

---

# AGENDA PESQUERA

## 2021



## AGENDA PESQUERA 2021

### Coordinación:





Carmen Heck, Directora de Políticas de Oceana en Perú  
Juan Carlos Suárez, Director de Pesquerías de Oceana en Perú

### OjoPúblico:

Nelly Luna Amancio  
Mirelis Morales Tovar  
Sara Sáenz Ramírez

### Editado por:

Oceana  
Av. Del Ejército 250 - Of. 302, Miraflores, Lima 15074, Perú  
☎ +51 01 500-8190 ✉ peru@oceana.org

 [peru.oceana.org](http://peru.oceana.org)  [OceanaPeru](https://www.facebook.com/OceanaPeru)  [Oceana\\_Peru](https://twitter.com/Oceana_Peru)  [oceana\\_peru](https://www.instagram.com/oceana_peru)

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>LOS PROBLEMAS DE LA PESCA EN EL PERÚ</b>	<b>6</b>
1. La pesca ilegal: un negocio turbio que pone en riesgo la sostenibilidad del ecosistema marino	6
2. El desvío de anchoveta: una práctica ilegal para la producción de harina de pescado	7
3. La informalidad en la pesca artesanal: un problema que le resta competitividad al sector	8
4. Crecimiento descontrolado de la flota pesquera	9
5. La sobrepesca: el descontrol que pone en riesgo la vida de las especies marinas	9
6. Pesca incidental: la captura de juveniles que pone en riesgo la sostenibilidad de las especies	10
7. La corrupción: el mal que le resta eficiencia al sector y que resulta de la falta de fiscalización	11
<b>DESAFÍOS</b>	<b>12</b>
1. La debilidad institucional del sector pesca	12
2. Falta de articulación entre las instituciones involucradas en la actividad pesquera	13
3. La inexistencia de un marco legal adecuado para luchar contra la pesca ilegal	13
4. La debilidad de las fiscalías especializadas y el Poder Judicial contra la pesca ilegal	15
5. El excesivo centralismo y falta de competencia de los gobiernos regionales para dictar normas de ordenamiento pesquero	15
6. La toma de decisiones no participativa que redundan en políticas que no responden a la realidad del sector	16
7. La necesidad de dejar de ver la pesca como una actividad homogénea y no en su diversidad	16
8. La necesidad de diversificar las fuentes de generación de información científica	17
9. La falta de claridad en la toma de decisiones y la dificultad para acceder a estadísticas pesqueras	19
10. La burocracia: la ineficiencia y la obsolescencia del aparato administrativo que no permite avances en el sector	20
11. La necesidad de rediseñar la manera como se ejecutan las inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero	20
<b>REFORMAS PENDIENTES DEL SECTOR PESCA DE CARA AL BICENTENARIO</b>	<b>22</b>
1. Restituir el Ministerio de Pesquería	22
2. Consolidar la información del sector pesquero en un portal web único	22
3. Crear la Superintendencia de Fiscalización Pesquera y Acuícola	23
4. Reformar la Ley General de Pesca	23
5. Establecer una Política Nacional de Pesca y un Plan Nacional de Pesca Artesanal	24
6. Reformar el sistema de trazabilidad de la pesca	25
7. Fortalecer el Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura	26

# INTRODUCCIÓN

La pesca es una de las actividades económicas que más divisas genera para el Perú y es también una de aquellas cuya gestión y fiscalización para garantizar el uso sostenible de las especies resultan más complejas. En enero del año pasado, antes de que la pandemia del COVID-19 se extendiera con voracidad por todo el mundo, un hecho alertó y expuso parte del problema. La procuraduría del Ministerio de la Producción denunció penalmente a los funcionarios del Instituto del Mar del Perú (IMARPE) porque encontró indicios de adulteración de datos con el fin de incrementar la cuota de pesca de anchoveta en beneficio de terceros.

Según la investigación, que aún está en marcha en la fiscalía, la entidad que debe velar por la indagación científica de calidad del recurso hidrobiológico habría reportado información falsa. IMARPE dijo que había mucha más anchoveta de la que realmente existía, con el fin de beneficiar a las empresas que extraen el recurso. Esta situación, ahora en investigación penal, llevó a que el Ministerio de la Producción emita el Decreto de Urgencia N.º 015-2020, que declara IMPARPE en reorganización.

Sin duda, estos hechos representaron un llamado de alerta sobre un sector que hace años necesita una reforma y pusieron el foco sobre la institución cuyas investigaciones se usan para formular los instrumentos legales que permiten tomar decisiones para el uso racional de las especies y la conservación del ambiente marino.

Los desafíos en el sector, como vemos, son enormes, y no solo tienen que ver con investigaciones de corrupción en marcha, sino también con problemas de gestión y la necesidad de mejoras en los procesos de fiscalización que permitan salvaguardar la sostenibilidad del ecosistema. Por ello, el año pasado, desde Oceana Perú y OjoPúblico, impulsamos las mesas pesqueras “La Hora Azul”, un espacio para analizar la situación del sector con miras al Bicentenario de la independencia del Perú. Esta agenda pesquera es el resultado de esos análisis y conclusiones de los principales problemas del sector, así como de sus potenciales soluciones.

Problemas que abarcan desde la pesca ilegal —el crimen y la corrupción ponen en riesgo la sostenibilidad del ecosistema marino—, que genera además pérdidas por más de 500 millones de dólares anuales, pasando por el desvío de anchoveta ilegal para la producción de harina de pescado, hasta la informalidad en la pesca artesanal y el crecimiento descontrolado de la flota, la sobrepesca y la denominada pesca incidental de especies juveniles.

Por ejemplo, una investigación realizada por OjoPúblico en julio de 2020 —sustentada en el análisis de una base de datos construida a partir de miles de reportes estadísticos— revela



que de 266 034 registros de cala anchoveta reportados, el 20 % presentaba anchoveta juvenil por encima del límite permitido. Este pequeño pez, de poderosos nutrientes, ha concentrado el debate pesquero, pero los problemas del sector son aún mayores.

Entre los desafíos se analiza la necesidad de una institucionalidad más sólida para hacerle frente a los citados retos, la falta de articulación entre las instituciones involucradas en la actividad pesquera, la inexistencia de un marco legal adecuado para luchar contra la pesca ilegal, la complejidad de las intervenciones judiciales para investigarla, el excesivo centralismo y la falta de coordinación con los gobiernos regionales.

También se encuentra en esta agenda una lista de posibilidades y sugerencias para atender los problemas y desafíos del sector: desde la propuesta de los pescadores para restituir el Ministerio de Pesquería, hasta la necesidad de consolidar la información del sector pesquero en un portal web único, la creación de la Superintendencia de Fiscalización Pesquera y Acuícola y el impulso de un mecanismo de trazabilidad que permita conocer el origen legal o ilegal de las especies explotadas.

Esperamos que esta agenda aporte ideas al debate sobre la reforma en el sector pesquero.

# LOS PROBLEMAS DE LA PESCA EN EL PERÚ

## 1. LA PESCA ILEGAL: UN NEGOCIO TURBIO QUE PONE EN RIESGO LA SOSTENIBILIDAD DEL ECOSISTEMA MARINO

La extracción que se realiza al margen de la ley genera en el Perú pérdidas del orden de los 500 millones de dólares anuales, según datos del Ministerio de la Producción. Pero, más allá de lo económico, este es un problema que afecta la sostenibilidad de las especies hidrobiológicas, que compromete la salud de los ecosistemas marinos y que atenta contra quienes dependen de los recursos pesqueros para su sustento.

Se habla de pesca ilegal cuando un barco extrae, sin contar con autorización, especies en aguas que están en la jurisdicción del Perú; cuando se usan elementos prohibidos – explosivos u otros artefactos– que perturban el lecho marino o cuando se pescan especies que son para el consumo humano y se dirigen a un fin distinto al autorizado, como ocurre con el caso de la anchoveta.

También se habla de pesca ilegal cuando se extraen especies en áreas prohibidas, se construyen embarcaciones pesqueras sin autorización o encontrándose prohibido, se pesca un recurso que está en veda o se capturan especímenes juveniles por encima del límite permitido, afectando la cadena de crecimiento.

“La pesca ilegal es un problema tan grave como sensible”, afirma Wilmer López Llauri, presidente de la Asociación de la Cadena Productiva de Pesca para el Consumo Humano Directo. “Esas irregularidades le causan mucho daño no solo al ecosistema sino a la economía del país, a los trabajadores y, en mayor medida, al pueblo costero en donde se desarrolla la pesquería”.

No solo los barcos nacionales pueden incurrir en pesca ilegal: las embarcaciones extranjeras también caen en prácticas irregulares cuando extraen especies dentro de las 200 millas de la jurisdicción del Perú sin la debida autorización.

La norma vigente exige a las embarcaciones de bandera extranjera que realizan actividades pesqueras en alta mar que cuenten con el Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) para transmitir al centro de control y dar su posición de los últimos seis meses anteriores a su reporte de ingreso. Sin embargo, no faltan los barcos que acceden sin avisar.

Hasta agosto de 2020, las embarcaciones extranjeras tenían permiso de entrar en el territorio nacional para realizar mantenimiento en los astilleros de la Marina. Pero esa concesión favorecía que, en su paso por las 200 millas, algunas realizaran faena de pesca sin autorización, suceso que la Marina no reportaba ni al Ministerio de la Producción ni al Ministerio Público para que verificasen si tenían materia prima.

El Decreto Supremo N.º 016-2020-PRODUCE, no obstante, incorporó una disposición para exigir a las embarcaciones extranjeras que solicitaran la autorización de operaciones en puerto y astilleros peruanos que instalen el Sistema de Seguimiento Satelital, con el propósito de limitar las posibilidades de que infrinjan la ley.

“El Estado debe exigir a los pescadores contar con medios tecnológicos que nos permitan controlar que ellos hagan pesca responsable —afirma Evelyn Lamadrid Vences, fiscal especializada en materia ambiental del distrito fiscal de El Santa—, porque este tipo de ilegalidad va asociada a delitos conexos, como trata, corrupción, lavado. Son muchos delitos que van de la mano”, acota.

Al respecto, Julio Guzmán Mendoza, procurador público para delitos ambientales del Ministerio del Ambiente, aclara que el problema con las embarcaciones extranjeras es responsabilidad de la Dirección General de Capitanías y Guardaparques (DICAPI). No obstante, reconoce que la Marina del Perú carece de una gran flota que le permita tener control sobre estos barcos en la línea de las 200 millas y reaccionar de manera oportuna.

## **2. EL DESVÍO DE ANCHOVETA: UNA PRÁCTICA ILEGAL PARA LA PRODUCCIÓN DE HARINA DE PESCADO**

La anchoveta —base de la industria pesquera nacional— es una especie plenamente explotada. En la actualidad, su captura se encuentra bajo regulación, tanto para las embarcaciones de mayor escala como para los barcos artesanales. El problema es que grandes volúmenes de anchoveta destinada al consumo humano directo se desvían al procesamiento de harina de pescado, con lo que se configura un caso de pesca ilegal.

Un estudio realizado por Oceana Perú (marzo, 2019) reveló que cada año se desvían en promedio 150 mil toneladas de anchoveta fresca. Esta investigación identificó que, tan solo en la costa norte y centro del país, operan 62 centros de producción involucrados en este ilícito.

La provincia de Pisco, ubicada en la región Ica, concentra la mayor cantidad de plantas ilegales con 10 centros que producen harina de alto contenido proteico y aceite de pescado por un valor promedio de US\$32 millones al año, según reportó Jorge Grillo, especialista pesquero y uno de los autores del estudio.

Áncash, Piura y Lima poseen, en conjunto, 25 plantas de harina residual que se abastecen de anchoveta destinada a las plantas de consumo humano directo o compran anchoveta fresca a la pesca artesanal y de menor escala.

Las pampas de secado, por su parte, compran residuos excedentes de las plantas de consumo humano directo y adquieren anchoveta a la flota de menor escala y artesanal cuando hay sobreoferta. Existen 10 locales en Pisco y 14 en Áncash.

En el Perú, ocurre que los volúmenes de exportación de harina de pescado no coinciden necesariamente con los volúmenes de producción registrados, lo que ha puesto a los pescadores artesanales y a los industriales en un terreno de constante confrontación.

### 3. LA INFORMALIDAD EN LA PESCA ARTESANAL: UN PROBLEMA QUE LE RESTA COMPETITIVIDAD AL SECTOR

La actividad pesquera nacional adolece de un mal: la informalidad. La pesca artesanal — aquella que se destina al consumo humano directo y a la venta en los mercados del país— constituye una de las ramas más afectadas por la falta de formalización.

El primer censo de la pesca artesanal (2012) reveló que 63 % de la flota no tiene permiso de pesca vigente; al tiempo que más de 85 % de los pescadores artesanales tampoco cuenta con un carné válido, según cifras que el Ministerio de la Producción publicó el 26 de octubre de 2020.

Han sido varios los intentos por formalizar la pesquería artesanal. El más reciente ocurrió en 2018, cuando el Ministerio de la Producción publicó el Decreto Legislativo N.º 1392, que establece un procedimiento para que las embarcaciones se formalicen. Esta norma exige a los armadores o propietarios de embarcaciones artesanales que cuenten con un certificado de matrícula y permiso de pesca, con el fin de no incurrir en una infracción.

En teoría, este proceso tomaría un plazo de dos años y se realizaría a través del Sistema de Formalización Pesquera Artesanal (SIFORPA). Sin embargo, los resultados no han sido los esperados. “Los intentos de formalización no han tenido éxito”, afirma Isabel Gonzáles, representante del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

“Los pescadores —continúa— no identifican con claridad los incentivos de formalizarse. Las normas son muy verticales, no son transparentes, no revelan cuáles son los intereses y circunstancias que las motivan. Tampoco hay canales muy claros de participación. Todo eso genera bastante desconfianza, que termina en acusaciones de corrupción, de favorecimiento de intereses ocultos, entre otros”.

A su juicio, esta situación amerita que las instituciones del gobierno se preocupen por ganarse la confianza de los pescadores, para que las normas cuenten con respaldo y sean efectivas. “Hay un gran trabajo por hacer con los pescadores para unificarlos”, sugiere Jorge Fupuy, docente de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo (Lambayeque), quien coincide con la tesis de Isabel Gonzáles.

“El Viceministerio de Pesquería no está logrando esa articulación, porque la imagen que tiene el pescador de ese ente es que no los va a ayudar a formalizarse ni a obtener ningún beneficio, sino que los va a sancionar”, añade Fupuy. “Los pescadores piensan que formalizarse significa [ser pasible de] sanción”.

Henry Juárez Ruiz, presidente de la Asociación de Pescadores Artesanales dedicados a la Extracción de Pota, perico y otros (APADEXPO), respalda lo que dicen los expertos y explica el porqué de la informalidad en el sector de la pesca artesanal:

“Voy a hacer una comparación entre la licencia de conducir A1 y el carné de pescador artesanal. La primera tiene una vigencia de 10 años, mientras la segunda de apenas tres. Esto para el pescador es tedioso. Muchos tienen su carné. Pero se les ha vencido y prefieren estar así”.



A los pescadores les resulta igual estar inscritos o no, porque perciben que el proceso de formalización no les ha traído ningún beneficio. De ahí que Isabel González insista en la necesidad de crear estímulos para que los pescadores no solo ingresen al sistema, sino también se mantengan en él.

“Sería bueno, por ejemplo, desarrollar programas de adquisición de productos pesqueros para programas sociales o programas de certificación de ingreso a la cadena de valor responsable que generan incentivos económicos para el cumplimiento de la norma”, sugiere González.

#### **4. CRECIMIENTO DESCONTROLADO DE LA FLOTA PESQUERA**

La actividad pesquera artesanal ha tenido en las últimas décadas un crecimiento vertiginoso. Las tres encuestas estructurales de la pesca artesanal —una por década, entre 1996 y 2015— así lo demuestran. El primer registro de la Encuesta Estructural de la Artesanía Artesanal (ENEPA) revelaba la existencia de 6 268 embarcaciones, cifra que ascendió a 17 920 para 2015 y que alcanzó 20 mil embarcaciones cinco años después.

Este crecimiento sin control ha traído como resultado la disminución de los recursos marinos y el empobrecimiento de pescadores, quienes se han visto obligados a invertir más dinero para captar la misma cantidad de recursos y a permanecer más tiempo mar adentro.

En 2006, el Ministerio de la Producción creó el SIFORPA, una plataforma virtual que permite realizar el procedimiento de manera expedita para la inscripción y posterior obtención del permiso de pesca. Pero, lejos de ayudar a regularizar la actividad, el SIFORPA ha distorsionado el sector de la pesca artesanal, por los vacíos que presenta el sistema.

“El SIFORPA ha sido un descontrol”, opina Evelyn Lamadrid, fiscal especializada en materia ambiental del distrito fiscal de El Santa. “Una persona saca permiso para siete embarcaciones, pero tiene dos y a esas les va cambiando el nombre, mientras va construyendo más embarcaciones. Desde el Ministerio Público, eso lo hemos podido corroborar”.

#### **5. LA SOBREPESCA: EL DESCONTROL QUE PONE EN RIESGO LA VIDA DE LAS ESPECIES MARINAS**

Se habla de sobrepesca cuando la captura de fauna marina se realiza en cantidades tan elevadas que no permite que las poblaciones de las especies puedan recuperarse. Este fenómeno —aunado a los cambios climáticos— pueden agotar algunos bancos pesqueros y ser perjudiciales para la cadena alimentaria.

De ahí que algunos actores planteen la necesidad de controlar el acceso a los recursos. “Es fundamental restringir el acceso a la pesquería para limitar la presión sobre las especies”, sugiere Matías Caillaux, representante de *The Nature Conservancy*. “El no límite del esfuerzo pesquero se evidencia por el incremento significativo a través de los años, tanto

en el número de embarcaciones como de pescadores, pasando de 2012 a 2015 de 45 mil a 77 mil pescadores registrados y, en embarcaciones, a más de 20 mil”, agrega.

Juan Carlos Sueiro, director de Pesquerías de Oceana Perú, concuerda en la urgencia de regular la pesquería para poder aprovechar los recursos en el largo plazo. “El libre mercado no funciona y lleva a la sobrepesca”, afirma. “No conduce a optimizar la estructura económica productiva sino a destruirla. Esa alta discrecionalidad es un elemento a tomar en cuenta de cara a la agenda pesquera del próximo gobierno”.

La Sociedad Nacional de Pesquería puso sobre la mesa la propuesta de aplicar cuotas individuales. “Si se establecen cuotas o un manejo pesquero, lo que se hace es ordenar y llevar un control adecuado de la actividad”, propuso Cayetana Aljovín, presidenta de la organización. “Ya pasó con la anchoveta hace algunos años con las cuotas individuales por embarcación y creemos que el sistema ha funcionado. Hay pesquerías donde el sistema de cuotas puede funcionar. Otras donde tenemos que ver el tema del manejo por zonas. Pero creemos que por ahí tenemos una ruta que seguir”.

Sin embargo, el planteamiento no fue bien recibido. “El consumo humano directo no debe tener cuota, porque este sector lo debe regular el mercado nacional e internacional”, refutó Wilmer López Llauri. “La industria pesquera de consumo humano directo nacional tiene derecho a trabajar. Han paralizado la industria de conserva en el Perú para importar conservas de China, Tailandia y del Ecuador. Incluso, conservas malogradas y con parásitos. Un atentado contra la salud de nuestros niños que comen en los programas sociales”.

## **6. PESCA INCIDENTAL: LA CAPTURA DE JUVENILES QUE PONE EN RIESGO LA SOSTENIBILIDAD DE LAS ESPECIES**

Cada año, se pescan entre dos y cinco millones de toneladas de anchoveta en el Perú, una cifra considerable que podría atentar contra su sostenibilidad. De ahí que para que este recurso permanezca abundante en el mar existen normas destinadas a proteger a los especímenes juveniles: aquellos con menos de 12 centímetros, la talla a la que la anchoveta alcanza su madurez sexual.

Hasta noviembre de 2016, el Perú había aplicado lo dispuesto en el Decreto Supremo N.º 009-2013-PRODUCE, que establecía una pesca de hasta 20 % de juveniles, siempre y cuando se informara a tiempo a las autoridades para cerrar la zona.

La introducción del Decreto Supremo N.º 024-2016-PRODUCE cambió las reglas de la pesca de juveniles de anchoveta al levantar la restricción de topes. Desde entonces, no hay más límites para la pesca de juveniles de anchoveta si se reporta de manera oportuna al Ministerio de la Producción y se procede a cerrar la zona de pesca correspondiente.

El objetivo de esta norma es la eliminación de los descartes en el mar, que corresponde a aquellos especímenes más pequeños que se quedan atrapados en las mallas que utilizan los operadores de las embarcaciones. Esta práctica hace que las anchovetas de tallas inferiores sean pescadas de forma incidental, lo que también podría afectar la sostenibilidad de la especie.

Así que lo que hace dos años era una actividad de prueba-error individual, ha pasado a convertirse en una práctica colectiva y sistemática. El Decreto Supremo N.º 024-2016-PRODUCE ahora establece disposiciones para evitar comportamientos no deseados, al exigir a las embarcaciones que realicen muestreos después de cada cala.

Sin embargo, la norma hace referencia a medios automatizados de control que aún no se han implementado. En consecuencia, no es posible verificar si dicha regla está siendo observada a cabalidad. Por tanto, el problema de la pesca de juveniles persiste.

“La pesca de juveniles desde el sector industrial es incidental en el Perú y en el mundo”, asegura Cayetana Aljovín, presidenta de la Sociedad Nacional de Pesquería. “No existe aún ningún mecanismo que, al momento de que tú echas la bolsa, pueda discriminar juveniles de no juveniles”.

Sin embargo, Aljovín reconoce que la actual regulación ha mejorado las condiciones para los individuos más jóvenes. “Antes, la autoridad se demoraba 15 días en cerrar una zona que tenía juveniles. Hoy lo puede hacer en seis horas. Creemos que es un cambio que ha sido beneficioso, y lo vemos en la cantidad de biomasa que existe hoy en día”, acota.

## **7. LA CORRUPCIÓN: EL MAL QUE LE RESTA EFICIENCIA AL SECTOR Y QUE RESULTA DE LA FALTA DE FISCALIZACIÓN**

La corrupción permea la política, las instituciones y las reglas de procedimientos en la asignación de recursos. Hablamos de actores que abusan de su posición para mantener su poder, estatus y riqueza. Una práctica que surge ante la falta de fiscalización y de la que la industria pesquera lamentablemente no escapa.

El año pasado se reveló uno de los casos más graves de corrupción, que involucró incluso al IMARPE. Funcionarios de este organismo técnico presuntamente habrían alterado las cifras de la biomasa de anchoveta disponible para favorecer a la industria.

Unos audios de conversaciones entre autoridades del IMARPE también dan luces sobre un supuesto tráfico de información científica entre ese organismo y cuatro importantes empresas pesqueras. La investigación —en la que están involucrados más de 10 funcionarios— se encuentra en manos de la fiscalía.

Magaly Ávila, directora del Programa de Gobernanza Ambiental de Proética, considera que prevenir este tipo de casos en la industria pesquera requiere de tres principios: transparencia, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana.

“Los organismos del sector pesquero, como el Ministerio de la Producción e IMARPE, cuentan con normativa acerca de la transparencia a nivel institucional. Sin embargo, no queda clara la existencia de un responsable de la transparencia institucional en el sector”, afirma.

En su opinión, frenar la corrupción requiere capacitar a los funcionarios, incorporar instrumentos de control y dar acceso a la información de manera más transparente, tanto para la ciudadanía como para otros sectores que tienen competencia. “Ello evitaría que sigamos teniendo espacios sensibles a la opacidad”, acota.

# DESAFÍOS

## 1. LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL DEL SECTOR PESCA

El sector pesquero requiere de una institucionalidad más sólida para hacerle frente a los desafíos que tiene por delante y convertirse en un motor de crecimiento de la economía nacional. Ello amerita de mayor liderazgo, así como de una nueva estructura organizacional del Estado, según sugieren algunos expertos.

“El sector pesquero está dentro de la rectoría del Ministerio de la Producción, bajo la cabeza de un viceministro del sector pesca. Esto es importante, mas no es suficiente”, afirma Rocío Barrios Alvarado, exministra de la Producción. “Todos los órganos adscritos, el Instituto del Mar del Perú, el SANIPES o el FONDEPES, finalmente dependen del Ministerio de la Producción y no del Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura, lo cual le quita autonomía y rectoría al sector”.

Henry Quiroz López, presidente del Comité Directivo del Centro de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE) Pesquero, asegura que estos cambios son necesarios, en virtud del papel que juega la pesca como dinamizador de la economía. “Esta industria tiene una participación de 1,5 % del PBI, genera más 3,3 millones de dólares, proporciona más de 1 millón de puestos de trabajo. Aparte, contribuye con la seguridad alimentaria nacional con 20 kilos per cápita, según la FAO. Nosotros pretendemos ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pero no estamos a la altura de la revolución industrial 4.0”.

En su opinión, el sector pesca no puede seguir huérfano de liderazgo y a merced de la voluntad política del ministro de turno. “Este es el resultado de la ausencia de un plan nacional en pesca y acuicultura, de la existencia de una visión delimitada y cambiante, originadas por los relevos y alternancia de los ministros y equipo viceministerial, incluyendo a los directores, que son cargos de confianza”.

Barrios Alvarado asegura que hay que buscar vías para instalar la meritocracia en los órganos especializados adscritos al sector pesquero, lo cual pasa por elegir a las cabezas de los organismos técnicos por concurso público y evitar la alta rotación. “Esto no ayuda a que exista fortalecimiento institucional”, comenta. “Todos los órganos adscritos especializados tienen que contar con un colegiado que les haga el contrapeso a las decisiones que toma la cabeza y donde se vean representadas las organizaciones civiles, las instituciones privadas y la academia para mejorar la gobernanza”.

## 2. FALTA DE ARTICULACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN LA ACTIVIDAD PESQUERA

La pesca marina en el Perú involucra 3 500 kilómetros de costa y 19 regiones del país. Ello se traduce en una multiplicidad de instituciones que complejiza las intenciones de formalizar una actividad que cada año genera pérdidas por encima de los 500 millones de dólares por la falta de controles contra la extracción ilegal.

“Por ahí comienzan los grandes problemas”, afirma Julio Guzmán Mendoza, procurador público para delitos ambientales del Ministerio del Ambiente. “Tenemos muchos organismos vinculados al manejo de la pesca: el Ministerio de la Producción, el Instituto del Mar del Perú, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, los gobiernos regionales, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero, el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera, y cada uno con competencias particulares”.

Wilmer López Llauri coincide en señalar que esta multiplicidad de instituciones no ha hecho más que entorpecer cualquier esfuerzo por ordenar al sector pesquero. “No es posible que los organismos encargados de la administración de las pesquerías, la fiscalización de la extracción, el procesamiento y la venta de productos terminados estén dispersos. Aquí, cada quien trabaja por su lado”.

## 3. LA INEXISTENCIA DE UN MARCO LEGAL ADECUADO PARA LUCHAR CONTRA LA PESCA ILEGAL

El Decreto Legislativo N.º 1393, que se promulgó en 2018, marcó un hito en la lucha contra la sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos. Esta norma introdujo la definición de pesca ilegal y estableció acciones de interdicción (inutilización, decomiso o destrucción) contra esta práctica irregular en las aguas del Perú.

La lista de actividades de pesca ilegal incluye la construcción, instalación o funcionamiento de astilleros (destinados a la construcción y mantenimiento de embarcaciones) sin licencia; la construcción o modificación de embarcaciones y plantas de procesamiento de productos pesqueros sin autorización, y la extracción de recursos hidrobiológicos sin contar con el permiso de pesca.

El artículo 6 del decreto legislativo, además, contempla las medidas por tomar frente a actividades de pesca ilegal vinculadas al procesamiento o comercialización de los recursos hidrobiológicos, que incluye el desguace de embarcaciones, la clausura de muelles, la intervención de plantas de procesamiento pesquero, el decomiso del recurso hidrobiológico, entre otras.

Pese a las buenas intenciones de las autoridades por tratar de regularizar la pesca en el Perú, el Decreto Legislativo N.º 1393 no ha dado los resultados esperados. “Han pasado dos años desde la vigencia de esta norma y no se evidencian avances sustanciales”, asegura Cayetana Aljovín. “La herramienta ya está y tiene dientes. El tema es por qué no la aplicamos de manera más eficiente”, agrega.



Evelyn Lamadrid Vences, a su vez, considera que la norma presenta varias limitaciones sobre cómo implementar estos procedimientos legales, que impiden una correcta y efectiva ejecución a la hora de sancionar a quienes incurren en la pesca ilegal.

“Este decreto está muy bien redactado, porque abarca todos los delitos pesqueros. Sin embargo, al momento de ejecutarlo tenemos limitaciones, porque no hay un fondo que diga cuál entidad se encargará de contratar la maquinaria, por ejemplo [...] ¿dónde llevo las conservas?, ¿quién da la logística? No hay. Como Ministerio Público, hemos realizado estas interdicciones con el apoyo de PRODUCE, aun cuando no tiene esa obligación”, comenta.

Julio Guzmán Mendoza coincide en afirmar que si bien el Decreto Legislativo N.º 1393 tiene muchas bondades, también adolece de ciertas limitaciones que dificultan la labor de los operadores de justicia.

“El Decreto Legislativo 1393, que regula por primera vez la interdicción de la pesca ilegal, tiene un gran mensaje: no más embarcaciones piratas. Su mensaje es muy fuerte”, afirma Guzmán. “Pero los operadores de justicia estamos atados de manos por la malísima tipificación de los delitos”, agrega.

La tipificación de los delitos contra los recursos hidrobiológicos a la que hace referencia Guzmán está prevista en el Código Penal. El Decreto Legislativo N.º 1393 modificó el artículo 308-A y 308-B, que sancionan la extracción de especies acuáticas, y dispuso la inclusión del procesamiento ilegal de esas especies. Mas no resolvió algunas incongruencias como la relacionada con la tenencia de explosivos.

El artículo 308-B establece una pena privativa de libertad de entre tres y cinco años para quienes utilizan explosivos durante la pesca. Sin embargo, Guzmán señala que esa sanción no está acorde con el artículo 279 del mismo Código Penal, que castiga la tenencia de materiales explosivos con penas de entre 6 y 15 años de cárcel. “Hay una inconsistencia enorme”, acota.

Lamadrid Vences, a su turno, señala la gravedad de esta incongruencia, pues asegura que una pesca tan agresiva que causa daños al ecosistema marino no merece una pena tan baja. “La pesca con explosivos está dentro del tipo base (artículo 308-B), pero también está como agravante (279). ¿El juez, qué va a calificar? Si no hay una congruencia en la norma, le va a aplicar la pena más favorable. Por tanto, el Estado debería cambiar la norma”.

Ahora bien, determinar que una especie ha sido pescada con explosivos no resulta sencillo, por el simple hecho de que no existe un protocolo. Ello constituye un impedimento para que los casos puedan ser juzgados. “¿El Ministerio de la Producción o el Instituto del Mar del Perú han establecido cómo determinar si un recurso hidrobiológico ha sido pescado con explosivos? No. Es ahí donde se nos caen los casos. No existe un protocolo ni hay especialistas del Ministerio de la Producción. Eso tiene que resolverse”, afirma Lamadrid Vences.

#### 4. DEBILIDAD DE LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS Y EL PODER JUDICIAL CONTRA LA PESCA ILEGAL

Las intervenciones judiciales para poner freno a la pesca ilegal siempre resultan complejas. Ya sea contra las embarcaciones —nacionales o extranjeras—, las plantas ilegales o en los desembarcaderos, entre otras. Pero de vez en cuando se logran. El problema suele venir después, cuando el caso se lleva a juicio y el juez lo asume como un tema menor, por desconocimiento.

“La capacitación a los jueces en el tema pesquero es indispensable”, asegura Evelyn Lamadrid Vences. “Yo como fiscal me puedo rajar el lomo en plena intervención, pero voy al juzgado y no convengo. ¿Por qué? Porque desconocen. Les interesa más el homicidio. Y ellos tienen que saber lo importante que son los recursos hidrobiológicos. Si no lo están [capacitados], nuestras investigaciones caen en saco roto”.

Julio Guzmán coincide en la necesidad de capacitar a los operadores de la justicia y en la obligación de que se involucren en la actividad. “No solo es conocer la normativa. Uno puede conocerla muy bien, pero si no está conectada con la realidad, podemos tener sentencias que pueden lesionar los derechos fundamentales”.

#### 5. EXCESIVO CENTRALISMO Y FALTA DE COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES PARA DICTAR NORMAS DE ORDENAMIENTO PESQUERO

El ordenamiento del sector pesquero recae exclusivamente sobre el Ministerio de la Producción. Ese centralismo ha afectado la regulación de la actividad, pues PRODUCE es el único que tiene la competencia para aprobar Reglamentos de Ordenamiento Pesquero (ROP), las normas sobre las cuotas, las vedas y demás, lo que deja en un segundo plano a los gobiernos regionales, que son quienes conocen las particularidades de cada zona.

“Todas las facultades recaen sobre el Ministerio de la Producción, y las Direcciones Regionales de Producción han quedado como mesas de partes. Se necesita una descentralización, trabajar con nuestros gobiernos regionales el ordenamiento y los planes de manejo de nuestros recursos”, afirma Henry Juárez, de APADEXPO.

Isabel Gonzáles, a su turno, comenta que los gobiernos regionales han quedado relegados solo a la aplicación de la norma, lo que considera un error. En su opinión, los gobiernos regionales (GORE) también deberían estar involucrados en su elaboración, pues ello ayudaría a darle más legitimidad a los procesos y garantizar el cumplimiento por parte de los pescadores.

“La exclusión de los gobiernos regionales en los procesos de diseño de las normas sobre temas de pesca también tiene un impacto en la disconformidad hacia las normas”, sugiere. “A veces, los gobiernos regionales no están de acuerdo con el Ministerio de la Producción en lo que respecta a los procesos de fiscalización. En la medida en que no estén de acuerdo, no van a hacer vigilancia ni [van a imponer] la sanción que se requiere”, acota.

Jorge Fupuy está de acuerdo en la necesidad de descentralizar y de darles a los gobiernos regionales (GORE) el rol protagónico que les corresponde. “Los GORE son los que conocen la realidad de su región. El gobierno central maneja lo macro. Si lo vemos desde la mirada del gobierno central, la realidad nunca va a ser entendida. Para ello, es necesario que los GORE tomen el liderazgo y trabajen de manera conjunta”.

Sin embargo, hay que reconocer que los gobiernos regionales no cuentan con los recursos ni con las capacidades para el papel que les corresponde asumir. “Puede ser que los gobiernos regionales estén muy de acuerdo con lo que se esté planteando, pero la tarea es titánica en comparación con sus capacidades”, asegura Matías Caillaux. “Lo que hemos visto en el campo es que los GORE no tienen la capacidad —mirando solo el tema de la fiscalización— de cumplir ese rol de manera eficaz”.

## **6. LA FALTA DE PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES QUE REDUNDA EN POLÍTICAS QUE NO RESPONDEN A LA REALIDAD DEL SECTOR**

Los pescadores han sido históricamente actores pasivos en la toma de decisiones de su propio sector. Las normas siempre han venido de arriba, porque no existen mecanismos de participación que permita integrarlos. “Hay que hacer un trabajo para que los pescadores sean partícipes activos”, afirma Jorge Fupuy. “Actualmente, el Viceministerio de Pesquería les dice que tienen que cumplir con una norma y, si no la cumplen, se les impone una sanción”.

Matías Caillaux, a su vez, considera que es tiempo de cambiar el modelo de gestión horizontal y plantear uno más transversal. “Tenemos que generar modelos que permitan involucrar a los usuarios en la gestión de los recursos. Pasar de un modelo de arriba hacia abajo, comando-control, a esquemas de comanejo que involucren a los usuarios, que recojan experiencias de gobernanza a nivel local y que ayuden a que los propios pescadores en comunidades costeras sean parte de los esfuerzos de gobernanza del sector”.

Isabel Gonzáles considera que un paso previo debería ser incorporar a las organizaciones de pescadores artesanales en los procesos de registro, por ser quienes conocen las condiciones de los pescadores en sus localidades y quienes tienen mayor presencia en el territorio. “Hacer esto sería reconocer a las organizaciones como aliados y convocarlas activamente en el proceso de gobierno de la pesca artesanal”, comenta.

## **7. LA NECESIDAD DE DEJAR DE VER LA PESCA COMO UNA ACTIVIDAD HOMOGÉNEA Y NO EN SU DIVERSIDAD**

La exclusión de los gobiernos regionales ha incidido en que las normas vinculadas con la pesca artesanal ignoren la diversidad que existe en el país. “La pesca artesanal es bastante heterogénea en toda la costa”, afirma Matías Caillaux. “Tratar a todas estas realidades como una sola dificulta que podamos empezar a ordenar el sector”.

Caillaux puso como ejemplo la actividad pesquera en la zona sur —desde la frontera con Chile hasta Ica—, donde se practica una importante recolección de mariscos y algas sin uso de embarcaciones. Según cuenta, allí existen organizaciones pesqueras trabajando de manera coordinada, que han logrado establecer mecanismos de autogestión.

La pesquería en el norte, en cambio, vive otra realidad. Caillaux explica que Lambayeque, Piura y Tumbes son las únicas zonas de agua tropical, donde interactúan embarcaciones de distintos tipos: boliche manual, anchovetero, de consumo humano directo, entre otras. Cada una opera de diferente manera, pero, a la vez, interactúan con una pesquería más tradicional, como la de redes.

“Cada una de estas actividades debería tener un tratamiento diferenciado, en función del recurso que se está pescando, el impacto que generan las artes de pesca que están utilizando. También se debe tener en cuenta la viabilidad de estos aparejos. Hay que balancear las normas y el ordenamiento con la realidad”, comenta el representante de *The Nature Conservancy*.

Caillaux destaca el caso de Tumbes, que cuenta con un ROP diseñado para esa zona. “En esa norma se ha establecido qué es la pesca artesanal, qué tipo de embarcaciones realizan la actividad, qué tipo de aparejos pueden pescar en cinco millas y fuera de este perímetro, entre otros temas. Esa forma de mirar el ordenamiento con una visión geográfica es importante para tener una gestión realista y aplicable”.

## 8. DIVERSIFICAR LAS FUENTES DE GENERACIÓN DE INFORMACIÓN CIENTÍFICA

El IMARPE es un organismo técnico especializado del Ministerio de la Producción que está orientado a la investigación científica, así como al estudio del mar peruano y las especies hidrobiológicas que hacen vida en sus aguas.

Los resultados que arrojan las investigaciones del IMARPE sirven de base para formular los instrumentos legales que permiten regular el sector pesquero. Además, ayuda al Estado a la toma de decisiones en lo que respecta al uso racional de las especies y la conservación del ambiente marino.

Muchos actores reconocen la labor de este organismo, pero tienen sus reservas en materia de acceso de la información. “Las universidades y el sector pesquero, en general, necesitan información que solo está en manos del IMARPE”, afirma Mariano Gutiérrez Torero, representante del Instituto Humboldt de Investigación Marina y Acuícola. “No se trata de duplicar esfuerzos. Hay que sumar voluntades y es lo que debe lograr el IMARPE con el apoyo de todos”.

En su opinión, el acceso a los estudios científicos del sector pesquero no solo debe ser una decisión interna del IMARPE. También se requiere de una precisión de la Ley de Transparencia para obligar a las instituciones públicas a tener métricas e indicadores de desempeño respecto a la disposición de los resultados de sus investigaciones para el público en general.

Por su parte, Jorge Fupuy considera que el IMARPE tampoco puede seguir trabajando de forma aislada, porque ello no le permite aumentar el alcance de sus investigaciones. A su juicio, la institución debería apoyarse en las universidades para abordar temas que están dejando de lado, como la pesca artesanal.

“IMARPE recoge información sobre la pesca artesanal, pero se queda almacenada en el IMARPE. ¿Por qué se queda almacenada? Porque sus esfuerzos van hacia las especies de mayor importancia económica, especialmente las industriales. Esa información puede ser procesada por las universidades, a través del desarrollo de tesis. Las universidades se benefician en poner en práctica los conocimientos adquiridos por los estudiantes y el IMARPE se beneficia con que se procese la información que se recolectó”.

En su opinión, esta alianza permitiría que los estudiantes logren aprender en campo lo que no se puede en las aulas y que, además, el IMARPE ofrezca apoyo a la pesca artesanal con conocimiento científico. “IMARPE carga sobre sus hombros un peso grande”, comenta Fupuy. “Pero tiene a las universidades de toda la zona costera que pueden apoyarlos en el trabajo, y no se aprovecha de esa articulación para generar información. No solo para el IMARPE, sino también para otros sectores”.

De lograrse esa cooperación, asegura Fupuy, se podría subsanar algunos desfases que hay entre la investigación y la norma, por no ir al ritmo de los cambios del sector. “La pesca es un proceso bastante dinámico, que va cambiando con el tiempo. Las últimas modificaciones de las tallas mínimas de captura, por ejemplo, se hicieron en el año 2000-2001, y ya estamos en 2020. Tenemos 20 años de desfase con respecto a las tallas mínimas de captura”.

De paso, el apoyo en las universidades serviría para remediar el déficit de recurso humano que suelen tener las organizaciones científicas y resolver la sustitución de personal. “Uno de los problemas de IMARPE, justamente por el COVID-19, es que no tiene reposición de profesionales”, afirma Gutiérrez Torero. “La mayoría de su personal ya tiene 60 años. ¿Cómo vamos a reponerlos? ¿Los jóvenes de ahora tienen los mismos intereses que los nuestros? Quizá no. Para eso se requiere generar una divulgación de la cultura marina y pesquera”, agrega.

Todo apunta hacia la necesidad de unir esfuerzos para que el IMARPE no solo cumpla con su función de investigar sino también de promocionar conocimiento. “El IMARPE es una entidad que genera profesionales y capacidades, que debe ser aprovechada. Pero requiere ayuda”, continúa Gutiérrez Torero. “Las universidades no pueden seguir siendo un actor ausente. Tienen que asumir también el rol establecido en la Ley General de Pesca”.

El universo marino del Perú incluye a más de 700 especies de peces, pero se extraen con regularidad no más de 200, porque no existen datos para hacer gestión del resto. “Necesitamos más recurso humano trabajando en este tema”, comenta Gutiérrez Torero. “Las universidades deben reaccionar y ayudar a resolver los problemas de la sociedad. El reto de una universidad no es solo formar nuevos profesionales —que ya lo hace—, sino también realizar investigación”.

El paso siguiente sería lograr que esa información esté disponible en bases de datos abiertas por parte del Ministerio de la Producción, el IMARPE y las universidades. “Sería



un gran progreso para visibilizar y facilitar que se puedan realizar este tipo de estudios que ahora no es posible [hacer], porque no hay presupuesto para salir al campo a tomar datos”, sugiere Gutiérrez Torero.

Una realidad que está afectando la formación de las nuevas generaciones, que ahora ven limitadas sus posibilidades de hacer prácticas. “Tiene que haber más investigación para mejorar las actividades pesqueras”, afirma Federico Iriarte, director del capítulo de Ingeniería Pesquera del Colegio de Ingenieros del Perú. “Pero es complicado. Ya casi no se aceptan prácticas ni visitas a las plantas, y subir a los barcos es imposible. ¿Qué es lo que esperamos de estos jóvenes? El mar no es algo que se pueda aprender viendo videos”.

## 9. LA FALTA DE CLARIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES Y LA DIFICULTAD PARA ACCEDER A ESTADÍSTICAS PESQUERAS

El ordenamiento de la actividad pesquera pasa por contar con información actualizada sobre cómo se maneja la pesquería industrial y artesanal, no solo desde el enfoque económico sino también biológico. Sin embargo, los registros con los que se cuenta en el Perú muchas veces están desactualizados o desarticulados.

“Las estadísticas del Ministerio de la Producción tienen un retraso en la publicación que es injustificable”, reclama Mariano Gutiérrez Torero. “Estando en 2020, se publicaron las estadísticas de 2018. Esta información está a cargo de la Secretaría General de PRODUCE, cuando debería ser del Viceministerio de Pesquería y Acuicultura. Este es un pequeño ejemplo de las cosas que deberían cambiar, que no requieren de nuevas leyes sino de buena voluntad”.

La falta de transparencia en el sector pesquero se evidencia en la dificultad para acceder a estadísticas actualizadas, en el manejo diferenciado de la información en cada entidad, así como en la falta de sistematización. Un problema que se da tanto en la flota industrial como en la artesanal.

“Carecemos de un registro actualizado de pescadores artesanales y de las embarcaciones pesqueras. De hecho, el último censo que se hizo ya tiene ocho años de antigüedad”, afirma Isabel Gonzáles. “Cada oficina tiene un registro que no coincide con el de otras instituciones y es necesario tener un sistema de información que se actualice de manera constante, considerando el alto dinamismo del sector”, agrega.

En su opinión, este sistema debería ser alimentado por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), los gobiernos regionales y el Ministerio de la Producción. “Ello permitirá que haya una triangulación de la data y que se evite la duplicidad de información. Pero no será posible si no se mejora la conectividad entre las instituciones, lo cual requiere recursos y capacitaciones”.

La ausencia de información constituye un riesgo, porque promueve la corrupción en la industria pesquera y, de paso, afecta la labor de los órganos de justicia. “Al no tener acceso a la información, comienzan a tejerse los problemas dentro de una investigación judicial de cualquiera de los delitos pesqueros”, explica Julio Guzmán.

“Un proceso de este tipo —continúa— no debería durar más de seis meses, pero en el Perú puede tardar cuatro, cinco, seis años de investigación. ¿Por qué? Porque no tenemos acceso a la información y hay una nula coordinación entre las entidades”.

## **10. LA BUROCRACIA: LA INEFICIENCIA Y LA OBSOLESCENCIA DEL APARATO ADMINISTRATIVO QUE NO PERMITE AVANCES EN EL SECTOR**

Otro tema que afecta el fortalecimiento institucional es la poca eficiencia del aparato administrativo. Así lo reconoce Rocío Barrios Alvarado, exministra de la Producción: “En el caso del IMARPE —por poner un caso puntual— el levantamiento de información de los lances para determinar la biomasa se realiza en formatos de papel, que luego son trasladados a Excel, lo cual no garantiza la trazabilidad ni el no error de estos informes”.

De acuerdo con la exministra, la digitalización de los servicios y procedimientos constituye un paso esencial para avanzar hacia un proceso sancionador en línea. “Algo que ya existe, algo que ya se trabajó y que, hasta el momento, no ha sido ejecutado”, comenta Barrios Alvarado.

“Sería muy importante que, desde el levantamiento de la información, de la inspección que se realiza, uno pueda hacerlo en línea, lo cual va a permitir que desde el inicio hasta el final del procedimiento sancionador cualquier administrado tenga la trazabilidad del trámite y que nadie pueda alterar los sistemas, que nadie pueda aprovechar esa situación para cobrar una coima o para alterar los datos”, agrega.

A su juicio, al no haber disponibilidad de información en línea, se priva al ciudadano de su facultad de hacer control social y el Estado se salva de ser escrutado. “No contar con los servicios y procedimientos digitalizados no permite un real control de los recursos que manejamos, y eso no es prudente en este momento. Por tanto, es necesario fortalecer estos espacios en los organismos adscritos, pero también en el propio Viceministerio de Pesca”, añade.

## **11. REDISEÑAR LA MANERA COMO SE EJECUTAN LAS INVERSIONES DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO**

El Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPES) existe desde 1982; se creó con la idea de potenciar la productividad de los pescadores artesanales y acuicultores del Perú, de una manera integral y continúa, según reza su misión.

Entre sus objetivos figura mejorar las condiciones operativas de las unidades económicas de la pesca y la infraestructura pesquera artesanal. Ahí se incluyen los conocidos DPA —Desembarcadero Pesquero Artesanal—, que son de suma importancia para la gestión de este ramo de la actividad pesquera. Sin embargo, su manejo no ha sido del todo eficiente.

“Lo que hemos visto durante los últimos años son infraestructuras que, primero, no obedecen a la necesidad de la demanda real de la zona; segundo, no están construidas

adecuadamente para los servicios que requiere; y, tercero, hay exceso”, explica Rocío Barrios Alvarado. “Eso nos demuestra que hay un serio problema de capacidad en la industria pesquera”.

A su juicio, el proceso de obras no debería ser manejado por el Ministerio de la Producción sino por un órgano especializado, que pueda dimensionar cuál es el tipo de infraestructura pesquera que se requiere para el servicio. “Sin ir muy lejos, en una de las provincias de Arequipa se construyó un DPA donde no hay más de 300 embarcaciones pesqueras. Sin embargo, el DPA tiene capacidad para 800 embarcaciones y no hay agua, porque no hay acceso. Entonces, eso nunca va a funcionar ni va a poder ser autosostenible, lo cual genera un problema a la provincia y a los pescadores que están adscritos”, señala.

# REFORMAS PENDIENTES DEL SECTOR PESCA DE CARA AL BICENTENARIO

## 1. RESTITUIR EL MINISTERIO DE PESQUERÍA

El sector contaba con un Ministerio de Pesquería hasta 2002. Una reforma de la estructura del Estado eliminó aquel despacho y lo fusionó con el Ministerio de la Producción, junto a la cartera de Industria.

Desde entonces, los voceros de la pesquería nacional han reclamado su restitución, porque sienten que el Ministerio de la Producción ha dejado de lado las necesidades de una actividad que constituye el principal medio de vida de más de 300 mil personas y el alimento de muchos peruanos.

“Es necesario que regrese este despacho con profesionales especializados y conocedores de la zona. Ya que el Ministerio de Producción tienen otras actividades a las que prioriza, como Minería, Agricultura e Industria”, aseguró Henry Juárez Ruiz, presidente de APADEXPO.

“La pesca no puede seguir siendo furgón de cola de un incompleto Ministerio de la Producción”, agrega Wilmer López Llauri.

La ausencia de una rectoría única incide —entre otras cosas— en la falta de coordinación entre las instituciones que tienen injerencia en la actividad pesquera. “El sector pesca tiene una función transversal y multisectorial”, afirma Rocío Barrios Alvarado.

“Muchos de los procesos que manejamos —continúa— no solo tienen que ver con el Ministerio de la Producción, sino también pasan por el Ministerio de la Defensa, los gobiernos regionales e inclusive con la SUNAT [Superintendencia Nacional de Administración Tributaria] y el Ministerio Público. ¿Esto qué denota? Que no existe una real gobernanza y rectoría única, lo cual debilita la institucionalidad del sector”.

## 2. CONSOLIDAR LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PESQUERO EN UN PORTAL WEB ÚNICO

El sector pesquero tiene grandes vacíos de información y, a la vez, muchas deficiencias, porque los registros con los que se cuenta no están actualizados ni articulados. Por eso, Magaly Ávila recomienda que el Ministerio de la Producción abra un portal único con toda la información relevante a la temporada de pesca, en aras de la transparencia.

“Allí se debería incluir los reportes técnicos del IMARPE, que no solo deberían enviarse al Ministerio de la Producción sino a todos los sectores que tienen competencia directa o de manera indirecta, porque hay datos importantes como la apertura de la temporada, los informes de cruceros de evaluación, la relación de embarcaciones autorizadas para participar en la pesca, entre otros”, explica.

Aparte, Ávila considera que las informaciones sobre los lances, las capturas, los desembarques, las composiciones de las capturas, las estructuras de las tallas y otras mediciones biológicas deben estar disponibles de manera abierta para la investigación científica, las inversiones sostenibles y para promover la transparencia en el uso de datos, tanto para periodistas como para la sociedad civil.

De lograrse esta unificación, se podría avanzar hacia un sistema integrado de todos los que conforman la administración pesquera. Así lo visualiza Rocío Barrios Alvarado: “Ello nos ayudaría a que estandaricemos procesos, a que se haga trazabilidad, a que seamos transparentes y a que sea la ciudadanía y el administrado quien escrute nuestros servicios, lo que sonaría mucho de cara a los que vemos hoy en las regiones y en el país”.

### **3. CREAR LA SUPERINTENDENCIA DE FISCALIZACIÓN PESQUERA Y ACUÍCOLA**

Desde 2016, se viene planteando la necesidad de crear una Superintendencia de Fiscalización Pesquera y Acuícola que sea independiente de la autoridad política que dirige el sector y que, al mismo tiempo, tenga la autonomía suficiente para fiscalizar a la industria pesquera, con el objeto de subsanar todos los vicios administrativos y actos de corrupción.

Magaly Ávila, directora del Programa de Gobernanza Ambiental, cree que es necesaria la creación de este organismo de control y supervisión. Sin embargo, considera que este ente no debe depender del Ministerio de la Producción sino de la Presidencia del Consejo de Ministros. “Debe haber un espacio mayor que aglutine a todas las demás entidades que tienen competencia en esta materia”, afirma.

Rocío Barrios Alvarado opina que el debate debe ir más allá de dónde debe estar adscrita. A su juicio, lo importante es que su norma de creación le dé autonomía con respecto al poder político. “Eso solo se consigue de dos formas: primero, que quien ingrese sea elegido por concurso público; segundo, que tenga permanencia en el cargo. Eso es lo que va a ayudar a que la Superintendencia tenga la fortaleza que requiere”.

### **4. REFORMAR LA LEY GENERAL DE PESCA**

La actividad pesquera está regulada por la Ley General de Pesca, una norma que data de 1992 y que nació con el propósito de promover el desarrollo sostenible de la actividad y el uso responsable de los recursos hidrobiológicos. Sin embargo, este marco legal no se ha adaptado a los cambios del sector y ha perdido vigencia.



“La Ley General de Pesca está desfasada”, enfatiza Henry Quiroz López, presidente del Comité Directivo del CITE [Centro de Innovación Tecnológica] Pesquero. “Tiene una visión del siglo XIX y la normativa existente es muy laxa en su aplicación y/o cumplimiento. Seguimos en el plano del administrador”, acota.

De ahí que diversos actores propongan una reforma de la Ley General de Pesca más acorde con la realidad del sector. “Es importante aprovechar la oportunidad de modificar la Ley General de Pesca para que esté acorde con los tiempos y las necesidades de los pescadores, pero también con los requerimientos de la industria pesquera que nos genera grandes recursos al PBI”, señala Rocío Barrios Alvarado.

A su juicio, la revisión de la normativa permitiría definir mejor las diferencias entre la pesca industrial y la artesanal, e incorporar la continental, que ha quedado relegada. Esta última corresponde a la extracción de especies que se realiza en aguas continentales, nombre con que se identifica a lagos, ríos, riachuelos, arroyos, estanques, canales interiores, presas y otras aguas interiores (generalmente dulces).

“La pesca continental la hemos tenido olvidada, tanto en sierra como en selva. Y es un lugar que tenemos que mirar”, agrega Barrios Alvarado. “No solo apoyar e incentivar sino también controlar, porque muchos de nuestros recursos se están perdiendo en esa práctica”.

Isabel Gonzáles coincide en la necesidad de precisar los términos en los instrumentos normativos, pues asegura que la definición actual de la pesca artesanal en la Ley General de Pesca y su reglamento ha sido el origen de muchos problemas.

“Esta definición expresa una visión de la pesca artesanal como una actividad de refugio, que produce bienes con poco valor agregado. En ese sentido, las subvenciones e incentivos se piensan más como una ayuda para la superación de la pobreza y no como un impulso para el desarrollo del sector”, afirma. “La pesca artesanal tiene que pensarse desde la misma actividad y no como una actividad no industrial”, acota.

La Ley General de Pesca debería ser un instrumento de gestión moderno y adaptativo, que promueva mecanismos de gobernanza más participativos, involucre a los usuarios en la gestión de los recursos y sirva para empoderar a los pescadores en las labores de vigilancia.

## **5. ESTABLECER UNA POLÍTICA NACIONAL DE PESCA Y UN PLAN NACIONAL DE PESCA ARTESANAL**

Hasta hoy, el Perú no cuenta con una política general pesquera, y ello explica el porqué de muchas deficiencias. No existe una visión de país sobre cómo abordar el tema. De ahí que el sector se maneje sin rumbo. “A pesar de haberse hecho varios esfuerzos desde 2018, no existe en la actualidad una política pesquera, en la cual todos los actores puedan alinearse bajo los mismos objetivos y las mismas estrategias de acción”, explica Rocío Barrios Alvarado.

En su opinión, una política nacional pesquera no solo debería incluir a los actores estatales —ministros y entidades adscritas— sino también a la sociedad civil, a la academia y al sector privado. Un planteamiento con el cual concuerda Henry Quiroz López: “Esa visión es vital en materia de pesca y acuicultura del próximo gobierno y es un objetivo compartido que requiere la participación de todos los peruanos, multiactor, multinivel y multisector, en las cuales deben primar la transparencia y el compromiso”.

Esa falta de visión incluso se evidencia a nivel micro, según comenta Juan Carlos Sueiro, de Oceana Perú. “El artículo 52 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales establece la obligación de formular y aprobar un plan regional de pesca y acuicultura. Mientras en la acuicultura ha habido alrededor de cinco o más gobiernos regionales que han desarrollado planes, no ocurre lo mismo en el caso de la pesca. Ninguna de las 11 zonas costeras tiene un plan. Eso obedece a que no hay un plan nacional de pesca artesanal, como ha ocurrido en el caso del Plan Nacional de Acuicultura”.

Wilmer López Llauri asegura que lo que ha habido son planes gubernamentales cortoplacistas, que no han permitido que se concreten avances para este rubro. “Basta de agendas de cinco años con cada gobierno de turno, porque esas políticas coyunturales solo generan depredación y más desorden”, comenta.

Jorge Fupuy concuerda en la necesidad de tener un plan nacional de pesca artesanal, porque asegura que se necesita tener un derrotero hacia el futuro. “¿Hacia dónde vamos? No tenemos un norte común. De ahí que sea importante tener un plan para evitar lo que nos ha sucedido muchas veces: cambia el gobierno y cambia todo”.

Pero no se refieren a cualquier plan. La actividad pesquera requiere de una planificación que contemple las dinámicas particulares de las regiones y que incluya metas que sean medibles. Así lo sugiere Isabel Gonzáles: “Se debe plasmar qué se quiere lograr, qué indicadores van a mostrar ese progreso y, una vez que se alcancen esos logros, cómo se va a garantizar la transición a otra etapa sin poner en riesgo lo que ya ganaron los usuarios. Solo así el Gobierno asumirá que la pesca artesanal puede ser un vehículo de desarrollo y de dinamización de la economía”.

## **6. REFORMAR EL SISTEMA DE TRAZABILIDAD DE LA PESCA**

Una investigación realizada por Oceana Perú y la organización Pro Delphinus comprobó el fraude y la sustitución de la venta de pescado en supermercados, restaurantes, terminales pesqueros y mercados del Perú. Ese estudio determinó que 72 % de las muestras analizadas no correspondía al pescado que era vendido. Un problema que tiene múltiples impactos, desde el consumidor que paga más, los pescadores y comerciantes que sufren una competencia desleal hasta el mar que es sobreexplotado y el mercado que padece las consecuencias de la pesca ilegal.

Joanna Alfaro Shigueto, representante de Pro Delphinus, asegura que la implementación del sistema de trazabilidad ayudaría a ponerle fin a ese problema. “La trazabilidad permite trazar un camino desde que el pescado fue capturado hasta que llega a tu casa. En el país, cada vez que vamos a un restaurante no tenemos ni idea de dónde se capturó el

pescado, quién lo capturó, qué especie era, porque mayormente ya está fileteado, troceado o procesado Este sistema es complejo, pero con el apoyo de la tecnología se podría implementar en el país”.

La trazabilidad, sin embargo, no resolverá por sí sola el problema de fraude y sustitución en la venta de pescado. Alfaro señala que el Ministerio de la Producción también tiene que activar sus dispositivos y departamentos que tienen la tarea de frenar esa irregularidad. “Si el consumidor va a comprar ceviche de lenguado, el consumidor tiene todo el derecho de recibir lenguado. Esto es, en parte, responsabilidad del Estado y es algo que tiene que trabajarse a varios niveles. No solo tecnológico, sino también social”, agrega.

La implementación de un sistema de trazabilidad permitirá cumplir las exigencias de los países que reciben las exportaciones pesqueras, como Estados Unidos y la Unión Europea. En ambos casos, se está requiriendo que se demuestre el origen del punto de pesca. Una aproximación a los *Catch Documentation Schemes* que van a ir implementándose como parte de políticas de trazabilidad, sobre todo enfocadas en prevenir la pesca ilegal.

## **7. FORTALECER EL PROGRAMA NACIONAL DE INNOVACIÓN EN PESCA Y ACUICULTURA**

El Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura (PNIPA) es una iniciativa conjunta del Ministerio de la Producción y el Banco Mundial, cuyo objetivo es fomentar proyectos de desarrollo en el sector pesquero.

Los fondos de este programa van destinados a financiar propuestas de innovación en pesquería, con el propósito de mejorar la productividad, ofrecer un mayor valor agregado, aumentar la competitividad y la sostenibilidad.





“Ya el PNIPA lleva su tercer año y los resultados están siendo acordes con los lineamientos establecidos”, afirma Henry Quiroz López.

Esta iniciativa también ha servido para brindar asistencia técnica y producir conocimiento. Hasta ahora, cuentan con 18 publicaciones, incluidos nueve estudios de prospectiva para las cadenas de valor de paiche, pota y perico, langostino, conchas de abanico, trucha, macroalgas, anchoveta y peces ornamentales.



Av. Del Ejército 250 - Of. 302, Miraflores, Lima 15074, Perú

☎ +51 01 500-8190 ✉ peru@oceana.org

 [peru.oceana.org](http://peru.oceana.org)  [OceanaPeru](https://www.facebook.com/OceanaPeru)  [Oceana\\_Peru](https://twitter.com/Oceana_Peru)  [oceana\\_peru](https://www.instagram.com/oceana_peru)