

**INVESTIGACIÓN
INICIAL SOBRE
VULNERABILIDADES
DE GOBERNANZA EN EL
SECTOR PÚBLICO Y SU
RELACIÓN CON LA PESCA
ILEGAL, NO DECLARADA Y
NO REGLAMENTADA -
INDNR EN EL PERÚ**

PROÉTICA

Capítulo Peruano de Transparencia Internacional

Manco Cápac 826, Lima 18 - Perú

Teléfono: (511) 446 8941 / 446 8943

Correo electrónico: proetica@proetica.org.pe

www.proetica.org.pe

[@ProeticaPeru](https://twitter.com/ProeticaPeru)

[f /ProeticaPeru](https://www.facebook.com/ProeticaPeru)

[/Proetica Perú](https://www.youtube.com/channel/UC...)

[@proetica_peru](https://www.instagram.com/proetica_peru)

Investigación elaborado por el Programa de Gobernanza Ambiental con el apoyo de Sea Shepherd Legal.

La investigación, el lenguaje, las opiniones, las conclusiones y las estrategias descritas en este documento han sido creadas por el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional en Perú (Proética).

Diseño y diagramación: Cynthia Sánchez

Foto de portada: Freepick



PROGRAMA DE
GOBERNANZA
AMBIENTAL

ÍNDICE

Acrónimos.....	05
Introducción.....	07
Objetivo y alcance de la investigación.....	08
Marco Conceptual.....	08
Definición de conceptos claves.....	09
Marco Metodológico.....	12
Mapeo de actores.....	13

CAPITULO 01 | ACTIVIDAD PESQUERA

. Actividad pesquera en el Perú - Pesca Industrial y Pesca Artesanal.....	14
. Descentralización.....	16
. Ordenamiento pesquero y cuotas.....	16
. Principales actores gubernamentales.....	16
. Pesca INDNR.....	19
. Alcance de la Pesca INDNR en el Perú.....	21

CAPITULO 02 | HALLAZGOS

. Descripción y Análisis de Vulnerabilidades en la Pesca Industrial y artesanal.....	22
I. Vulnerabilidad relacionada con la transparencia.....	22
II. Vulnerabilidad relacionada con los procedimientos que siguen el proceso de evolución de la pesca en sus etapas.....	27
III. Vulnerabilidad relacionada a las debilidades de gobernanza normativa respecto de la pesca INDNR.....	32
IV. Mecanismos de control.....	38
. Buenas prácticas y casos de éxito.....	42

CAPITULO 03 | RECOMENDACIONES.....

46

ANEXOS

Matriz de entrevistados.....	48
Cuadro “PRODUCE fortalecerá Política de transparencia con acuerdos con Proética y Transparencia Internacional”.....	48
Cuadro “PRODUCE- Acceso a la Información”.....	49



Foto: Freepick

ACRÓNIMOS

ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANP	Área Natural Protegida
CCPR	Código de Conducta para la Pesca Responsable
CCRVMA	Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos
CEPLAN	Centro Nacional de Planificación
CHD	Consumo Humano Directo
CHI	Consumo Humano Indirecto
MINDEF	Ministerio de Defensa
DICAPI	Dirección de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú
DIGESA	Dirección General de Salud
DIREPRO	Dirección Regional de la Producción
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación
FONDEPES	Fondo Nacional para el Desarrollo de la Pesca
GORE	Gobierno Regional
IMARPE	Instituto del Mar del Perú
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INIDEP	Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero
INTELFIN	Inteligencia Financiera
ITP	Instituto Tecnológico de la Producción
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MINAM	Ministerio del Ambiente
MOF	Manual de Organización y Funciones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONG	Organismo No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OROP	Organismo Regional de Ordenamiento Pesquero
OROP-PS	Organismo Regional de Ordenamiento Pesquero para el Pacífico Sur
PAE	Programa de Acción Estratégica
PAN	Plan de Acción Nacional
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PESEM	Plan Sectorial Multianual
PLANAA	Plan Nacional de Acción Ambiental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODUCE	Ministerio de la Producción
ROP	Reglamento de Ordenamiento Pesquero
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SISESAT	Sistema de Seguimiento Satelital
SNP	Sociedad Nacional de Pesquería
TI	Transparencia Internacional
UNEP	Organización de las Naciones Unidas para la Protección del Ambiente

INTRODUCCIÓN

Proética es el Capítulo Peruano de Transparency International (TI) y se constituyó el año 2002 como la primera ONG peruana dedicada exclusivamente a promover la ética y luchar contra la corrupción. Tiene seis líneas de acción: Gobernanza Ambiental; Seguimiento de casos emblemáticos de corrupción; Vigilancia y movilización ciudadana; Estudios y elaboración de propuestas de políticas públicas; Formación y Capacitación; y Difusión. Teniendo como objetivo erradicar la corrupción en el país, estudiando este fenómeno y sus causas, así como incentivando a otras instituciones a involucrarse en esta problemática y tomar acción frente a ella.

La elaboración del estudio fue solicitada y financiada a Proética por Sea Shepherd Legal, firma de abogados sin fines de lucro, dedicado a la conservación de la fauna marina y su hábitat, comprometido con la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), que protege la fauna marina y su hábitat mediante la aplicación, cumplimiento, fortalecimiento y desarrollo de leyes, tratados, políticas y prácticas de protección en todo el mundo. Dirigido por un equipo de abogados ambientales, en asociación con asesores científicos, investigadores, especialistas en políticas y funcionarios gubernamentales de todo el mundo.

La presente investigación es un estudio inicial que busca identificar vulnerabilidades de gobernanza en el sector pesca. No tiene como objetivo denunciar casos de corrupción, ni generar un ranking o clasificación en cuanto a niveles de corrupción en el sector pesquero, por ello, no enfoca su objeto de estudio en las empresas pesqueras como actor principal, sino que estudia en conjunto los diversos actores y procesos que tienen alguna participación en la actividad pesquera.

El presente documento se desarrolla en tres capítulos. Previo al desarrollo de los capítulos se plantea el marco conceptual y alcance, bajo el cual se enmarca la investigación, así como el marco metodológico desde el cual se ha desarrollado el estudio.

El Capítulo I aborda la importancia de la industria pesquera en el Perú, los alcances la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada - INDNR en el Perú revisando los aspectos inherentes al marco legal del sector.

En el Capítulo II se describen y analizan las vulnerabilidades que se hallaron en la pesca industrial, así como en la Pesca artesanal; y en el Capítulo III, se presentan las conclusiones y recomendaciones finales.

OBJETIVO Y ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación tiene como objetivo identificar las vulnerabilidades de gobernanza en el ámbito de la pesca industrial como en la pesca artesanal, y la relación de éstas con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada - INDNR en el Perú.

Este informe presenta un estudio inicial sobre las debilidades y problemas de gobernanza de la Pesca INDNR, de los hallazgos de principales vulnerabilidades identificadas en la actividad pesquera, es decir, las formas en que ocurre y cómo facilita la pesca INDNR; y finalmente historias de éxito hasta la fecha, es decir, casos en que los actores gubernamentales y/o no gubernamentales han respondido significativamente a los casos identificados.

MARCO CONCEPTUAL

El Índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional es, probablemente, la herramienta de análisis más famosa, logrando cada año una amplia cobertura en medios de comunicación internacional¹. A nivel de países, diversas encuestas de percepción profundizan en muestras nacionales representativas sobre opiniones, actitudes y experiencias de las poblaciones². Una variación del estudio a través de percepciones está constituida por las opiniones de expertos, es decir estudios sobre determinados aspectos de corrupción a través de entrevistas a personas ubicadas en posiciones claves dentro de la función pública, periodistas o académicos que conozcan del tema. Las encuestas a usuarios de un determinado tipo de servicio, si bien mucho más enfocadas y de alcance más limitado, también son utilizadas y permiten recoger experiencias con mayor confiabilidad.

Pasar de las percepciones a lo que se conoce como “datos duros” sobre vulnerabilidad es un gran reto, precisamente por la dificultad para acceder a esos datos. Para superar esa barrera, los investigadores suelen recurrir a analizar variables que están fuertemente relacionadas con la corrupción. Por ejemplo, si bien el incremento del costo de las obras públicas no se explica tan solo por actos de corrupción, hay suficientes evidencias sistematizadas y analizadas a través de una abundante cantidad de estudios como para sugerir que sí pueden jugar un papel importante, razón por la cual es usual que se estudie la corrupción en infraestructura revisando, entre otros, un indicador como la tasa de sobre costo de obras.

¹Transparency International. Corruption Perceptions Index 2016. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

²En el Perú, la Encuesta Nacional sobre Corrupción de Proética se ha publicado en nueve oportunidades entre 2002 y 2015. <http://www.proetica.org.pe/?q=content/encues-na-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion>

Otra estrategia, también extendida, es el análisis de riesgos de corrupción, aunque esta es más recurrente en el ámbito de las políticas anticorrupción y en el sector privado que en la academia, debido principalmente a las regulaciones anti-soborno de varios países que obligan a instituciones y corporaciones a adoptar medidas preventivas, las cuales incluyen detectar riesgos de corrupción y encararlos.³ Por riesgos de corrupción se entiende las vulnerabilidades de los sistemas y de los marcos regulatorios e institucionales, a través de las cuales las conductas corruptas podrían llegar a dar. El presente estudio se enmarca en la segunda aproximación metodológica.

Metodológicamente un riesgo de corrupción es resultado de la probabilidad de que ocurra una vulnerabilidad y cuán grave (impacto) podría ser la corrupción resultante.

Por lo tanto, el presente no es un estudio sobre corrupción en el sector pesquero ni determina la probabilidad de que ocurra corrupción, sino que toma eventos emblemáticos para visibilizar las vulnerabilidades ocurridas, sin tener el propósito de enumerar casos de corrupción, ni responsabilizar a funcionarios o profesionales. Esta es una investigación inicial que pretende sistematizar las vulnerabilidades que se ha detectado en el proceso de la actividad pesquera industrial y artesanal en el Perú.

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS CLAVES

Corrupción

Transparencia Internacional define la corrupción como el uso del poder confiado para obtener beneficios privados indebidos⁴. Como capítulo en Perú de esta organización global, Proética se adscribe a este concepto y lo utiliza tanto en sus estudios como en sus intervenciones.

En esta línea, Transparencia Internacional indica que la corrupción puede clasificarse como grande, insignificante y política. Esta última, la corrupción política, es definida como “la manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento, por parte de tomadores de decisión política, quienes abusan de su posición para mantener su poder, estatus y riqueza”.

³Las obligaciones establecidas en la Foreign Corrupt Practices Act de Estados Unidos o la Anti-Bribery Act del Reino Unido, son las más conocidas.

⁴Transparency International. Anti-corruption glossary Corruption. <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>

Corrupción y recursos naturales

La literatura especializada indica que la corrupción en el sector de manejo de recursos naturales se da en dos grandes dimensiones (Kolstad et al. 2008): i) hay corrupción en los propios sistemas relacionados a este manejo, entre funcionarios públicos responsables de gestionar diversas funciones de estos y actores privados que buscan aligerar trámites, evitar multas, entre otras situaciones propias de la gestión; pero, además, ii) en países donde la disponibilidad de recursos es abundante, se generan oportunidades especiales para conductas corruptas al más alto nivel que busquen aprovechar y asegurar su explotación por parte de una cúpula político-empresarial rentista (rent seeking).

En esta última situación, los actos de corrupción se inscriben dentro de un sistema que busca y defiende la extracción de rentas y se complementan con un conjunto mayor de acciones conducidas por la elite. Los estudios que han analizado la “captura del Estado” se inscriben dentro de esta dimensión. Ella se entiende como el conjunto de acciones desplegadas por parte de una elite o un grupo de interés para adecuar las normas regulatorias y de supervisión para entregar o asegurarles a aquellos privilegios que no obtendrían de otra forma (Durand 2016), ciertamente no en un contexto de libre mercado pleno.

Vulnerabilidades

Las vulnerabilidades son debilidades que “crean oportunidades para que la corrupción ocurra o pase desapercibida. Pueden surgir del diseño del proceso (la ley), la práctica (implementación) o de factores contextuales circundantes”.

Transparencia

La prevención de la corrupción se basa en dos principios: la transparencia y la rendición de cuentas. El principio de transparencia abarca tanto las reglas como las prácticas. Las reglas son transparentes “cuando sabemos qué leyes, regulaciones y procesos existen, es decir, cuando esta información es de dominio público”. La transparencia de las reglas permite “comparar lo que debería suceder con lo que realmente está sucediendo”. De otro lado, las prácticas son transparentes “cuando tenemos información sobre decisiones y acciones reales”. La transparencia de las prácticas permite “responsabilizar a individuos y organizaciones por su conducta”. En ambos casos, la transparencia está ligada a la accesibilidad de la información, “la transparencia genuina requiere que la información no solo exista, sino que esté a disposición del público, sea fácilmente accesible y utilizable por todos los interesados”⁵.

⁵ MINING AWARDS CORRUPTION RISK ASSESSMENT TOOL (MACRA), pág.9.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas se exige a las autoridades y a los funcionarios públicos para que respondan por sus decisiones y acciones, las cuales deben basarse en criterios claros y transparentes y cuyos resultados deben ser públicos.

Gobernanza

La gobernanza es definida usualmente como los mecanismos que usa el Estado para tomar decisiones⁶. NREGI lo define como el sistema de toma de decisiones en torno a ciertas esferas de la vida social (en este caso industrias extractivas), en el que los actores involucrados ejercen su capacidad de influencia, que puede ser mayor o menor que el de los demás. Este concepto es útil porque abre espacio para la toma de decisiones a otros actores, además del gobierno o el Estado. Por esto mismo, para Anthony Bebbington el concepto de gobernanza es útil y diferente al concepto de gobierno, aunque en sí misma cualquier forma de gobernanza es neutra y dependerá de la postura que uno tome para calificarla de buena o mala⁷.

Solo podremos referir a una buena gobernanza si el sistema de toma de decisiones es de carácter multisectorial (sectores responsables de la industria pesquera y pesca artesanal, del medio ambiente, de la planificación estratégica); multinivel (Gobierno central, Gobiernos intermedios, Gobiernos locales); y multiactor (actores impactados con la actividad, poblaciones locales, sector privado). Asimismo, deberá implicar un equilibrio de las relaciones de poder, entre estos actores, de manera tal que las poblaciones y autoridades locales participen en igualdad de condiciones que el Gobierno central y las empresas⁸.

⁶ Glave, Baca y Ávila. "Claves para la gobernanza de las industrias extractivas". GPC. Lima, abril 2015.

⁷ Anthony Bebbington: ¿Qué queremos decir con "la gobernanza de las industrias extractivas"? Ver <https://www.youtube.com/watch?v=ScTzUWyoGuU&list=PLpH1GF5iTHBGuhkLmtvz1NZIoVJ5HC7U-P&index=1>

⁸ Ballón, Viale, Monge, Patzy y de la Puente. "La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina". NREGI, 2017. Págs. 18 y 19.

MARCO METODOLÓGICO⁹

En el marco de la investigación solicitada y debido al corto lapso en que se llevó a cabo, - dos meses de recojo de información y tres meses de procesamiento de data y análisis-, el presente estudio es catalogado como investigación inicial, se utilizó el método de investigación descriptiva, con la finalidad de obtener una visión general de las vulnerabilidades de gobernanza en el sector público y su relación con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada - INDNR en el Perú.

La investigación se desarrolló elaborando una matriz de actores, todos especialistas del tema pesca. Después de ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas regidas al objetivo de la investigación, realizadas a representantes del sector privado, funcionarios públicos y ex trabajadores del sector público, representantes de la sociedad civil, seleccionados tomando en consideración su rol de influencia, incentivos, intereses en torno al objetivo de la investigación y los discursos de otros agentes implicados, por lo que las entrevistas fueron adaptadas a las características de los entrevistados utilizando un cuestionario de preguntas como instrumento referencial .

Como fuentes secundarias, se utilizó datos obtenidos de las páginas web oficiales de diversos organismos públicos, así como investigaciones académicas e investigaciones periodísticas que hacen referencia a casos emblemáticos.

Bajo los criterios de dichos criterios de especialidad, experiencia, rol de influencia, incentivos, e intereses en torno al objeto de la investigación, se seleccionaron a 20 actores entre funcionarios públicos del sector y afines, representantes del sector privado, ex trabajadores del sector, representantes de la sociedad y organismos nacionales, así como periodistas, de los cuales se llegó a entrevistar a 17 actores. Con algunos actores entrevistados se convinieron acuerdos de confidencialidad. La investigación se llevó a cabo de manera reservada a fin de no afectar los resultados del estudio y la necesidad de SSL de mantener una relación de trabajo armónica con entidades públicas del gobierno peruano.

⁹La metodología utilizada para la presente investigación es una adaptación de la Herramienta MACRA (Mining Awards corruption risk assessment tool) de Transparency International Australia. <http://transparency.org.au/our-work/mining-for-sustainable-development/macra/macra-espanol/>

MAPEO DE ACTORES

Realización de las entrevistas

Se llevó a cabo entrevistas con la finalidad de enmarcar el estudio y tener el filtro de los primeros hallazgos de las vulnerabilidades.

Las entrevistas a los actores se realizaron utilizando como instrumento guía un cuestionario referencial de preguntas, elaborado con la finalidad de elaborar una investigación inicial cuyo objetivo sea evaluar las vulnerabilidades de gobernanza en el sector público y su relación con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada - INDNR en el Perú, partiendo de las preguntas clave para la investigación teniendo en cuenta las características de los entrevistados en consideración a su especialización y sector.

Hallazgo de vulnerabilidades

Con dicha información, se arribó a la segunda parte de la investigación, donde se identificaron y evaluaron las vulnerabilidades de gobernanza en el sector público y la relación de éstas con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada - INDNR en el Perú.

Tratamiento de la información

La información recopilada se sintetizó en una matriz de entrevistas desde la que se efectuó un análisis cualitativo de la información obtenida; de su análisis cualitativo se obtuvieron las pautas que definen las vulnerabilidades de gobernanza en el sector público y su relación con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada - INDNR en el Perú en las diferentes etapas asociadas a la actividad pesquera.

CAPÍTULO 01 | ACTIVIDAD PESQUERA

El mar peruano reúne la biodiversidad del mar tropical al norte y la productividad del mar frío al centro y sur. Pese a su latitud tropical, la corriente marina peruana está conformada por aguas frías (13°C - 17°C) cargadas de plancton producto del afloramiento costero, es decir del ascenso de aguas frías y nutrientes del fondo marino, que sustentan la mayor productividad pesquera mundial.

Esta se refleja, por ejemplo, en la presencia de las más grandes colonias de aves marinas en el mundo – con poblaciones históricas de casi 20 millones -, así como en los más de USD 1500 millones anuales en ventas de harina y aceite de pescado al exterior. Perú es el país que alberga el banco más grande de anchoveta del mundo, la abundancia de la anchoveta ha convertido al Perú en el mayor productor mundial de harina de pescado¹⁰.

Pero su tremenda rentabilidad actual, por el pico de precios de los últimos años, estimula la sobrepesca, aún a costa de capturar más anchoveta de la cuota de 6 millones de toneladas al año. Somos así mismo el principal productor de harina de pescado en el mundo. Oficialmente, unas 800 mil toneladas son producidas al año, sin embargo, la cifra es mayor, ya que Perú exporta más harina de la que produce. Según datos oficiales del Anuario Estadístico Pesquero y Acuícola 2016, del Ministerio de la Producción (PRODUCE), entre 2012 y 2016, la producción promedio anual fue de 799.9 mil toneladas, mientras que la de exportación fue de 867.1 mil toneladas. Hasta el 2012 la pesquería representaba al 2% del PBI total.

ACTIVIDAD PESQUERA EN EL PERÚ: PESCA INDUSTRIAL Y ARTESANAL

I.- La extracción pesquera en el ámbito marítimo¹¹:

De conformidad con la Ley General de Pesca, la extracción es la fase de la actividad pesquera que tiene por objeto la captura de los recursos hidrobiológicos mediante la pesca, la caza acuática o la recolección.

La extracción se clasifica en:

a) Comercial, que puede ser:

1. De menor escala o artesanal: la realizada con el empleo de embarcaciones menores o sin ellas, con predominio del trabajo manual.
2. De mayor escala: la realizada con embarcaciones mayores de pesca¹².

b) No comercial, que puede ser:

¹⁰ Fuente SNP <https://www.snp.org.pe/harina-de-pescado/>

¹¹ Artículo 19 y 20 de Ley General de Pesca DECRETO LEY N° 25977 <http://www.senace.gob.pe/download/senacenormativa/NAS-4-8-01-D-LEY-25977.pdf>

¹² El Reglamento de la Ley, fija el tamaño, el tonelaje de las embarcaciones pesqueras artesanales, así como los demás requisitos y condiciones que deban cumplirse para viabilizar la extracción.

1. De investigación científica: la realizada con fines de incrementar el conocimiento de los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas.
2. Deportiva: la realizada con fines de recreación.
3. De subsistencia: la realizada con fines de consumo doméstico o trueque, sin fines de lucro.

El Estado promueve, preferentemente, las actividades extractivas de recursos hidrobiológicos destinados al consumo humano directo.

II.- Procesamiento¹³

El procesamiento es la fase de la actividad pesquera destinada a utilizar recursos hidrobiológicos, con la finalidad de obtener productos elaborados y/o preservados.

El procesamiento se clasifica en:

1. **Artesanal**, cuando se realiza empleando instalaciones y técnicas simples con predominio del trabajo manual.
2. **Industrial**, cuando se realiza empleando técnicas, procesos y operaciones que requieran de maquinarias y equipos, cualquiera que sea el tipo de tecnología empleada¹⁴.

La actividad de procesamiento será ejercida cumpliendo las normas de sanidad, higiene y seguridad industrial, calidad y preservación del medio ambiente, con sujeción a las normas legales y reglamentarias pertinentes.

Cabe señalar que Mediante el Reglamento de Ordenamiento Pesquero (ROP) del Recurso Anchoqueta para Consumo Humano Directo , el criterio para diferenciar a las embarcaciones de menor escala de las artesanales será la utilización de “medios mecanizados” y ya no su capacidad de bodega. Hasta la entrada en vigencia del nuevo ROP , la capacidad de bodega de la embarcación anchovetera definía su clasificación: las embarcaciones de hasta 10 metros cúbicos de capacidad de bodega eran aquellas utilizadas para la pesca artesanal, mientras que las embarcaciones de más de 10 y hasta 32,5 metros cúbicos se destinaban a la pesca de menor escala.

El nuevo ROP establece que las embarcaciones de cerco artesanal y de menor escala pueden presentar la misma capacidad de bodega (32,6 metros cúbicos) y el mismo tamaño (eslora de hasta 15 metros lineales), pero especifica que la utilización de “medios mecanizados u otros medios accionados con el motor de propulsión ubicado bajo la cubierta o con el motor o equipo auxiliar conectado al motor de propulsión” para llevar a cabo las operaciones de lance, cierre o cobrado de la red de cerco, determinará que una embarcación sea considerada como de menor escala.

¹³ Artículo 29 de Ley General de Pesca DECRETO LEY N° 25977 <http://www.senace.gob.pe/download/senacenormativa/NAS-4-8-01-D-LEY-25977.pdf>

DESCENTRALIZACIÓN

En el marco del proceso de descentralización, el Gobierno nacional transfirió algunas responsabilidades en temas de pesca artesanal a los gobiernos regionales, debido al principio de subsidiariedad. Es decir, las competencias en temas de pesca artesanal están en manos de los gobiernos regionales (GORE) que tiene todos los elementos normativos para cumplir funciones de promoción en las actividades de extracción, procesamiento y comercialización de los recursos pesqueros.

Actualmente, dichas funciones están asignadas a la Dirección Regional de Producción (DIREPRO), la cual obtiene sus lineamientos de política del Ministerio de la Producción (Produce), pero es el gobierno regional el que asigna los recursos financieros y humanos para su accionar. En este contexto, la coordinación multisectorial con el gobierno regional y con Produce, son elementos fundamentales para contribuir al desarrollo del sector pesquero.

ORDENAMIENTO PESQUERO Y CUOTAS

El nuevo Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoqueta para Consumo Humano Directo¹⁸ establece:

- La nueva forma de definir y diferenciar las categorías de artesanal y menor escala, basada no en el tamaño de la embarcación y su bodega, sino en la utilización o no de medios mecanizados para la realización de las operaciones de pesca.
- Las actividades extractivas de anchoqueta con embarcación de cerco solo a partir de las tres millas de la línea de costa
- Obligación de contar con equipo de seguimiento satelital u otro sistema alternativo de seguimiento operativo.
- El establecimiento de una cuota de captura (denominada Límite Máximo Total de Captura - LMTC-CHD) para la flota de consumo humano directo, la misma que se fijará por períodos anuales.¹⁹

PRINCIPALES ACTORES GUBERNAMENTALES

a) PRODUCE

El Ministerio de la Producción fue creado por Ley 27779 del 10 de julio de 2002. Tiene como finalidad diseñar, establecer, ejecutar y supervisar, en armonía con la política general y los planes de gobierno, política nacionales y sectoriales aplicables a los sectores de pesquería y de MYPE

¹⁸ Aprobado por Decreto Supremo 005-2017-PRODUCE.

¹⁹ El año 2017 ascendió a 300 mil toneladas (Resolución Ministerial 186-2017-PRODUCE).

e industria, asumiendo rectoría respecto de ellas. Dicta normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas, la gestión de los recursos del Sector, así como para el otorgamiento, reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva.

- **Ámbito en el Subsector Pesquería**

Todos los recursos de origen hidrobiológico contenidos en las aguas marinas jurisdiccionales, ríos, lagos y otras fuentes hídricas del territorio nacional. Comprende la investigación científica y tecnológica del sector pesquería; así como las condiciones ecológicas de su hábitat; los medios para su conservación y explotación, la calidad, higiene y sanidad de los productos de procedencia acuática; la infraestructura pesquera, así como los servicios adicionales y complementarios para la realización de las actividades extractivas, acuícolas y del proceso pesquero en general. Postula las políticas para la promoción del Perú como país oceánico y el uso de recursos hidrobiológicos para el consumo humano.

b) DICAPI

La Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú ejerce la Autoridad Marítima, Fluvial y Lacustre, es responsable de normar y velar por la seguridad de la vida humana, la protección del medio ambiente y sus recursos naturales así como reprimir todo acto ilícito; ejerciendo el control y vigilancia de todas las actividades que se realizan en el medio acuático, en cumplimiento de la ley y de los convenios internacionales, contribuyendo de esta manera al desarrollo nacional.

c) IMARPE

El Instituto del Mar del Perú - IMARPE es un Organismo Técnico Especializado del Ministerio de la Producción, orientado a la investigación científica, así como al estudio y conocimiento del mar peruano y sus recursos, para asesorar al Estado en la toma de decisiones respecto al uso racional de los recursos pesqueros y la conservación del ambiente marino. La investigación del IMARPE abarca el conocimiento del mar y su dinámica mediante el estudio de los procesos oceanográfico físicos, químicos y biológicos con un enfoque ecosistémico.²⁰

El IMARPE cuenta con laboratorios costeros ubicados estratégicamente en el litoral donde se efectúan trabajos de seguimiento de las pesquerías y de los principales recursos de importancia económica y social, como son las pesquerías pelágicas (anchoveta, sardina, jurel, caballa, atún y otras), pesquerías demersales (merluza y otras) e invertebrados marinos (pota, concha de abanico, chanque, almeja, macha y otros). Para desarrollar las investigaciones cuenta con tres buques de investigación científica a gran escala: el BIC Humboldt, el BIC José Olaya Balandra y el BIC Luis Alberto Flores Portugal; tres embarcaciones de investigación científica de menor escala: IMARPE IV, IMARPE V e IMARPE VI, de multipropósito para trabajo costero. Además, dispone de embarca-

²⁰ Fuente: página web institucional Imarpe http://www.imarpe.gob.pe/imarpe/index.php?id_seccion=10169000000000000000

ciones menores asignadas para apoyar en las labores de investigación a los laboratorios descentralizados del. Esta además a cargo de las operaciones Eureka.

• Operación Eureka

Se realiza con embarcaciones pesqueras y tienen como fin evaluar la condición del stock de anchoveta (estado reproductivo, distribución de tallas, peso, contenido graso), su distribución y abundancia relativa, así como información ambiental complementaria. Las Eureka no sirven para evaluar el tamaño o biomasa del stock. En la operación del pasado mes de diciembre de 2017,²¹ participaron 13 embarcaciones de mayor escala de acero y 10 de madera. Estas embarcaciones evaluaron el área marítima comprendida entre los 04°45' LS (sur de Talara) y 15°21' LS (San Juan de Marcona), (donde se ubica el stock Norte - Centro) recorriendo un transecto²² que cubre esta área desde las 5 hasta las 100 millas náuticas de la costa.²³

Las embarcaciones de pesca industrial participantes deben contar con permiso de pesca vigente y cuota para la temporada de pesca del recurso anchoveta; lo que extraigan es descontado de su cuota.

Al culminar la Operación EUREKA, el IMARPE cuenta con un plazo de 3 días hábiles para presentar el informe a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio en Pesca y Acuicultura del Ministerio de la Producción, donde se iniciará el proceso para tomar decisiones respecto a la continuidad de la segunda temporada de pesca del recurso.²⁴

d) MINAM

Asegura el uso sostenible, la conservación de los recursos naturales y la calidad ambiental en beneficio de las personas y el entorno, de manera normativa, efectiva, descentralizada y articulada con organizaciones públicas y privadas y sociedad civil, en el marco del crecimiento verde y la gobernanza ambiental.

e) FISCALIA AMBIENTAL – FEMSA

Con competencia supranacional, las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental fueron creadas para prevenir e investigar los delitos en materia ambiental, de manera que estas se desarrollen de forma dinámica y eficiente. Tiene como ejes principales de prevención y precautoriedad, así como el trabajo coordinado y estratégico con las demás instituciones públicas competentes. Las fiscalías especializadas tienen competencia para prevenir e investigar los delitos previstos en el Título XIII del Código Penal, asimismo como finalidad principal la defensa del medio ambiente y los recursos naturales, considerando que constituyen un derecho fundamental el tener u un ambiente sano y saludable.

²¹Autorizada por Resolución Ministerial N° 592-2017-PRODUCE, la ejecución de la Operación Eureka LXXI programada para el 26.12.2017 con una duración de 4 días.

²²Cruce a través de cierta zona

²³Fuente SNP http://snp.org.pe/media/pdf/aportes-al-debate-en-pesqueria/Aportes_al_debate_01_03_2016.pdf

²⁴Se puede apreciar el reciente Reporte Eureka 2017 conteniendo las recomendaciones al PRODUCE <http://www.imarpe.gob.pe/imarpe/archivos/informes/eureka1xxi.pdf>

f) OEFA

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)²⁵ es un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, creado el año 2008, cuenta el encargo de la fiscalización ambiental y de asegurar el adecuado equilibrio entre la inversión privada en actividades económicas y la protección ambiental. La fiscalización ambiental que desarrolla es un macroproceso integrado por: a. las funciones de evaluación (comprende la vigilancia y monitoreo de la calidad del ambiente y sus componentes); b. la función de supervisión directa (verificación del cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, comprende la facultad de dictar medidas preventivas, mandatos de carácter particular y requerimientos de actualización de instrumentos de gestión ambiental); c. la función de fiscalización y sanción (investigación de la comisión de posibles infracciones administrativas, y la imposición de sanciones, medidas cautelares y correctivas); d. la función de aplicación de incentivos (mediante la cual se administra el Registro de Buenas Prácticas Ambientales y se otorgan incentivos para promover el sobrecumplimiento de la normativa ambiental).

g) SERNAMP

Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio del Ambiente, a través del Decreto Legislativo 1013 del 14 de mayo de 2008, encargado de dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas – ANP, y de cautelar el mantenimiento de la diversidad biológica. El SERNAMP es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE, y en su calidad de autoridad técnico-normativa realiza su trabajo en coordinación con gobiernos regionales, locales y propietarios de predios reconocidos como áreas de conservación privada.

PESCA INDNR

La pesca ilegal, No Declarada y No Reglamentada toma como referencia las tres definiciones que conforman este término en base al Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal no declarada y no reglamentada PAI-INDNR de la FAO²⁶. Tiene 3 componentes:

Pesca ilegal se entiende las actividades pesqueras

1. Realizadas por embarcaciones nacionales o extranjeras en aguas bajo la jurisdicción de un Estado, sin el permiso de éste, o contraviniendo sus leyes y reglamentos.
2. Realizadas por embarcaciones que enarbolan el pabellón de Estados que son partes de una organización regional de ordenación pesquera competente, pero faenan contraviniendo las medidas de conservación y ordenación adoptadas por dicha organización y en virtud de las cuales están obligados los Estados, o las disposiciones pertinentes del derecho internacional aplicable.

²⁵ Fuente: <https://www.oefa.gob.pe/que-es-el-oefa>

²⁶ Fuente: FAO <http://www.fao.org/docrep/003/y1224s/y1224s00.HTM>

3. En violación de leyes nacionales u obligaciones internacionales, inclusive las contraídas por los Estados cooperantes con respecto a una organización regional de ordenación pesquera competente.

Pesca no declarada se entiende las actividades pesqueras

1. Que no han sido declaradas, o han sido declaradas de modo inexacto, a la autoridad nacional competente, en contravención de leyes y reglamentos nacionales.

2. Llevadas a cabo en la zona de competencia de una organización regional de ordenación pesquera competente, que no han sido declaradas o han sido declaradas de modo inexacto, en contravención de los procedimientos de declaración de dicha organización.

Pesca no reglamentada se entiende las actividades pesqueras

1. Realizadas en la zona de aplicación de una organización regional de ordenación pesquera competente que son realizadas por embarcaciones sin nacionalidad, o por embarcaciones que enarbolan el pabellón de un Estado que no es parte de esa organización, o por una entidad pesquera, de una manera que no está en consonancia con las medidas de conservación y ordenación de dicha organización, o que las contraviene.

2. Realizadas en zonas o en relación con poblaciones de peces respecto de las cuales no existen medidas aplicables de conservación u ordenación y en las que dichas actividades pesqueras se llevan a cabo de una manera que no está en consonancia con las responsabilidades relativas a la conservación de los recursos marinos vivos que incumben al Estado en virtud del derecho internacional.

En general la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) incluye toda la pesca que viola las normas pesqueras o se produce fuera del alcance de las leyes y reglamentos, que viola las leyes de un país o un acuerdo internacional. Por ejemplo, si un barco usa aparejos vetados, invade el dominio marítimo extranjero o una zona prohibida para pesca o que solo permite pesca de baja intensidad. Incluye también las actividades ilícitas como: pescar sin permiso o fuera de temporada, en zonas protegidas; utilizar artes de pesca prohibidas; no respetar las cuotas de captura; y no declarar o dar información falsa sobre el peso y las especies (pescadas o capturadas).

Los océanos albergan más de 210.000 formas conocidas de vida que son fuente primaria de alimento y recurso económico vital para millones de personas en todo el mundo. Sin embargo, cada año se capturan ilegalmente entre 11 y 26 millones de toneladas, con un valor estimado que podría llegar a los 23.000 millones de dólares. La pesca de contrabando es el tercer negocio más rentable después del tráfico de armas y el narcotráfico.²⁷

²⁷Fuente: Agencia EFE <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/el-buque-factoria-mas-grande-del-mundo-es-castigado-por-pesca-ilegal-en-pacifico/20000013-2826936>

ALCANCE DE LA INDNR EN EL PERÚ

En América Latina y el Caribe, más de 2.5 millones de pescadores dependen directamente de la pesca, y en el Perú, esta actividad constituye el principal medio de vida más de 300 000 hombres y mujeres.²⁸

Aunque actualmente no existen datos regionales sobre el impacto económico de la pesca ilegal, a nivel global se estima que la pesca ilegal no declarada y no reglamentada sustrae 26 millones de toneladas al año, valoradas en aproximadamente 23 mil millones de dólares, lo que equivale aproximadamente al 15% de la producción mundial registrada.

Estas prácticas ilícitas tienen un efecto directo sobre los sistemas para cuantificar los stocks pesqueros, y repercuten en la capacidad de emitir medidas eficaces de ordenamiento y gestión de los océanos.

A finales del año pasado el Perú ratificó del “Acuerdo sobre medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada” que significa un compromiso frontal en la lucha contra la pesca ilegal no declarada y no reglamentada INDNR, con la finalidad es “favorecer la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos en aguas de jurisdicción nacional y en alta mar, así como la protección del medio marino. El acuerdo, entró en vigor en Perú el 27 de octubre del año pasado, fue aprobado durante la 36 conferencia de la FAO, celebrada en noviembre de 2009 en Roma, y entró en vigor en junio de 2016.²⁹

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada impide tener una evaluación fiable sobre las poblaciones de peces, un aspecto clave si se considera que cerca del 31,4 % de las poblaciones de peces están sobreexplotadas y el 58,1 % están plenamente explotadas.³⁰

La pesca INDNR es un problema mundial que agota los recursos marinos, destruye los hábitats, perjudica a los pescadores legales y a las comunidades costeras, es una amenaza contra el ordenamiento de los recursos pesqueros; perjudica el manejo responsable de nuestros recursos marinos y la consecuente comercialización de nuestros productos hidrobiológicos, afectando los medios de vida y el empleo en el sector.

Perú es un país clave para el cuidado de los recursos marinos y pesqueros y la lucha contra la pesca ilegal: es el principal productor de pescado a escala continental, y uno de los mayores del mundo.

²⁹ Fuente <https://www.efe.com/efe/america/economia/peru-ratifica-el-acuerdo-internacional-para-prevenir-y-eliminar-la-pesca-ilegal/20000011-3393768#>

³⁰ Fuente FAO <http://www.fao.org/peru/noticias/detail-events/es/c/1040396/>

CAPÍTULO 02 | HALLAZGOS

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE VULNERABILIDADES EN LA PESCA INDUSTRIAL Y ARTESANAL

Del análisis inicial sobre los mecanismos que usa el Estado para la toma de decisiones y el rol de influencia que ejercen los actores involucrados, tanto en el ámbito de la pesca industrial como en la pesca artesanal, se han hallado vulnerabilidades en la actividad pesquera que facilitan la pesca INDNR, las que se presentan esquematizadas en 4 rubros: transparencia; articulación entre sectores; marco normativo; especialización en temas pesqueros. Las siguientes vulnerabilidades son debilidades que crean oportunidades para que la corrupción ocurra o pase desapercibida.

I. Vulnerabilidad relacionada con la transparencia

Marco regulatorio

- a) Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública.³¹
- b) Modificación la Ley N° 27444.³²
- c) Aprueba implementación del PTE.³³
- d) Aprueba lineamientos de implementación del PTE.³⁴
- e) Modificación de la Directiva N° 001-2010-PCM/SGP “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública”.³⁵
- f) Modifican el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM.³⁶
- g) Resolución Ministerial 301-2015-PRODUCE Aprueba plan anticorrupción del Sector Producción.³⁷

Políticas de transparencia del sector

Produce, entidad rectora encargada de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar los planes de gobierno, política nacional y sectorial aplicable al sector pesquería, y que dicta normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas del sector, cuenta desde el año 2015 con un Plan Anticorrupción Institucional³⁸. En su página web institucional además se cuenta con un apartado denominado “Transparencia”³⁹ en el que se puede encontrar información administrativa inherente al funcionamiento de la institución como nombres de funcionarios, Reglamentos de organización y funciones, directivas, etc.; asimismo, se pudo ubicar el informe semestral

³¹ Ley N° 27806 <https://www.mef.gob.pe/es/normas-legales/298-portal-de-transparencia-economica/normas-legales/830-ley-nd-27806>

³² Ley N° 29091

³³ Decreto Supremo N° 063-2010-PCM

³⁴ Resolución Ministerial N° 200-2010

³⁵ Resolución Ministerial N° 252-2013-PCM

³⁶ Decreto Supremo N° 070-2013-PCM

³⁷ <http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/rm301-2015-produce.pdf>

³⁸ <http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/rm301-2015-produce.pdf>

³⁹ Fuente: Pagina Web Oficial Produce: <http://www.produce.gob.pe/index.php/transparencia/declaracion-de-intereses>

sobre el avance institucional en materia anticorrupción, que reporta diversos avances en la lucha anticorrupción como son “rendición de cuentas” mostrando un cuadro donde aparece que se ha atendido el 100% de solicitudes de información.⁴⁰

En el caso de IMARPE, Organismo Técnico Especializado, adscrito al PRODUCE,⁴¹ que maneja investigación e información científica que sirve para asesorar al Estado en la toma de decisiones respecto al uso racional de los recursos pesqueros, se aprecia que la información contenida en su Portal Institucional es similar a la que proporciona su ente rector, pues también cuenta con un apartado denominado “Transparencia”⁴², en el que se puede encontrar información administrativa inherente al funcionamiento de la institución como nombres de funcionarios, Reglamentos de organización y funciones, directivas, etc.; sin embargo, información sensible como el establecimiento de vedas o cuotas o la estimación de la biomasa son reportadas directamente a PRODUCE y no se publica en su Portal web en forma inmediata o paralela.

Casos

En el año 2003 se aprobó en el Perú la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁴³ que establece la obligación del funcionario público de entregar toda información que esté en su poder sin que haya necesidad de justificar tal solicitud. La citada Ley solo exceptúa de esta obligación la información que pone en riesgo la seguridad nacional.

En entrevista realizada a la periodista de investigación Milagros Salazar⁴⁴ sostuvo que la aplicación de esta norma es invocada en documentos y ordenanzas públicas, sin embargo se han dado casos en que algunas instituciones del sector no facilitan el acceso a cierta información, por ello en Perú existen pocos estudios o investigaciones relativos a la gobernanza del sector y su relación con la actividad pesquera ya que la falta de acceso a información “sensible” en el sector pesquero constituye todo un reto, “el periodismo no vigila este sector, no hay reportajes o investigaciones sobre poder pesquero, lobbies, por ello es un rubro vulnerable de poca vigilancia pública”. Sostiene que cuando en 2010 solicitó información al Ministerio de la Producción-PRODUCE, registros de zarpe, desembarque y cantidad de captura de anchoveta de las empresas más importantes del sector, data principal para realizar un mapeo y poder analizar los problemas que existen en las descargas y fiscalización en los puertos, dicha institución se negó a proporcionarle la información solicitada, con el argumento de que por Decreto Supremo 043-2001-PCM⁴⁵ se establece que “la información proporcionada por las fuentes de información tiene carácter secreto y no podrá ser revelada en forma individualizada aunque mediante orden administrativa y judicial”; decisión administrativa que tuvo que apelar. Aun así, su solicitud fue rechazada con el mismo argumento, la diferencia es que la secretaría general (2da. Ins-

⁴⁰ Fuente: <http://www.produce.gob.pe/images/stories/Repositorio/transparencia/politicas-nacionales/2017/primer-semester/Política-Anticorrupcion.pdf>

⁴¹ Fuente: http://www.imarpe.gob.pe/imarpe/index.php?id_seccion=101690000000000000000000

⁴² Fuente: http://www.imarpe.gob.pe/imarpe/transp_estado.php?id_seccion=transparenciaestado

⁴³ Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁴⁴ Milagros Salazar es directora de Convoca, periodista especializada en el análisis de bases de datos, docente universitaria, miembro del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) y del Investigative Reporters and Editors (IRE). Se ha especializado en investigar los vínculos del poder corporativo y las altas esferas del poder político peruano. Es licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, egresada de la Maestría de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica, con estudios en gobernanza, pueblos indígenas, medios de comunicación y democracia en programas de la Universidad George Washington, la PUCP y PNUD.

⁴⁵ Fuente: Art.97 D.S:043-2001.PCM que aprueba el reglamento y las funciones del INEI <http://spji.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/CLPlegcargen/coleccion00000.htm/tomo00435.h>

tancia), estaba en manos de Nelson Shack Koo (padre del actual contralor general de la república), quien declaró infundada la apelación por considerar que la información solicitada no es de carácter público, dado que la pesca “es financiada por los propios armadores”.

Al cierre del presente estudio, marzo de 2018, se puede apreciar cuando se ingresa al Portal web de PRODUCE en el área de acceso a la información la siguiente advertencia “Este procedimiento es SÓLO PARA SOLICITAR INFORMACIÓN DE CARÁCTER PÚBLICO, contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato que haya sido creado o que se encuentre en posesión o bajo el control del Ministerio, así como, cualquier tipo de documentación financiada con los recursos del Estado, salvo las excepciones establecidas en la Ley.” (Las letras en mayúsculas puestas en color rojo en el portal, son originales del texto publicado)⁴⁶

El año 2017, PRODUCE publicó un “Informe semestral de evaluación de la política nacional en materia anticorrupción para el año 2017”⁴⁷ en el cual no se hace mención alguna de que el sector pesca forme parte de dichas políticas. Consultado al respecto con el especialista en planeamiento de la institución que suscribe dicho informe⁴⁸, sostuvo que los temas de pesca no forman parte del mismo debido a que ellos solo se refieren aquello que es dispuesto por el ente rector; que es la oficina Anticorrupción la que establece los lineamientos y se los envía a cada sector para definir las metas a programar semestralmente y, de acuerdo a esos lineamientos, puedan hacer los reportes de programación y ejecución. Puntualizó que para el año 2017 no ha habido indicación de formular reporte alguno, tampoco para el año 2016 porque los lineamientos son los mismos.

Con fecha 18 de octubre de 2016 en el Portal Institucional de PRODUCE se publicó que se fortalecerá la política de transparencia.⁴⁹ Asimismo, en el marco de la política de transparencia en el año 2016 hubo un acercamiento de este sector a Proética con la finalidad de trabajar los Protocolos e instrumentos Anticorrupción que postula dicha entidad en la gestión del Ministerio y todas sus dependencias. Sin embargo no se logró operacionalizar dichas acciones.

En caso de IMARPE, la mayoría de profesionales que laboran en dicha institución manejan investigación e información científica, que sirve para asesorar al Estado en su conjunto en la toma de decisiones respecto al uso racional de los recursos pesqueros. Consultado sobre el acceso oportuno a esta información, un ex funcionario del sector⁵⁰ sostuvo que la presentación de los resultados de las evaluaciones de las especies sometidas a pesquería debería ser pública y no debería remitirse solo directamente a PRODUCE. Sin embargo, eso no es así, pues IMARPE depende justamente de PRODUCE, ministerio que requiere de los informes y recomendaciones que debe emitir IMAR-

⁴⁶ Fuente: Portal Web Produce <http://www.produce.gob.pe/index.php/formularios-de-atencion-al-ciudadano/solicitud-de-acceso-a-la-informacion-publica>

⁴⁷ FUENTE <http://www.produce.gob.pe/images/stories/Repositorio/transparencia/politicas-nacionales/2017/primer-semester/Politica-Anticorruptcion.pdf>

⁴⁸ Entrevista telefónica realizada al especialista en planeamiento de la institución Sr. Juan Carlos Blas Falcón.

⁴⁹ Fuente página web Produce <http://www.produce.gob.pe/index.php/k2/noticias/item/82-produce-fortalecera-politica-de-transparencia-con-acuerdos-con-pro-etica-y-transparencia-internacional>

⁵⁰ Algunos entrevistados prefirieron la reserva y el entrevistado solicitó guardar confidencialidad sobre su identidad.

PE para por ejemplo levantar una veda. Esta falta de acceso oportuno a determinada información oficial que debería brindar IMARPE fue lo que sucedió cuando PRODUCE autorizó el inicio de la segunda temporada de pesca desde el 27 de noviembre de 2017 hasta agotar el recurso autorizado (Límite Máximo Total de Captura Permisible de la Zona Norte-Centro) por 1.49 millones de toneladas, estableciéndose que previamente se efectuaría la pesca exploratoria del recurso anchoveta y anchoveta blanca desde el 23 al 26 de noviembre a fin de contar con datos actualizados sobre la distribución de la anchoveta, su estructura por tallas y la incidencia de otras especies. No obstante, tres días después PRODUCE suspendió la extracción por 10 días. En el informe de Pesca Exploratoria remitido por el IMARPE a PRODUCE, se recomienda la operación Eureka, “que permita contar con información actualizada sobre la distribución y concentración de la anchoveta, que permita adoptar las medidas de ordenación pertinentes para continuar con el desarrollo de la segunda temporada de pesca 2017 de anchoveta en la región norte-centro”. Al filtrarse de manera tangencial la información a los medios de comunicación, algunos frentes políticos sostuvieron que “El informe del IMARPE se emitió en noviembre, pero los barcos salieron a pescar los primeros días de diciembre, por lo que era imposible que en tres semanas cambie la realidad de la biomasa, entonces esta temporada debió empezar en abril o mayo. Esto ha conllevado que la flota de embarcaciones de pesca industrial no llegue ni al 30% de su captura; si hubiesen estado en una capacidad normal habrían llegado al 60%.”⁵¹ Entre tanto se publicaron fotografías que mostraban gran cantidad de anchoveta juveniles que no alcanzaban la talla mínima de 12 cm⁵² sino que al tener entre 6 a 7 centímetros quedaban atrapadas en las redes de pesca, por lo que las denuncias⁵³ se centraban en la depredación que queda impune.⁵⁴ Este tipo de reserva en la información es explicada por nuestro entrevistado por la influencia castrense que existe en el sector⁵⁵ debido a “que por Ley de su creación, la Presidencia del Consejo Directivo del IMARPE está a cargo de un Oficial Almirante de la Marina de Guerra del Perú en situación de retiro⁵⁶, no siendo el único cargo que ocupan ex oficiales de dicha institución,⁵⁷ a ello se suma que también PRODUCE, tiene en funciones de Vice Ministerio y dirección a ex oficiales de la Marina de Guerra⁵⁸, lo cual no perjudica a la institución, pero teniendo en cuenta el carácter científico de la institución, se genera un escenario singular”.

⁵¹ Roberto Vieira, Congresista. Fuente: <http://rpp.pe/economia/economia/roberto-vieira-se-debio-empezar-pesca-de-anchoveta-en-abril-o-mayo-noticia-1098473>

⁵² Fuente <http://www.minam.gob.pe/educacion/wp-content/uploads/sites/20/2015/02/2.5.-PRODUCE-tallas-de-pesca.pdf>

⁵³ “Se confirma el fracaso de la pesca y lamentablemente 200 mil familias, entre pescadores, armadores, personas que prestan servicios al sector, por la incapacidad del ministro Pedro Olaechea, su viceministro Héctor Soldi y el responsable de Imarpe, que deben irse a su casa por el grave daño que han hecho al sector, han evidenciado un total desconocimiento al permitir malas prácticas, la cuota de extracción de anchoveta prácticamente han depredado nuestro mar y ahora estamos pagando las consecuencias.” Denuncia realizada por el congresista Vieira en diversos medios de comunicación <https://exitosanoticias.pe/roberto-vieira-depredacion-del-mar-afecta-200-mil-familias/>

⁵⁴ Diversos medios de prensa recabaron las declaraciones de algunos políticos que explicaban la situación de la pesca en diciembre pasado. <https://exitosanoticias.pe/roberto-vieira-depredacion-del-mar-afecta-200-mil-familias/>

⁵⁵ Algunos medios del sector ya han publicado al respecto <http://www.perupesquero.org/web/produce-convertido-en-pseuda-base-militar-excluye-a-profesionales-pesqueros/>

⁵⁶ Consejo Directivo IMARPE 2018. Fuente: página web Institucional PRODUCE http://www.imarpe.pe/imarpe/archivos/informes/imarpe_conse_directivo_2018.pdf

⁵⁷ Ley del Instituto del Mar del Perú – IMARPE DECRETO LEGISLATIVO N° 95 del 22.05.1981 Artículo 11.- La Presidencia del Consejo Directivo del IMARPE correrá a cargo de un Oficial Almirante de la Marina de Guerra del Perú, en situación de retiro cuyas funciones y atribuciones son las siguientes:

- Representar al Instituto en los actos oficiales ante las autoridades nacionales e internacionales, cuyas funciones tengan vinculación con el IMARPE;
- Ejercer la representación legal del IMARPE;
- Presidir las sesiones del Consejo Directivo y dirimir las votaciones, en caso de empate;
- Velar por el cumplimiento de la política y objetivos del IMARPE, aprobados por el Ministerio de Pesquería;
- Cumplir y hacer cumplir los acuerdos del Consejo Directivo; y
- Las demás que precise el Reglamento de Organización y Funciones del IMARPE.

⁵⁸ Resoluciones de designación del ViceMinistro de Pesquería Héctor Soldi y del señor José Humberto Romero Glenny, en el cargo de Director General de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción del Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura del Ministerio de la Producción. <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/designan-vice-ministro-de-pesqueria-resolucion-suprema-n-008-2016-produce-1410230-4/>

<http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/designan-director-general-de-la-direccion-general-de-supervi-resolucion-ministerial-n-066-2017-produce-1484337-1/>

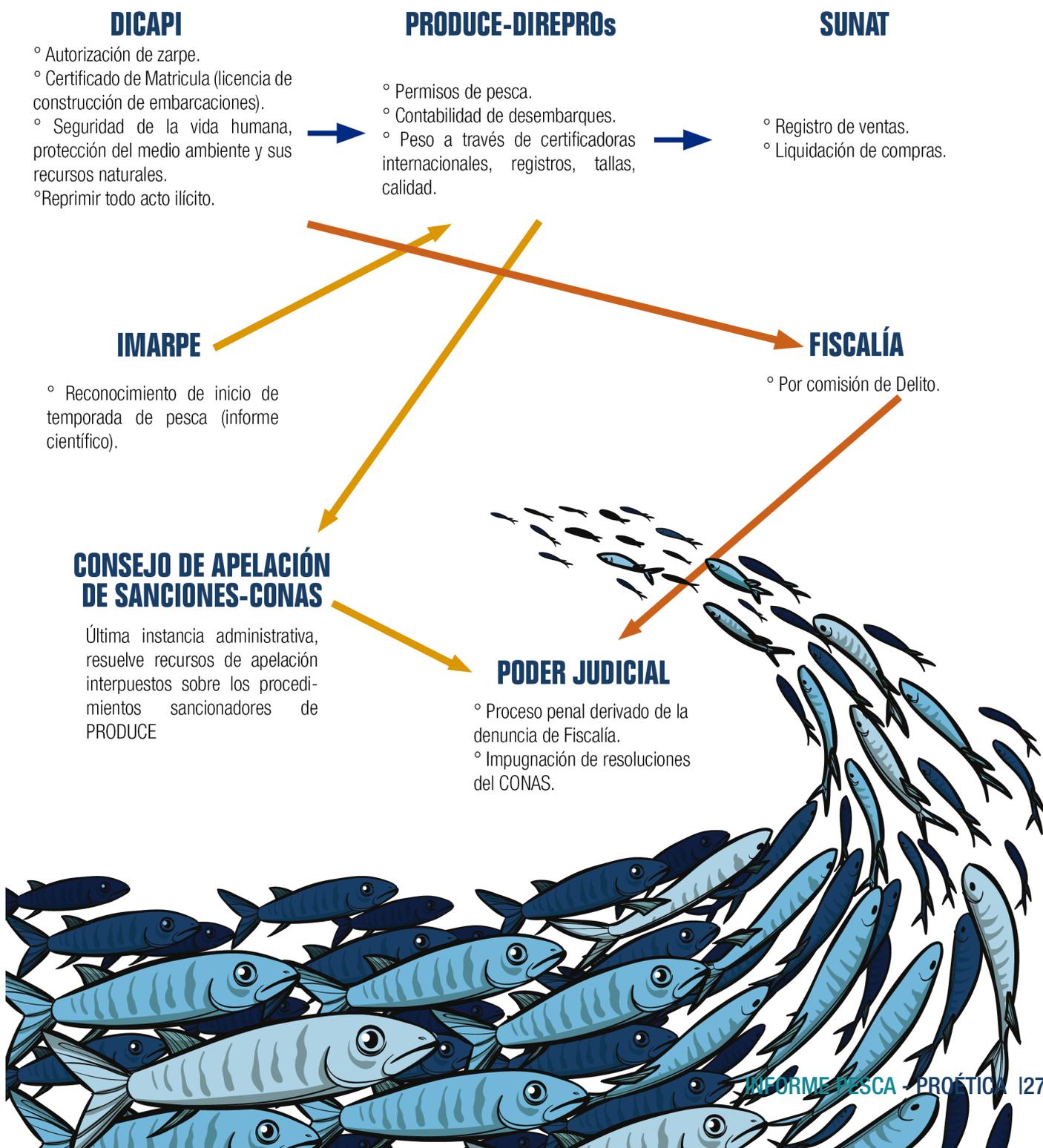
Conclusiones

Los Organismos del Sector pesquero cuentan con normatividad acerca de políticas de transparencia institucional. Sin embargo, no queda clara la existencia de un responsable o área responsable de la transparencia institucional, tanto en PRODUCE como en IMARPE, más aun cuando en el último Informe semestral de evaluación de la política nacional en materia anticorrupción de PRODUCE, como ente rector, el sector pesca no forma parte de dichas políticas; tampoco se recogen en dicho documento esfuerzos realizados por atender temas que la sociedad civil ha venido solicitando como publicar oportunamente información sensible. Se han efectuado anuncios respecto del inicio de alianzas sobre políticas de transparencia y anticorrupción con miembros de la sociedad civil, sin embargo no existe publicación que acredite que se hayan llegado a concretarse. Estos aspectos generan vulnerabilidades sobre la transparencia en el sector en lo referente al acceso oportuno la información sensible como el establecimiento de vedas, cuotas o la estimación de la biomasa. Pocos, siendo esta información sumamente técnica y científica, se reflejan esfuerzos por poner a disposición mecanismos para el mejor entendimiento de la ciudadanía, pues siendo espacios en los que pocos actores tienen posibilidad real de participar, se podría evitar la desinformación. La función que desarrolla IMARPE al emitir recomendaciones que sirven para asesorar al Estado en su conjunto en la toma de decisiones respecto al uso racional de los recursos pesqueros requeriría de un mayor fortalecimiento e independencia institucional.

II. Vulnerabilidad relacionada con los procedimientos que siguen el proceso de evolución de la pesca en sus etapas

I CUADRO N° 01 I

Principales competencias por organismos que intervienen en la actividad pesquera



Marco regulatorio

La norma que rige la actividad pesquera y acuícola es la Ley General de Pesca y su Reglamento, la cual promueve la conservación y sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos.

De conformidad con Ley Orgánica de la Marina de Guerra del Perú⁵⁹. La Dirección General de Capitanías y Guardacostas, DICAPI es el órgano que planea, norma, dirige y controla las actividades en los ámbitos marítimo, fluvial y lacustre del Territorio de la República; lo relativo trabajo marítimo y otras actividades afines; protección del medio acuático, sus recursos y riquezas; seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables; seguridad y vigilancia de Puertos y Muelles, así como, la represión del contrabando y de cualquier otra actividad ilícita en el ámbito de su jurisdicción. El Control de zarpe está a su cargo, por ello verifica que la embarcación cuente con permiso de pesca vigente y un límite máximo de captura por embarcación asignado; que se encuentre operativa y cumpla con las características técnicas requeridas; que el armador no tenga deudas pendientes de pago por derechos de pesca, Foncopes y aportes sociales; que el armador cuente con una póliza de seguro de vida a favor de los tripulantes, y que la embarcación se encuentre debidamente identificada de acuerdo con los requisitos establecidos por la autoridad marítima.⁶⁰

El marco legal que sustenta el ejercicio de las funciones, así como las competencias del Ministerio de la Producción PRODUCE está basado en el Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca; el reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, sus modificatorias y ampliatorias; la Ley N° 27460, Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura; y el Decreto Supremo N° 030-2001-PE, que aprueba el Reglamento de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura.

Por Ley el Instituto del Mar del Perú – IMARPE⁶¹ tiene por finalidad realizar investigaciones científicas y tecnológicas del mar y de las aguas continentales y de los recursos de ambos, con el objeto de lograr el racional aprovechamiento de los mismos; ejecuta actividades para determinar la abundancia y biomasa de especies (pelágicas, demersales y costeras) por medio de cruceros, en los que se realizan estudios sobre las especies objeto y su fauna acompañante; evalúa de manera indirecta los efectos de la pesca y otras actividades sobre los ecosistemas marinos. Las investigaciones ejecutadas por IMARPE están referidas a prospecciones/cruceros de evaluación de los recursos costeros. Para esto, usa como plataforma sus buques de investigación científica y reciben el apoyo de embarcaciones pesqueras particulares. Con la información obtenida se determina la distribución, concentración e índices cuantitativos periódicos de la abundancia de los recursos costeros que sustentan la pesquería. Los resultados permiten fortalecer los procedimientos de evaluación y diagnóstico de los stocks de recursos sometidos a la explotación pesquera.

⁵⁹ DECRETO LEGISLATIVO N° 438 <http://www4.congreso.gob.pe/historico/cjp/materiales/meduacion/DL438.pdf>

⁶⁰ Fuente: Estudio de Desempeño Ambiental del Minam <http://www.minam.gob.pe/esda/11-3-2-marco-legal-e-institucional-para-el-aprovechamiento-proteccion-y-conocimiento-del-recurso-acceso-a-los-recursos-zonas-exclusivas-concesiones-acuicolas-medidas-de-proteccion-del-recurso-cu/>

⁶¹ DECRETO LEGISLATIVO N° 95 http://www.imarpe.gob.pe/imarpe/archivos/informes/imarpe_ley_imarpe.pdf

El Consejo de Apelación de Sanciones - CONAS, es el órgano resolutorio que evalúa y resuelve en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos sancionadores del Ministerio de la Producción. Sus funciones son:

- Resolver los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones sancionadoras de este Ministerio.
- Declarar en segunda y última instancia administrativa, la nulidad y la rectificación de oficio de actos administrativos contenidos en los procedimientos sancionadores remitidos.
- Resolver los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones que resuelven las solicitudes de fraccionamiento y otros beneficios para el pago de multas.

La producción pesquera brinda ingresos por derechos de aprovechamiento a PRODUCE y mediante la recaudación de impuestos Impuesto General a las Ventas (IGV), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), Impuesto a la Renta (I_r), Todos los cuales son administrados por la Superintendencia de Administración Tributaria- SUNAT.⁶² La pesca en aguas jurisdiccionales peruanas, se lleva a cabo en virtud a lo dispuesto en el inciso c) del artículo 48° de la Ley General de Pesca, es decir, para la pesca de recursos de oportunidad, o altamente migratorios o aquellos otros subexplotados que determine el PRODUCE, mediante el pago de derechos por permiso de pesca. Los productos hidrobiológicos provenientes de la pesca efectuada en aguas jurisdiccionales peruanas que salen del territorio para ser consumidos en el exterior, se someten al régimen de exportación definitiva. El otorgamiento de los derechos para desarrollar la actividad pesquera y acuícola está tipificado en la Ley General de Pesca y su Reglamento. Sin embargo, el Ministerio de la Producción ha transferido algunas competencias a los gobiernos regionales para al desarrollo de la actividad pesquera artesanal, la acuicultura de subsistencia, la acuicultura de menor escala, la actividad de repoblamiento y el otorgamiento de los certificados ambientales para el desarrollo de estas actividades.

Las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental FEMA con competencia supranacional, fueron creadas para prevenir e investigar los delitos en materia ambiental, de manera que estas se desarrollen de forma dinámica y eficiente. Tiene como ejes principales de prevención y precautoriedad, así como el trabajo coordinado y estratégico con las demás instituciones públicas competentes. Las fiscalías especializadas tienen competencia para prevenir e investigar los delitos previstos en el Título XIII del Código Penal, asimismo como finalidad principal la defensa del medio ambiente y los recursos naturales, considerando que constituyen un derecho fundamental el tener u un ambien-

⁶² Decreto Ley N° 25977 - Ley General de Pesca.

- Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

- Decreto Legislativo N° 809 - Ley General de Aduanas.

- Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo aprobado por Decreto Supremo N° 055-99-EF modificado por la Ley N° 27153.

- Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por Decreto Supremo N° 054-99-EF y modificatorias.

- Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por el Decreto Supremo N° 122-94-EF y modificatorias.

te sano y saludable.⁶³

El Poder Judicial, Administra Justicia a través de sus órganos jurisdiccionales, con arreglo a la Constitución y a las leyes, garantizando la seguridad jurídica y la tutela jurisdiccional, para contribuir al estado de derecho, al mantenimiento de la paz social y al desarrollo nacional. Las denuncias que son formuladas por las Fiscalías son tramitadas a través de procesos judiciales en esta entidad.⁶⁴ Cuenta con una Comisión por la Justicia Ambiental desde 2017 y se encuentran en pleno proceso de articulación con otras instituciones.⁶⁵

Políticas regulatorias

En el Perú actualmente existe una serie de normativas elaboradas por instituciones del Estado que son actores directa o indirectamente en la actividad pesquera, sin embargo no se llega a consolidar un sistema de trazabilidad de la pesca que permita contribuir con la mejora de la gobernanza en el sector, la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos y la disminución de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Recientemente ha sido materia de pronunciamiento y análisis por parte de Produce⁶⁶ y la Sociedad Nacional de Pesquería⁶⁷, a fin de sumar esfuerzos para que se pueda hacer una fiscalización paso a paso ante métodos ilegales de desvío de la sobrepesca y descartes que van a la harina negra.

Casos

DICAPI realiza sus funciones en el marco de su jurisdicción y sanciona en base a su reglamento cuando registran embarcaciones que infringen las normas de seguridad o permisos, pero no interviene si se pescan especies no reguladas o si no tienen la talla necesaria, porque no es su función. En entrevista realizada al Vicealmirante Manuel Santiago Vascones Morey, Director General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú, este explicó que, por ejemplo, en caso de que el patrón de la embarcación estuviere cometiendo un ilícito, por ejemplo contrabando, trata de personas, etc., la autoridad que debe actuar es la Fiscalía Penal. Sin embargo, usualmente no hay un Fiscal la embarcación de DICAPI, por lo que proceden a inmovilizar la embarcación intervenida, tomar el parte, se lleva a la policía del lugar que dará parte a al Fiscal, y ahí termina la función de DICAPI. Aclara que no es que se desentiendan del tema, sino que no pueden ir más allá de sus funciones, pues es un tema de responsabilidad y funciones de cada institución “Lo ideal es que se embarque la policía y el fiscal, pero eso ya no depende de su institución” manifestó el jefe de dicha institución. No existiría un plan previo para coordinar acciones en el día a día, salvo cuando se realizan operativos. Y viceversa, la Fiscalía no puede actuar sin esa intervención previa de DICAPI, pues además de no contar con la logística necesaria, tampoco toma conocimiento de los hechos

⁶³ Fuente: Portal Web del Ministerio Público <https://portal.mpfj.gob.pe/fema/home.php#>

⁶⁴ Fuente: Portal Web del Poder Judicial <https://aplicativo.pj.gob.pe/psep/>

⁶⁵ Fuente: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuprema/s_cortes_suprema_home/as_inicio/as_enlaces_destacados/as_imagen_prensa/as_notas_noticias/2018/cs_n-pacto-madre-de-dios-10012018

⁶⁶ Fuente <https://gestion.pe/economia/produce-prepara-programa-seguimiento-trazabilidad-anchoveta-142527>

⁶⁷ Fuente <http://cedepesca.net/presidenta-de-snp-expone-sobre-programa-de-mejora-de-la-anchoveta-en-eeuu/>

delictivos que ocurren en el mar pues solo participa en las intervenciones con DICAPI cuando se realizan operativos, no es un plan de actuación cotidiano.

En el caso de IMARPE, los científicos al efectuar sus trabajos pueden constatar efectivamente la existencia de embarcaciones que se encuentran faenando sin licencia o en áreas no permitidas, sin embargo, no pueden ir más allá de sus atribuciones científicas así que no pueden intervenir, y como tampoco hay un esquema de trabajo interinstitucional en conjunto, solo lo registran en su bitácora, pero sin trascendencia para efectos de la lucha contra la pesca INDNR.

En el caso del Poder Judicial, se obtuvo información a través de la Secretaria Técnica de la Comisión por la Justicia Ambiental, aún no se cuenta con una base de datos que permita tener un estadística de procesos referidos a temas de pesca en general y menos de pesca INDNR, que los casos que llegan al poder judicial son los que provienen de denuncias realizadas por la fiscalía o por impugnación de resoluciones que emite PRODUCE, pero que no existe información disgregada sobre pesca INDNR. En entrevista realizada a la Juez Suprema Elvia Barrios, magistrada integrante de la Comisión por la Justicia Ambiental, informó que actualmente no existen jueces con especialización en materia pesquera, ni tampoco juzgados que de manera especializada resuelvan este tema. Sostuvo sin embargo existen esfuerzos en la lucha contra las actividades ilegales extractivas, creándose juzgados especializados en regiones como Madre de Dios por el tema de minería ilegal, que son acciones que se están llevando a cabo con mayor énfasis desde 2017 y se encuentran en pleno proceso de articulación con otras instituciones.

Entrevistado el Director General de la Dirección General de Supervisión y Fiscalización y Sanción de PRODUCE, José Romero Glenny sostuvo que actualmente vienen actuando en alianza con FAO, ya que en setiembre de 2017, Perú ratificó el Acuerdo Internacional de Erradicación de la Pesca Ilegal evitar la pesca INDNR por el que Perú se compromete a cooperar con la comunidad internacional para implementar medidas prácticas de vigilancia, monitoreo y control que aseguran la procedencia legal de los productos pesqueros y garantizar la gestión sostenible y conservación del mar, por esa razón PRODUCE viene realizando una serie de acercamientos articulando con tres instituciones: DICAPI, Cancillería y SUNAT implicados dentro del control de la pesca INDNR, y se están realizando talleres con inspectores a fin de capacitarlos acerca de los alcances de la pesca INDNR.⁶⁸

⁶⁸ Explicó además que su gestión recién data de hace menos de un año y que se están realizando todos los esfuerzos.

Conclusiones

La gobernanza pesquera actualmente está presente en las normas de las instituciones públicas, sin embargo aún no se ha logrado concretar una estrategia intersectorial ni se llega a consolidar un sistema de trazabilidad de la pesca que permita contribuir con la mejora de la gobernanza en el sector, la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos y la disminución de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Las instituciones involucradas cumplen su función dentro del marco de su Reglamento de Organización y Funciones. Las coordinaciones interinstitucionales a menudo se mencionan, pero en los hechos no es posible verificar, cuantificar ni evaluar su grado de éxito, con lo que la lucha contra la pesca INDNR se diluye entre los esfuerzos individuales de cada sector.

III. Vulnerabilidad relacionada a las debilidades de gobernanza normativa respecto de la pesca INDNR

Marco regulatorio

Al cierre de la investigación nuestro país no cuenta con legislación interna específica para combatir la pesca INDNR. La mayor proporción de pesca ilegal es realizada por embarcaciones que operan fuera de la jurisdicción nacional, sea en altamar o en las zonas económicas exclusivas. En Perú con frecuencia se leen o escuchan denuncias sobre embarcaciones extranjeras que ingresan a nuestras 200 millas sin autorización, para extraer ilegalmente recursos como el atún o la pota. Sin embargo, nuestro marco normativo no establece medidas concretas para enfrentar el problema.⁶⁹

Políticas regulatorias en materia normativa

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (SDGs por sus siglas en inglés), metas del Objetivo 14, exige a los Estados miembros el compromiso de reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas, y aplicar planes de gestión con fundamento científico a fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible, al menos alcanzando niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible de acuerdo con sus características biológicas.⁷⁰

Recientemente el Perú ha ratificado el “Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del

⁷⁰ Fuente: ONU <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/category/sustainable-consumption-and-production/>

Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada”⁷¹, primer tratado internacional jurídicamente vinculante que se centra específicamente en el problema de la pesca ilegal.

Estas medidas vendrían a completar la escasa legislación de control que hoy se aplican tanto a las embarcaciones pesqueras extranjeras como a las embarcaciones nacionales que incurren en la explotación pesquera excesiva, pesca ilegal y las prácticas pesqueras destructivas.

Casos

El año 2016 PRODUCE estableció medidas para fortalecer el control y vigilancia de la actividad extractiva para la conservación y aprovechamiento sostenible del recurso anchoveta⁷²; sin embargo por dicha norma se dejó de sancionar la pesca de juveniles y actualmente pescar el 100% de juveniles ya no constituye infracción si es que se comunica al Ministerio de la Producción para que proceda a cerrar la zona de manera preventiva. La captura de juveniles resulta una pérdida económica significativa y pone en riesgo la recuperación de stock. Esto depende de la magnitud de la pesca, así como de las condiciones oceanográficas, pero es probable que no sea sostenible como medida de manejo si es que los porcentajes de juveniles en el stock son muy elevados.

No multar a las embarcaciones que comunicasen que estaban pescando juveniles por encima del máximo permitido, surgió como estrategia legal para evitar los incentivos perversos que fueron la regla en el pasado, ya que por años diversas embarcaciones no reportaban la presencia de juveniles y descartaban la pesca en alta mar cuando había mayor incidencia de juveniles de las que permitía la ley para no recibir una sanción una vez que llegasen a puerto. Esta situación comenzó a cambiar con el Decreto Supremo 008-2012-Produce del 4 de diciembre de 2012.⁷³ Esta norma dispuso la obligación de los titulares de los permisos, sus patrones y/o tripulación de informar con la celeridad del caso a las autoridades competentes, la zona en la que se hubieran extraído ejemplares en tallas menores; para facilitar la declaración de suspensión de las actividades extractivas en la zona o veda, de manera oportuna. Así también, dicha norma establece la prohibición de realizar el descarte de recursos hidrobiológicos en el mar, bajo apereamiento de iniciarse un procedimiento administrativo sancionador y consiguiente aplicación de una multa o suspensión del permiso de pesca.

Casi un año después se aprobó el Decreto Supremo 009-2013-Produce⁷⁴ que a efectos de disminuir la captura de ejemplares en tallas o pesos menores a los autorizados incorporó la figura de la “suspensión preventiva de la actividad extractiva”, por un plazo no mayor a 48 horas, en caso se hubiera detectado la captura de recursos hidrobiológicos en tallas o pesos menores a los permitidos en una determinada zona de pesca. Asi-

⁷¹ Fuente: <https://www.efe.com/efe/america/economia/peru-ratifica-el-acuerdo-internacional-para-prevenir-y-eliminar-la-pesca-ilegal/20000011-3393768#>

⁷² Fuente: el Decreto Supremo 024-2016-Produce

⁷³ Fuente: <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/dan-por-terminada-la-segunda-temporada-de-pesca-2017-en-la-z-resolucion-ministerial-n-028-2018-produce-1609585-1/>

⁷⁴ Fuente: <http://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-modifica-el-reglamento-de-la-ley-general-decreto-supremo-n-009-2013-produce-1008078-2>

mismo, su Art. 3° establece la “obligación de comunicar presencia de juveniles y pesca incidental” de manera más expresa y benévola para aquellos pescadores infractores.

Estas normas cambiaron las reglas. Antes las embarcaciones pesqueras infractoras eran sancionadas por extraer juveniles en porcentajes superiores al permitido. Con esta nueva regulación no solo no se les sancionaba si comunicaban la presencia de juveniles en determinadas zonas de pesca, sino que además, al hacerlo antes de que PRODUCE disponga la correspondiente suspensión preventiva, se les permitía capturar un 10% adicional de juveniles.⁷⁵

Posteriormente, en noviembre de 2016 se emitió el Decreto Supremo 024-2016-Produce⁷⁶ con el objeto de proteger la biomasa anchovetera mediante la eliminación de la práctica del descarte en el mar. Asimismo, se buscaba obtener información oportuna proporcionada por los titulares de permisos de pesca y la introducción progresiva de medios automatizados de control y vigilancia de la actividad extractiva. Sin embargo, esta norma trajo como consecuencia que ya no se establecieran límites de captura de juveniles a los pescadores, siempre y cuando reportaran a través de la bitácora electrónica⁷⁷ a fin de poder disponer inmediatamente la suspensión preventiva de la actividad extractiva, esta vez, por un plazo máximo de 5 días en la zona donde se haya registrado la incidencia de juveniles.

En este escenario legal, el Proyecto de Ley 2255/2017-CR busca dejar sin efecto el Decreto Supremo 024-2016-Produce, actualmente se encuentra en la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República, desde el 19 de diciembre de 2017,⁷⁸ a la espera de su revisión y dictamen, a fin de ser debatida en el pleno del congreso para su aprobación, entre otros fundamentos, porque habría obtenido un efecto inverso al deseado, requiriéndose de normas que salvaguarden el recurso hidrobiológico y desarrolle su extracción de manera sostenible; ya que por un lado, al no existir límites de captura de juveniles de anchoveta y al no aplicarse sanciones a los pescadores infractores, lo que se ha generado es que exista un aprovechamiento de juveniles de manera “intencionada”; y por otro lado, las suspensiones preventivas han sido efectivas, ayudando a proteger una biomasa estimada de 59.882 toneladas de anchoveta juvenil.⁷⁹

Otro problema referido a la gobernanza normativa es el que expuso la Sociedad Nacional de Pesquería en entrevista realizada a su presidenta, Elena Conterno, quien sostuvo que gran parte del problema de la pesca INDNR en el Perú es la que realizan los pescadores artesanales, que vienen utilizando el marco normativo para pescar especies que no están autorizadas con el pretexto del consumo humano. Sostuvo que si se pesca para consumo humano se deberían poner los productos en los terminales pesqueros, y tener capacidad instalada para su debida conservación para el consumo humano, pero

⁷⁵ Fuente: Actualidad Ambiental <http://www.actualidadambiental.pe/?p=48534>

⁷⁶ Fuente <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-establece-medidas-para-fortalecer-el-con-decreto-supremo-n-024-2016-produce-1453690-4/>

⁷⁷ Dispositivo electrónico que registra y transmite la información de la pesca y que se incorporó por primera vez en esta segunda temporada de pesca de anchoveta.

⁷⁸ Fuente http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0225520171213.pdf

⁷⁹ Fuente http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0225520171213.pdf

no es así, lo que sucede en la realidad es que la pesca realizada por las embarcaciones artesanales a quienes la norma no les establece límites, son llevadas a las harineras.

Añadió que dicho gremio empresarial afronta además diversos procesos judiciales, sobre todo acciones de amparo y medidas cautelares que concede el Poder Judicial, a algunos “pescadores artesanales” que no lo son y han optado la vía judicial para solicitar que se les otorgue permiso de pesca para embarcaciones de 353.55 m³ de capacidad de bodega para la extracción de anchoveta y sardina para el consumo humano indirecto; y, con ello ejercer el derecho de realizar faenas de pesca en todo el litoral peruano, lo cual ha sido concedido por el Poder Judicial aun cuando existe resolución de PRODUCE que les deniega estas autorizaciones. Menciona como caso emblemático uno por el cual desde el año 2006, en el Exp. N° 154-2006-MC, el Juzgado Civil de Paita - Piura, concedió medida cautelar a favor de la empresa demandante disponiendo la operatividad y zarpe de la embarcación pesquera “Doña Licha II” autorizando que desempeñe labores de pesca de los recursos hidrobiológicos de anchoveta y sardina con destino para el consumo humano indirecto, fijando como contracautela caución juratoria en la suma de cien mil nuevos soles. En virtud a dicha resolución de Amparo, la citada embarcación continúa faenando en contra de lo dispuesto por PRODUCE, valiéndose de una serie de recursos, medidas cautelares, amparos constitucionales, nulidades etc., que vienen siendo aceptadas por y el Poder judicial y así durante más de 11 años vienen operando al margen de la ley en virtud a fallos judiciales. Actualmente el proceso está en trámite. Añadió que “los magistrados del Poder Judicial conocen perfectamente la trascendencia de este tipo de pesca, sin embargo, su actuar judicial no se condice con ello”.

Entrevistada la periodista Milagros Salazar acerca de su investigación “expediente del Poder: La amnistía Pesquera “explica los alcances de algunas normas y dispositivos, entre ellos la Ley 30230, conocida como “paquetazo ambiental” en cuyo artículo 19° se dispuso la reducción de las multas impuestas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) con la finalidad de promover la inversión privada, en especial en el sector extractivo. Desde el año 2014 y durante casi 3 años se limitó la función sancionadora de OEFA⁸⁰. Más de 200 casos de la industria pesquera peruana, dedicadas fundamentalmente a la producción de harina de pescado para exportar a Asia, resultaron beneficiadas debido al congelamiento de las multas que fueron reemplazadas por medidas correctivas que en muchos casos resultan insuficientes para lograr disuadir a las empresas infractoras.⁸¹

Estos hechos se relacionan con la pesca INDNR debido a que las pesqueras favorecidas con la Ley N° 30230, encabezaron el ranking de las empresas que sub-reportaban miles de toneladas de anchoveta en las balanzas instaladas dentro de sus plantas harineras y que debían ser fiscalizadas por los inspectores del Estado. Una investigación realizada por IDL-Reporteros⁸² reveló que existía una enorme diferencia entre la cantidad de pescado que los patrones de los barcos reportaban en los muelles a los inspectores y la cantidad que finalmente se registraban en las balanzas. Esta discrepancia tenía un peso millonario. “Si el pesaje no es correcto, ello significaba un menor pago de derechos de pesca al Estado

⁸⁰ La Ley 30230 fue derogada en abril de 2017 <http://www.actualidadambiental.pe/?p=44403>.

⁸¹ Entrevista realizada en octubre de 2017 a Milagros Salazar, periodista de investigación de Convoca reporteros, quien en su investigación “expediente del Poder: La amnistía Pesquera” explica el estudio de expedientes realizados y consigna la lista de las compañías pesqueras más favorecidas en la primera instancia de OEFA y que son las que dominan el mercado: Tecnología de Alimentos S.A. (TASA), Corporación Pesquera Inca S.A.C. (Copeinca), CFG Investment S.A.C., Pesquera Exalmar S.A.A (que tiene como directora a la conocida abogada Cecilia Blume y tuvo en su directorio al presidente Pedro Pablo Kuczynski), Pesquera Hayduk S.A. y Pesquera Centinela S.A.C., mientras que en la segunda instancia figuran Austral Group S.A.A. y Compañía Pesquera del Pacífico Centro S.A. <http://convoca.pe/especiales/juegosdel poder/la-amnistia-pesquera>

⁸² Fuente IDL -Reporteros <https://idl-reporteros.pe/como-se-esfuman-100-millones-en-pescado/>

y a los pescadores, que cobran por tonelada pesada; la cantidad de anchoveta que se “esfumaba” de las balanzas de las plantas equivalía a unos 100 millones de dólares si se comparaba los registros de pesca declarada y pesada en la segunda temporada de pesca de 2009 y las dos temporadas de 2010”, puntualizaron.⁸³

Para Francisco Durand, profesor principal de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en su libro: Cuando el poder extractivo captura El Estado: Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú; el caso de las élites económicas modernas, las corporaciones (forma empresarial que se universaliza con la globalización económica), diversos estudios coinciden en argumentar que el tamaño de las unidades productivas y los intereses en generar rentas están detrás del fenómeno de captura.⁸⁴ “Existe una causa recíproca entre tamaño e influencia de la firma que condiciona las decisiones debido a que la gran empresa o corporación cuenta con mayores recursos, mejores redes y más capacidades administrativas y soportes organizativos. La presión de los intereses especiales es más persuasiva; por lo tanto, son los ganadores del juego de poder, por ello las regulaciones se aprueban solo para el beneficio de las grandes firmas”.⁸⁵

Conclusiones

Perú no cuenta con un sistema legislación interna específica para combatir la pesca IND-NR. Se vienen promulgando y derogando normas legales conforme a los resultados de las temporadas de pesca, cambiando las que son incumplidas en lugar de implementar, llevar a cabo y fortalecer el control y vigilancia de la actividad extractiva para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos. Tampoco se cuenta con una estrategia de toma de decisiones es de carácter intersectorial y multisectorial, involucrando sectores responsables de la industria pesquera y pesca artesanal, del medio ambiente, de la planificación estratégica; multinivel entre el Gobierno central y Gobiernos Regionales, y multiactor haciendo participes a los actores impactados con la actividad, poblaciones locales, sector privado, con mejora de los procedimientos que conduzcan a adoptar medidas de prevención, corrección, sanción, orientadas a desincentivar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada - INDNR en el Perú, que optimice y articule las acciones en solitario de las instituciones que intervienen de forma directa o indirecta en el desarrollo de toda la cadena de la actividad pesquera.

El delito de pesca ilegal no se encuentra tipificado como tal dentro del ordenamiento penal nacional, como sí existe en el caso de la minería ilegal⁸⁶, a fin sancionar efectivamente a quienes incurren en dicho ilícito.

⁸³ En una ampliación del período de análisis como parte de un trabajo colaborativo con el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ), la enorme diferencia de cantidad de anchoveta, por la que no cobraba el Estado ni los pescadores, llegaba a tener un valor que bordeaba los 200 millones de dólares. Fuente IDL- REPORTEROS <https://idl-reporteros.pe/balanzas-con-truco/>

⁸⁴ Convoca, periodismo de investigación, realizó una investigación acerca de cómo y quienes intervinieron en la dación del “paquetazo ambiental” <http://convoca.pe/especiales/juegosdel poder/como-se-hace-una-ley>

⁸⁵ Fuente : Francisco Durand es profesor principal de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en su libro: Cuando el poder extractivo captura El Estado LOBBIES, PUERTAS GIRATORIAS Y PAQUETAZO AMBIENTAL EN PERÚ, http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_1310.pdf

⁸⁶ CODIGO PENAL Artículo 307-A.- Delito de minería ilegal El que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otro acto similar de recursos minerales metálicos y no metálicos sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente y sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años y con cien a seiscientos días-multa.

Normas como la Ley 30230⁸⁷, conocida como “Paquetazo Ambiental” son percibidas como dictadas bajo condiciones de influencia de intereses privados, coordinadas a través de lobbies con el Poder Ejecutivo y Legislativo, debido a que limitan la fiscalización tributaria y ambiental del Estado y el rol de otras entidades públicas importantes para la rendición de cuentas,⁸⁸ genera vulnerabilidades de debilitamiento en organismo encargado de fiscalizar el cumplimiento de los compromisos ambientales y la percepción de que obedecen a actos de corrupción entendida como el abuso del poder delegado para beneficio de un grupo en perjuicio de los demás, lo que a su vez debilita el sistema legal, la lucha eficaz contra la pesca INDNR y la institucionalidad del sector pesquero.

La misma pena será aplicada al que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otro acto similar de recursos minerales metálicos y no metálicos que se encuentre fuera del proceso de formalización, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente y sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental.

Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad, no mayor de tres o con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas

“Artículo 307-B.- Formas agravadas”

La pena será no menor de ocho años ni mayor de diez años y con trescientos a mil días-multa, cuando el delito previsto en el anterior artículo se comete en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. En zonas no permitidas para el desarrollo de actividad minera.
2. En áreas naturales protegidas, o en tierras de comunidades nativas, campesinas o indígenas.
3. Utilizando dragas, artefactos u otros instrumentos similares.
4. Si el agente emplea instrumentos u objetos capaces de poner en peligro la vida, la salud o el patrimonio de las personas.
5. Si se afecta sistemas de irrigación o aguas destinados al consumo humano.
6. Si el agente se aprovecha de su condición de funcionario o servidor público.
7. Si el agente emplea para la comisión del delito a menores de edad u otra persona inimputable.” (*)

“Artículo 307-C.- Delito de financiamiento de la minería ilegal”

El que financia la comisión de los delitos previstos en los artículos 307-A o sus formas agravadas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de doce años y con cien a seiscientos días-multa.” (*)

“Artículo 307-D.- Delito de obstaculización de la fiscalización administrativa”

El que obstaculiza o impide la actividad de evaluación, control y fiscalización de la autoridad administrativa relacionada con la minería ilegal, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cuatro años ni mayor de ocho años.” (*)

“Artículo 307-E.- Actos preparatorios de minería ilegal”

El que adquiere, vende, distribuye, comercializa, transporta, importa, posee o almacena insumos o maquinarias destinadas a la comisión de los delitos de minería ilegal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa.

“Artículo 307-E.- Tráfico ilícito de insumos químicos y maquinarias destinados a minería ilegal”

El que, infringiendo las leyes y reglamentos, adquiere, vende, distribuye, comercializa, transporta, importa, posee o almacena insumos químicos, con el propósito de destinar dichos bienes a la comisión de los delitos de minería ilegal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa.

El que adquiere, vende, arrienda, transfiere o cede en uso bajo cualquier título, distribuye, comercializa, transporta, importa, posee o almacena maquinarias, a sabiendas de que serán destinadas a la comisión de los delitos de minería ilegal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa.”

“Artículo 307-F.- Inhabilitación”

El agente de los delitos previstos en los artículos 307-A, 307-B, 307-C, 307-D y 307-E, será además sancionado, de conformidad con el artículo 36, inciso 4, con la pena de inhabilitación para obtener, a nombre propio o a través de terceros, concesiones mineras, de labor general, de beneficio o transporte de minerales metálicos o no metálicos, así como para su comercialización, por un período igual al de la pena principal”.

CONCORDANCIAS CON EL TLC PERÚ - ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

⁸⁷ Derogada después de casi 3 años de aplicación en abril de 2017 <http://www.actualidadambiental.pe/?p=44403>

⁸⁸ Antes del contexto de la Ley 30230 lo que se hacía era iniciar un procedimiento sancionador, si se determinaba que efectivamente había responsabilidad por parte del administrado y que, efectivamente, se había incurrido en una infracción, lo que correspondía era aplicar es una multa y una medida correctiva. A la fecha, en caso la supervisión dé cuenta de alguna infracción, lo que se hace es iniciar el procedimiento sancionador, sin embargo, la consecuencia frente a la infracción es una medida correctiva cuyo cumplimiento da por concluido el procedimiento sancionador. Fuente: Servindi <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/10/11/2016/oeffa-reconoce-impacto-nocivo-de-la-ley-del-paquetazo-ambiental-falta>

IV. Mecanismo de control

Marco regulatorio

- Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas.⁸⁹
- Decreto Legislativo N° 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, que establece que PRODUCE es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero y acuícola, es competente de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en materia de pesquería artesanal, promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción.

El numeral 7.2 del artículo 7 de la precitada Ley dispone que el Ministerio de la Producción tiene como funciones, entre otras, cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad fiscalizadora, sancionadora y de ejecución coactiva correspondiente y que para estos efectos podrá dictar las medidas cautelares y correctivas correspondientes.

Artículo 2 del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, establece que los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú son patrimonio de la Nación y que corresponde al Estado regular su manejo integral y la explotación racional, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional.

- Decreto Supremo N° 016-2007- PRODUCE se aprobó el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC), el cual regula los procedimientos de inspección y las sanciones a aplicarse en virtud de la potestad sancionadora del Ministerio de la Producción y a través del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE se aprobó el Texto Único Ordenado del referido Reglamento.
- Decreto Legislativo N° 1272 se ha modificado la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, entre otras disposiciones, las referidas al procedimiento administrativo sancionador, y asimismo se ha incorporado la actividad de fiscalización.

⁸⁹ Fuente <http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/rm163-2017-produce.pdf>

Políticas regulatorias sobre mecanismo de control

El sector pesquero es sumamente especializado y técnico, el Estado cuenta para ello con la asesoría del IMARPE donde vienen trabajando los principales especialistas de biología marina y oceanografía del Perú en los últimos cincuenta años y se han formado vínculos de cooperación con las instituciones más prestigiosas de la investigación científica marina del mundo en las disciplinas que conforman su campo de estudio (biología marina, oceanografía y tecnología pesquera).

A través de la FEMA – Fiscalía Especializada en Materia Ambiental y la Secretaria Técnica de la Comisión por la Justicia Ambiental del Poder Judicial se vienen realizando esfuerzos dirigidos a la capacitación de fiscales y jueces en materia ambiental, sobre el impacto económico y social de la pesca ilegal, la trascendencia de la pesca INDNR en nuestro país y la necesidad de cerrar el círculo con las sanciones penales para combatir esta actividad ilegal.

Existe una serie de normativas elaboradas por instituciones del Estado que no llegan a consolidar un sistema de mecanismos de control, además el sistema legal, como se ha indicado precedentemente, no se tiene individualizado el delito de pesca INDNR, como sí se ha hecho para la lucha contra la Minería Ilegal.

Casos

En entrevista realizada bajo confidencialidad a un funcionario del sector, este ejemplificó la relación costo-beneficio de las sanciones que se judicializan con lo sucedido en una audiencia en la Corte del Santa, donde se revisaba en apelación una sanción contra una embarcación dedicada a la pesca artesanal: “En audiencia donde debía informar el abogado de la parte demandada, el patrón de la nave le preguntó a cuanto ascendía la multa impuesta, a lo que el letrado le respondió que ascendía a S/.30,0000 soles. La respuesta del empresario fue contundente: Entonces has llevado mal este juicio, debiste pagar la multa, yo saco en un día más de S/.100,000 soles, paga no más la multa que estoy dejando de ganar”.

El impacto económico de la pesca ilegal que a nivel global es enorme, se estima que sustrae 26 millones de toneladas al año, valoradas en aproximadamente 23 mil millones de dólares, lo que equivale aproximadamente al 15% de la producción mundial registrada. Tiene implicancia en América Latina y el Caribe, ya que más de 2.5 millones de pescadores dependen directamente de la pesca; en el Perú esta actividad, según datos de la FAO, constituye el principal medio de vida más de 300 000 hombres y mujeres.⁹⁰

⁹⁰ Fuente FAO <http://www.fao.org/peru/noticias/detail-events/es/c/1040396/>

La pesca INDNR es un problema mundial que agota los recursos marinos, destruye los hábitats, perjudica a los pescadores legales y a las comunidades costeras, y afecta los medios de vida y el empleo en el sector.

Entrevistada Nelly Luna, periodista de investigación de Ojo Público, sostuvo que cada tonelada de harina y aceite de pescado que se produce con anchoveta peruana se cotiza hoy a US\$ 1.700 en el extranjero. Su alta rentabilidad es aprovechada por la pesca ilegal, delito que el Estado ha intentado frenar con multas que equivalen al 60% del valor de este millonario producto, pero los infractores encuentran la forma de apelar y trabar las sanciones. Pese a ello, el Ministerio de la Producción está proponiendo reducir estos montos porque no las considera justa para los empresarios y armadores.⁹¹

Sostuvo además que el actual Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras (RISPAC) fija las multas multiplicando las toneladas de pescado ilegal incautado por el valor que el Ministerio de la Producción asignó a cada especie marina, el año 2012. Cada tonelada de anchoveta destinada a convertirse en harina o aceite está valorizada en 0.20 de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT), unos 810 soles al cambio del año pasado. Se requieren cuatro toneladas de anchoveta para obtener una de harina, por lo que la multa respecto al producto final bordea hoy los 3.240 soles. A fines del año 2017 venció el RISPAC y Produce ya ha puesto en consulta la nueva versión de la norma para su pronta promulgación, pero esta incluye una forma más benigna de calcular las multas. “[Las multas] son, en algunos casos, bastante altas o desproporcionadas; afectan tremendamente la economía de los administrados [empresas y armadores]. El nuevo RISPAC contempla sanciones más claras, medidas en la parte pecuniarias, que permitan al administrado hacer un mea culpa”, dijo José Romero Glenny, director de Supervisión, Fiscalización y Sanción de Produce, en entrevista con Ojo Público.⁹²

Produce entre el 2013 y el 2017 se realizó 14.179 decomisos a embarcaciones que extrajeron recursos marinos ilegalmente, logrando recuperar 257 mil toneladas, que equivale al 6,6% de la pesca declarada el año pasado en todo el país. Por todo este cargamento se debieron aplicar multas que fluctúan entre los S/30 millones, si lo incautado era anchoveta para la pesca artesanal –que tiene el valor más bajo de todos los recursos hidrobiológicos registrados por Produce–, y S/203 millones si se trataba de anchoveta para la producción de harina de pescado. Sin embargo, las estadísticas enviadas por la Dirección de Supervisión, Fiscalización y Sanción de Produce revelan que en el mismo periodo (2013 – 2017) se formalizó la sanción solo al 4% de los operativos que implicaron el decomiso de especies. Apenas 559 casos de flagrante pesca ilegal se plasmaron en resoluciones directorales que obligan a los infractores a pagar multas por un total de S/78 millones.⁹³

⁹¹ Entrevista realizada en noviembre 2017, donde compartió además su investigación sobre el sector pesquero <https://ojo-publico.com/500/multas-para-la-pesca-ilegal-de-anchoveta-se-reduciran-hasta-un-95>

⁹² Fuente: OJO PUBLICO <https://ojo-publico.com/500/multas-para-la-pesca-ilegal-de-anchoveta-se-reduciran-hasta-un-95>

⁹³ Fuente: OJO PUBLICO <https://ojo-publico.com/500/multas-para-la-pesca-ilegal-de-anchoveta-se-reduciran-hasta-un-95>

Conclusiones

El sector pesquero es sumamente especializado y técnico. El estado cuenta con el IMARPE que brinda asesoría en cuanto a biología marina y oceanografía del Perú.

Por ello los actores del sector justicia que también cumplen un rol fundamental en la lucha contra la pesca INDNR deben encontrarse debidamente capacitados y especializados, conocer datos y la implicancia de la pesca INDNR para así emitir fallos y sanciones acorde con el perjuicio y la magnitud del delito que significa esta práctica ilícita. Los fallos o sanciones que emite el sector justicia no deben constituirse en un incentivo perverso donde “delinquir sea más barato que cumplir con la ley”.

La trascendencia de la pesca INDNR es nuestro país requiere que al cerrar el círculo con las sanciones penales para combatir esta actividad ilegal, se encuentren a los administradores de justicia con un conocimiento especializado en el impacto económico de la pesca ilegal, conociendo datos regionales actualizados a fin de que las penas impuestas sean realmente desalentadoras.

Perú es un país clave para el cuidado de los recursos marinos y pesqueros y la lucha contra la pesca ilegal pues es el principal productor de pescado a escala continental, y uno de los mayores del mundo, por ello es fundamental conocer los alcances de los acuerdos internacionales, como “Acuerdo sobre medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada” que significa un compromiso frontal en la lucha contra la pesca INDNR.⁹⁴

⁹⁴ Fuente <https://www.efe.com/efe/america/economia/peru-ratifica-el-acuerdo-internacional-para-prevenir-y-eliminar-la-pesca-ilegal/20000011-3393768#>

BUENAS PRÁCTICAS Y CASOS DE ÉXITO

Implementación de la Bitácora Electrónica

El año 2016 se pudo apreciar el esfuerzo de algunos actores involucrados en la lucha contra la pesca INDNR, un ejemplo de ello es la implementación por parte de PRODUCE de la bitácora electrónica, incentivos para comunicar la extracción de juveniles y el cierre oportuno de zonas con alta presencia de anchoveta.⁹⁵

Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta

En abril de 2017 al aprobarse el Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta para Consumo Humano Directo⁹⁶ se estableció una nueva forma de definir y diferenciar las categorías de artesanal y menor escala, basada no en el tamaño de la embarcación y su bodega, sino en la utilización o no de medios mecanizados para la realización de las operaciones de pesca. Incluye también medidas desinadas a proteger hábitats costeros importantes no solo para el desove de la anchoveta sino para la protección de la biodiversidad ya que solo a partir de las tres millas de la línea de costa (hoy la flota artesanal de anchoveta opera libremente dentro de las primeras 5 millas), se realizarán actividades extractivas de anchoveta con embarcación de cerco sin importar el tamaño de la embarcación o su condición de artesanal o de menor escala. Se ha establecido la obligación de contar con equipo de seguimiento satelital que permitirá recoger información valiosa para el manejo pesquero.

La principal reforma es el establecimiento de una cuota de captura (denominada Límite Máximo Total de Captura - LMTC-CHD) para la flota de consumo humano directo, la misma que se fijará por períodos anuales y que este año asciende a 300 mil toneladas⁹⁷. Una vez alcanzado el límite, o cuando IMARPE lo recomiende por circunstancias ambientales o biológicas, se cerrará la pesquería por el período correspondiente.

El establecimiento de una cuota de anchoveta para el consumo humano directo marca un antes y un después en el manejo de nuestro recurso pesquero más importante. Hasta la aprobación de esta norma, la flota anchovetera artesanal y de menor escala pescaba a lo largo del año sin límites en la cantidad de recurso que podía extraer. Esta situación afectaba el buen manejo del recurso, ya que si bien existía una cuota de extracción para la flota de mayor escala (que destina su pesca a la elaboración de harina y aceite de pescado), no se sabía cuánta anchoveta iba a extraerse en total en el año, corriendo el riesgo de extraer volúmenes superiores al Rendimiento Máximo Sostenible (RMS) del recurso.

Sin embargo, para que cumpla con sus objetivos, antes de fijar las cuotas para el establecimiento de una cuota de captura denominada Límite Máximo Total de Captura - LMTC-CHD y CHI debe

⁹⁵ Fuente: Portal web PRODUCE <https://www.produce.gob.pe/images/produce/dgsf/comunicados/comunicado-014-2017-produce-dgsfs-pa.pdf>

⁹⁶ Decreto Supremo 005-2017-PRODUCE publicado el 14 de abril del 2017, se aprobó el Reglamento de Ordenamiento Pesquero (ROP) del Recurso Anchoveta para Consumo Humano Directo.

⁹⁷ Establecida por Resolución Ministerial 186-2017-PRODUCE

estimarse la máxima captura global que puede ser extraída del stock, por cualquier flota, sin importar el destino que se le dé, sin afectar su sostenibilidad y en aras de la transparencia, es conveniente que se publique el protocolo utilizado por la autoridad pesquera para su cálculo, pero por sobre todo realizar los esfuerzos necesarios para que las cuotas se cumplan, monitorear y fiscalizar las actividades de la flota artesanal y de menor escala para evitar desembarcos clandestinos cuyos volúmenes no son registrados.

Intervenciones de la FEMA - Santa

Las Intervenciones realizadas por la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental del Santa que la última semana de febrero de este año, realizando un operativo en el DPA Chimús-Chimbote donde intervino dos camiones que transportaban ejemplares juveniles de caballa y pejerrey que están prohibidos capturar y comercializar donde se decomisaron más de 2 mil kilos de pejerrey y cerca de 700 de caballa. La Fiscalía informó que los implicados serán investigados por delito de tráfico ilegal de especies acuáticas. Lo decomisado fue donado a la Municipalidad Provincial del Santa que lo distribuyó en el Pueblo Joven Vista del Mar.⁹⁸

Ratificación del “Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la Pesca INDNR”

La ratificación del “Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada”⁹⁹, marca para el Perú un hito internacional jurídicamente vinculante en la lucha contra la pesca ilegal, ya que con frecuencia se escuchan denuncias sobre embarcaciones extranjeras que ingresan a nuestras 200 millas sin autorización, para extraer ilegalmente recursos como el atún o la pota.

Damanzaihao, el buque factoría más grande del mundo inmovilizado en Perú

Aun cuando nuestro marco normativo no establece medidas concretas para enfrentar el problema, existe un caso emblemático donde la mayor multa pesquera que ha puesto hasta la fecha Produce fue a la empresa pesquera Sustainable Fishing Resources SAC, perteneciente a China Fishery Group y propietaria del Damanzaihao, el buque factoría más grande del mundo que desde julio de 2014 ostenta la bandera peruana.

El 6 de febrero de 2015, la Organización Regional Pesquera del Pacífico Sur (OROP-PS) declaró al Damanzaihao barco pirata y lo expulsó del Pacífico al incluirlo en la lista negra de embarcaciones que practican la pesca ilegal, no declarada y no regulada.

Días antes, el 3 de febrero de 2015, Produce a través de 3 resoluciones directorales (n° 263, 271 y 272) multó al Damanzaihao y a sus 5 buques arrastreros con 6 multas por causales diferentes que

⁹⁸ Fuente: Pagina oficial de Twitter de FEMA <https://twitter.com/FiscaliaPeru/status/967380876047757312>

⁹⁹ Fuente <https://www.efe.com/efe/america/economia/peru-ratifica-el-acuerdo-internacional-para-prevenir-y-eliminar-la-pesca-ilegal/20000011-3393768#>

en total sumaban casi 20 millones de soles. La más onerosa (4158 UIT) fue por extraer recursos no autorizados (pota) por los pesqueros y por transbordar esos recursos al buque factoría para su procesamiento del 23 de junio al 8 de julio de 2014 sin autorización y sin estar registrado en la organización internacional del Pacífico, que regula la pesca en alta mar, y por pesca y nuevos transbordos sin autorización del 9 al 20 de julio, cuando ya contaba con bandera peruana pero no estaba autorizado por la OROP.

Otros motivos de sanción según estas resoluciones de Produce fueron transbordar jurel en agosto y septiembre sin autorización a una embarcación con bandera panameña del mismo grupo empresarial; usar aparejos pesqueros ilegales y, finalmente, obstaculizar e impedir la labor de fiscalización a bordo del inspector del Instituto del Mar de Perú (Imarpe).¹⁰⁰

La Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur (OROP-PS), ha dedicado mantener en la lista negra por pesca ilegal al buque Damanzaihao, conocido también como Lafayette.¹⁰¹ En la actualidad, la embarcación factoría más grande del mundo, que ostenta la bandera peruana desde julio del 2014, se encuentra inoperativa en el mar de Chimbote, mientras se desarrolla un nuevo proceso sancionador ya que la sanción fue apelada por la empresa, tras lo cual la Sala Superior del Tribunal de Apelaciones de PRODUCE declaró la nulidad de la multa, ordenó reiniciar el procedimiento para establecer nuevas sanciones. Por lo que el Damanzaihao¹⁰² permanecerá en la lista por un año más por decisión unánime de la OROP.

Perú como miembro de la OROP está llamado a proteger los recursos marinos del Pacífico de la depredación por prácticas ilícitas. Según cálculos, si este buque funcionara de manera diaria, tendría la capacidad de almacenar 547 mil toneladas de pescado al año, lo que superaría la cuota global del jurel en casi 250 mil toneladas.¹⁰³

FEMA Sanciona a embarcaciones que extraen especies sin autorización del Ministerio de la Producción

El patrón de una embarcación pesquera fue sentenciado a tres años de prisión suspendida y al pago de una reparación civil de dos mil soles en Chimbote, por extraer unos cinco mil 760 kilos de anchoveta, sin contar con el permiso del Ministerio de la Producción. La titular de la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental, Evelyn Lamadrid Vences consiguió probar con las declaraciones del referido ministerio que Wálter Pacora Castellano, patrón de la lancha “Julio I” realizó su faena de pesca sin tener la documentación correspondiente, por lo que el Poder Judicial lo halló culpable del delito de extracción ilegal de especies acuáticas.

Asimismo, se demostró que Pacora Castellano tenía el dominio completo del hecho para la extracción del recurso, a pesar de que en su declaración responsabilizó de lo sucedido al dueño de la nave. Se supo que la embarcación “Julio I” fue intervenida el 05 de enero del 2016, en el Muelle

¹⁰⁰ Fuente: PRODUCE <http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/2005/dinsecovi/DGS/RD2016/100-199/RD%20150-2016-PRODUCE-DGS.pdf>

¹⁰¹ Fuente: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/el-buque-factoria-mas-grande-del-mundo-es-castigado-por-pesca-legal-en-pacifico/20000013-2826936>

¹⁰² Esta embarcación fue construida en 2008 a partir de la remodelación de un antiguo buque petrolero para convertirlo en el buque pesquero más grande del mundo, que funciona como un buque madre para almacenar y trasladar las capturas de otras flotas de arrastre, cargamento que clasifica, procesa y congela a bordo, para luego transportarlas a distintos mercados. Este buque de más de 49 mil toneladas también conocido como “sicario de los mares” ha convertido el cambio de bandera en su método de operaciones, por lo que constituye un riesgo para los ecosistemas marinos al estar involucrado de forma reiterada en la pesca ilegal.

¹⁰³ Para tener una referencia, respecto de lo que explota esta embarcación en la última reunión de la OROP también se definieron las cuotas para la pesca del jurel, donde se acordó de forma unánime mantener la cuota global del 2015 que equivale a 460 mil toneladas. La cuota asignada a Perú fue de 7.400 toneladas. Fuente: <https://elcomercio.pe/peru/ancash/buque-factoria-grande-mundo-segura-ancorado-chimbote-267057>

Municipal Centenario con la pesca ilegal.¹⁰⁴

Operativos contra pesca ilegal en Tumbes

Según lo acordado en reunión con la participación del Ministerio Público, con el fin de evitar depredación del mar peruano, la Fiscalía de Prevención del Delito con competencia en Materia Ambiental de Tumbes participó en la reunión de coordinación interinstitucional junto a las principales autoridades de la región, en la que se alcanzaron importantes acuerdos referidos a la lucha contra la pesca de arrastre y la depredación de los recursos hidrobiológicos. Entre los principales acuerdos alcanzados por las autoridades se encuentran el redoblar los patrullajes en altamar para detectar embarcaciones bolicheras y arrastreras que operan dentro de las cinco millas reservadas para la pesca artesanal, sin permiso de Capitanía de Puerto. Asimismo, se acordó unificar criterios para las intervenciones contra la pesca de arrastre.

El Ministerio Público anunció que este tipo de embarcaciones y sus tripulaciones van a ser detenidos y se instalarán procesos inmediatos que pueden terminar en sentencias efectivas dada la gravedad del delito. Además, se dispondrá la incautación de las embarcaciones y de los equipos utilizados para la pesca ilegal.

La reunión contó con la participación de los fiscales Félix Quinde y Vanessa Palomino, además de representantes de la Capitanía de Puerto, del Ministerio de la Producción y de la Dirección Regional de la Producción.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Fuente: <http://rpp.pe/peru/ancash/tres-anos-de-prision-suspendida-a-patron-de-lancha-por-pesca-ilegal-de-anchoveta-noticia-1104909>

¹⁰⁵ Fuente: Agencia Fiscal de Noticias MINISTERIO PÚBLICO - FISCALÍA DE LA NACIÓN Oficina de Imagen Institucional <https://www.agenciafiscal.pe/index.php?K=62&id=6622>

CAPÍTULO 03 | RECOMENDACIONES

La gobernanza es parte de las normas en las instituciones públicas, si el sector no cuenta con una estrategia intersectorial de mejora de los procedimientos y políticas que conduzcan la lucha contra la pesca INDNR, los esfuerzos individuales de cada sector, en solitario, resultan insuficientes. Solo se puede tener una buena gobernanza si el sistema de toma de decisiones es de carácter multisectorial, involucrando sectores responsables de la industria pesquera y pesca artesanal, del medio ambiente, de la planificación estratégica; multinivel entre el Gobierno central y Gobiernos Regionales, y multiactor haciendo partícipes a los actores impactados con la actividad, poblaciones locales, sector privado.

- Se debe elaborar una estrategia intersectorial de mejora de los procedimientos que conduzcan a reducir la discrecionalidad existente en el proceso de toma de decisiones para la lucha contra la pesca INDNR, a fin que los esfuerzos individuales no se diluyan por cada sector.
- En el ámbito del manejo de la información pública hay mucho por mejorar. PRODUCE debería mantener un portal único con toda la información relevante a la temporada de pesca. En esta se deberían incluir los reportes técnicos de IMARPE, que sustentan la apertura de la temporada, los informes de los cruceros de evaluación y la relación de embarcaciones autorizadas a participar en la pesca.
- Es esencial que todos los sistemas de control y vigilancia estén integrados, y que permitan el acceso transparente y multisectorial a entidades que requieren orientar su gestión según el desempeño de la pesca (PRODUCE, DICAPI, IMARPE, DIREPRO).
- Es necesario que las informaciones sobre lances, capturas, desembarques, composición de las capturas, estructura de tallas y otras mediciones biológicas estén disponibles de modo abierto (sin restricciones) para la investigación científica, las inversiones sostenibles y para promover la transparencia en el uso de datos que conciernen a bienes que son propiedad de la nación.
- Una forma de transparentar la información sería fortalecer al IMARPE dejando de estar adscrito a PRODUCE y que pase, por ejemplo, a la PCM con el fin de que pueda emitir sus recomendaciones que sirven para asesorar al Estado en la toma de decisiones, de manera multisectorial y multinivel, respecto al uso racional de los recursos pesqueros. Por ello la presentación de los resultados de las evaluaciones de las especies sometidas a pesquería debería ser pública y no remitirse solo a PRODUCE.
- Es necesario tipificar delito de pesca ilegal por ser un problema tan extendido y consolidar normas de protección jurídica a todos aquellos ciudadanos (incluidos funcionarios y

exfuncionarios) denunciando de posibles casos de corrupción, tal como existe en otros países. No bastará con reglamentar, debe haber compromiso interinstitucional, normas flexibles de cumplimiento rígido, y no normas rígidas de cumplimiento flexible, como ha venido sucediendo.

- La introducción de nuevas medidas de control ha sido positivas para reducir los descartes de juveniles, teniendo en cuenta su gran volumen es signo de recuperación de la población tras el fenómeno del Niño 2015-2016, sin embargo, pese a la atención mediática al conocerse el enmallamiento de juveniles, ha habido poca disposición por compartir la información pública de manera oportuna.
- El nuevo ROP incorpora una serie de medidas para fortalecer el control de descargas y evitar el desvío ilegal a plantas de procesamiento de harina de pescado, pero se requerirá de voluntad política y recursos para su implementación.

ANEXOS

ANEXO 01

- Matriz de entrevistados (Excel adjunto).

ANEXO 02

- Captura de pantalla “PRODUCE fortalecerá Política de transparencia con acuerdos con Proética y Transparencia Internacional”

The screenshot shows the top navigation bar of the website. It includes links for 'INICIAR SESIÓN', 'EXTRANET', and 'CONTÁCTANOS'. On the right, there are search and transparency icons labeled 'BUSCAR', 'DATOS ABIERTOS', and 'TRANSPARENCIA'. Below this is the logo for 'PERÚ Ministerio de la Producción' and a menu with options: 'MINISTERIO', 'SERVICIOS EN LÍNEA', 'TUPA', 'ESTADÍSTICAS', 'PRENSA', and 'TRANSPARENCIA'. A red breadcrumb trail at the bottom of the header reads: 'Ud. está aquí: Portal > Prensa > Noticias > PRODUCE fortalecerá política de transparencia con acuerdos con Pro Ética y Transparencia Internacional'.

PRODUCE fortalecerá política de transparencia con acuerdos con Pro Ética y Transparencia Internacional

17 de Octubre del 2016 Noticias 1924 Visto



El ministro de la Producción, Bruno Giuffra, anunció que -en el marco de la política de transparencia que impulsa su gestión- su despacho ultima detalles para concretar acuerdos con Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional, para considerar los Protocolos e Instrumentos Anticorrupción que postula dicha entidad en la gestión del Ministerio y todas sus dependencias.

Walter Albán, Director Ejecutivo de Pro Ética, y José Ugaz, Presidente de Transparencia Internacional, resaltaron la importancia de contar con iniciativas como éstas en el sector público.

El ministro de PRODUCE, encargó a sus viceministros de Pesca y Acuicultura, Héctor Soldí, y de MYPE e Industria, Juan Carlos Mathews, articular todas las iniciativas que de este protocolo se desprendan.

Proética es la primera ONG peruana dedicada exclusivamente a luchar contra la corrupción. Desde su fundación en el año 2001 ha consolidado una importante experiencia institucional, a la cual ha aportado también su participación en la red a nivel mundial de Transparencia Internacional.

Rate this item ☆☆☆☆☆ (0 votes)

Compartir

Twitter



ANEXO 03

- Captura de pantalla “PRODUCE- Acceso a la Información”.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

Este procedimiento es **SÓLO PARA SOLICITAR INFORMACIÓN DE CARÁCTER PÚBLICO**, contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato que haya sido creado o que se encuentre en posesión o bajo el control del Ministerio, así como, cualquier tipo de documentación financiada con los recursos del Estado, salvo las excepciones establecidas en la Ley.

DAR CLIC AQUI PARA ACCEDE AL FORMULARIO

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN.

