

Para el 2021, “El Estado Peruano se compromete a conservar y aprovechar de forma racional y sostenible el patrimonio natural del país, con eficiencia, equidad y bienestar social, a través de acciones que protejan la biodiversidad y garanticen, de esta forma, la sostenibilidad de la actividad pesquera en el país.”

Plan Bicentenario, *El Perú hacia el 2021. Lineamiento de Política. Recursos Naturales*

El mar peruano es uno de los más ricos en productividad primaria, lo que ha originado una de las pesquerías más importantes del mundo.¹ Constituye una fuente importante de productos alimentarios del más alto valor nutricional y nutraceútico. A inicios de la década de 1940, y en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, se inicia la pesca industrial de consumo humano directo para abastecer fundamentalmente la gran demanda de alimentos enlatados, congelados y curados. Posteriormente, en el último lustro de 1950, se inicia la pesca industrial de anchoveta destinada a la producción de harina y aceite de pescado; esta actividad se desarrolló rápidamente debido a que esta especie posee la mayor biomasa de todos los mares y a la gran demanda de harina y aceite de pescado en el mundo.²

En la actualidad la pesquería, tanto la artesanal como la de menor escala y la industrial, son una fuente muy importante de alimentos y puestos de trabajo. También contribuyen sustantivamente al PBI y al equilibrio de la balanza de pagos a través del aporte de divisas. Sin embargo, las actividades de la pesquería presentan algunos problemas que no han sido enfrentados de forma integral y sostenible, especialmente en el sector de la pesca artesanal, que presenta un aumento irracional del esfuerzo pesquero sumado ello a problemas sociales, económicos y ambientales muy agudos.

Por otra parte, es importante señalar que la acuicultura es el sector productivo de alimentos con mayor crecimiento en el mundo, con un ritmo promedio del 8% anual.³

El Perú tiene en ello un enorme potencial, especialmente en la selva; pero para que esta actividad se desarrolle debe superarse una serie de problemas vinculados a la insuficiente investigación científica y tecnológica, así como a la falta de infraestructura, capacitación y

1. Espino, Marco et ál. *El libro de oro de la pesquería*. Lima: SNP, 2003.
2. Álvarez, Félix. *La pesquería en Ilo y su contexto nacional*. Lima: CIED, 1984.
3. FAO. *El Estado mundial de la pesca y acuicultura. Oportunidades y desafíos*. Roma: FAO, 2014. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3720s.pdf>.

La experiencia es una gran maestra.

*Exministros, viceministros, altos funcionarios y expertos comparten sus conocimientos a través de la iniciativa **Diálogos de Política Pública** para contribuir a un buen gobierno.*

Las recomendaciones son todas técnicamente solventes y políticamente viables.

mejor normatividad. También será necesario formar alianzas estratégicas entre el Estado, los empresarios acuícolas, pescadores artesanales, el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP), el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), el Instituto Tecnológico Pesquero (ITP) y la Academia.

Sobre la base de la experiencia y reflexión conjunta de exfuncionarios de alto nivel, acompañados de un selecto grupo de expertos en materia de pesca y acuicultura que trabajan en ello desde los sectores social, empresarial y público, en esta Nota de Política se presentan las siguientes recomendaciones:

Asegurar la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos

Objetivo 1: Racionalizar el esfuerzo pesquero sobre los recursos pesqueros sobre-explotados

De acuerdo con los resultados del I Censo Nacional de la Pesca Artesanal Ámbito Marino del año 2012, se ha incrementado sustantivamente tanto la cantidad de embarcaciones artesanales, especialmente las de menor escala, como el número de pescadores artesanales. La pesca artesanal y de menor escala está conformada por 44.161 pescadores, 12.398 armadores y 16.405 embarcaciones.⁴ Ello representa una capacidad estimada de 153.000 m³. Con esta capacidad de bodega, la biomasa promedio que se captura anualmente podría ser cazada en solo 12 días (considerando una eficiencia de 60% el promedio de captura en los últimos diez años es de un millón cien mil toneladas métricas).⁵ Expresado de otro modo, si se consideran 200 días de pesca al año y una eficiencia de flota de 60%, se pescaría

más de 30 millones de tm, originando un sobredimensionamiento de aproximadamente 30 veces. Esta situación constituye una fuerte amenaza para la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos, especialmente los vinculados al consumo humano directo.

Cuadro 1

VARIACIÓN EN EL NÚMERO DE PESCADORES ARTESANALES
ÁMBITO MARINO- PERÚ 1996/2012

I ENEPA (1995-1996)	II ENEPA 2004-2005	VARIACION I ENEPA/II ENEPA	CENSO 2012	CENSO 2012/II ENEPA
28.098	37.727	34%	44.163	17%

Fuente: IMARPE Y PRODUCE; Elaboración propia (FAV).

Nota.- ENEPA son las siglas de: Encuesta Nacional Pesca Artesanal.

Cuadro 2

VARIACIÓN EN EL NÚMERO DE EMBARCACIONES
ARTESANALES ÁMBITO MARINO-PERÚ 1996-2012

I ENEPA (1995-1996)	II ENEPA 2004-2005	VARIACION I ENEPA/II ENEPA	CENSO 2012	CENSO 2012/II ENEPA
6.268	9.667	54%	16.045	65%

Fuente: IMARPE-PRODUCE; Elaboración propia (FAV).

Nota.- ENEPA: Encuesta Nacional Pesca Artesanal.

En forma ilegal, tanto en algunos astilleros como en carpinterías navales, formales o informales, se sigue construyendo embarcaciones, agravando el problema del exceso de embarcaciones pesqueras. Ello pesar de que está totalmente prohibida la construcción de nuevas embarcaciones pesqueras artesanales y de menor escala (de hasta 32,6 tm de bodega).

No existen planes o programas que aborden de forma integral y sostenible esta problemática. El contexto descrito requiere la implementación de estrategias que permitan, en primer lugar, racionalizar el esfuerzo pesquero y, en segundo lugar, promover la diversificación de las actividades de los pescadores artesanales hacia recursos no explotados o subexplotados, a la acuicultura artesanal y hacia actividades no extractivas pero asequibles a ellos.

Se recomienda:

- Implementar una estrategia que permita monitorear y hacer efectiva la prohibición de construcción de nuevas

4. *Primer Censo de la Pesca Artesanal*. Lima: INEI-PRODUCE, 2012.

5. SNP, *Aportes al debate en pesquería*. Lima: SNP, marzo de 2014.

embarcaciones pesqueras, excepto para el caso de renovación, con la autorización previa del Ministerio de la Producción y verificando el desguace de la embarcación original.

- Clausurar definitivamente los astilleros y carpinterías navales que estén construyendo ilegalmente embarcaciones pesqueras y destrucción de las mismas, así como de los propios establecimientos infractores, con presencia del Ministerio Público.
- Racionalizar el otorgamiento del carné de pesca artesanal y de menor escala, por un periodo no menor de diez (10) años.
- Anular los permisos de pesca artesanal y de menor escala que se hayan obtenido incumpliendo la normatividad.
- Elaborar planes de explotación sustentable, a cargo de IMARPE, a partir de la identificación de los recursos hidrobiológicos no explotados o subexplotados y que el Ministerio de la Producción desarrolle un programa de promoción para que parte de la actual flota artesanal y de menor escala sea destinada a dichos recursos, con lo cual se disminuiría el esfuerzo pesquero y se aprovecharía la productividad de los nuevos recursos, mitigando también el impacto social de las medidas de racionalización.

Objetivo 2: Implementación del Sistema de Supervisión y Fiscalización de las actividades pesqueras y acuícolas

En el país no existe un sistema de supervisión y fiscalización en materia de pesquería y acuicultura que funcione adecuadamente. En primer lugar, se observa serias deficiencias en el control de los desembarques de los productos hidrobiológicos. Dicha situación promueve que, por un lado, existan embarcaciones que a pesar de no contar con el permiso correspondiente realizan pesca ilegal, pesca negra⁶ y, por otro lado, que el destino

del producto no sea para el consumo humano directo; por el contrario, como ocurre en el caso de la extracción de anchoveta para el consumo humano, la mayor parte de esta se procesa ilegalmente para la fabricación de harina.

En segundo lugar, solo para algunos recursos se encuentran reguladas las tallas mínimas de extracción, periodos de veda y de cuotas globales de pesca o de extracción, según lo dispuesto en la Resolución Ministerial N.º 209-2001-PE. En los casos de, por ejemplo, el mero, el cherlo, la chita, la pintadilla, el tramboyo, entre otros⁷ en los que las tallas mínimas no han sido previstas, se corre el riesgo de generar una situación de depredación.

En tercer lugar, la fiscalización se hace más complicada porque tampoco está bien delimitada la competencia de las autoridades regionales para otorgar permisos para embarcaciones artesanales y de menor escala. Así, quienes los obtienen no solo operan en el litoral del otorgante, lo que hace posible la superposición de autorizaciones en el mismo espacio marítimo, creándose condiciones para la sobreexplotación del recurso.

Se recomienda:

- Complementar la regulación de periodos de veda, tallas de extracción, cuotas de pesca y artes de pesca de los recursos pesqueros significativos que todavía no han sido regulados, en base a las evaluaciones correspondientes del IMARPE.
- Fortalecer la fiscalización oficial sobre el cumplimiento de la prohibición del uso de explosivos, sustancias tóxicas y artes de pesca prohibidos, las cantidades descargadas de anchoveta que van a plantas de reaprovechamiento o ilegales (fábricas ilegales de harina y aceite de pescado) y el respeto de los periodos de veda, tallas mínimas de captura y cantidades desembarcadas.

6. Según la declaración de Omar Ríos Bravo, Jefe de Ordenamiento Pesquero y Acuícola del Ministerio de la Producción recogida por el diario *La República* (25/01/2015), se considera que el 70% del sector

pesquero artesanal es informal. Disponible en: <http://bit.ly/21N58qj>.

7. Miranda, Francisco. Revista *La Boya*, n.º 1, diciembre de 2012.

- Constituir comités participativos de monitoreo con los actores principales de la pesca, especialmente con los representantes de los pescadores, para que complementen o acompañen la fiscalización oficial.
- Prohibir el uso de redes de cerco artesanales y de menor escala dentro de las tres primeras millas, en el centro y norte del país. En el caso del sur, que IMARPE defina las zonas de protección más adecuadas.
- Establecer la instalación obligatoria del sistema satelital de embarcaciones mayores a 10 toneladas métricas.
- Otorgar permisos de pesca artesanales y de menor escala cuyo alcance sea solo para las regiones en las que están registradas las embarcaciones.

Objetivo 3: Desarrollo de la investigación científica e innovación tecnológica en materia pesquera y acuícola

La investigación científica y tecnológica en nuestro país es incipiente y desarticulada. Son pocas las universidades que realizan investigación en materia de pesquería y acuicultura. Incluso las entidades del Estado que realizan investigación no coordinan entre ellas, como es el caso de IMARPE, IIAP, ITP y el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPES).⁸

Si bien no existe un vínculo entre la Academia y la actividad empresarial pesquera y acuícola, se ha producido avances a partir de los fondos concursables de entidades como CONCYTEC y FONDOEMPLEO, cuyas bases han favorecido la asociatividad entre universidades, centros de investigación, ONG especializadas y empresariado, para realizar, conjuntamente, proyectos de investigación, innovación y su aplicación correspondiente en las actividades productivas, especialmente las que tienen mayor incidencia social.

El desarrollo de investigación en estas materias servirá de insumo para el diseño e

implementación de políticas públicas basadas en evidencia, que promuevan, no solo una mayor productividad, sino también un mejor aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos en el país.

Se recomienda:

- Implementar un Sistema Nacional de Investigación Pesquera, Tecnológica y de Innovación Pesquera y Acuícola. Dicho sistema integraría las investigaciones de IMARPE, IIAP, ITP, de las universidades públicas y de las empresas pesqueras y acuícolas.
- Restituir las funciones de la Dirección Científica del IMARPE, asegurando que se ejerzan con neutralidad técnica y con independencia de la dirección administrativa y política de la institución, a fin de continuar con los avances realizados en materia de investigación por dicha entidad.
- Complementar investigaciones (IMARPE, IIAP y universidades) para determinar periodos de veda, tallas mínimas de captura, cuotas de pesca, de las especies hidrobiológicas que no cuentan con estas regulaciones, especialmente de los recursos bentónicos y que el Ministerio de la Producción emita en base a ello las normas correspondientes.

Objetivo 4: Zonificación económica ecológica y ordenamiento territorial de la zona marino costera

En la actualidad se están presentando interferencias entre la pesca y las diversas actividades económicas, como por ejemplo la exploración petrolífera, la construcción de puertos, etc. Adicionalmente se producen desencuentros con el desarrollo urbano en zonas muy cercanas al mar —que entre otros efectos, producen contaminación—, y con otros usos del mar como los de esparcimiento, de turismo arqueológico, entre otros. Lo relevante es que la falta de ordenamiento afecta especialmente a las actividades de la pesca artesanal así como a la acuicultura, y tiene un negativo impacto ecológico en las reservas naturales y bancos de pesca. Este

8. Félix Álvarez, *Lineamientos para un plan de desarrollo de la investigación científica y tecnológica de pesca y acuicultura en el Perú*.

caso se ha presentado en la modernización del puerto del Callao, que está afectando seriamente a los pescadores artesanales de la zona. De igual forma, hubo un conflicto en la bahía de Samanco, en la región de Áncash, entre el desarrollo de la acuicultura de mayor escala y los pescadores artesanales.

Desde hace varios años, el IMARPE estuvo liderando un programa participativo de manejo marino costero que por diversos problemas no se completó. No obstante se hicieron avances que deben rescatarse para la zonificación económica y ecológica y el ordenamiento territorial.

Se recomienda:

- Desarrollar un proceso de zonificación económica ecológica y de ordenamiento territorial en las zonas marino costeras del país, con la participación de todos los actores involucrados.

Implementar una política de racionalización, tecnificación y profesionalización de la gestión de la pesca artesanal

La pesca artesanal constituye una problemática en nuestro país, como consecuencia del crecimiento excesivo, especialmente informal, de la flota y del gran número de pescadores artesanales. Según el I Censo Nacional de la Pesca Artesanal Ámbito Marino del año 2012, el 43% de los pescadores artesanales gana menos de 500 soles mensuales, es decir, menos que el sueldo mínimo vital; el 75% de ellos percibe menos de 1000 soles mensuales. Asimismo, el 70% no tiene ningún tipo de seguro (ni de atención médica, ni de incapacidad por accidentes, ni de vida) y un 85% no está en ningún sistema de jubilación. A lo anterior se debe agregar que no existe una política ni

programas estructurados que aborden dicha problemática, por lo que en los últimos años este contexto se ha agudizado.

Objetivo 1: Diversificar las actividades económicas de los pescadores artesanales y mejorar las condiciones sociales y de seguridad en el trabajo

Es necesario orientar el trabajo de los pescadores artesanales hacia otras actividades económicas. Por ejemplo, parte del esfuerzo pesquero artesanal podría dirigirse hacia recursos no explotados o subexplotados o, en su defecto, promover que los pescadores marítimos se especialicen en acuicultura artesanal, de pequeña e incluso mediana escala, en sus diversas modalidades desde áreas de manejo, repoblamiento hasta la acuicultura integral.

Por otra parte, también subsiste la necesidad de mejorar el acceso de los pescadores artesanales a condiciones de trabajo mínimas tales como el seguro social y el sistema de pensiones. Específicamente, para esta actividad, el seguro de vida debería ser un requisito indispensable para poder obtener el certificado de zarpe correspondiente, debido a la naturaleza riesgosa de esa actividad laboral.

Se recomienda:

- Implementar programas para derivar parte del esfuerzo pesquero a especies no explotadas o subexplotadas, de acuerdo con evaluaciones de IMARPE.
- Desarrollo de “áreas de manejo” y de acuicultura artesanal, en sus diversas modalidades.
- Difusión y facilitación de la inscripción del pescador artesanal y derechohabientes en ESSALUD y diseño de un sistema adecuado de jubilación.
- Implementar normas y directivas que establezcan como requisito indispensable la póliza de seguro de vida y de accidentes de trabajo vigente para el otorgamiento del zarpe a pescadores artesanales.
- Promover, donde sea viable, previo estudio de demanda, el desarrollo de actividades alternativas como las diversas modalidades del turismo marino costero, con participación activa de parte

de los pescadores artesanales y con el apoyo de FONDEPES, tanto en materia de capacitación en actividades turísticas, como la gestión microempresarial, así como mecanismos de financiamiento.

Objetivo 2: Promover una mayor productividad y comercialización de los productos hidrobiológicos artesanales

Las actividades artesanales en el Perú se caracterizan por un bajo nivel de productividad, lo cual en el caso de la pesca está asociado a varios elementos. En primer lugar, hay deficiencias en el diseño de las embarcaciones artesanales, las cuales son generalmente construidas por carpinteros navales que no poseen capacitación en la materia y carecen de conocimientos sobre innovaciones que permitan generar menor gasto de combustible, menos “fouling” y por consiguiente, mayores velocidades.

En segundo lugar, los pescadores artesanales tampoco cuentan con capacitación y conocimientos que les permitan profesionalizar sus actividades, a fin de generar recursos para autofinanciamiento, un manejo adecuado de embarcaciones y equipos para optimizar sus faenas de pesca o buenas prácticas de manipulación y de conservación del pescado.

En tercer lugar, la baja productividad también se encuentra asociada al bajo nivel de organización que caracteriza a la actividad.⁹ Por ello, es necesario propiciar la asociatividad entre los pescadores artesanales, con el fin de aumentar la economía de escala de la pesca artesanal tanto, para abaratar sus insumos, como para tener mejor capacidad de negociación de los precios de sus productos y para gestionar mejor sus intereses ante las autoridades y también ante los intermediarios, máxime si la mayor parte de los productos hidrobiológicos de los pescadores artesanales son comercializados por dichos agentes.

En el proceso de comercialización generalmente intervienen mayoristas que adquieren la pesca del día, la transportan

a los grandes mercados de Lima y otras ciudades importantes y venden los productos a minoristas u otros intermediarios. En dicha cadena, generalmente, el menos beneficiado es el pescador artesanal. Esta situación se agrava, como ocurre muy frecuentemente, si el pescador artesanal no tiene capital de trabajo o este es insuficiente para cubrir sus gastos de operación (combustible, lubricantes, víveres, hielo y mantenimiento). Para cubrir dicha necesidad, los compradores de productos hidrobiológicos les habilitan el capital de trabajo, con la condición de que vendan la pesca obtenida exclusivamente y al precio que impone el habilitador.¹⁰

Por otro lado, la calidad de la infraestructura también es un limitante para el desarrollo de las actividades comerciales. Existen más de 200 puntos de desembarque de la pesca artesanal reconocidos y autorizados en el litoral. De estos, solo en 44 hay desembarcaderos pesqueros artesanales (DPA) y solo 4 de ellos cuentan o están en condiciones para tener las certificaciones sanitarias de SANIPEZ (DS 040-2001-PE). Solo en esos pocos casos los pescadores artesanales pueden aspirar a participar de otros mercados, como los de exportación de productos hidrobiológicos, que son más rentables.

Frente a esta situación se requiere plantear medidas que contribuyan a reducir los efectos negativos de la intermediación comercial para los pescadores, así como que posibiliten una mayor productividad y participación en mercados más exigentes como los de exportación.

Se recomienda:

- Diseñar e implementar programas de mejoramiento sistemático de las embarcaciones, su equipamiento y artes de pesca; así también, la capacitación en navegación, el uso de ecosondas para ubicar pesca, utilización eficiente del hielo, manipulación correcta del pescado desde la captura hasta la comercialización y similares, que permitan las tecnificación de la actividad artesanal para

9. Galarza, Elsa. *Pesca artesanal*. Lima: Universidad del Pacífico, 2014. Disponible en: <http://bit.ly/21N58qj>.

10. *Ibíd.*

hacerla más competitiva en los mercados nacionales e internacionales.

- Profesionalizar la administración de la actividad económica artesanal mediante apoyo en la creación y gestión de microempresas, de forma tal que puedan acceder al sistema bancario del país y mejorar su productividad.
- Desarrollar productos de crédito para capital de trabajo para los armadores artesanales (a través de la banca comercial).
- Ampliar la infraestructura para el desembarque y la manipulación en los puntos de desembarque pesquero artesanal y mejorar la calidad de la misma en los DPA existentes.
- Promover a través de FONDEPES la asociatividad de los pescadores artesanales, especialmente para la comercialización de sus productos.

Desarrollo de la acuicultura en forma integral y sostenible

En el rubro de producción de alimentos, la acuicultura es el sector productivo que presenta mayor crecimiento en el mundo. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Sudamérica es la región con mayor potencial, especialmente en aguas continentales.¹¹ En ese contexto, el Perú tiene un gran potencial para el desarrollo de la acuicultura, especialmente en la selva. En el caso de las zonas costeras, la productividad primaria tiene una de las más altas tasas en el mundo, lo que nos permite generar una mayor productividad en conchas de abanico, que puede extenderse a escala nacional, a través de diversos cultivos que se alimentan de plancton. En el caso de la sierra, poseemos gran cantidad de lagos, lagunas y ríos en los que se puede realizar actividades vinculadas a la acuicultura, pero además

se pueden construir embalses artificiales con ese objetivo. En el caso de la selva tenemos recursos hidrobiológicos con un gran potencial de desarrollo acuícola, tales como el paiche, la gamitana, el paco y muchos otros.

Sin embargo, para lograr un proceso de desarrollo integral y sostenible de la acuicultura, es necesario enfrentar eficazmente una serie de problemas vinculados a la producción de semillas (huevos fecundados) y alevinos (fase poslarva del pez), la infraestructura para la producción y la comercialización, y la tecnología utilizada. En el caso de las semillas y alevinos, la mayoría de los mismos para las especies exóticas requieren ser importados a un alto costo, y en la medida en que tampoco se realiza investigación o se promueve su producción local, el costo actúa como un limitante para el desarrollo más rápido de esta actividad. En el caso de especies nativas, tampoco se ha desarrollado una industria para su producción masiva que permita abaratar su costo. Estos aspectos de la cadena de producción de la acuicultura no han sido considerados en la ley sobre la materia que se aprobó recientemente.

En cuanto a la tecnología para la adecuada producción, existe mucho desconocimiento entre los productores sobre las características del recurso y las mejores prácticas en su producción. Así, por ejemplo, la alimentación de los peces no se hace con harina de pescado de buena calidad ni con aceite de pescado —pese a ser un recurso de producción local—, lo que merma su calidad y cantidad producida. Tampoco existe infraestructura para el transporte y comercialización suficiente (hay deficiencias en producción de hielo, cámaras de conservación y de congelado y en transportes con equipo de frío). Las cadenas de frío no abastecen adecuadamente la necesidad actual, y ello actúa como un limitante al crecimiento de la producción de acuicultura, especialmente en el caso de la selva y las zonas rurales de la sierra.

Por otro lado, también hay un problema en la regulación de la actividad. En zonas como el lago Titicaca, donde por iniciativa privada y social se ha desarrollado la actividad, la falta de regulación del uso del espacio está saturando el lago, lo que ha producido

11. FAO, loc. cit.

efectos perniciosos como la contaminación. La experiencia contraria se viene dando en Marcona, donde se ha otorgado un área de manejo a una asociación de pescadores artesanales e IMARPE y FONDEPES están brindando asistencia técnica; ahí, el sistema de producción ha mejorado y la productividad del recurso es mayor.

En suma, se puede señalar que hay una ausencia de política para la promoción y explotación de la acuicultura, aun cuando desde el año 2008 hasta agosto de 2015 se han promulgado cinco leyes diferentes destinadas a promover y regular la actividad.

Se recomienda:

- Promover que la Dirección de Acuicultura del Ministerio de la Producción asuma un rango de nivel de Dirección General, a fin de especializar una entidad del Estado en la elaboración e implementación de políticas para el desarrollo integral y sostenible de la acuicultura en el país.
- Diseñar e implementar un programa integral para promover el desarrollo de la acuicultura, a partir de la identificación y diagnóstico de las zonas con potencial acuícola y con capacidad de carga para una acuicultura sostenible, la mejora del ordenamiento acuícola, la creación de áreas de manejo, la identificación de limitaciones de infraestructura y de necesidades de medidas de promoción en materia tributaria, laboral, acceso a capital, información, capacitación, etc.

Mayor productividad en materia de pesquería y procesamiento industrial

Objetivo 1: Adecuar la normativa en materia de pesca industrial según las necesidades del sector

La riqueza marina en materia de pesca está asociada, en una parte importante, a la existencia del zócalo continental y las corrientes marinas. Aquel no discurre de forma pareja en todo el litoral peruano, pues en el sur la distancia entre la costa y el zócalo es bastante menor que en el centro y el norte del país, por lo que las regulaciones asociadas a este factor —las características geográficas del zócalo—, deberían técnicamente incorporar las diferencias objetivas nacidas del mismo. Adicionalmente, en el litoral hay dos grandes zonas por donde discurren los peces: en el centro-norte y en el sur. En el sur el cardumen se mueve de norte a sur y alcanza hasta la costa norte de Chile.

En agosto de 2012 el Ministerio de la Producción emitió el DS N.° 005-2012-PRODUCE, mediante el cual se dispuso que la pesca industrial se realice fuera de las diez millas. Hasta ese momento la restricción había alcanzado siempre a las cinco millas, aún cuando en el sur las características geográficas podrían haber dado lugar a regulaciones diferenciadas. La medida de las diez millas no tuvo fundamento científico y el Poder Judicial la declaró inconstitucional y dispuso su derogatoria. Sin embargo, pocos meses después se aprobó una norma similar, mediante el DS N.° 011-2013-PRODUCE, restituyendo la obligación de la flota industrial de pescar a partir de las diez millas. Mediante una medida cautelar dispuesta por el Poder Judicial se está permitiendo que, actualmente, se capture a partir de la quinta milla.

Los efectos han sido diversos y en su mayoría negativos, pues no se han obtenido los resultados que indicaban los mencionados decretos supremos; por el contrario, se ha agudizado la pesca ilegal y se ha afectado a la pesquería industrial en lo siguiente:¹²

- Disminución de la productividad de la flota como producto de la baja captura (las calas fuera de las diez millas son menos eficientes que entre las cinco y diez millas);

12. *Ibídem*; Macroconsult, *Evaluación de la Política Pesquera de la Anchoqueta en el Perú*, 2014..

- Mayor gasto de combustible, lubricantes y mayor desgaste de redes.
- Disminución de los rendimientos, como consecuencia del deterioro del pescado.
- Al procesar anchoveta menos fresca, disminuyó la calidad de la harina y el aceite de pescado, lo que tuvo un efecto negativo en sus precios.

Adicionalmente, también se están presentando efectos negativos para los pescadores y para los trabajadores de las plantas, ya que al verse disminuida la producción se está precarizando el empleo en planta y reduciendo los días de trabajo de los pescadores de las embarcaciones industriales, quienes ganan en función de la pesca lograda.

Por otra parte, la anchoveta, hasta el año 2011 se contaba con normas especiales para promover mejoras de la pesquería industrial de la anchoveta en el sur del Perú¹³, otorgándole un régimen especial de pesca a través de “ventanas de penetración”, dentro de las cinco millas, en zonas que no perjudiquen las actividades de los artesanales. La última de esas medidas se dio a través del DS N.º 003-2008-PRODUCE, pero, en 2011 el Poder Ejecutivo, sin explicitar cuál fue el fundamento científico o socioeconómico, derogó las normas en mención, lo que trajo como consecuencia una menor productividad y peligro de colapso de la pesca en el sur del país puesto que por el carácter especial de la oceanografía del sur y la estructura del zócalo continental, es muy difícil e ineficiente capturar la anchoveta fuera de las cinco millas, especialmente en los meses de verano.

La situación ha afectado la competitividad de la industria pesquera frente a las industrias de países, como por ejemplo Chile que tiene similares condiciones oceanográficas y bioecológicas a las del sur del Perú, donde la flota industrial realiza actividades de pesca a partir de la milla 5 e incluso, en ciertas zonas, a partir de la milla 1,¹⁴ atendiendo a las características geográficas del litoral. La falta de captura de los bancos que pasan por

el litoral sur del Perú potencia la posibilidad de captura de quienes pescan en el norte de Chile, debido al sentido en que se realiza el desplazamiento de los cardúmenes, como ya se explicara antes.

Cuadro 3
CUOTAS DE PESCA DE ANCHOVETA Y CAPTURAS EN EL SUR DEL PERU CON LA NUEVA LEGISLACIÓN (DS N.º 005-2012-PRODUCE Y MODIFICATORIAS) TONELADAS MÉTRICAS (TM)

Año	Temporada Pesca	Cuota de pesca	Pesca capturada	Aprovechamiento	Observaciones
2012	2	307.000	28.154	9%	El DS N.º 005-2012-PRODUCE rigió a partir de la segunda cuota del 2012.
	1	400.000	220.407	55%	
2013	2	430.000	337.880	79%	Tuvieron que ampliar la duración de la temporada hasta 8 meses cuando lo normal es 4 meses.
	1	234.000	25.692	11%	
2014	2			0%	No hubo segunda temporada
	1	382.000	255.087	67%	
2015	2	450.000	10.099	2%	
	1				
Total		2.203.300	877.319	40%	

Fuente: PRODUCE. Elaboración propia (FAV).

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, las cuotas asignadas a la pesca no pudieron aprovechar en su totalidad. Es decir que se dejó de pescar 1.325.981 tm. En términos económicos se dejó de producir por un valor aproximado de 720 millones de dólares. A ello se le debe agregar los efectos en el empleo y las remuneraciones de quienes trabajan en la industria en la zona sur del país.

Un segundo elemento que afecta la productividad de la pesca de mayor escala se encuentra en el establecimiento de sanciones pecuniarias para quienes pesquen anchoveta juvenil. Si bien es claro que debe protegerse la sostenibilidad del recurso, no existen equipos que permitan distinguir si en un cardumen existe presencia de ejemplares juveniles por encima del límite permisible.

Típicamente las embarcaciones salen a pescar en grupos que se comunican constantemente, al igual que con la capitanía y el IMARPE. Los barcos que realizan las primeras calas pueden detectar la presencia de ejemplares

13. Ley de Pesca de Chile, 18.892.

14. Elmer Cuba, Aportes al Debate” 0042014, SNP.

juveniles y por medio de esa información se puede suspender la pesca en la zona. Hoy ello no sucede pues el reconocimiento de haber pescado ejemplares juveniles comporta una sanción, así que el incentivo es a descartarlo y seguir pescando en la zona. Así, la actual normativa crea un incentivo perverso pues promueve el descarte de los ejemplares juveniles de anchoveta, con el fin de evitar las multas correspondientes por captura por encima del límite establecido. Esto afecta la sostenibilidad del mar, puesto que la mayor parte del pescado descartado ya está muerto.

Se recomienda:

- Implementar una norma que permita que la flota industrial de anchoveta realice faenas de pesca a partir de las cinco millas en el litoral centro-norte.
- Dictar un régimen especial de la pesca de anchoveta en el sur del Perú, diseñado por el IMARPE, similar al existente en la pesquería industrial del norte de Chile, a fin de que pueda ser competitiva con este.
- Sustituir la normatividad sancionadora de la captura de juveniles de anchoveta por encima del límite establecido, por un régimen de protección del recurso basado en reglas de cierre inmediato (veda temporal) de la zona donde se haya detectado la incidencia de juveniles, la cual se volverá a abrir, posteriormente, solo con informe favorable del IMARPE, pero sin sancionar a las embarcaciones que realizaron las primeras calas mediante las que se detectó la presencia de peces juveniles.

Objetivo 2: Promover una mayor competitividad y productividad de la pesca industrial de pota

En materia de pesca industrial, se observa una subexplotación de la pota, que a la fecha ha alcanzado una biomasa mayor frente a las costas del Perú, incluso más allá de las 200 millas, llegando en ciertos momentos a pasar de los dos millones de tm. Sin embargo, la flota artesanal apenas llega a aprovechar

algo más de 400 mil tm,¹⁵ puesto que le es muy difícil pescar más allá de las 80 millas. El valor económico de lo que se deja de aprovechar es superior a los 400 millones anuales que el país no está aprovechando adecuadamente.

Por tanto, se requiere la autorización de embarcaciones industriales para capturar dicho recurso, pero en zonas que no perjudique a la flota artesanal. Cabe señalar que, en 2012, una comisión técnica conformada por IMARPE y PRODUCE identificó este problema y propuso implementar dicha medida, pero no se llegó a aprobar.

Se recomienda:

- Dar una cuota de pesca a la flota industrial para capturar pota, reservándose previamente una cuota de 500.000 tm para la pesca artesanal.
- La cuota de pesca de pota por la flota industrial será realizada en las zonas donde no interfiera con la flota artesanal, de acuerdo con las recomendaciones de IMARPE.

Objetivo 3: Promover una mayor transparencia en los procedimientos para la determinación de las cuotas globales de anchoveta (LMTE) y otros recursos, en función del criterio de máximo rendimiento sostenible

Desde el año 2011 se redujeron las cuotas globales de anchoveta. Considerando que los reportes de prospección que sustentan las cuotas de pesca no se publican oportunamente ni se hacen en forma completa, especialmente en cuanto a la metodología utilizada tanto para la prospección como para el otorgamiento de la cuota, se puede señalar que no es claro que se esté utilizando el criterio de máximo rendimiento sostenible. Al respecto, se necesita mayor transparencia en los procedimientos, métodos y protocolos para la correcta implementación del sistema de cuotas globales. En relación con lo anterior,

15. PRODUCE. *Anuarios Estadísticos de la Pesca 2000-2013*. Lima: PRODUCE.

es necesario mencionar que el caso más grave se presentó en el segundo semestre de 2014, ya que no hubo temporada de pesca por no haberse utilizado, junto con el método acústico, la metodología del balance poblacional (esta situación se produce en los meses de invierno y cuando hay alteraciones oceanográficas, como las provocadas por las ondas Kelvin, en donde el método acústico disminuye su eficiencia).

Esta situación ha motivado, especialmente a partir del año 2012, que no se esté aprovechando adecuadamente la biomasa, con los consiguiente prejuicios económicos y sociales.

Se recomienda:

- Utilizar el criterio de máximo rendimiento sostenible en el otorgamiento de las cuotas globales de pesca, en base a los informes de IMARPE que deben ser publicados íntegramente en su página web, incluyendo la metodología de la prospección pesquera y del criterio utilizado para determinar las mencionadas cuotas.
- El Ministerio de la Producción será el ente responsable de organizar mesas de trabajo con los actores involucrados en la materia, a fin de analizar la metodología y protocolos correspondientes que utiliza IMARPE para determinar las cuotas de pesca.

Con el auspicio de Naciones Unidas se crearon los Organismos Regionales de Ordenación Pesquera (OROP), con el objetivo de lograr que la explotación de los recursos hidrobiológicos en aguas internacionales sea sostenible. En lo que al Perú compete, se ha creado la OROP del Pacífico Sur (OROP-PS), que inicialmente tiene como objetivo gestionar la explotación del jurel.

Recientemente, el Congreso de la República ha ratificado el convenio correspondiente, a fin de considerar al país como miembro pleno. Para aprovechar eficientemente los recursos en el área de la OROP-PS, especialmente en el caso del jurel y la pota, es necesario establecer alianzas estratégicas entre el Estado, el empresariado pesquero y nuestras entidades científicas, con el objetivo de optimizar nuestra participación, ya que competiremos con flotas de avanzada tecnología, las cuales cuentan, además, con el apoyo de sus respectivos gobiernos.

Por tanto, es necesario estructurar una alianza estratégica entre el Estado y el sector privado, a fin de desarrollar la pesquería del atún, aprovechando integralmente las cuotas que nos ha otorgado la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). Para ello es necesario, por ejemplo, que la flota de atún peruana tenga un similar tratamiento tributario a la del Ecuador, especialmente en lo que se refiere al impuesto del combustible, debido a que existe una diferencia sustantiva en el precio de este importante insumo con nuestro vecino del norte.

Se recomienda:

- El Ministerio de Producción será el ente responsable de constituir mesas de trabajo, a fin de que el Estado, IMARPE y el empresariado pesquero estructuren planes y programas concertados, promoviendo, de esta forma, que el Perú pueda contar en breve plazo con una flota que permita capturar competitivamente y en forma sostenible los recursos hidrobiológicos de alta mar.

Desarrollo de la pesquería de altura y fortalecimiento del Perú en la OROP- PS, CIAT y organismos similares

RECOMENDACIONES

- **Asegurar la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos**, no solo a través de estrategias que permitan racionalizar y fiscalizar el esfuerzo pesquero, sino también, mediante el desarrollo de investigación científica e innovación tecnológica que coadyuyen a una mayor productividad y un mejor aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos en el país.
- **Implementar una política de racionalización, tecnificación y profesionalización de la gestión de la pesca artesanal**, que promueva una mayor productividad de la actividad pesquera de pequeña escala y una mejor capacidad de negociación en la comercialización de sus productos hidrobiológicos. Asimismo, también se requieren políticas de reconversión de los pescadores artesanales hacia otras actividades económicas o a variantes de los tipos de pesca actual —como la acuicultura—, a fin de reducir la presión sobre el recurso pesquero, creando nuevas oportunidades de actividad económica.
- **Desarrollo de la acuicultura en forma integral y sostenible**, a partir del diseño e implementación de un programa integral que

permita diagnosticar e identificar las zonas con potencial acuícola y con capacidad de carga para una acuicultura sostenible.

- **Mayor productividad en materia de pesquería y procesamiento industrial**, mediante la adecuación de la normativa en materia de pesca industrial de la anchoveta a las condiciones geográficas del litoral, y fortalecer la base científica de la regulación de la explotación del recurso, especialmente en la fijación de cuotas globales para su explotación (LMTE) y límites marítimos de pesca. Adicionalmente, es recomendable diversificar la actividad hacia la explotación de otros recursos hidrobiológicos como la Pota.
- **Desarrollo de la pesquería de altura y fortalecimiento del Perú en la OROP-PS, CIAT y organismos similares**, a través de la articulación de los actores involucrados en la materia para la elaboración de planes y programas concertados que promuevan que el Perú cuente, en el corto plazo, con una flota que permita capturar competitivamente y en forma sostenible los recursos hidrobiológicos en aguas internacionales.

Participaron:

- Félix Álvarez **
- José Bernuy
- Edgardo Cruzado
- Raúl Castillo
- Álamo Chacones
- Elena Conterno *
- Pedro Fuentes
- Fernando Gherzi
- Mariano Gutiérrez
- Luis Icochea
- Raúl Lafora
- Alfonso Miranda *
- Francisco Miranda
- Ulises Munaylla
- Úrsula Naranjo
- Henry Quiroz
- Alejandra Sota
- Gleny Walhoff

* Ex alto funcionario del Estado
** Consultores

Contacto: amori@iep.org.pe
Telf. (01) 3326194 anexo 1223

“Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento no son necesariamente reflejo de la opinión de las instituciones que lo han auspiciado, ni de los países representados por ellas.”

