COMPLEMENTARIA: Excepcionalmente las plantas de procesamiento industrial pesquero que procesen el recurso de anchoveta para consumo humano directo, una vez que el recurso haya ingresado a la línea de producción, podrán destinar a la elaboración de la harina residual por selección de talla, peso o calidad, hasta el 40 % del total recibido, por día de producción, proveniente de las embarcaciones artesanales y de menor escala
Modificación de los elementos estructurales de las embarcaciones	TERCERA DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL: Autoriza a la DGCHD para que un plazo de 60 días calendario presente al despacho viceministerial un estudio donde se evalúe la viabilidad de modificar la longitud máxima de la eslora de las embarcaciones de menor escala.	SEGUNDA DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL: Autoriza a los armadores de las embarcaciones de menor escala con permiso de pesca otorgado por PRODUCE a modificar los elementos estructurales (eslora, manga y puntal) a fin de optimizar el desarrollo de sus actividades y mejorar las condiciones de seguridad y navegabilidad. La DICAPE y la DGSF verifican el cumplimiento de estas disposiciones.

Fuente: LOPEZ TRELLES, David: "El Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE y el fortalecimiento del Régimen Pesquero de la Anchoveta". Artículo escrito para la Revista Pesca Junio 2015 (pp 46-47).

En una reciente entrevista, el vice ministro Juan Carlos Requejo Aleman ha señalado que la promulgación del DS- 006-2015-PRODUCE y la derogatoria del DS-005-2012-PRODUCE significaría que "efectivamente esto es parte de una optimización continua, y

que en el caso del Decreto 006–2015-PRODUCE, se busca fortalecer la flota anchovetera existente para el consumo humano directo.” Lo que se estaría buscando con esta norma es darle la oportunidad a aquellas embarcaciones, que cumpliendo con todos los requisitos técnicos no obtuvieron su permiso por un tema de incongruencia normativa.¹¹¹ En una entrevista a la Presidenta de la Sociedad Nacional de Pesquería Elena Conterno ella ha manifestado que con el Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE “definitivamente se está avanzando sobre todo al nivel de los controles porque establece ciertos puntos de desembarque y que no pueden desembarcar para consumo humano en cualquier sitio, pues hay todo un conjunto de reglas para garantizar que lo que se pesca para consumo humano vaya a consumo humano” Ciertamente consideramos que el Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE tiene cosas muy positivas y es un avance hacia un ordenamiento pesquero de la anchoveta más consensuado, pero aun no es suficiente. El Informe 53-2015-PRODUCE/DGP-Diropa, que es parte de los antecedentes de la norma señala que “de la revisión de los comentarios enviados se han hecho modificaciones de índole formal en el orden de las disposiciones”, pero de la revisión de los mismos, vemos que salvo el tema de aquellas embarcaciones, que cumpliendo con todos los requisitos técnicos no obtuvieron su permiso por un tema de incongruencia normativa, los aportes del público no han influido mayormente en el producto final.

5.10. Evaluaciones del stock y reclutamiento¹¹²

La anchoveta es una especie de crecimiento rápido y vida corta, con una longevidad entre 3 a 4 años y *es* capturada mayormente entre 1 y 2 años de edad. Su estructura por tallas en la pesquería fluctúa entre 10,0 y 18,0 cm de longitud total¹¹³

Según PEREA, PEÑA, OLIVEROS-RAMOS, BOUCHON y MORI (2011) los primeros estudios sobre la condición reproductiva de la anchoveta en el Perú se centraron en el conocimiento del periodo de desove de la especie, constituyendo ésta información básica sobre el estado del recurso. El potencial reproductivo de la anchoveta presenta gran variabilidad temporal. Los indicadores del proceso reproductivo para la anchoveta comúnmente utilizados son el índice gonadosomático (IGS) y la fracción desovante (FD).

De acuerdo con Ñiquen y Bouchon (2004) los niveles de abundancia poblacional de la anchoveta dependen de: (i) el nivel de extracción, (ii) la protección de la biomasa desovante, y, (iii) factores ambientales que afectan la productividad marina, tales como los eventos El Niño y/o La Niña que afectan la distribución abundancia y condición física de la anchoveta.

¹¹¹ En una entrevista concedida en el mes de Octubre de 2014 al Sr. Presentación Eche Pazo, Presidente de la Asociación de armadores pesqueros de menor escala de Sechura, habíamos tomado conocimiento de esta problemática. Ya que muchos armadores se quedaron sin poder adecuarse al Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE y obtener su permiso de pesca de menor escala por algunos requisitos establecidos de manera incongruente en las normas, pero que la autoridad administrativa estaba obligada a aplicar, lo cual afectaba seriamente su economía por las inversiones que tenían que hacer para acondicionar las embarcaciones. Afortunadamente con el DS-006-2015-PRODUCE, se ha tomado en cuenta sus demandas y se ha flexibilizado la exigencia de requisitos que no tiene nada que ver con la idoneidad de las embarcaciones.

¹¹² Definimos como **Stock** a la fracción explotable de la población. Las larvas, por ejemplo, son parte de la población pero no del stock, al no ser todavía susceptibles de ser explotadas. En cuanto al **Reclutamiento** posee dos definiciones; por un lado, es el proceso mediante el cual la fracción más joven de la población (los juveniles) se integra por primera vez al stock; por otra parte, es el conjunto de reclutas, es decir, los individuos que tienen la talla de reclutamiento, que se acaban de reclutar.

¹¹³ INSTITUTO DEL MAR DEL PERU (IMARPE) INFORME "ANALISIS POBLACIONAL DE LA PESQUERIA DE ANCHOVETA EN EL ECOSISTEMA MARINO PERUANO. Disponible en: file:///C:/Users/HP/Downloads/info_anal_pob_anchov_1.pdf

Según los estudios del IMARPE(114), la biomasa desovante de anchoveta adecuada para asegurar la renovación sostenible del stock, debería estar sobre los 6 millones de toneladas; pudiéndose gestionar con un mayor nivel de riesgo sobre la sostenibilidad del recurso, valores inferiores que pueden oscilar en el rango de 4 a 6 millones de toneladas, siendo 4 millones un nivel de biomasa desovante, debajo del cual nunca se debe descender.

En una entrevista al Dr. Andrés Chipollini, Director de dinámica de poblaciones de pelágicos del IMARPE al preguntarle ¿cuál es el porcentaje mínimo de biomasa de anchoveta que se debe preservar fuera de la cuota asignada para garantizar la sostenibilidad del recurso? Nos ha respondido, lo siguiente

“A través de los años la experiencia de nuestra abundancia de la biomasa que se han dado y los reclutamiento que se han dado a partir de estas abundancias, nosotros tenemos serie de tiempos información de lo que es la relación stock - reclutamiento hemos visto que tanto se renueva la biomasa con juveniles en el tiempo a partir de una biomasa de adultos determinada, entonces como tenemos una larga serie de data hemos hecho un ploteo de la relación stock-reclutamiento de anchoveta y esos nos da un punto crítico debajo de la cual no deberíamos caer en el escenario actual nuestra biomasa limite o sea mínima que deberíamos dejar de ejemplares adultos para pretender un nivel de reclutamiento aceptable o promedio en la siguiente temporada no debe bajar de 4 y medio a cinco millones de toneladas de biomasa de desovadores eso no incluye a los juveniles. Nosotros estamos trabajando actualmente con un margen más elevado aún, dependiendo del nivel de biomasa que tenemos si tenemos niveles de biomasa de 10 a 12 millones de toneladas nosotros apuntamos a que el tema no baje de 6 millones o sea ponemos un límite más elevado, para tener niveles de reserva dada la incertidumbre ambiental que existe actualmente, estos cambios bruscos que se están dando en el ambiente y que afectan también el reclutamiento por que la anchoveta en condiciones adversas puede decidir no desovar o desovar a un nivel bien bajo, si eso sucede se ve comprometida la siguiente temporada por eso manejamos márgenes más amplios con el objeto de garantizar la sostenibilidad y eso es lo que a veces no se entiende y se critica por que se piensa que siempre debemos dejar los justo para garantizar la siguiente temporada y el resto debe soltarse”.

Según PEREA (et al 2011) desde los inicios de la pesquería industrial se ha intentado explicar la relación stock–reclutamiento, sin embargo, a lo largo del tiempo se ha observado que esta relación entre el tamaño no es significativa debido a que en el lapso entre ambos procesos existen cambios biológicos y ambientales que determinan el éxito o fracaso del reclutamiento. Con la finalidad de proteger el desove de la anchoveta y asegurar el futuro ingreso de individuos al stock pescable, se establecieron criterios para el ordenamiento de la pesquería de anchoveta que incluyen dos periodos de cierre a la pesca al año denominados "veda reproductiva", en verano (febrero a marzo) e invierno–primavera (agosto a octubre).

En cuanto al procedimiento que sigue el IMARPE para establecer la biomasa de anchoveta disponible Chipollini en la entrevista concedida ha señalado que este procedimiento se

¹¹⁴ INSTITUTO DEL MAR DEL PERU (IMARPE) Op cit. p. 3

encuentra disponible en la página web del IMARPE¹¹⁵ y que tiene su base en la aplicación de métodos acústicos que se emplean desde fines de los años setenta y actualmente ha evolucionado bastante contando con una tecnología bastante avanzada y a partir de la biomasa estimada, de la estructura de tamaños que existe en el momento y la condición biológica de la anchoveta se calculan las cuotas de captura y hacen las proyecciones del crecimiento utilizando la ojivas de madurez para ver si la anchoveta está apta para ser capturada.

5.11. El impacto del Evento El Niño

El Niño es un fenómeno cíclico que consiste en la formación de una corriente cálida que se desplaza de oeste a este debido a un anómalo sobrecalentamiento del agua superficial del Pacífico oriental. Fue bautizado como "El Niño" hace más de un siglo por los pescadores peruanos y ecuatorianos en honor al niño Jesús, precisamente, porque tenía lugar a finales de año, sobre la Navidad.

El siglo pasado se registraron 26 eventos de El Niño, siendo los más intensos aquellos que ocurrieron en los años 1982 y 1997, con picos de temperatura de hasta 8°C por encima del promedio en las costas del Perú lo que ocasionó una serie de desastres como huaycos y el desborde de los ríos. También son destacables los episodios acaecidos en 1957-58 y 1972-73¹¹⁶, y ya más moderados los de 1953, 1956 y 1965-67.

Una serie de estudios comparados de cada evento El Niño durante los últimos 50 años ha permitido a los estudiosos establecer una serie de parámetros comunes que intentan ajustarse a un comportamiento meteorológico cíclico. Los efectos devastadores de el Niño pueden ser constatables y cuantificables. En 1982, los efectos de las inundaciones y sequías produjeron cuantiosas pérdidas y el descenso en las capturas anuales de anchoveta

¹¹⁵ El procedimiento para la estimación de la Máxima Captura Total Permisible (MCTP) del stock norte-centro de la anchoveta peruana debe ser realizado una vez culminado el crucero de evaluación hidroacústica de recursos pelágicos, y consta de tres etapas: 1. Estimación de la estructura por tallas del stock. 2. Proyección de las estructuras por tallas bajo diferentes escenarios 3. Elaboración de la tabla de decisión. Para estimar la MCTP del stock sur de la anchoveta se utiliza el mismo procedimiento utilizado para el stock norte – centro (IMARPE, 2015), pero como alternativa o elemento de contraste también se utilizan los Modelos de Biomasa Dinámica. La razón para ello es que en la Región Sur solo se ve una parte de un stock que es compartido con Chile. Para el stock Norte-Centro está disponible en :

http://www.imarpe.pe/imarpe/archivos/informes/imarpe/protocolo_captu_stok_anchu.pdf

Para el stock sur está disponible en:

http://www.imarpe.pe/imarpe/archivos/informes/imarpe/protocolo_captu_stok_anchu_sur.pdf

¹¹⁶ Gracias al fenómeno oceanográfico de los afloramientos costeros, las costas de Perú y Chile se encuentran entre las más ricas en fitoplancton y las más productivas del mundo, manteniendo enormes poblaciones de anchoveta, una de las pesquerías más importantes del mundo. En 1970 se capturaron más de 13 millones de toneladas de anchoveta que representaba la sexta parte de toda la producción pesquera mundial. Precisamente el evento ocurrido en los años 1972 y 1973 es el que produjo el gran colapso de la anchoveta del Perú. A la enorme producción de 1970 le siguió el mayor colapso pesquero de todos los tiempos: en 1973 apenas se pescó un millón y medio de toneladas de anchoveta. Esto ocasionó el hundimiento de la potentísima industria pesquera peruana, enviando a miles de trabajadores al desempleo, en una crisis socioeconómica sin precedentes. Este evento también tuvo consecuencias dramáticas para el ecosistema ya que enormes poblaciones de las llamadas "aves guaneras" sufrieron una drástica reducción, igual que los depredadores marinos que se alimentaban de la anchoveta: jurel chileno, bonitos y delfines. Las causas de este colapso fueron un violento evento del fenómeno el Niño, que produjo cambios absolutamente dramáticos en la oceanografía y climatología de la zona; y también con una evidente sobreexplotación del recurso, pescado por encima de sus posibilidades de recuperarse.

en las zonas pesqueras del Perú que bajó estrepitosamente al medio millón de toneladas métricas respecto a los doce millones de toneladas del año 1972.

Según Díaz y Markgrad (1992) el origen de El Niño fue explicado por primera vez por Jacob Bjerknes, que lo asoció con la Oscilación del sur. Estas oscilaciones son variaciones en la diferencia de las presiones atmosféricas entre el este y el oeste del Pacífico. Estas corrientes atmosféricas, conocidas como los vientos alisios, impulsan el agua superficial del océano que se encuentra a mayor temperatura y la acumula en el Pacífico Occidental, generando un perfil de la temperatura del mar que disminuye lentamente con la profundidad, es decir, la zona de agua más cálida es más ancha en el oeste que en el este. Esta zona se conoce como la termoclina y su espesor es de 200 metros en Indonesia, mientras que en las costas peruanas sólo alcanza los 50 metros en condiciones normales.

El nacimiento de El Niño tiene lugar cuando el índice de Oscilación Meridional se hace pequeño, o sea, cuando los dos sistemas béricos se equilibran. Al disminuir la variación de presión entre el este y oeste, los vientos alisios típicos del Pacífico Sur se hacen menos intensos y al no poder mantener la masa de agua caliente acumulada en Indonesia, tiende a retornar hacia el este en forma de ondas por debajo de la superficie, conocidas como ondas de Kelvin. Como consecuencia de ello, la termoclina se deprime frente las costas americanas, lo que provoca que el afloramiento sea de agua caliente y las condiciones climáticas en ambos lados del Pacífico se inviertan.

En este sentido, la región norte del Sistema de la Corriente de Humboldt es la región donde El Niño y la variabilidad del clima es más notable, y donde se han registrado anomalías de la temperatura superficial del mar (TSM) mayores a 10°C durante eventos fuertes de El Niño, las cuales a su vez han influido en los procesos biogeoquímicos a los cuales nos hemos referido en el punto 5.4 de esta tesis. En el caso de Perú, los principales efectos climáticos por el incremento de la temperatura global están asociados entre otros, al aumento de la frecuencia e intensidad del evento El Niño y la elevación del nivel del mar.

En el V Panel Internacional de Expertos en Evaluación de la Anchoqueta Peruana convocados por el IMARPE en el año 2009 se ha concluido que parte de la variabilidad ambiental corresponde a los eventos El Niño, los cuales tienen un mayor impacto durante los periodos decadales desfavorables para la anchoqueta. Inversamente, cuando estos eventos se desarrollan en un periodo decadal favorable se observa una rápida recuperación de la anchoqueta, en particular si está asociada a la aplicación de un manejo efectivo. Grandes cambios en las poblaciones de anchoqueta ocurren a una escala decadal. En los últimos 40 años se observan dos cambios de régimen o decadales, uno a condición cálida entre 1972 y 1976 y el otro a condición fría justo antes o después de El Niño 1997-98. Antes de 1972 había abundante anchoqueta y después de 1976 incrementó la sardina y disminuyó fuertemente la anchoqueta. Una leve recuperación de anchoqueta se registró a comienzos de 1990 y regresó con fuerza después de El Niño 1997-98. La sardina ha desaparecido completamente de las capturas en los últimos años.¹¹⁷

¹¹⁷ GUEVARA-CARRASCO Renato WOSNITZA-MENDO Claudia Ñiquen Miguel: " V Panel Internacional de Expertos en Evaluación de la Anchoqueta Peruana (*Engraulis ringens* Jenyns)" (Hacia un enfoque ecosistémico en la pesquería de la anchoqueta). En Boletín de IMARPE. Volúmen 25 Números 1 y 2. Callao, 2009

5.12. Contradicciones del ordenamiento pesquero de la anchoveta en el Perú a la luz del enfoque ecosistémico

La primera gran contradicción de nuestro ordenamiento pesquero de anchoveta es que desde hace mucho tiempo se regula conjuntamente a la anchoveta negra (*engraulis ringens*) o conocida simplemente como anchoveta y la anchoveta blanca o samasa (*anchoa nausus*), que si bien son especies provenientes de la misma familia engraulidae tienen características y hábitats muy distintos que ameritan un tratamiento diferenciado. Al respecto en un entrevista concedida por el Dr. Andrés Chipollini, Director de dinámica de poblaciones de pelágicos del IMARPE al preguntarle porque razón se continúa regulando conjuntamente a la anchoveta negra (*engraulis ringens*) o conocida simplemente como anchoveta y la anchoveta blanca o samasa (*anchoa nausus*) nos manifestó que esta práctica viene desde el año 1998 en el que hubo un evento El Niño muy fuerte y precisamente ante la abundancia del recurso anchoveta blanca se vio por conveniente promover su captura y regularlo conjuntamente, sin embargo reconoció que esto se dio por una situación concreta sin embargo era un error mantener este tipo de regulación ya que se trata de especies que pertenecen a distintos ecosistemas ya que la anchoveta (*engraulis ringens*) es propia de la corriente de Humboldt mientras que la anchoveta blanca se desarrolla en aguas más frías propiamente del norte del país proveniente de las corrientes ecuatoriales.¹¹⁸

La segunda contradicción de nuestro ordenamiento pesquero de anchoveta, es que hasta los años 2009 y 2010 de la cuota anual de pesca permisible que era de 6 millones a 7 millones de toneladas, apenas se utilizaba el 5 % para el consumo humano directo, lo cual no se condice con el interés del Ministerio de la Producción de promover el consumo humano directo. Y es que de acuerdo a nuestro ordenamiento vigente existe un ordenamiento pesquero de anchoveta para el consumo humano indirecto regulado por el Decreto Legislativo No 1084, su reglamento y su normas complementarias y modificatorias y existe un ordenamiento pesquero para el consumo humano directo regulado por el Decreto Supremo 010-2010-PRODUCE y sus modificatorias (incluyendo el Decreto Supremo 006-2016-PRODUCE). Estos ordenamientos precisamente con el Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE han encontrado un espacio común los cual revela que en el fondo si es factible regularlo de manera integral.

Frente a este panorama, HECK FRANCO (2015 pp.5-6) ha identificado como uno de los cinco retos para lograr una pesquería de anchoveta con enfoque ecosistémico la necesidad de establecer planes integrales de manejo pesquero para cuyo desarrollo urge la recopilación de datos, análisis de factores socioeconómicos e interacciones de la pesca de la anchoveta con otras especies en el ecosistema de la Corriente de Humboldt, para lo cual recomienda: i) implementar Planes de Manejo Pesquero para las principales pesquerías comerciales del Perú, iniciando con la pesquería de anchoveta; ii) definir el proceso de elaboración de un PMP; iii) establecer los elementos mínimos el contenido del PMP; y iv) definir qué información debe ser generada y considerada en el proceso de implementación del PMP.

¹¹⁸ En la misma entrevista concedida en el mes de Octubre de 2014 por el Sr. Presentación Eche Pazo, Presidente de la Asociación de armadores pesqueros de menor escala de Sechura, nos manifestó que precisamente este error origina verdaderas injusticias ya que hay armadores que capturan anchoveta blanca y cuando llegan a las plantas de procesamiento para CHD se dan con la sorpresa que estas no tienen autorización para procesar este recurso.

La tercera incongruencia es que la gran industria pesquera no puede orientar sus capturas al consumo humano directo puesto que esta actividad le corresponde exclusivamente a las embarcaciones artesanales y de menor escala. Sin embargo, por un lado las embarcaciones industriales están más preparadas para esta actividad mientras que para que las artesanales estén a punto han tenido que hacer fuertes inversiones. Por otro lado existe en el mercado formal y en el mercado informal una serie de incentivos para que los pescadores artesanales y de menor escala deriven sus capturas a la plantas de harina ilegal. Mientras no haya un mayor control efectivo sobre estas plantas ilegales y clandestinas que existen a nivel nacional y que son tierra de nadie, esto no va a cambiar. Y para lograr un cambio, el Ministerio de la Producción no puede estar solo, se requiere un trabajo coordinado con varios sectores: la policía nacional, el Ministerio Público, el Ministerio de Defensa, la OEFA, la DICAPI, pero para lograr esto también se requiere cambios radicales a nivel legislativo que hagan más efectiva la tipificación de este tipo de conductas que son verdaderos delitos no solo contra el medio ambiente sino también contra el orden económico.¹¹⁹

Una cuarta contradicción es que si bien mediante Decreto Supremo 001-2014-PRODUCE se ha implementado un Nuevo Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), y además se ha implementado recientemente un nuevo Centro de Control Satelital al cual ya nos hemos referido en el punto 3.6 de esta tesis mientras el artículo 8.1 del nuevo reglamento mantenga el diseño organizacional mediante el cual los titulares de los permisos de pesca siguen contratando directamente a las empresas inscritas en el listado de proveedores satelitales aptos, es decir mientras que las empresas supervisadas sigan siendo las que contratan a los supervisores, el sistema probablemente continuará siendo un instrumento inefectivo de gestión pesquera. Insistimos en que el Ministerio de la Producción debe ver la forma de corregir este despropósito. En este punto HECK FRANCO (2015 p.6) ha propuesto la necesidad de establecer mecanismos efectivos de supervisión tales como el uso transparente e imparcial de un Sistema de Monitoreo de Embarcaciones (SME), el empleo de sistemas de comunicación bidireccional y el establecimiento de estándares mínimos para las compañías que proporcionen los servicios de control y vigilancia.

La quinta contradicción está referida al “Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo”. Hemos corroborado con los cuadros 3.9, 3.10 y 3.11 de Javier Castro, que a pesar de los esfuerzos del Ministerio de la Producción por ejercer un mayor control, las principales empresas pesqueras continúan sub reportando sus desembarques, lo que implica millones de dólares de derechos de pesca no pagados, y menores beneficios para los pescadores que dependen de dichas empresas. Mientras no se modifique el Decreto Supremo No 027- 2003-PRODUCE, y se elimine el conflicto de intereses existente entre las empresas supervisoras, que inspeccionan las descargas y que

¹¹⁹ Respecto de este tema debemos aplaudir la reciente publicación de la **R M N° 176-2014-PRODUCE** “Proyecto de Decreto Supremo que establece disposiciones para el fortalecimiento del marco regulador de la actividad de procesamiento de los descartes y residuos de los recursos hidrobiológicos y aprueba el Régimen de adecuación de plantas de reaprovechamiento” esperamos que el producto de esta iniciativa satisfaga la solución de la contradicción planteada. Asimismo mediante R D No 006-2015-PRODUCE-DGSF se han establecido los puntos desembarque de anchoveta autorizados por PRODUCE en todo el litoral peruano. Respecto a estos puntos de desembarque. En una reciente entrevista con el Viceministro del Sector Juan Carlos Requejo, nos ha manifestado que las condiciones de que se mantengan estos puntos es que permitan el control las 24 horas del día por parte de los inspectores de PRODUCE o de los gobiernos regionales según sea el caso. Esperemos que esto sea así.

además se dedican al negocio de la certificación de harina, (siendo sus principales clientes las compañías fiscalizadas) esto no va a cambiar por lo que urge que el Ministerio de la Producción tome medidas concretas.

Una sexta gran contradicción es que existe si bien la regulación peruana establece infracciones más detalladas en cuanto a la variedad de conductas consideradas como ilícitos cumpliendo así con los objetivos de la política pesquera peruana; sin embargo existen serias deficiencias en el modelo sancionatorio peruano, que han permitido que en la práctica estas sanciones no sean efectivas y los infractores actúen con total impunidad, teniendo varias oportunidades de cuestionar una multa en sede administrativa y en sede judicial con lo cual al Estado Peruano le lleva varios años intentar cobrar una multa. Al respecto en el punto 3.5 de esta tesis ya nos hemos referido a la preocupación del Viceministro del Sector Juan Carlos Requejo que señala que actualmente “hay más de 200 mlls. de multas pesqueras judicializadas” y podemos anunciar que mediante Resolución Ministerial No 073-2015-PRODUCE de fecha 19 de marzo de 2015 el Ministerio de la Producción ha pre-publicado el proyecto de norma que establece un régimen temporal y excepcional de incentivos para el pago de multas administrativas. Esto es un paso interesante, solo esperemos que el producto sea mucho mejor que el proyecto.¹²⁰

A nivel institucional existen algunas incongruencias que es preciso corregir o al menos enmendar. En primer lugar, el sector pesquero peruano está regido por el Viceministerio de Pesquería del Ministerio de la Producción (PRODUCE). Esta organización limita la capacidad de gestión que el sector requiere además que es un Ministerio muy recargado con otros temas importantes como las Mypes y la industria y el tema de las cooperativas. En ese sentido El Centro para la Sostenibilidad Ambiental (2011 p. 41) recomienda que Pesquería vuelva a ser constituida como una cartera independiente dentro del Poder Ejecutivo. En el mismo sentido HECK FRANCO (2015 p.6) recomienda reformar el marco institucional del sector pesquero, con la creación de una autoridad pesquera de rango ministerial. Sin embargo nosotros consideramos que a través del Plan Nacional de Diversificación Productiva¹²¹ promovido por el actual Ministro Piero Guezzi se permitiría una articulación interesante entre ambos viceministerios en el tema de las cadenas de valor y la promoción de la producción pesquera para el consumo humano directo¹²², y en ese sentido se evitaría la pérdida de horas hombre y recursos que significaría volver al esquema anterior. Dentro del mismo tema de la institucionalidad, otra gran incoherencia, como sucede en otros sectores, es que precisamente la institución llamada por ley para

¹²⁰ De la revisión del proyecto tenemos dos observaciones fundamentales y es que estas multas han generado intereses y gastos a los cuales no se hace referencia en el proyecto, pero debe evaluarse adecuadamente este punto para que los funcionarios encargados de aplicar la norma no incurran en responsabilidad administrativa. Por otro lado debería darse un tratamiento diferenciado a las sanciones que están en fase administrativas, las que están judicializadas y las que están en ejecución coactiva, puesto que hay normas del sistema de Defensa Jurídica del Estado y del Sistema Nacional del Control que no se pueden soslayar.

¹²¹ Para lograr que la economía peruana se diversifique teniendo en cuenta la fragmentación de las cadenas de valor a nivel global es preciso “Insertar las unidades productivas en las cadenas de valor de la economía global (no tratar de producir todo el valor internamente). Para ello se debe identificar dichas cadenas y demandas potenciales, y diseñar los mecanismos para identificar brechas de productividad por sector en relación a la economía global, de manera articulada con los sectores competentes.” En: MINISTERIO DE LA PRODUCCION: “Plan Nacional de Diversificación Productiva. Lima (2015) p. 60. Disponible en: <http://www.produce.gob.pe/images/stories/Repositorio/publicaciones/plan-nacional-de-diversificacion-productiva.pdf>

¹²² Esto cobra gran importancia porque el día 13 de mayo de 2015 mediante Decreto Supremo 015-2015-PRODUCE se ha declarado importancia estratégica e interés nacional la promoción de la actividad pesquera para el consumo humano directo, con el objetivo de promover su diversificación y fortalecer su desarrollo, contribuyendo a la modernización de la industria pesquera, la seguridad alimentaria, la competitividad del sector y el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos.

promover la actividad pesquera es la que le corresponde la fiscalización y sanción. Ese sentido, saludamos la propuesta legislativa del ejecutivo de crear la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAPES) la misma que busca mejorar la fiscalización en el sector pesquero peruano y para ello también plantea la creación del Sistema Nacional de Supervisión y Fiscalización Pesquera y Acuícola (Sinasupe). Consideramos que para que este nuevo ente fiscalizador funcione de manera eficiente y efectiva y sobre todo transparente, debe ser absolutamente independiente del sector pesquería, o sea que no sea adscrito al Ministerio de la Producción, sino por ejemplo a la PCM o en todo caso que sea creado como un organismo autónomo. Por otro lado se deben establecer los mecanismos para que la elección de la persona que ocupe el cargo de Superintendente cuente con amplios conocimientos en materia pesquera y tenga reconocida solvencia moral a fin de evitar cualquier acto de corrupción. Coincidimos con HECK FRANCO (2015 p.6) que esta norma debe contemplar un régimen especial de sanciones para infractores reincidentes, debe asegurar que la ejecución de las sanciones impuestas por la autoridad pesquera no se suspenda por el inicio de acciones impugnatorias administrativas o judiciales y debe establecer medidas para desalentar la interposición de acciones impugnatorias sin sustento.

Dentro de estas incongruencias del modelo a nivel institucional tenemos que el IMARPE está limitado en sus actividades por su dependencia con el PRODUCE, en ese sentido coincidimos con HECK FRANCO (2015 p.6) en la necesidad de eliminar la discreción del Ministerio de Producción para fijar un LMTCP superior al nivel recomendado por la autoridad científica.¹²³ El Centro para la Sostenibilidad Ambiental (2011, p. 41) considera que debería convertirse en una entidad independiente del sector pesquero, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, sin embargo consideramos que precisamente por su aporte científico enfocada a la gestión de diversas áreas como el aprovechamiento sostenible de los recursos y servicios marinos, la protección ambiental, y la evaluación de ecosistemas marinos, su ubicación más adecuada sería como un organismo adscrito al Ministerio del Ambiente. En lo que si coincidimos con El Centro para la Sostenibilidad Ambiental (2011 p.41) es que la Presidencia del Consejo Directivo del IMARPE debería ser un cargo técnico, al que se acceda a través de concurso público, y no un cargo político; y que el Comité Consultivo del IMARPE debería funcionar como un espacio de discusión y participación, integrado por científicos y técnicos tanto de la propia institución como de las universidades y otras entidades de la sociedad civil. Para encaminarnos a un enfoque ecosistémico es necesario que las normas que forman parte del ordenamiento pesquero tengan sólidas bases científicas o en todo caso la aplicación del principio del precautorio esté plenamente justificada.¹²⁴

Por último otro tema que genera incongruencias pero que trasciende el tema pesquero es el incremento de actividades productivas a lo largo del GEMCH tales como hallazgos de

¹²³ Actualmente de acuerdo a lo previsto en el artículo 3.4 a) del Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE, publicado el 26 de febrero de 2015 "El Instituto del Mar del Perú IMARPE publica en su portal institucional los protocolos técnicos que utilizan para determinar los límites máximos de extracción del Recurso Anchoqueta (*Engraulis ringens*) y Anchoqueta Blanca (*Anchoa nasus*)" Sin embargo con esta disposición no se eliminaría necesariamente la discrecionalidad del Ministerio de Producción para fijar un LMTCP superior al nivel recomendado por la autoridad científica.

¹²⁴ Al respecto en un entrevista concedida por el Dr. Andrés Chipollini, Director de dinámica de poblaciones de pelágicos del IMARPE al preguntarle.- ¿ Cuál es el fundamento científico concreto para establecer un corredor exclusivo entre la milla 05 y la milla 10 para las embarcaciones de menor escala? Nos respondió que en realidad se trata de una medida administrativa que podría tener un carácter político en la medida que la intención es ampliar una zona de protección no solo para la anchoqueta sino también para otras especies destinadas a la pesca artesanal para el CHD de la presión que ejerce sobre estos recursos la flota industrial y también tiene por finalidad sincerar la verdadera flota artesanal de la que no lo es.

petróleo y gas natural ha puesto de relieve potenciales conflictos por el uso de los hábitats, con el consiguiente peligro para los recursos naturales renovables que son insumos valiosos para las pesquerías y la acuicultura. Por ejemplo tenemos lo que sucede, en la bahía de Sechura, donde las limitaciones en la gestión y la toma de decisiones en relación a las áreas de repoblamiento de concha de abanico (*Argopecten purpuratus*), constituyeron una fuente de conflictos sociales entre todos los actores que, de una manera u otra, superponen sus actividades económicas en un ámbito marino determinado. O también tenemos lo que está sucediendo en Chimbote con las actividades de prospección sísmica para la exploración de yacimientos de hidrocarburos que se pretenden licitar totalmente incompatibles con la pesca que están causando la indignación de una población principalmente dedicada a esta actividad.

5.13. ¿Es viable la certificación ambiental de la pesquería del recurso anchoveta?

El etiquetado ecológico al que nos hemos referido en el punto 5.2 de esta tesis es otro de los mecanismos de gran utilidad para crear incentivos de mercado para los productos y los procesos de producción favorables al medio ambiente, a fin de que el consumidor pueda hacer una selección fundamentada. Las preferencias de los consumidores se reflejen en diferencias de precios o de participación en el mercado entre los productos con etiquetado ecológico el cual se obtiene mediante un proceso de certificación basado en un conjunto de criterios. Siendo la actividad pesquera una actividad sumamente rentable y siendo que en el caso peruano ésta se centra fundamentalmente en el recurso anchoveta y que además la mayor parte de la producción está destinada al mercado internacional, en un mundo globalizado donde la conservación y la sostenibilidad del recurso otorgan un mayor valor agregado, es común que las empresas se preocupen por obtener la certificación de su productos. Pero no solo se busca la certificación de un producto sino que se procura y en muchos casos se obtiene la certificación de toda una actividad. En el caso de la pesquería de la anchoveta, la certificación bajo los estándares del Marine Stewardship Council (MSC)¹²⁵ son los más respetados a nivel internacional. Es así que la SNP y la Compañía Americana de Conservas (CAC), en Perú, han avanzado con evaluaciones preliminares, de manera independiente, para lograr la certificación de la pesquería de anchoveta.¹²⁶

Para la certificación del MSC se requiere reducir de los impactos negativos en el ecosistema de las pesquerías, así como mejorar la estructura legal relacionada con su ordenamiento. Es así que resulta evidente cómo el mercado impulsa cambios a nivel de gestión de recursos pesqueros en el Perú.

Los principios que maneja el MSC para calificar a una pesquería como sostenible son los siguientes:

PRINCIPIO 1:

Manejo sostenible del stock objetivo. La pesquería debe operar de tal manera que la actividad pesquera continúe indefinidamente y que no conlleve a la sobreexplotación de los recursos.

¹²⁵ El MSC gestiona un ambicioso programa a través del cual, trabajando junto a sus socios, busca transformar los mercados internacionales para los productos del mar hacia un modelo que premie y promueva prácticas sostenibles y responsables.(...) La eco-etiqueta azul del MSC facilita la participación de todos en el programa, ya que ofrece al consumidor la opción de apoyar fácilmente las prácticas sostenibles de las pesquerías.

¹²⁶ PROYECTO GEF-PNUD-HUMBOLDT PIMS 4147. Op. cit. (p.109)

PRINCIPIO 2:

Minimizar el impacto ambiental pesquero. La pesquería debe ser manejada de tal manera que no perjudique negativamente la estructura, productividad, funcionalidad y diversidad de los ecosistemas en donde se desarrolla.

PRINCIPIO 3:

Manejo efectivo. La pesquería debe cumplir todas las leyes locales, nacionales e internacionales y tener un sistema de manejo capaz de responder a circunstancias cambiantes y de mantener la sostenibilidad.

El Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (CSA-UPCH) ha publicado en Abril de 2011¹²⁷ el Documento de Trabajo titulado “La Pesquería Peruana de Anchoqueta, evaluación de los sistemas de gestión pesquera en el marco de la certificación a cargo del Marine Stewardship Council.” Este documento provee una evaluación técnica de alto nivel sobre la situación de la pesquería peruana de anchoqueta, para determinar si el marco de gestión cumple con los estándares necesarios para obtener la certificación medioambiental del MSC.

Este análisis responde a la voluntad reciente mostrada por el Sector Pesquero, a través de la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), de acercarse a los estándares medioambientales de un mundo globalizado.

Para tal efecto en el cuadro 5.13 el equipo de auditores del CSA-UPCH ha evaluado la pesquería peruana de anchoqueta en base a dos componentes con sus respectivos indicadores:

Tabla 22. Calificación de la pesquería peruana a la luz de los principios del MSC

Componente	Indicador	Peso
Gobernanza y política	Marco legal	0.125
	Consultas roles y responsabilidades	0.125
	Objetivos a largo plazo	0.125
	Incentivos para la pesca sostenible	0.125
	Total parcial	5.00
Objetivos y gestión pesquera	Objetivos de la pesquería	0.1
	Procesos de la toma de decisiones	0.1
	Conformidad y cumplimiento	
	Plan de investigación	0.1
	Seguimiento y evaluación del desempeño de la gestión pesquera	0.1
	Total parcial	0.5
	Total general	1.00

Fuente: Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (CSA-UPCH): “La Pesquería Peruana de Anchoqueta, evaluación de los sistemas de gestión pesquera en el marco de la certificación a cargo del Marine Stewardship Council.”

Entre algunos puntos resaltantes del análisis realizado por El Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (2011, p. 131) tenemos que:

En el Perú, el sector pesquero contaba con un ordenamiento legal bastante desarrollado, pero aún insuficiente para certificar a la pesquería peruana de anchoqueta conforme a los

¹²⁷ Cabe indicar que a la fecha de publicación de este trabajo todavía no se había aprobado el PESEM correspondiente al periodo 2011-2015 y menos aún el PESEM que se encuentra vigente correspondiente al periodo 2012-2016. Además a la fecha tampoco se había llevado a cabo el II censo de pescadores artesanales por lo que algunas de las conclusiones y recomendaciones de este estudio carecen de objeto. Sin embargo, algunas de sus recomendaciones aún se encuentran pendientes y algunas otras mantienen su valor como precedente de un análisis serio sobre la necesidad de una certificación de la pesquería de la anchoqueta.

principios del MSC. Estas carencias incluían, por ejemplo, los vacíos en los sistemas de control y vigilancia pesqueros y en los objetivos de investigación.

Por otro lado al no contar con una estrategia de ordenación integral¹²⁸ y un marco de monitoreo de la gestión pesquera, que nos permitan actuar de manera preventiva, mitigar los daños potenciales a elementos clave de la estructura y función del ecosistema, y manejar la pesquería de manera ecosistémica, no nos encontrábamos en concordancia con el Principio II del MSC.

Existen también otros aspectos que deben ser mejorados, entre los que se encuentra la regulación de la gestión ambiental: los LMPs para los efluentes de la industria pesquera (CHI) fueron aprobados en virtud de la Ley 28817, a través del Decreto Supremo 010-2008-PRODUCE sin embargo los alcances del Decreto Supremo 010-2008-PRODUCE son muy limitados, ya que si bien para efluentes vertidos dentro de las ZPAL se exigen LMP estrictos, estas áreas aún no han sido definidas y no conocemos la real efectividad de los LMP, dado que a pesar de estar cerca de los niveles de exigencia internacional, no contamos con ECA para nuestros ecosistemas. Por otro lado, mediante el Decreto Supremo 011-2009-MINAM se aprobaron los LMP para las emisiones de la industria de harina y aceite de pescado y harina de residuos hidrobiológicos. Por otra parte, debemos resaltar que hasta la fecha no existen normas que regulen la contaminación producida por las embarcaciones pesqueras. De acuerdo con lo señalado por la DIGAAP, el establecimiento de LMP para embarcaciones es uno de los principales temas pendientes que se desarrollarán en los próximos años. Asimismo, se encuentran en evaluación los LMP para efluentes vertidos al medio marino por plantas de procesamiento de productos de CHD.

Sin embargo, esas falencias en la normativa ambiental aún subsisten. La R.M. N° 293-2013-PRODUCE del 27 de setiembre del 2013 dispone la publicación del Proyecto del Protocolo para el Monitoreo de Efluentes y Cuerpo Hídrico Receptor para los Establecimientos Industriales Pesqueros de Consumo Humano Directo e Indirecto, a efectos de recibir las sugerencias y comentarios de la ciudadanía en general por el plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente su publicación, pero hasta la fecha no se aprueba la norma correspondiente. Por otro lado, los desembarcaderos pesqueros artesanales causan una evidente y visible contaminación al verter aguas sucias al mar del propio desembarcadero, sin embargo aún no existen LMPs para estos establecimientos.¹²⁹

Al final de la evaluación realizada por el Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (2011, pp 19) el puntaje obtenido fue de 47.125, lo que significa que en ese escenario, la pesquería peruana de anchoveta no alcanza el mínimo indispensable para ser certificable en el Principio 3 del MSC. Las razones son que a dicha fecha, el marco legal, la gobernanza y política pesquera así como el sistema de gestión y ordenamiento no llegan a garantizar la sostenibilidad de la pesquería ni la aplicación de un enfoque ecosistémico.

En el año 2012 ha habido otra iniciativa de parte de la Compañía Americana de Conservas SAC para solicitar a la Consultora Bureau Veritas la Pre-evaluación de la anchoveta peruana para su centro de producción de Semiconservas de Filete de Anchoa en Salazón que forma parte del Grupo Consorcio, sito en España. A pesar de que más del 75 % del

¹²⁸ La falta de una ordenación integral es una tarea pendiente hasta la fecha, aunque se han dado algunos pasos importantes.

¹²⁹ En: Revista Pesca. Agosto -2014. Disponible en:
http://www.academia.edu/7789853/Revista_Pesca_Agosto_2014

volumen de su producción anual se realiza con la especie *Engraulis ringens*, es importante mencionar que esta empresa contaba con la certificación MSC como cadena de custodia de la especie “*Engraulis anchoita*” para el procesamiento de esta especie que anualmente importa en volúmenes relativos desde Argentina.

En este análisis, a diferencia del anterior ha tenido a lo largo del proceso varios puntajes positivos sin embargo el elevado índice de descartes que se produce en la pesquería entre los que se incluyen juveniles de anchoveta y otras actividades que impactan más sobre las zonas costeras, con daños ecológicos que no están aún cuantificados tales como los efluentes de las ciudades; los desechos de hidrocarburos de la flota; los efluentes y desechos de la propia actividad industrial pesquera; la exploración y explotación marina de hidrocarburos; la actividad minera, entre otros, han llevado a los consultores a conclusión de que los mecanismos de evaluación del sistema de gestión que tiene en marcha la pesquería son deficientes desde el punto de vista de la actividad: descartes (juveniles), capturas destinadas a CHD y a CHI, etc. a pesar de que la monitorización a nivel biológico que realiza el IMARPE es muy buena y constante. Al tener que puntuar la cobertura de evaluación a nivel global en este IC la pesquería no superaría los 60 puntos.¹³⁰

Estos dos ejemplos corresponden a solicitudes de dos instituciones privadas para acceder a la certificación ambiental que otorga el MSC, sin embargo considero que, si como Estado estamos declarando de importancia estratégica e interés nacional la promoción de la actividad pesquera para el consumo humano directo debemos tender a que en un futuro no muy lejano podamos acceder a esta certificación y que nuestros productos pesqueros derivados de la anchoveta tengan mayor valor agregado.

¹³⁰ BUREAU VERITAS Certification – España: PRE-EVALUACIÓN PARA LA PESQUERÍA DE ANCHOVETA (*Engraulis ringens*) PARA CONSUMO HUMANO DIRECTO 21 de Diciembre 2012

Conclusiones

1. Una primera conclusión es que para que el ordenamiento pesquero de la anchoveta y de cualquier especie funcione realmente dentro de un enfoque ecosistémico es necesario que exista una auténtica voluntad política y no simplemente gestos aislados. En el caso peruano, la aplicación de un enfoque ecosistémico a la gestión del recurso anchoveta, no puede depender exclusivamente del Ministerio de la Producción, sino que debe comprometer y convocar a la mayoría de los sectores de la administración pública, sobre todo teniendo en cuenta que el día 13 de mayo de 2015 mediante Decreto Supremo 015-2015-PRODUCE se ha declarado importancia estratégica e interés nacional la promoción de la actividad pesquera para el consumo humano directo.
2. El artículo 93 de la Ley General del Ambiente define por primera vez el enfoque ecosistémico, que se encuadra dentro de definición de la Política ambiental establecida por primera vez a nivel constitucional con la Constitución Política de 1993 y que ha sido desarrollada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM. Dentro de este contexto, estos lineamientos de política ambiental se desarrollan a nivel sectorial a través del Plan Estratégico Sectorial Multianual 2011-2016 aprobado mediante Resolución Ministerial No 107-2012-PRODUCE.
3. El enfoque ecosistémico es una estrategia pero a la vez un proceso, que responde a la necesidad de asegurar la sostenibilidad de las especies objetivo así como de aquellas que interactúan con éstas, por formar parte del mismo ecosistema, teniendo como base fundamental la investigación científica adecuada que permita entender los procesos esenciales, las funciones e interacciones entre los organismos y su medio ambiente, a fin de que los órganos con capacidad de decisión puedan tomar las medidas tendientes a evitar la sobreexplotación de los recursos y asegurar el aprovechamiento sostenible de los mismos, de manera equitativa, participativa y descentralizada, integrando los aspectos sociales, económicos, ecológicos y culturales, sin perjuicio de la aplicación simultánea del principio de sostenibilidad y el principio de precautorio.
4. El enfoque ecosistémico en la pesca es un proceso aún en construcción, que requiere la participación de todos los actores sociales vinculados a la pesca, para fomentar medidas de ordenación y el mantenimiento de la calidad, la diversidad y disponibilidad de los recursos pesqueros, contribuyendo a la seguridad alimentaria y el alivio de la pobreza, evitando la sobreexplotación, y el exceso de capacidad de pesca, basándose en los datos científicos más fidedignos disponibles, así como los factores

ambientales, económicos y sociales pertinentes y sin perjuicio de la aplicación simultánea del principio de sostenibilidad y el principio de precautorio.

5. En el Perú la protección jurídica de la actividad pesquera se inicia en 1940 con la Ley 9140 de Protección económica y empresarial que impulsó la industrialización de la pesca. Posteriormente, se dicta el Decreto Supremo 781 de fecha 1° de agosto de 1947 que declara que la soberanía y jurisdicción nacionales se extienden a la plataforma submarina o zócalo continental también sobre el mar adyacente a las costas del territorio nacional, y que el Estado se reserva el derecho de establecer la demarcación de las zonas de control y protección de las riquezas sobre el mar a una distancia de doscientas millas marinas.
6. La historia de la pesquería peruana viene marcado por dos etapas: una etapa que se inicia en los años 40 con el interés en la producción de harina de pescado en base a la anchoveta y una incipiente industria pesquera crece en forma desordenada y salvaje provocando la sobre explotación del recurso lo que sumado al fenómeno El Niño en el año 1972 produjo el primer colapso de la pesquería de anchoveta. La segunda etapa se inicia luego del colapso de la pesquería de la anchoveta de los años setenta, con la crisis de la pesquería peruana y la estatización de la industria pesquera bajo el Gobierno de Juan Velasco Alvarado, en la que la recuperación del sector pesquero peruano vino marcado por el boom de la Sardina, en los años ochenta.
7. El sobredimensionamiento de la flota y de las plantas, sumado a un sistema de cuota global de pesca condujo a temporadas cada vez más reducidas de pesca lo cual ha originado lo que se conoce como la "carrera olímpica", en la cual los armadores procuraban extraer la mayor cantidad de recursos en el menor tiempo posible. A partir del año 2005 el sector pesquero se reacomodó y se produjeron en el país una serie de fusiones y adquisiciones en el sector pesquero, consolidándose las siete industrias pesqueras más importantes TASA, Corporación Pesquera Inca, CFG Investment, Pesquera Diamante, Austral Group, Exalmar y Hayduk.
8. En el año 1998, mediante la Ley No 26920 las embarcaciones de madera denominadas "vikings" fueron formalizadas obteniendo su permiso de pesca, permitiendo que un número considerable de embarcaciones entonces consideradas ilegales se formalicen. Pero lamentablemente, muchos armadores yendo claramente en contra del espíritu de la ley obtuvieron permisos en forma irregular a través de medidas cautelares lo cual se vio facilitado por diversos artificios administrativos y legales que podrían estar vinculados a actos de corrupción, lo que permitió que esta flota creciese de manera desmesurada, impactando en la sostenibilidad del recurso.
9. El 27 de junio de 2008 se promulgó el Decreto Legislativo No 1084, "Ley sobre límites máximos de captura por embarcación", para lo cual previamente, un grupo de empresas, asociadas a la SNP, contrataron a la empresa Apoyo Consultoría para que hiciera un informe técnico que estableció el nuevo régimen que quedaría plasmado en el Decreto Legislativo No 1084. Entre los aspectos positivos del sistema de cuotas tenemos que el número de días de pesca se incrementó a más del doble y el número de embarcaciones se redujo, lo que redujo la "carrera olímpica" y facilitó la reducción de costos, permitiendo mejorar la calidad de la anchoveta desembarcada y, por lo tanto, de la harina producida, mejorando las utilidades. Como aspectos negativos, el sistema de cuotas acarreó algunos problemas de equidad relacionados a la distribución de los costos y beneficios del nuevo régimen de acceso a la pesquería, así como la

concentración de las cuotas en unas pocas empresas lo cual ha generado desigualdades sociales, además de generar incentivos perversos que fomentarían el sub-reporte de los desembarques y el descarte de juveniles en el mar, lo cual se suma a un ineficiente sistema de supervisión y control que permite evidentes actos de corrupción.

10. Existen una serie contradicciones en nuestro ordenamiento pesquero de anchoveta que debe ser corregidas: 1) Desde hace mucho tiempo se regula conjuntamente a la anchoveta negra y la anchoveta blanca, por una situación circunstancial, sin embargo es un error mantener este tipo de regulación ya que se trata de especies que pertenecen a distintos ecosistemas y con hábitos totalmente diferentes. 2) Hasta los años 2009 y 2010 de la cuota anual de pesca permisible que era de 6 millones a 7 millones de toneladas, apenas se utilizaba el 5 % para el consumo humano directo, lo cual no se condice con el interés del Ministerio de la Producción de promover el consumo humano directo, por lo que urge la necesidad de establecer planes integrales de manejo pesquero para cuyo desarrollo se regule la pesquería de anchoveta de manera coherente y articulada. 3) Otra incoherencia es que las embarcaciones de mayor escala no pueden orientar parte de sus capturas al CHD puesto que esta actividad legalmente le corresponde exclusivamente a las embarcaciones artesanales y de menor escala, mientras que las embarcaciones artesanales y de menor escala que están obligadas a capturar para el CHD tienen una serie de incentivos para que deriven sus capturas a la plantas de harina ilegal. 4) Por más que haya un Nuevo Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), mientras se mantenga el artículo 8.1 y las empresas supervisadas sigan siendo las que contratan a los supervisores, el sistema probablemente continuará siendo un instrumento inefectivo de gestión pesquera. 5) En cuanto al “Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo” mientras no se modifique el Decreto Supremo No 027-2003-PRODUCE, y se elimine el conflicto de intereses entre las empresas supervisoras, que inspeccionan las descargas y que además se dedican al negocio de la certificación de la harina de pescado, esto no va a cambiar y van a continuar los subreportes. 6) Por más que exista una gran cantidad de infracciones tipificadas mientras sigan existiendo serias deficiencias en el modelo sancionatorio peruano, que permitan la acumulación de varios millones de soles en multas impagas, estas sanciones no serán efectivas. 7.- Mientras no se tomen medidas drásticas para la eliminación de las plantas clandestinas de harina de pescado, se seguirá produciendo cientos de toneladas de harina ilegal, que representan un perjuicio para el país por los derechos de pesca que deja de recaudar.
11. A nivel institucional el sector pesquero peruano está regido por el Viceministerio de Pesquería del Ministerio de la Producción (PRODUCE). Esta organización si bien limita la capacidad de gestión que el sector requiere, consideramos que a través del Plan Nacional de Diversificación Productiva promovido por el actual Ministro Piero Guezzi se permitiría una articulación interesante entre ambos viceministerios en el tema de las cadenas de valor y la promoción de la producción pesquera para el consumo humano directo, evitándose la pérdida de horas hombre y recursos que significaría volver al esquema anterior. Otra gran incoherencia, es que precisamente la institución llamada por ley para promover la actividad pesquera es la que le corresponde la fiscalización y sanción, por lo que urge la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAPES) pero como una entidad independiente del PRODUCE. Por último el IMARPE ya no debe depender de PRODUCE, el IMARPE debería convertirse en una entidad independiente del sector pesquero, adscrita al Ministerio del Ambiente. Por último otro tema que genera incongruencias pero que trasciende el tema pesquero es el incremento de actividades

productivas a lo largo del GEMCH tales como hallazgos de petróleo y gas natural ha puesto de relieve potenciales conflictos por el uso de los hábitats, con el consiguiente peligro para los recursos naturales.

12. A partir de la gestión de la ex ministra Gladys Triveño, el actual gobierno ha marcado una prudente distancia del sector industrial y se ha abocado a regular el ordenamiento pesquero con el afán de evitar la sobreexplotación del recurso y con énfasis en el consumo humano directo, promulgando el Decreto Supremo No 005-2012-PRODUCE, que establecía tres corredores marinos (hasta la milla 5 para la flota artesanal, entre la milla 5 y la 10 para la flota de menor escala y partir de la milla 10 para la flota industrial). Consideramos que esta norma, fue una medida política, que no se enmarca dentro de un enfoque ecosistémico, y ha tenido la resistencia de los gremios de armadores industriales, lo cual dio lugar a que la norma fuera anulada por el poder judicial bajo el argumento que esta norma no tenía sustento científico. En respuesta, el Ministerio ha dictado el Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE que si bien podemos decir que ya tiene el sustento científico que le reclamaba el poder judicial, ha sido materia de una nueva acción judicial bajo el argumento de que crea la actividad pesquera de menor escala como una nueva categoría no contemplada en la Ley General de Pesca, y crea una situación de desigualdad al otorgarle a esta pesquería un corredor exclusivo en perjuicio de la actividad artesanal y de mayor escala.
13. En la gestión actual del Ministro Piero Guezzi se vienen implementando una serie de cambios importantes en el ordenamiento pesquero de la anchoveta, como el Decreto Supremo 001-2015-PRODUCE y el Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE, sin embargo a la luz del análisis de la cadena causal implementado en **Proyecto GEF-PNUD-HUMBOLDT** consideramos que existen gestos que indican que estamos en camino hacia un enfoque ecosistémico pero existen muchos temas pendientes de institucionalidad y de incongruencias en la normativa a los que nos hemos referido que nos llevan a pensar que todavía no hay una voluntad política de asumir el enfoque ecosistémico con todo lo que ello significa.
14. Para encaminarnos a un enfoque ecosistémico es necesario partir de profundizar la investigación del ecosistema donde se desarrolla la anchoveta es decir del Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt, priorizando la conservación de las áreas marinas protegidas que forman parte de él. También para ello es necesario concebir el programa "A comer pescado" como una verdadera política de Estado involucrando a todos los sectores que sea necesario convocar. Dentro de este contexto más adelante podremos gestionar la certificación ambiental de la pesquería de la anchoveta pero ya no como una iniciativa de los actores privados sino como una iniciativa del Estado Peruano, para lo cual es importante el fortalecimiento institucional del Ministerio de la Producción, la independencia y autonomía del Imarpe y del futuro SUNAPESCA, corregir todas aquellas normas que generan contradicciones al interior del ordenamiento pesquero, la colaboración de todos los sectores que directa o indirectamente puedan contribuir a lograr ese enfoque ecosistémico y establecer los mecanismos para que el Poder Judicial no interfiera en las competencias que son propias del Ministerio de la Producción.

Bibliografía

ARIAS-SCHREIBER BARBA, Milena: *"Institutions for sustainable fisheries governance – The case of de comercial Peruvian anchovy fishery"* Tesis para obtener el título de Doctorado en la universidad de Bremen – Alemania Marzo de 2013. p. 69.

ARMENDARIZ ABANTO, Alfredo: *"Un pueblo con serios Problemas de nutrición frente al mar más rico del mundo"* en Revista "Perú Pesquero" Edición 17 Junio y julio 2014.

ARROYO ULLOA Maximiliano (USAT) *"Las ondas Kelvin y su relación con el fenómeno del Niño"* Publicado el 8 de febrero de 2013 en:
<http://maximilianoarroyoulloa.blogspot.com/2013/02/las-ondas-kelvin-y-su-relacion-con-el.html>

BERTRAND Arnaud; CHAIGNEAU, Alexis; PERALTILLA, Salvador; LEDESMA, Jesús; GRACO, Michelle; MONETTI, Florian; y Chavez, Francisco P.: *"Oxygen: A Fundamental Property Regulating Pelagic Ecosystem Structure in the Coastal Southeastern Tropical Pacific"* Artículo Publicado en la revista PLOS ONE: December 28, 2011 Correction :21 Feb 2012. p. 8

Disponible en versión digital en :
<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0029558>

BLOG DEL EQUIPO PROMOTOR PESQUERO (EPROPE): *"El enfoque ecosistémico"* Publicado el 21 de noviembre de 2011. Disponible en:
<http://epropes.blogspot.com/2011/11/el-enfoque-ecosistemico.html>

BOLETÍN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN EL PERÚ : LA ONU Y LA COP 20 4º Edición - Julio 2014, pp. 8-9. Disponible en : [http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2014/07/Bolet %C3 %ADn-El-Gran-Ecosistema-Marino-y-la-Corriente-de-Humboldt1.pdf](http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2014/07/Bolet%C3%ADn-El-Gran-Ecosistema-Marino-y-la-Corriente-de-Humboldt1.pdf)

BUITRON , Ximena: *"El enfoque ecosistémico en la práctica"* Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales. Presentación disponible en:
<https://www.cbd.int/doc/meetings/nbsap/nbsapcbw-sam-01/other/nbsapcbw-sam-01-uicn-sur.pdf>

CASTRO. Peter y HUBER, Michael: *"Biología Marina"* Mc GRAW-HILL – Interamericana de España Primera Edición en español. Madrid 2007. 512 pp.

CAILLAUX CAMPBELL, Matías: “Cambios en el Índice Trófico Marino de las capturas de los principales recursos pesqueros en la costa peruana desde el año 1950 hasta el 2008” Tesis para obtener el título de Ingeniero Pesquero UNALM Lima 2011.

CENTRO PARA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL: *La pesquería peruana de anchoveta.* Universidad Peruana Cayetano Heredia, Lima 2011.

CHAVEZ, Francisco; BERTRAND, Arnaud; GUEVARA CARRASCO, Renato; SOLER, Pierre y CSIRKE, Jorge: “El sistema del norte de la Corriente de Humboldt, historia breve, estatus actual y una vista hacia el futuro” En: *Progress In Oceanography*. Volume 79, Nos 2-4 October-December 2008 USA. 15 p.

CIFUENTES LEMUS, Juan Luis; TORRES-GARCÍA, Pilar y / FRÍAS M. Marcela: *El Océano y sus Recursos.* Publicación Digital Ciencia Para todos. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA segunda edición México 1997.

CORTINA, Sofía: “Penas y Sanciones en las Leyes Pesqueras: Estudio Comparado de seis casos”. Environmental Defense Fund, de Mexico. Mexico 2010 pp. 17.
<http://proyectomcc.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/AIDA-LOWRES.pdf>

COMISIÓN INVESTIGADORA DE DELITOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS 1990-2001: “Proceso de Privatización de Pesca Perú 1992-2001”. Disponible en :
<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/oscuga/informePescaPeru.pdf>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA: Decreto Supremo 781. En Archivo de Normas Legales. Disponible en:
<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2008/seguimiento-demandaperuana/documentos/DECRETOSUPREMO781.pdf>

CÓRDOVA PONCE, Cesar: “Con Facultades Regionales establecieron ilegal negocio” Denuncia Publicada el 22/10/2009 en el Foro Oannes. Disponible en
<http://lista.oannes.org.pe/pipermail/oannes-oannes.org.pe/20121022/011810.html>

DE LA PUENTE, Santiago. & SUEIRO, Juan Carlos. (2013). Reporte Temático: Módulo V. – Gobernanza. Consultoría realizada en el marco del proceso de ADT-PAE del proyecto GEF-PNUD: *Hacia un Manejo con Enfoque Ecosistémico del Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt.* Lima, Perú. P. 20

DEPARTAMENTO DE PESCA DE LA FAO: *Fiabilidad y Repercusiones de las Estadísticas de Pesca.* Año 2011. FAO: Orientaciones Técnicas para la Pesca responsable Supl. 2 Add. 1. Roma 2009. Pp.X-XI

DIARIO LA REPÚBLICA: “Produce empresas pesqueras deben más de \$ 479 millones al país” Entrevista concedida a la Ex Ministra Gladys Triveño y publicada el 16 de Abril de 2013. Disponible en : <http://www.larepublica.pe/16-04-2013/produce-empresas-pesqueras-deben-mas-de-s-479-millones-al-pais>

ESCOBAR RAMÍREZ, J. Jairo: “El aporte del enfoque ecosistémico a la sostenibilidad pesquera” CEPAL División de Recursos Naturales e Infraestructura Santiago de Chile, diciembre de 2001. pp. 57.

ESPINO SANCHEZ, Marco Antonio “Estrategia de Gestión Ambiental para el Pacífico Oriental con especial mención a la Pesquería Peruana”. Tesis para optar el grado académico de Magister en Geografía con mención en Ordenamiento y Gestión Ambiental. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, 2003

FAO : Código de Conducta para la Pesca Responsable. (1992).
Disponible en <http://www.fao.org/docrep/005/V9878S/V9878S00.HTM>

FAO: Orientaciones Técnicas para la Pesca responsable No 4 Supl. 2. Roma 2003. 133 pp.

FAO: Orientaciones Técnicas para la Pesca responsable No 4 Supl. 2 Add. 1. Roma 2009. 88 pp.

GALARZA, Elsa y KAMICHE Johanna: “Pesca Artesanal: Una Oportunidad para el Desarrollo” Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima 2014.
Disponible en formato digital : <http://agenda2014.pe/publicaciones/agenda2014-pesca-artesanal.pdf>

HECK FRANCO, Carmen : “Hacia un manejo ecosistémico de la pesquería peruana de anchoveta” Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Lima Enero 2015

INSTITUTO DEL MAR DEL PERU - UNIDAD DE ESTADÍSTICA Y PESCA ARTESANAL: resultados generales de la ii encuesta estructural de la pesquería artesanal en el litoral peruano II ENEPA 2004-2005. Disponible en : http://www.imarpe.pe/imarpe/archivos/informes/imarpe_ii_enepa_web.pdf

INSTITUTO DEL MAR DEL PERU : Resumen Ejecutivo del Informe sobre situación actual del Stock Norte- Centro de la anchoveta peruana a Octubre de 2014. Presentado al Viceministro de Pesquería con el Oficio PCD-100 -522-2014-PRODUCE-IMP de fecha 03 de octubre de 2014. Disponible en:
http://www.imarpe.pe/imarpe/archivos/informes/inf_anch_aoctub2014.pdf

INTERNATIONAL FISHMEAL AND FISH OIL ORGANIZATION (IFFO) . Sitio web. Información disponible en el siguiente enlace:
<http://www.iffonet.es/acerca-de-iffonet>

JAHNCKE, Jaime: “Las Poblaciones de Aves Guaneras y sus relaciones con la abundancia de la anchoveta y la ocurrencia de eventos El Niño en el Mar Peruano” En BOLETIN del Instituto del Mar del Perú. Volumen 17 Nos 1 y 2 Callao. Diciembre de 1998 pp. 1-13.

JORDAN, Rómulo y CHIRINOS, Aurora: *La Anchoveta: Conocimiento Actual de su Biología, su Ecología y su Pesquería*. IMARPE , Callao 1965. 52 pp.

LOPEZ TRELLES, David: “El Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE y el fortalecimiento del Régimen Pesquero de la Anchoveta”. En: Revista Pesca. Edición Digital No 167.w - Junio 2015 pp. 46-47. Disponible en:
<http://www.revistapescaperu.com/component/jdownloads/finish/11-2015/667-revista-pesca-junio-2015/0.html?Itemid=448>

MALDONADO FÉLIX Héctor y **PUERTAS PORRAS** María Elizabeth : *“La Pesca Industrial Peruana antes de la anchoveta (1923-1955). Revista de la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos Vol 15, No 27 Lima, 2011.*

MARGALEF, Ramón : *“Ecología”* Ediciones Omega. Primera edición Quinta Reimpresión. Barcelona. 1986. 951 pp.

MERINO, Denis: *“Antiguos Peruanos usaban los recursos marinos racionalmente”* Revista Pesca Noviembre 2014 pp. 43. Disponible en:
<http://www.revistapescaperu.com/component/jdownloads/finish/10-2014/157-revista-pesca-noviembre-2014/0.html?Itemid=448>

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN: *“Nuevo sistema de seguimiento satelital detectará pesca ilegal con alto grado de precisión . Disponible en:*
<http://www.produce.gob.pe/index.php/prensa/noticias-del-sector/3828-nuevo-sistema-de-seguimiento-satelital-detectara-pesca-ilegal-con-alto-grado-de-precision>

MINISTERIO DE LA PRODUCCION: Informe No 002-2012.PRODUCE-DGP-Proyecto de Decreto Supremo que modifica el reglamentos de Ordenamiento Pesquero de Anchoveta y Anchoveta Blanca.
<http://www.produce.gob.pe/images/stories/Repositorio/comunicados/ds005-2012-produce/sustento/informe-002-2012-produce-dgp.pdf>

MINISTERIO DE LA PRODUCCION: El Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE y la Evidencia Científica. Disponible en:
[PRODUCE %20Y %20LA %20EVIDENCIA %20CIENTIFICA %20DISPONIBLE.htm](http://www.produce.gob.pe/images/stories/Repositorio/comunicados/ds005-2012-produce/sustento/informe-002-2012-produce-dgp.pdf)

MINISTERIO DE LA PRODUCCION: Exposición de Motivos del Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE.

MINISTERIO DE LA PRODUCCION: Exposición de Motivos del Decreto Supremo 011-2013-PRODUCE.

MINISTERIO DE LA PRODUCCION: Resolución Ministerial N° 100-2009-PRODUCE publicada el 28 de febrero del 2009.

MINISTERIO DE LA PRODUCCION: Dirección General de Supervisión y Fiscalización. Balance de Gestión del año 2013. Disponible en :
<http://www.produce.gob.pe/images/stories/Repositorio/docs/dgsf/logros/informe-de-gestion-2014.pdf>

PAD – ESCUELA DE DIRECCION UNIVERSIDAD DE PIURA: *“Realidad Pesquera de la Flota Industrial de madera - Mitos y Verdades”* Piura. 2008

PAREDES, Carlos E.; GUTIERREZ, María Elena: *La industria anchovetera peruana: costos y beneficios un análisis de su evolución reciente y de los retos para el futuro.* Estudio preparado por encargo del Banco Mundial al Instituto del Perú de la Universidad de San Martín de Porres. Lima, Junio, 2008

PAREDES, Carlos E.; LETONA PEREYRA, Ursula: *Contra la corriente. la anchoveta peruana y los retos para su sostenibilidad.* Estudio preparado con el apoyo de la WWF y el Instituto del Perú de la Universidad de San Martín de Porres. Lima, Agosto, 2013

PAREDES, Carlos E.: *Atrapados en la red* Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres. Lima, 2013.

PAREDES, Carlos E.; GUTIERREZ: *La anchoveta: pesca y descarte de juveniles.* Análisis de la Regulación Pesquera y Propuestas para su perfeccionamiento. Instituto del Perú de la Universidad de San Martín de Porres. Lima, Abril 2014.

PEREA, Á; PEÑA, C; OLIVEROS-RAMOS, R; BUITRÓN, B; MORI, J: *“Potential egg production, recruitment, and closed fishing season of the Peruvian anchovy (Engraulis ringens): Implications for fisheries management.* En : Ciencias Marinas, vol. 37, núm. 4B, 2011, pp. 585-601 Universidad Autónoma de Baja California Ensenada, México

PODER JUDICIAL: Sentencia del Proceso de Acción Popular seguido por el Sindicato único de Pescadores de Nuevas embarcaciones del Perú contra PRODUCE

PROYECTO GEF-PNUD-HUMBOLDT PIMS 4147 Hacia un Manejo con Enfoque Ecosistémico del Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt. ANÁLISIS DE DIAGNÓSTICO ECOSISTÉMICO TRANSZONAL ADET CHILE – PERÚ. Lima, enero 2015

REVISTA DIGITAL AQUA: PESCA + ACUICULTURA: “Piden información sobre plantas de harina de pescado clandestinas en Perú” Publicado el 13 de octubre de 2006. Enlace disponible en:
<http://www.aqua.cl/2006/10/13/piden-informacion-sobre-plantas-de-harina-de-pescado-clandestinas-en-peru/>

REVISTA DIGITAL AQUA: PESCA + ACUICULTURA: “Autoridades desconocían fábricas clandestinas de harina de pescado”. Publicado el 16 de octubre de 2006. Enlace disponible en:
<http://www.aqua.cl/2006/10/16/autoridades-desconocian-fabricas-clandestinas-de-harina-de-pescado/>

REVISTA IDL REPORTEROS: “Olor a Pescado” Entrevista de Milagros Salazar, publicada en 23 de julio de 2011 disponible en : <https://idl-reporteros.pe/olor-a-pescado/>

REVISTA IDL REPORTEROS: Reportaje “Conflicto de Intereses” de Milagros Salazar. Publicado el Jueves 6 de octubre, 2011 en: <https://idl-reporteros.pe/conflicto-de-intereses-x/>

REVISTA IDL REPORTEROS: Reportaje “¿Cómo se esfuman \$ 100 millones en pescado?” de Milagros Salazar. Publicado el Sábado 17 de Setiembre, 2011 <https://idl-reporteros.pe/como-se-esfuman-100-millones-en-pescado/>

REVISTA IDL REPORTEROS En Reportaje “Perú: El pescado que desaparece” de Milagros Salazar. Publicado el Miércoles 25 de enero, 2012 en <https://idl-reporteros.pe/peru-el-pescado-que-desaparece/>

REVISTA PESCA : *“La pesquería en el Perú”* Artículo Publicado en la Revista Pesca Edición Digital No 9 - Setiembre 2012 pp. 10-17. Disponible en:
<http://www.revistapescaperu.com/component/jdownloads/finish/5-2012/52-revista-pesca-setiembre-2012/0.html?Itemid=448>

RODRIGUEZ MACKAY , Miguel Angel: *“La necesaria Adhesión del Perú a la Convención sobre el Derecho del Mar y el fortalecimiento de sus intereses marítimos en el Sistema del Pacífico Sur.”* Tesis para optar el Título profesional de Abogado. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, 2004

RUNA PESCA SAC - Página web:Publicación : *“Precio de la TM de anchoveta para CHD. ...enfrenta a conserveros y armadores.*
<http://runapesca.com/precio-de-la-tm-de-anchoveta-para-chd-enfrenta-a-conserveros-y-armadores/>

SHADDY, Ruth: *La Civilización Caral: Sistema Social y manejo del territorio y sus recursos: Su trascendencia en el proceso cultural andino.* BOLETÍN DE ARQUEOLOGÍA PUCP / N.º 10 / 2006, 59-89 / ISS 1029-2004

SHEPHERD, Gill: *“El Enfoque Ecosistémico Cinco Pasos para su Implementación”.* Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido. 2006, 30 pp. Traducción por: Angela Andrade. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/efiles/edocs/CEM-003-Es.pdf>

SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL DE COLOMBIA, pagina web, bajo el enlace : <https://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=853&conID=263>.

SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA:

Solicitud de acceso a la información con Número de Registro 40839-2014 dirigida a la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero de fecha 21 de Mayo de 2014.

Solicitud de acceso a la información con Número de Registro 40841-2014 dirigida a la Dirección General de extracción y Procesamiento Pequero para Consumo Humano Directo de fecha 21 de Mayo de 2014.

Solicitud de acceso a la información con número de registro 00040844-2014 dirigido a la Dirección General de Extracción y Procesamiento Pequero para Consumo Humano Indirecto de fecha 21 de Mayo de 2014.

Solicitud de acceso a la información con número de registro 00040846-2014 dirigido a la Oficina de Ejecución Coactiva de fecha 21 de Mayo de 2014.

Solicitud de acceso a la información con número de registro 00040847-2014 dirigido a la Oficina General de Administración de fecha 21 de Mayo de 2014.

Solicitud de acceso a la información con número de registro 00042321-2014 dirigido a la Oficina General de Administración de fecha 27 de Mayo de 2014

Solicitud de acceso a la información con Número de Registro 52722-2014 dirigida a la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero de fecha 1º de Julio de 2014.

Solicitud de acceso a la Información con Reg. N° 00058086-2014 del 18 de Julio de 2014 dirigido a la Dirección General de Supervisión y Fiscalización de fecha 30 de Julio del 2014.

Solicitud de acceso a la información con Número de Registro 20787-2015 dirigida a la Oficina de Ejecución Coactiva de fecha 13 de Marzo de 2015

Solicitud de acceso a la información con Número de Registro 34971-2015 dirigida a la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero de fecha 21 de Abril de 2015.

VICE-MINISTERIO DE PESQUERÍA: Informe de implementación del sistema de Límites Máximos de Captura por Embarcación en la pesquería de anchoveta peruana Decreto Legislativo N° 1084 correspondiente a la primera temporada de pesca del año 2009 publicado en agosto de 2009

YOUTUBE: Entrevista de Milagros Salazar con Freddy Sarmiento. Entrevista disponible en :<https://www.youtube.com/watch?v=6wjRuRBfb7U&feature=youtu.be>

ANEXOS

MATERIAL AUDIOVISUAL

1/5 La anchoveta y su rol ecosistémico
(Elaborado por el Centro para la Sostenibilidad Ambiental – UPCH)

2/5 Secuencia de jornada de pesca /Entrevista presidente asociación de propietarios de embarcaciones de menor escala de Sechura, señor Presentación Eche.
(Elaboración propia)

3/5 Entrevista Viceministro de Pesquería Juan Carlos Requejo Alemán.
(Elaboración propia)

4/5 Entrevista presidenta Sociedad Nacional de Pesquería, Elena Conterno.
(Elaboración propia)

**5/5 Entrevista director de Dinámica de Poblaciones de Pelágicos del IMARPE,
Andrés Chipollini**
(Elaboración propia)