

INFORME

# Hacia una política pesquera ecosistémica en Perú: aspectos y desafíos a tomar en cuenta

Elaborado por:  
Selene Benavente



---

## *Hacia una política pesquera ecosistémica en Perú: aspectos y desafíos a tomar en cuenta*

---

**Por Selene Benavente**, abogada de la Dirección de Políticas de Oceana Perú

Actualmente, el sector pesca y acuicultura no cuenta con una política definida. Así lo ha identificado la Evaluación de Desempeño Ambiental (EDA) de Perú, la cual señala que hace falta una política nacional de pesca y acuicultura basada en un enfoque ecosistémico<sup>1</sup> (CEPAL/Naciones Unidas 2016). En ese sentido, el Estado se ha propuesto contar con una política aprobada para el bicentenario<sup>2</sup>.

### **¿Por qué es importante contar con una política pesquera?**

Es importante y necesario contar con una política pesquera, porque, en primer lugar, en ella se definen los beneficios que busca el país con el desarrollo de la actividad pesquera. La Ley General de Pesca señala a grandes rasgos lo que busca del desarrollo sostenido de esta actividad: alimentación, empleo e ingresos<sup>3</sup>, pero es necesario establecer objetivos generales y líneas estratégicas para conseguirlos. Asimismo, una política pesquera también establecería las prioridades del sector para abordar los problemas que enfrenta<sup>4</sup>.

Contar con una política del sector es el primer paso para el ordenamiento pesquero, cuyo principal objetivo es el uso sostenible de los recursos pesqueros en el largo plazo mediante la optimización de los beneficios derivados de los recursos pesqueros disponibles. Para optimizar los beneficios que brinda cada pesquería, tanto los actores públicos como los actores privados deben participar en el establecimiento de objetivos y estrategias específicas teniendo en consideración los aspectos biológicos, ecológicos, ambientales, sociales, culturales y económicos de cada pesquería (AIDA 2016).

Asimismo, es esencial contar con una política pesquera para orientar el diseño de instrumentos de planificación de menor “jerarquía”, como planes, programas nacionales o regionales que se deriven de la política. Por ejemplo, si se quiere trabajar un plan de desarrollo de la pesca artesanal, este instrumento debería estar articulado con los objetivos de la política pesquera nacional.

Teniendo en cuenta ello, las metas e indicadores que se desarrollen en instrumentos como el Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM y Plan Operativo Institucional - POI del Ministerio de la Producción, de los organismos públicos vinculados al sector como el IMARPE y de los gobiernos regionales y locales deberían estar articulados con los objetivos planteados en la política nacional de pesca, requiriendo una actualización de ser el caso<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase la recomendación 56 de la EDA.

<sup>2</sup> El Plan de Acción aprobado por Decreto Supremo 005-2017-MINAM establece como estrategias de corto, mediano y largo plazo la elaboración, aprobación e implementación, respectivamente, de una política en pesca y acuicultura con enfoque ecosistémico en respuesta a la recomendación 56 de la OCDE y CEPAL formulada en la EDA. Véase en: <https://sinia.minam.gob.pe/normas/aprueban-plan-accion-implementar-las-recomendaciones-evaluacion-desempeno>

<sup>3</sup> Artículo 1 del Decreto Ley 25977.

<sup>4</sup> Artículo 8 D.S. 029-2018-PCM, reglamento que regula las políticas nacionales.

<sup>5</sup> Ídem, artículo 11.

## **Sobre los beneficios de la actividad pesquera en Perú**

Los recursos pesqueros son el sustento de las comunidades pesqueras y aportan a la economía y seguridad alimentaria de la sociedad peruana en general. En el 2017, el sector pesca representó el 0,6 % del total de puestos de trabajo y el ingreso mensual promedio de los trabajadores fue de S/. 1 340 (PRODUCE 2018). Esta cifra es mayor si se considera el empleo que genera toda la cadena productiva de la actividad pesquera, que incluye el transporte, venta en mercados y restaurantes.

A nivel país, el desarrollo de la actividad pesquera<sup>6</sup> ha aportado el 0,7 % del PBI nacional en el 2016 y 2017. En este último, las exportaciones peruanas registraron un volumen de 1 622 miles de toneladas y generaron divisas para el país por el monto de US\$ 2 874 millones, representando el 6,5 % del total de exportaciones a nivel nacional. Mientras que las ventas internas del sector pesquero totalizaron en 728,4 miles de toneladas (PRODUCE 2018)<sup>7</sup>.

En ese mismo año, los ingresos tributarios recaudados por el desarrollo de la actividad pesquera fueron de S/. 545,7 millones; y solamente los ingresos recaudados por la pesca extractiva fueron de S/. 365,1 millones, representando el 66,9 % del total de ingresos tributarios (PRODUCE 2018).

Además, la seguridad alimentaria es uno de los beneficios más importantes de la actividad pesquera no solo en el país, sino a nivel global. En Perú, el sector artesanal es el que más aporta a la nutrición y a la gastronomía peruana por la variedad de especies que se explotan, por ejemplo, el bonito, la lisa, la caballa, la merluza, la pota, entre otros.

Teniendo en cuenta estos beneficios, resulta necesario que la explotación de las principales especies de importancia comercial se realice sosteniblemente en el largo plazo. Sin embargo, el Estado no está garantizando el uso sostenible de los recursos pesqueros, lo cual pone en riesgo los beneficios antes contemplados de seguir en ese camino.

## **Desafíos que debería abordar la política nacional de pesca en Perú**

A la fecha, en el Perú, existen indicios de sobreexplotación de las especies de mayor importancia comercial del país. Se puede apreciar la reducción del tamaño de los ejemplares desembarcados y de las zonas de distribución. Estos recursos son destinados al consumo humano directo y son aprovechados principalmente por la pesca artesanal, que es la actividad del subsector pesca y acuicultura<sup>8</sup> que presenta una alta tasa de informalidad<sup>9</sup>.

Además de la sobreexplotación de las principales especies comerciales y la informalidad en la pesca artesanal, existen otros problemas que obstaculizan el desarrollo óptimo de la actividad pesquera, impidiendo el aprovechamiento sostenible de los recursos y la generación de mayores beneficios y

---

<sup>6</sup> Actividades de extracción y procesamiento.

<sup>7</sup> Las cifras del Anuario Estadístico solo tienen cifras hasta el año 2017. No hay data más actualizada. En el caso de las cifras de venta interna de pescado, se basa en la información proporcionada por SUNAT; no obstante, el boletín del sector pesquero de diciembre 2018 tiene cifras mensuales, cuya sumatoria es de 695.9 miles de toneladas, basándose solamente en los reportes diarios de los mercados mayoristas pesqueros de Ventanilla y Villa María del Triunfo. Véase en: <http://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/shortcode/oe-documentos-publicaciones/boletines-pesca/item/826-2018-diciembre-boletin-del-sector-pesquero>

<sup>8</sup> De acuerdo con el Decreto Legislativo 1047, la actividad pesquera y acuícola forma parte del sector Producción.

<sup>9</sup> De acuerdo con el I Censo de la Pesca Artesanal en el ámbito marítimo, al año 2012, la informalidad de la actividad pesquera artesanal representó casi el 60% del total de la flota artesanal.

desarrollo social para el país. La política pesquera requerirá de una mirada estratégica e integral para hacer frente a estos problemas. A continuación, exponemos algunos desafíos pendientes que, a nuestro criterio, debería abordar una política pesquera:

- Un manejo adaptativo y con enfoque ecosistémico de las pesquerías: Actualmente, la regulación pesquera es estática y las medidas adoptadas no están sujetas a una evaluación de eficacia. Además, no se considera la participación de la totalidad de los actores interesados en la gestión pesquera.

Un manejo que se adapte a las condiciones climáticas y ambientales del ecosistema marino y que integre la totalidad de componentes ambientales, sociales y económicos de la pesquería se logra a través del establecimiento de objetivos, metas e indicadores de desempeño de una pesquería específica y la evaluación del cumplimiento de los mismos. Las medidas de manejo se adaptan según el cumplimiento de los objetivos establecidos.

La política nacional de pesca debería establecer los principios o estándares a tener en cuenta en el proceso de toma de decisiones de las medidas de manejo; consideramos como los principales: evitar la sobreexplotación, promover la recuperación de las especies, contar con información científica disponible de cada pesquería y su actualización periódica, así como asegurar la transparencia y participación en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, los objetivos generales y estrategias que deberían establecerse en la política pesquera deben responder a la interrelación entre los aspectos ambientales, sociales y económicos del manejo pesquero en el largo plazo.

- La protección efectiva de zonas de importancia pesquera: La importancia de estas zonas radica en que son hábitats de los que se sirven los recursos vivos como las zonas de desove, reproducción, crecimiento, hábitats de especies vulnerables, etc. En algunos casos, estas son zonas de importancia para el desarrollo de la actividad pesquera artesanal.

En la normativa pesquera vigente, existe la facultad de establecer zonas orientadas a la conservación y protección de hábitats, restringiendo las actividades extractivas en su totalidad<sup>10</sup> y, asimismo, se cuenta con la zona de protección de flora y fauna dentro de las primeras 5 millas, que también es la zona reservada para la pesca artesanal y de menor escala<sup>11</sup>. De acuerdo con cifras de IMARPE, el 48% de los desembarques de consumo humano directo provenientes de la pesca artesanal entre 1997 y 2017 corresponde a actividades pesqueras realizadas dentro de esta zona reservada<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> El Reglamento de Ordenamiento Pesquero (ROP) de las macroalgas marinas (Decreto Supremo 019-2009-PRODUCE) señala que PRODUCE está facultado para establecer zonas prohibidas o de reserva de macroalgas marinas con carácter intangible a fin de garantizar el reclutamiento y la reserva genética de las praderas y bosques de macroalgas y también proteger la biodiversidad. Asimismo, el ROP de la cuenca del Lago Titicaca (Decreto Supremo N° 023-2008-PRODUCE) señala que se establecen zonas de reserva y zonas prohibidas para la protección de especies ícticas nativas, constituyendo bancos de germoplasma íctico, áreas de reproducción, larvaje y alevinaje; y que en estas zonas está prohibido todo tipo de actividad extractiva.

<sup>11</sup> Cabe precisar que, solo en el caso de la pesca de menor escala de anchoveta, la normativa vigente dispone que esta actividad se realice a partir de la tercera milla desde la costa.

<sup>12</sup> W. Marín (2018) "La pesca artesanal dentro de las 05 millas marinas" presentación en power point, en taller Sostenibilidad de la pesca artesanal en la zona de las primeras cinco millas, 11 de enero de 2018. IMARPE. Disponible en: <https://drive.google.com/drive/folders/1xErT96z4z-fyLGKYI-Sd7ZzdtlowDdXO>

Actualmente, no existen criterios para la identificación y el establecimiento de zonas de importancia pesquera. Asimismo, las zonas que ya cuentan con algún tipo de protección carecen de medidas efectivas para protegerlas de las actividades pesqueras que emplean artes o aparejos destructivos (independientemente si se trata de actividades de mayor o menor escala o artesanales) y de los impactos negativos generados por actividades distintas a la pesca como la minería, la actividad de hidrocarburos, entre otras.

En ese sentido, es necesario que la política nacional de pesca defina, dentro de sus objetivos generales y estrategias, el establecimiento de zonas de importancia para la pesca tanto en el ámbito marino como en el ámbito continental, promoviendo su identificación, los objetivos de conservación y los impactos negativos o amenazas que afectan su conservación. Se debe tener en cuenta que la identificación de amenazas requerirá un trabajo multisectorial.

Asimismo, la política nacional de pesca debe promover la evaluación de la eficacia de las zonas que actualmente cuentan con algún tipo de protección, como es el caso de las primeras 5 millas; y, de ser el caso, definir si se mantiene dicha protección en los términos actuales o si se requieren ajustes o medidas adicionales.

El acceso de la flota artesanal a un aprovechamiento multiespecies y no a pesquerías específicas:

A la fecha, los pescadores artesanales se benefician de la posibilidad de realizar esfuerzo pesquero sobre cualquier recurso que no haya sido declarado como plenamente explotado. La mayoría de estos recursos no cuentan con medidas de manejo específicas como cuotas globales de captura, temporadas de pesca, tallas mínimas, etc., ni hay una evaluación periódica que determine el estado de sostenibilidad de esos recursos. Esta situación implica que haya una fuerte presión sobre los recursos pesqueros explotados por la pesca artesanal, no permitiendo su adecuada recuperación y, consecuentemente, se tiene el riesgo de depredar dichos recursos hacia niveles de sobreexplotación.

Si bien el Estado ha buscado promover la actividad pesquera artesanal y dar mayores beneficios a los pescadores que desarrollan dicha actividad, debe determinar si las reglas actuales han logrado su objetivo. Además, es necesario ordenar las pesquerías aprovechadas por la actividad artesanal para garantizar la disponibilidad de los recursos pesqueros en el largo plazo y, con ello, el desarrollo sostenido de la actividad en el tiempo.

En ese sentido, la política nacional de pesca debería priorizar la elaboración de un diagnóstico de la actividad pesquera artesanal, identificando los beneficios que genera la actividad, los impactos de las medidas de adoptadas en materia económica y social, así como los impactos que ha generado el acceso a la actividad sin especificar especies objetivo, así como si es idóneo o no continuar con esta política.

Asimismo, la política pesquera debería contemplar, entre sus objetivos, el establecimiento de las medidas de ordenamiento pesquero necesarias para asegurar el desarrollo sostenible de la actividad y de estrategias para superar la informalidad. Estas deben enfocarse en un acceso ordenado a las pesquerías y ajustar el esfuerzo pesquero según la disponibilidad de los recursos

---

<sup>13</sup> Nos referimos a los impactos generados tanto por la minería formal como por la minería informal e ilegal en el ámbito continental.

explotados, cuyo cumplimiento requerirá la implementación de incentivos y el desarrollo de acciones de control y fiscalización a cargo de PRODUCE junto con órganos de apoyo como la Policía Nacional del Perú (PNP), la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) y el Ministerio Público.

- **Pesca ilegal:** De acuerdo con la legislación vigente, los supuestos de pesca ilegal van más allá de la extracción ilegal y comprenden actividades como procesamiento ilegal, instalación ilegal de muelles, establecimiento de puntos de desembarque no autorizados, la construcción ilegal de embarcaciones pesqueras, entre otros. La pesca ilegal genera pérdidas al Estado peruano por más de 1,200 millones de soles al año según la FAO.

A la fecha, se ha logrado concretar algunas acciones conjuntas entre el Ministerio Público, PRODUCE, la PNP, la DICAPI, y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). No obstante, aún queda pendiente subsanar algunos vacíos legales para que las intervenciones sean oportunas y efectivas.

La política nacional de pesca debería abordar entre sus objetivos y estrategias: i) contar con un sistema de trazabilidad que permita conocer la procedencia legal del pescado que se consume o se ofrece al mercado, ii) que todas las flotas cuenten con un sistema de monitoreo remoto de posicionamiento satelital, iii) la implementación del Acuerdo sobre Medidas de Estado Rector del Puerto de FAO respecto de la pesca ilegal en altamar, iv) ampliar la cobertura del control de los puntos de desembarque a nivel nacional, iv) asignar mayor presupuesto y dotar de capacidades a los gobiernos regionales para la fiscalización de la pesca artesanal<sup>14</sup>.

Para el planteamiento e implementación de las estrategias se requerirá un trabajo multisectorial, que involucre a los organismos públicos antes mencionados y también a los gobiernos regionales y organismos como la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) en vista que las actividades ilegales en la pesca están asociadas a delitos como el lavado de activos<sup>15</sup>. Para asegurar resultados positivos en la implementación de las estrategias vinculadas a la pesca ilegal, es necesario que estos organismos las consideren como parte de sus políticas y estrategias institucionales o formular una política multisectorial.

- **Mejorar la trazabilidad en la cadena de valor:** Actualmente, no existen protocolos estandarizados que permitan hacer un seguimiento de la pesca, la distribución y la comercialización de los recursos y/o productos hidrobiológicos, es decir, un seguimiento desde las redes hasta el plato que permita conocer qué es lo que se está pescando, dónde y en qué cantidades. Esto es más evidente en el sector artesanal, cuyas dinámicas y cadenas de producción son en buena parte informales<sup>16</sup>.

Al no contar con un sistema adecuado de trazabilidad (conjunto de reglas, procesos y regulaciones), los pescadores, vendedores, consumidores y las autoridades no conocen con

---

<sup>14</sup> Lo que nos deja el 2017: avances y retos pendientes y Pesca artesanal, descentralización y sostenibilidad. Véase en: <https://peru.oceana.org/es/blog/lo-que-nos-deja-el-2017-avances-y-retos-pendientes> y <https://peru.oceana.org/es/blog/pesca-artesanal-descentralizacion-y-sostenibilidad-analisis>

<sup>15</sup> El crimen organizado también sabe pescar. Véase en: <https://laprensa.peru.com/actualidad/noticia-crimen-organizado-tambien-sabe-pescar-86401>

<sup>16</sup> Gato por liebre en la venta de los pescados. Véase en: <https://peru.oceana.org/es/blog/gato-por-liebre-en-la-venta-de-pescados>

precisión cuánta presión recae sobre las especies explotadas, poniendo en riesgo sus poblaciones, ya que se podría consumir más rápido de lo que se recuperan<sup>17</sup>.

Al respecto, la política nacional de pesca debería tener como prioridad reformular el sistema actual de trazabilidad. Para ello, es necesario implementar un sistema de datos abiertos que permita a los organismos públicos contar con información oportuna sobre volúmenes y características de los desembarques, producción y comercialización; de forma que se cuente con mejores estadísticas pesqueras y facilitar el desarrollo de las acciones de monitoreo, fiscalización y control.

- **Mejorar la transparencia y la participación en la gestión pesquera:** La transparencia es esencial en la gestión de los recursos naturales, ya que permite a los ciudadanos verificar la eficiencia de dicha gestión. Para lograr la transparencia se requiere que la información relacionada a la gestión pesquera y a los recursos pesqueros esté disponible al público de manera oportuna y en formatos amigables, para que de esta manera puedan discutir y exponer sus intereses y preocupaciones respecto del manejo pesquero.

Actualmente, la legislación vigente no promueve la transparencia ni se cuentan con mecanismos formales de participación en el proceso de toma de decisiones del sector. Si bien se muestran algunos avances en la materia, como por ejemplo el acceso público y gratuito de la data VMS de las embarcaciones en el *Global Fishing Watch*<sup>18</sup> o la publicación de los proyectos de Decreto Supremo con medidas de ordenamiento para la formulación de comentarios por parte del público, aún se percibe al sector como poco transparente.

### **Qué implica una política pesquera con enfoque ecosistémico**

El enfoque ecosistémico busca integrar los aspectos ambientales, económicos y sociales de las pesquerías y el hábitat en el que se desarrolla en vista que existe una interdependencia entre la salud del ecosistema y bienestar humano<sup>19</sup> (FAO 2010).

En ese sentido, una política pesquera con enfoque ecosistémico implica que los objetivos a largo plazo que se formulan integren aspectos económicos, sociales y ambientales de las pesquerías y del hábitat en el que desarrollan. Los objetivos planteados se realizarán a través del ordenamiento pesquero, cuyo concepto de FAO tiene una orientación ecosistémica:

*“[L]a ordenación pesquera es un proceso integrado de recopilación de información, análisis, planificación, consulta, adopción de decisiones, asignación de recursos, formulación y ejecución, así como imposición cuando sea necesario, de reglamentos o normas que rijan las actividades pesqueras para asegurar la productividad de los recursos y la consecución de objetivos” (citado en AIDA 2016).*

---

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Plataforma de acceso gratuito a la información satelital de las embarcaciones pesqueras creada por Oceana, Google y Skytruth.

<sup>19</sup> De acuerdo con la FAO el Enfoque Ecosistémico de la Pesca (EPP) surgió de la convergencia de 2 paradigmas importantes: la conservación, que se concentra en la protección del medio ambiente natural, y la ordenación pesquera, que tiene como principal objetivo la cosecha sostenible de un recurso pesquero con el propósito de satisfacer necesidades sociales y económicas.

Asimismo, la FAO considera que una ordenación pesquera basada en ecosistemas debe establecer políticas u objetivos particulares para cada pesquería orientadas a buscar que todas las poblaciones y los ecosistemas de los que forman parte se mantengan en un estado productivo, el cual será determinado por la generación de datos biológicos y pesqueros. Adicionalmente, el planteamiento de estas políticas y objetivos debe contar con un proceso de consulta de los actores involucrados en la pesquería y debe estar sujeto a monitoreo y evaluación para asegurar su cumplimiento (AIDA 2016).

Este concepto de la FAO se encuentra conforme con lo establecido con la Ley General del Ambiente (LGA), que señala que las medidas adoptadas para la gestión de los recursos naturales previas al otorgamiento de los derechos deben considerar lo siguiente: planificación, ordenamiento y zonificación, inventario y valorización, sistematización de la información, investigación científica y tecnológica, participación ciudadana<sup>20</sup>.

### **Reflexiones finales**

La actividad pesquera es una actividad económica de importancia para el desarrollo del país y, especialmente, para el desarrollo de las comunidades pesqueras. El Estado debe garantizar su sostenibilidad en el largo plazo, asegurando la disponibilidad de los recursos pesqueros y manteniendo el equilibrio del ecosistema que lo alberga. Por ello, es necesario contar con una política pesquera que defina qué es lo que se busca del desarrollo de la actividad y cómo optimizar los beneficios en materia de alimentación, ingresos y empleo que genera en la actualidad.

En ese sentido, la definición de objetivos a largo plazo es necesaria y también debe enfocarse en superar los desafíos que impiden el adecuado desarrollo del sector pesquero. Para ello, es necesario contar con la participación de la pluralidad de actores interesados en la gestión pesquera como los pescadores, la industria, instituciones científicas, universidades, gobiernos regionales, entre otros, ya que su participación es valiosa tanto para lograr los objetivos que se vayan a plantear como para coadyuvar en la implementación de estrategias para superar los desafíos del sector.

---

<sup>20</sup> Artículo 89 de la Ley 28611.

## BIBLIOGRAFÍA:

1. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO 2010. La Ordenación Pesquera. “Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca”. Orientaciones técnicas para la pesca responsable 4. Supl. 2, Add. 2. P.3 Roma: FAO <http://www.fao.org/3/a-i1146s.html>
2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE y Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL 2016. “Sector de la pesca y los recursos hidrobiológicos” Evaluaciones de Desempeño Ambiental: Perú. Santiago: Naciones Unidas/OCDE, pp. 64-67 y 271-289. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42527-evaluaciones-desempeno-ambiental-peru>
3. Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente 2016. Herramientas para la pesca sostenible. <https://aida-americas.org/es/herramientas-para-la-pesca-sostenible>
4. Ministerio de la Producción 2018. Anuario Estadístico Pesquero y Acuícola 2017. La actividad productiva del sector en números. <http://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/shortcode/oe-documentos-publicaciones/publicaciones-anuales/item/825-anuario-estadistico-pesquero-y-acuicola-2017>