



WWF

INFORME

PE

ESTE INFORME
ES RESULTADO
DE UNA
COLABORACIÓN
CON:



USMP
UNIVERSIDAD
SAN MARTÍN DE PORRÉS

INSTITUTO
DEL PERÚ

Análisis económico y normativo

CONTRA LA CORRIENTE

La anchoveta peruana y los retos para su sostenibilidad

por Carlos E. Paredes y Úrsula Letona Pereyra

Las opiniones que se presentan en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan las de WWF y la USMP.

CRÉDITOS

AUTORES PRINCIPALES: Carlos E. Paredes y Úrsula Letona.

IMPRESO POR GRAMBS CORPORACIÓN GRÁFICA

Publicado en Lima, Agosto de 2013 por WWF

Cualquier reproducción total o parcial debe mencionar el título y reconocer los créditos de la editorial mencionada anteriormente como propietaria de los derechos de autor.

- © World Wildlife Fund, WWF
Avenida Trinidad Morán 853, Lince, Lima 14, Perú
Teléfono: (51-1) 440 - 5550
Fax: (51-1) 440 - 2133
www.wwfperu.org
- © Universidad de San Martín de Porres, USMP
Instituto del Perú
Avenida Javier Prado Oeste 580, San Isidro, Lima 27, Perú
Teléfono: (51-1) 421 4503
Telefax: (51-1) 221 8722
www.institutodelperu.org.pe

Todos los derechos reservados

ISBN 978-612-46028-2-5

SOBRE LOS AUTORES

CARLOS E. PAREDES

Doctor en Economía y Máster en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad de Yale, y Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico.

Ha desarrollado una exitosa carrera como consultor en análisis macroeconómico, organización industrial, pesca, comercio y finanzas internacionales. Se ha desempeñado como Jefe del Gabinete de Asesores del Ministro de Economía, Director Ejecutivo del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), y como Investigador Asociado del Brookings Institution en Washington, DC. También ha sido catedrático de la Universidad del Pacífico, la Escuela de Dirección de Empresas de la Universidad de Piura, la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN), la Facultad de Economía de la Universidad San Martín de Porres en Perú, así como del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) en Caracas, Venezuela. En este país se desempeñó como Asesor Principal del Ministro de Coordinación y Planeamiento.

Asimismo, se ha desempeñado como consultor del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, y de la Corporación Andina de Fomento; y como Director de diversas empresas de los sectores de agroindustria, maricultura, petróleo, telecomunicaciones y finanzas. Es autor de diversas publicaciones especializadas en economía, finanzas, pesca y energía. Actualmente, se desempeña como Presidente Ejecutivo de Intelfin, profesor de la Escuela Profesional de Economía de la Universidad de San Martín de Porres, Investigador Principal del Instituto del Perú, y tiene una columna quincenal en el diario Gestión.

ÚRSULA LETONA PEREYRA

Máster en Gestión Pública por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas en Convenio con la Universidad Politécnica de Cataluña, y abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Especialista en gestión y políticas públicas, con incidencia en el aprovechamiento sostenible de recursos naturales y relacionamiento comunitario. Ha sido asesora del Despacho Ministerial de Producción, liderando el equipo legal que diseñó e implementó el actual Sistema de Límites Máximos de Captura por Embarcación en la pesquería de la anchoveta. Su experiencia también incluye su participación como Presidente del Directorio del Fondo de Compensación para el Ordenamiento Pesquero – FONCOPES. Miembro de diversas comisiones, directorios y grupos técnicos especializados para el diseño de políticas públicas regulatorias y de seguimiento, control y vigilancia; explotación racional de recursos hidrobiológicos y recursos hídricos; sanidad pesquera; pesca artesanal. Adicionalmente, es especialista en materia de regulación minero ambiental.

Su experiencia profesional incluye asesoría legal a la Presidencia del Consejo de Ministros - Secretaría de Gestión Pública, a los Ministerios de Defensa, Interior, Justicia y Energía y Minas, así como, al Instituto PROTRANSPORTES de la Municipalidad de Lima, en la implementación de Políticas Públicas y Reforma del Estado. Actualmente, es Asociada Principal del Estudio Luis Echecopar García, asociado a Baker & McKenzie International, brindando asesoría legal principalmente a diversas empresas mineras y pesqueras, bancos, gremios y a los Ministerios competentes.

AGRADECIMIENTOS

Este estudio fue preparado bajo un acuerdo celebrado entre WWF y la Universidad de San Martín de Porres (USMP), a través del Instituto del

Perú. Los autores agradecen a las diferentes personas de estas instituciones que hicieron posible este proyecto, en particular a Patricia León Melgar y Juan Carlos Riveros, de WWF Perú; y a Richard Webb y Milagros Mejía del Instituto del Perú de la USMP.

Los autores expresan su reconocimiento en forma especial a la economista Pamela Huaytalla y al Doctor Gadwyn Sánchez, por su excelente apoyo profesional en el desarrollo de este proyecto de investigación. Asimismo, agradecen a Samuel Amorós y Óscar Aller del Programa Marino de WWF, quienes desde un inicio promovieron el proyecto y reconocieron la importancia de contribuir con aportes técnicos e independientes al debate de políticas públicas en el sector. Nina Paredes, del Instituto del Perú, realizó un extraordinario trabajo editorial y contribuyó al éxito de los eventos de difusión del proyecto.

Un reconocimiento también a todas las personas entrevistadas que amablemente brindaron su tiempo y compartieron sus conocimientos y experiencias sobre el sector, en particular a Juan Bacigalupo, Ricardo Bernales, Santiago de la Puente, Marco Espino, Alfonso Miranda, Francisco Miranda, y a todos los participantes en la mesa redonda sobre el futuro de la pesca organizada por el Instituto del Perú y el diario Gestión.

El resultado de este estudio fue presentado en una conferencia, el pasado 29 de abril de 2013, siendo enriquecido por los comentarios y aportes de la economista Elena Conterno, ex Ministra de la Producción; el señor Freddy Sarmiento, Presidente de la Comisión de Producción del Congreso de la República; el señor Mariano Gutiérrez, Oficial Técnico del Proyecto GEF – Humboldt; y la periodista Patricia del Río, a quienes también expresan un especial agradecimiento. Asimismo, los autores agradecen a todos los participantes en la conferencia que aportaron a la redacción de esta versión final con sus comentarios, críticas y sugerencias.

PRÓLOGO

A mediados de los años noventa había gran preocupación acerca del estado de las pesquerías a nivel mundial. Diferentes estudios indicaban que era muy probable que especies enteras desaparecerían por su sobre-explotación, tal como sucedió en el Perú a comienzos de los años setenta con la anchoveta, que tardó veinte años en recuperarse.

Ante esa situación, WWF, la organización mundial de conservación, se comprometió en apoyar la sostenibilidad de los recursos pesqueros a nivel global. En el año 1997 hizo una alianza con la empresa Unilever para crear estándares de sostenibilidad pesqueros y que a su vez se adhiera a los mismos para la compra de sus insumos. Se convocó a un grupo de expertos mundiales para crear dichos estándares y el resultado fue la creación del Marine Stewardship Council (MSC), que posteriormente se convirtió en una organización independiente.

MSC dividió los principios de la sostenibilidad en tres grandes rubros:

- i. Manejo del stock
- ii. Enfoque ecosistémico (que tome en cuenta el impacto de la captura con relación a la cadena trófica)
- iii. Marco regulatorio que la apoye

El Perú es considerado internacionalmente como un país que maneja el recurso adecuadamente, con un instituto marino de gran reputación y una regulación que ha permitido preservar su especie más importante, la anchoveta. En el año 1997 se realizó una evaluación que determinó que el recurso marino estaba plenamente explotado y que no se asignarían nuevas cuotas. El decreto legislativo 1084 fue muy celebrado pues ordenó la asignación de cuotas para el sector industrial, contribuyendo a mejorar la eficiencia del sector.

Sin embargo, aún se reconocían muchas áreas en las que el Perú podría mejorar su administración pesquera, tales como no hacer una disgregación artificial de cuota para consumo industrial y consumo humano directo, que da pie a la ilegalidad; fortalecer la normativa vigente para asegurar la transparencia del sector; incrementar el control de la pesquería artesanal, así como de pequeña escala; asegurar que el Instituto Marino del Perú sea una entidad independiente, libre de influencias políticas y presiones de grupos de interés económicos, y

revisar la estructura tributaria para asegurar que el sector pesquero aporte lo suficiente para fortalecer la administración y control del mismo.

Sin embargo, la normativa en los últimos 20 años evidencia que los gobiernos no han logrado una claridad en sus metas y objetivos para asegurar la sostenibilidad del recurso.

Es por este motivo que WWF encarga a los Dres. Paredes y Letona, en alianza con el Instituto del Perú de la USMP, analizar el marco regulatorio para desde la sociedad civil hacer una propuesta al Ejecutivo de trabajo conjunto con el fin de contribuir a la sostenibilidad de la pesquería de anchoveta y estar en la vanguardia mundial en el manejo de este recurso. Esta es una llamada al dialogo entre los diferentes actores y esperamos que sirva como punto de partida para una discusión alturada de las normas y estructuras que deben ser modificadas para lograr un objetivo común: la sostenibilidad de la pesquería de anchoveta para beneficiar a las presentes y futuras generaciones.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento analiza el marco regulatorio de la anchoveta y su impacto sobre la sostenibilidad del recurso. El estudio hace explícita la estructura de incentivos generada por las principales normas que regulan al sector y el comportamiento de los agentes a que estas induce, sobre todo en cuanto a su impacto sobre la sostenibilidad de la pesquería. Se verifica que la política y normativa pesquera de los últimos veinte años ha carecido de coherencia interna y es poco predecible. Al no plantearse metas claras para la sostenibilidad de la pesquería, en muchas ocasiones las diferentes normas dictadas, en lugar de fortalecer la sostenibilidad del recurso, lo han puesto en peligro. Así, se ha dado pie a que el sector se encuentre desordenado, sea vulnerable a la corrupción y, por ende, a que apostar por la ilegalidad muchas veces constituya una opción rentable.

Las principales propuestas son:

- i. el objetivo central de la política pesquera debe ser simple y estable en el tiempo: “Promover el desarrollo sostenible y eficiente de nuestras pesquerías” y no incorporar objetivos que escapen al ámbito del sector;
- ii. para asegurar la sostenibilidad se debe fomentar la investigación y el monitoreo permanente del mar, las decisiones de política deben basarse en recomendaciones científicas independientes y sólidas;
- iii. se debe terminar con la ficción de separar la flota para CHI y para CHD, para lo cual será necesario adecuar primero la regulación, los sistemas de seguimiento, control y vigilancia, y, por ende, la institucionalidad sectorial, que a futuro permitan contar con un régimen de cuota global y cuotas individuales de captura para todo el sector;
- iv. todo agente económico que aprovecha y explota los recursos hidrobiológicos debe pagar por ello un derecho de pesca que cubra, cuando menos, todos los costos de administración de la pesquería;
- v. modificar la normativa respecto a la pesca de juveniles, a fin de incentivar el reporte oportuno de las capturas, eliminando los incentivos que promueven los descartes en el mar, contribuyendo con ello al cierre efectivo de zonas de pesca de manera oportuna y sancionando gravosamente a aquellos infractores que reincidan pescando en zonas cerradas;

- vi. reforzar las acciones de control y fiscalización en toda la cadena de procesos que realizan las plantas industriales, de todo tamaño y tipo, ampliando dichas acciones a las plantas residuales y de reaprovechamiento de residuos sólidos;
- vii. revisar la estructura del diseño organizacional del SISESAT y hacer efectiva la legislación, obligando a todos los actores económicos a tener instalado a bordo un sistema de seguimiento satelital o similar;
- viii. modificar integralmente el régimen de sanciones a fin de que estas puedan efectivamente ejecutarse y constituirse en herramientas disuasivas de las conductas que se buscan eliminar; y
- ix. reformar y ordenar la institucionalidad del sector, separando las funciones de fiscalización y control (el área más crítica de PRODUCE) a través de la creación de una Superintendencia Nacional de Pesca, de aquellas funciones propias de regulación, promoción y política sectorial, que sí deberían permanecer bajo un Viceministerio de Pesquería.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN:	13
1. REGÍMENES DE ACCESO A LA PESQUERÍA Y DERECHOS DE PESCA	14
1.1 Acceso a la pesquería	15
1.2 Los derechos de pesca	24
2. PESCA Y DESCARTE DE JUVENILES	28
3. PLANTAS DE PROCESAMIENTOS DE HARINA RESIDUAL Y REAPROVECHAMIENTOS DE DESCARTES Y RESIDUOS SÓLIDOS HIDROBIOLÓGICOS	34
4. SISTEMAS DE CONTROL Y VIGILANCIA	38
4.1 El control y vigilancia de la operación de la flota	38
4.2 El control y vigilancia de los desembarques y las plantas	40
5. RÉGIMEN DE SANCIONES	44
6. CARACTERIZACIÓN DE LA NORMATIVA Y GOBERNANZA DEL SECTOR	50
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	54
7.1 Objetivos e instrumentos de la política sectorial	54
7.2 Acceso	54
7.3 Derechos de pesca	57
7.4 Pesca de juveniles	58
7.5 Plantas residuales y de reaprovechamiento de residuos sólidos	59
7.6 Sistemas de seguimiento y control	59
7.7 Sanciones	60
7.8 Gobernanza e institucionalidad	61
REFERENCIAS	63
GLOSARIO TÉRMINOS	67
GLOSARIO NORMAS	68
BIBLIOGRAFÍA	74



INTRODUCCIÓN

En el presente documento se identifican y analizan las principales normas que conforman el marco regulatorio de anchoveta. Dichas normas han sido escogidas en tanto tienen un impacto sustantivo en términos de la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad de nuestra principal pesquería. Se pone énfasis en hacer explícita la estructura de incentivos generada por las principales normas que regulan al sector y el comportamiento de los agentes a que estas inducen, sobre todo en cuanto a su impacto sobre la sostenibilidad de la pesquería.

Las normas a ser analizadas cubren cinco áreas: (i) regímenes de acceso a la pesquería y derechos de pesca; (ii) normativa sobre la pesca de juveniles; (iii) las plantas de procesamiento de harina residual y reaprovechamiento de residuos sólidos; (iv) los sistemas de control y vigilancia; y (v) el régimen de sanciones. Tras este análisis, se presenta (vi) una breve caracterización de la normativa y la gobernanza del sector. Finalmente, en la sección (vii) se presenta un resumen de los principales retos que se requiere enfrentar el sector y las recomendaciones de política que se derivan del análisis presentado en este documento.

Este estudio fue financiado por WWF. Para el desarrollo del mismo se realizaron una serie de entrevistas a distintas personalidades de diversos sectores -funcionarios públicos, políticos, empresarios y académicos- con el fin de aprender de ellos y obtener información y sugerencias valiosas para la investigación. Evidentemente, cualquier error es responsabilidad exclusiva de los autores.

1. REGÍMENES DE ACCESO A LA PESQUERÍA Y DERECHOS DE PESCA

Desde hace más de cincuenta años, la regulación sobre el acceso a la pesquería de anchoveta y el pago de derechos de pesca ha diferenciado entre las embarcaciones que pescaban para (i) consumo humano indirecto (CHI), es decir,

para fábricas productoras de harina y aceite de pescado; y (ii) las embarcaciones cuya pesca se destina al consumo humano directo (CHD), es decir, anchoveta fresca, congelada, enlatada o curada. La flota para CHI se la conoce como flota industrial (embarcaciones de mayor escala de acero o de madera, con capacidades de bodega superiores a las 32.6 metros cúbicos), mientras que la flota para CHD está constituida por la flota artesanal (embarcaciones con bodegas de hasta 10 metros cúbicos) y la de menor escala (con bodegas entre 10 y 32.6 metros cúbicos). En la actualidad, el marco regulatorio señala que la flota artesanal se dedica exclusivamente al CHD y que la de menor escala preferentemente al CHD, pues la normativa de descartes les permite a las embarcaciones de menor escala destinar hasta el 10% de sus capturas a la fabricación de harina residual, mientras que la flota industrial solo puede pescar para CHI. Sin embargo, la normativa vigente también permite a las Plantas de CHD, que reciben las capturas de la flota artesanal y de menor escala, asignar hasta el 40% de lo recibido y declarado como no apto para su proceso, a la fabricación de harina residual, es decir, al CHI.

Con respecto al volumen total de pesca permitida, el marco regulatorio vigente desde hace más de veinte años señala que la autoridad sectorial debe fijar una cuota “global” de captura para la flota industrial antes del inicio de cada temporada de pesca, y que lo debe hacer en función a las recomendaciones que al respecto haga la autoridad científica (el IMARPE). Este régimen fue transformado y modernizado con la introducción de cuotas individuales de pesca para la flota industrial en el año 2008. En contraposición a lo anterior, la pesca que realiza la flota artesanal y de menor escala, aún hoy en día, no está sujeta a una cuota global de captura (y mucho menos a un sistema de cuotas individuales).

En este contexto, no debe sorprender que el tratamiento de los derechos de pesca en esta pesquería también sea diferenciado, según se trate de pesca para CHI o CHD (esta última se encuentra exonerada de pagar derechos de pesca). Sin embargo, es importante resaltar que la existencia de un marco regulatorio diferenciado para una misma pesquería, dependiendo del destino que se le dé a la pesca, no tiene mayor sustento científico, ni base lógica alguna. Claramente, la biomasa de anchoveta es una sola, al margen de que el armador destine su pesca al CHD o al CHI. Por lo tanto, la normativa orientada asegurar la sostenibilidad de la especie debería regular a la flota como un todo.

Bajo la actual estructura de costos y precios relativos (donde la rentabilidad relativa de destinar la pesca de anchoveta al CHI es significativamente mayor

a orientarla al CHD), y en un contexto de limitada capacidad de supervisión y control por parte de las autoridades (casi inexistente en el caso de la flota de menor escala y artesanal), no es sorprendente que la normativa que trata de segmentar artificialmente la pesquería sea constantemente violada. En efecto, el armador artesanal y el de menor escala tienen grandes incentivos para “desviar” su pesca a las plantas de harina y aceite de pescado, y lo hace, porque puede.

Ante la constatación de la creciente vulneración del régimen regulatorio vigente en la actualidad, cabe preguntarse si debemos persistir en la idea de tratar de mantener una pesquería artificialmente segmentada. De hecho, no es para nada claro por qué es deseable o justificable que los actores más pequeños de la pesquería de anchoveta (los artesanales y los de menor escala) no puedan optimizar los beneficios de su trabajo, al prohibírseles dirigir sus desembarques a la producción de harina y aceite de pescado. Sin embargo, antes de profundizar en esta discusión, resulta útil analizar la evolución de la normativa sobre quiénes pueden acceder a esta pesquería.

1.1 ACCESO A LA PESQUERÍA

Según el último Reglamento de la Ley General de Pesca (D.S. No. 012-2001-PE), el régimen de acceso a la actividad pesquera extractiva está constituido por las autorizaciones de incremento de flota y los permisos de pesca. A fin de darle estabilidad a tan importante regla del juego, el reglamento en cuestión señalaba que para modificar el régimen de acceso a la actividad extractiva, la autoridad sectorial (entonces el Ministerio de Pesquería, hoy el Ministerio de la Producción o el PRODUCE) debería cumplir con tres condiciones previas: (i) “La voluntad manifiesta por escrito de las empresas que representen por lo menos el 80% del total del volumen de capacidad de bodega de los recursos cuyo régimen de acceso se pretende modificar, conjuntamente con el 80% del total de la capacidad instalada de los establecimientos industriales pesqueros que cuenten con licencia dedicados a procesar los mismos recursos;” (ii) “Los informes correspondientes del IMARPE;” y (iii) “Las recomendaciones de un panel de científicos reconocidos a nivel internacional en materia pesquera, convocado específicamente para evaluar la situación del recurso y su pesquería.”

La pretendida estabilidad en las reglas de acceso a la pesquería del Reglamento del año 2001 constituía una respuesta a la alta volatilidad regulatoria de los años noventa. En efecto, en los considerandos del nuevo Reglamento (D.S. No. 012-2001-PE) se indica que durante la vigencia del reglamento anterior (D.S. No. 01-94-PE), éste “ha sido objeto de numerosas modificaciones y de normas complementarias y ampliatorias ... Que es necesario aprobar el nuevo Reglamento de la Ley General de Pesca, con el propósito de simplificar todas las normas y modificaciones dictadas, así como de incluir los mecanismos para generar estabilidad jurídica y económica que aliente a la inversión privada en el sector pesquero...”.

Aunque sin duda el contar con regulaciones estables y coherentes con objetivos de política sectorial explícitos y consistentes con el desarrollo sostenible del sector es deseable, no resulta claro que las modificatorias a las reglas de acceso a los recursos pesqueros tuviesen que ser aprobadas por los que ya detentaban de los derechos de acceso. ¿Por qué? Si la misma ley general de pesca en su artículo No. 2 señala: “Son patrimonio de la Nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos...”.

En cualquier caso, cabe resaltar que las modificaciones más importantes que se dieron al régimen de acceso a la pesquería en los últimos años, no cumplieron con lo establecido en el reglamento. Normas tan importantes como el Dec. Leg. No. 1084 del 2008 (Ley de cuotas individuales), la R.M. No. 100-2009 y el D.S. No. 010-2010 (que regula el acceso a la pesquería de anchoveta a través de barcos artesanales o de menor escala) y el D.S. No. 005-2012-PRODUCE (determinando acceso a franjas de pesca en el mar) no fueron previamente consensuadas o prepublicadas a efectos de que los diferentes stakeholders de la pesquería realizarán aportes y/o sugerencias, como lo exige las normas de sistematización legislativa, ni fueron elaboradas en base a informes científicos del IMARPE que recomendasen o avalasen este sistema de franjas, ni mucho menos contaron con el respaldo de un panel de científicos que las analizase previamente.¹ El punto a resaltar es que la regulación pesquera –en particular en cuanto a reglas de acceso a la pesquería- ha sido y sigue siendo inestable y poco predecible.

Así, la política pesquera en el Perú termina siendo, en términos prácticos, la suma de normas aisladas y dispersas, sin mayor fundamentación científica que se pueda evidenciar en el detalle de las Exposiciones que sustentan los Decretos Supremos aprobados en los últimos 10 años, y sin un programa de evaluación que asegure su constante perfeccionamiento.

De la flota industrial o de mayor escala

En los veinte años que siguieron a la aprobación de la Ley General de Pesca (1993-2012), se introdujeron diferentes normas que constituyen hitos respecto al acceso a la pesquería de la anchoveta. El primero de ellos se remonta al año 1997, con la expedición del D.S. No. 001-97-PE, que publicó el resultado del censo general de embarcaciones pesqueras de mayor escala encargado al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y a la empresa privada Bureau Veritas. En estricto, estos listados contienen a las embarcaciones que contaban con derecho administrativo y a las que no, se les concedió un plazo para regularizar su situación y acceder a la pesquería de la anchoveta con destino al CHI. En la práctica solo las embarcaciones que figurasen en los listados debían obtener el permiso de pesca respectivo; si no se había cumplido con este proceso, se entendía que era imposible realizar actividades extractivas.² Es importante mencionar que en concordancia con el censo, a través de la R.M. No. 781-97-PE, se declaró a la pesquería de la anchoveta como una pesquería plenamente explotada.

Por lo tanto, desde la emisión de las normas mencionadas en el párrafo anterior, el Ministerio de Pesquería (hoy de Producción) no pudo haber dado ni un solo permiso adicional de pesca para anchoveta con destino al CHI, situación que no aconteció, como se verá a continuación. Sin embargo, en el año 1998, un año después de declararse plenamente explotada a la pesquería de anchoveta para el CHI, mediante la Ley No. 26920 se abrió una puerta de escape a dicha clausura, y; lo que es peor, esta puerta permaneció abierta por aproximadamente cinco años, a efecto de que las embarcaciones de madera de entre 32.6 m³ hasta 110 m³ de capacidad de bodega -denominadas “vikings”- solicitasen directamente, el permiso de pesca de anchoveta para CHI, con la sola presentación de determinados requisitos documentales y una inspección de la nave. De acuerdo con la exposición de motivos de la **Ley N° 26920**, se trataba de embarcaciones informales que venían realizando actividades extractivas en la zona norte del país y que debían ser formalizadas. La prolongación de la vigencia de esta norma permitió que el número de embarcaciones que debían formalizarse se eleve de 82 embarcaciones en 1998 a cerca de 600 en el 2003 (Paredes & Gutiérrez, 2008), e, incluso hoy existen solicitudes vinculadas a esta Ley que vienen siendo evaluadas en PRODUCE por mandato expreso de jueces, que no hacen sino agravar la situación.

Esta situación nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de respetar las prohibiciones establecidas al incremento en la flota. Si a la fecha está prohibida la construcción de nuevas embarcaciones, salvo que sea vía sustitución y previa autorización de construcción de parte de la DICAPI, ¿cómo es que aparecen nuevas embarcaciones que hoy se pretenden formalizar a través de modificaciones al marco normativo?

El Decreto Legislativo No. 1084 de junio de 2008 (entró en vigencia en la primera temporada de pesca del 2009) constituye, sin lugar a dudas, el hito regulatorio más importante del periodo bajo estudio. Esta norma modificó de manera sustancial el régimen de acceso a la pesquería de anchoveta al introducir cuotas individuales de pesca (Límites Máximos de Captura por Embarcación) y asignarlas a las embarcaciones industriales que ya operaban en esta pesquería (en función a su récord de pesca y a su capacidad de bodega). Como era de esperarse, la asignación de derechos de propiedad incrementó la eficiencia del sector, lo cual se tradujo en un incremento significativo de las utilidades de las empresas que operaban en el mismo. Sin embargo, también acarreó problemas de equidad y, lo que es más importante, si no es complementado con un adecuado sistema de seguimiento, control y vigilancia, podría acarrear problemas de sostenibilidad de la especie y de viabilidad de la pesquería en el largo plazo.

Antes de la reforma, la existencia de una cuota global de captura, que cuando era alcanzada determinaba el cierre de la temporada de pesca, llevó a que los armadores tratasen de pescar lo máximo posible, en el menor tiempo posible (comportamiento conocido como la “carrera olímpica”). Esto incentivó la sobre inversión en el sector, tanto en flota como en planta (Paredes & Gutiérrez 2008, y Galarza 2009) y llevó a temporadas de pesca cada vez más cortas. Luego de la implementación de la reforma, tal como se observa en la Tabla 1, el número de días

de pesca se incrementó a más del doble y el número de embarcaciones se redujo, corroborando el efecto positivo anticipado en términos de reducir la “carrera olímpica” y las ineficiencias que ésta causaba. Además de facilitar la reducción de costos, el nuevo régimen permitió mejorar la calidad de la anchoveta desembarcada y, por lo tanto, de la harina producida, con la consecuente mejora en las utilidades de las empresas dedicadas a esta actividad (Paredes, 2012). Sin lugar a dudas, en materia de **eficiencia**, el nuevo régimen produjo ganancias significativas para el sector y para la sociedad como un todo, que, con el sistema de cuotas individuales y el fin de la carrera olímpica, dejaron de disipar los beneficios potenciales de su principal riqueza marítima.

TABLA 1:
INDICADORES DE LA PESQUERÍA DE ANCHOVETA
ZONA NORTE-CENTRO, 2008-2011

INDICADORES	Sin sistemas de LMCE 2006 - 2008	Con sistema de LMCE 2009 - 2011
Periodo de pesca autorizado	-	2009: 20-abr al 30-jul/ 06-nov al 31-ene 2010: 13-may al 31-jul/ 20-nov al 31-ene 2011: 01-abr al 31-jul/ 23-nov al 31-ene
Número de Embarcaciones	1,079	944
Días de Pesca (promedio anual)	54	153
% Producción de Harina Prime	40%	51%
Eficiencia de la Flota	62.8%	58.0%
Embarcaciones de Acero	61.5%	56.3%
Embarcaciones de Madera	69.3%	66.4%
Embarcaciones de empresas integradas*	62.7%	58.5%
Ratio de conversión (TM Anchoveta / TM Harina)	4.38	4.27

Cifras actualizadas al 31 de enero de 2012.

* Empresas con plantas de procesamiento y flota propias.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de la Producción y Paredes (2012).

Como se indicó anteriormente, la introducción de cuotas individuales de pesca acarreó algunos problemas de **equidad**, relacionados principalmente a la distribución de los costos y beneficios del nuevo régimen de acceso a la pesquería, así como a los derechos de pesca que deberían pagarse por usufructuar de una cuota individual sobre un recurso público (este último aspecto se tratará en la sección I.2). Con respecto a los costos de transición que traería el nuevo régimen para los tripulantes de las embarcaciones que cesarían de operar en esta pesquería, la norma creó el Fondo de Compensación para el Ordenamiento Pesquero (FONCOPES), entidad encargada de administrar los fondos provenientes del aporte obligatorio a dicho Fondo (US\$ 1.95 por TM desembarcada) y de implementar programas sociales para dichos trabajadores (Incentivos por renuncia voluntaria, programas de Reversión Laboral, Desarrollo y Promoción de Mypes, y Jubilación Adelantada). Sin embargo, la norma no contempló algo similar para los trabajadores de las plantas de procesamiento que también dejaron de operar producto del reordenamiento del sector.

Los grandes perdedores con la nueva normativa fueron los trabajadores y accionistas de las plantas procesadoras que no contaban con flota pesquera suficiente para autoabastecerse, pues repentinamente se volvieron económicamente inviables. Aunque los perdedores llevaron su caso al Tribunal Constitucional, perdieron en esta instancia y muchos de ellos tuvieron que salir de esta actividad y cambiar de giro.

En contraposición, los grandes ganadores fueron los armadores pesqueros independientes, quienes al ser los titulares de las cuotas individuales, vieron su poder de negociación frente a las plantas receptoras de la anchoveta significativamente incrementada. Este abrupto cambio en el balance de poder entre las partes, se tradujo en un incremento significativo en el precio de la anchoveta y en la rentabilidad de la actividad extractiva (frente a la procesadora). Sin embargo, es probable que la historia no termine allí.

Hoy hay un grupo muy grande de pescadores artesanales que se consideran injustamente excluidos de la bonanza pesquera. ¿Por qué no pueden ellos dirigir también su pesca al uso que el mercado valora más, es decir, al CHI? Y esta percepción de injusticia o, si se prefiere, el deseo de incrementar sus utilidades, es lo que está llevando a que se registre un creciente desvío de la pesca artesanal hacia las plantas de harina residual y de reaprovechamiento de descartes y residuos y, también, al desorden regulatorio que se ha observado en los últimos meses. En este contexto se hace necesario evaluar y perfeccionar las reglas de acceso a la pesquería de anchoveta, dejando de lado la diferenciación en el acceso en función al supuesto uso que se le va a dar a la anchoveta capturada.

Con respecto al posible impacto de la reforma sobre la **sostenibilidad** de la especie, Paredes (2012) presenta evidencia en el sentido que la nueva normativa habría generado incentivos perversos que fomentarían el sub-reporte de los desembarques e, incluso, el descarte de juveniles en el mar. Este comportamiento, no solo es producto del marco regulatorio vigente, sino también de la debilidad

institucional en el control y vigilancia, pero también se evidencia una alta percepción de corrupción que, si bien no es generalizado en el sector, existe en gran medida, por lo débil de sus procesos internos, lo que se refleja en sistemas deficientes de supervisión, control y sanción.

Con la introducción del nuevo régimen de pesca aumentaron significativamente los incentivos para evadir la regulación y sub-reportar el volumen de los desembarques. En efecto, dado que ahora la cuota de captura es individual, el incentivo a que ésta no se agote es muy grande. Y este incentivo se vio potenciado con el incremento en los precios de la anchoveta que se registró como consecuencia del nuevo balance de poder dentro del sector. Como resultado, se habría incrementado la denominada “pesca negra” o sub-reporte de los desembarques.³ Un indicio de la mayor actividad de sub-reporte se encuentra en la evolución del ratio de conversión de pescado a harina. Según las cifras del PRODUCE, el ratio TM de pescado por TM de harina se habría reducido de un promedio de 4.40 en el quinquenio anterior a la reforma (2004-2008) a 4.28 en el 2011, (4.22 en el 2010), lo cual es difícil de lograr sin un cambio tecnológico. Es más, en el reporte de evaluación de la primera temporada de pesca bajo el nuevo régimen realizado por el PRODUCE, se señaló que el factor de conversión Pescado/Harina fue de 4.1 en promedio.⁴ Sin embargo, las autoridades del sector interpretaron esta reducción como un indicador de las ganancias en productividad derivadas del nuevo régimen de pesca, cuando en realidad lo que reflejaba era un mayor sub-reporte.⁵

Un indicio adicional de la actividad de sub-reporte viene dado por la evolución de la eficiencia reportada de la pesca de la flota industrial (ratio de desembarque a capacidad de bodega). Paredes (2012) muestra que “luego de la implementación de la reforma, el porcentaje de utilización de la bodega fue menor que bajo el régimen anterior para todas las categorías de embarcaciones, a excepción de una. Y es más, la mayor reducción en la eficiencia reportada de pesca se observa en los desembarques de las embarcaciones en plantas de la misma empresa.” ¿Por qué si las empresas integradas (aquellas con plantas y flota propia), que son las que tienen mayor acceso a recursos y tecnología, fueron las que reportaron una mayor pérdida de eficiencia en la pesca? Una posible explicación es que esta actividad requiere de un comportamiento de carácter colusorio entre los armadores y los fabricantes de harina, comportamiento que se ve enormemente facilitado si es que ambos pertenecen al mismo grupo empresarial. Claramente, entonces, una posible explicación para la supuesta reducción en la eficiencia de pesca se encuentra en el sub-reporte de los desembarques, motivado por el deseo de no agotar la cuota individual de pesca (LMCE), lo que se ve facilitado cuando las embarcaciones desembarcan en plantas de propiedad de la misma empresa. Estos posibles problemas ponen de manifiesto la importancia de reforzar las acciones de vigilancia y control, las que resultan indispensables para perfeccionar el nuevo sistema implementado.⁶

A pesar de lo anterior, la normativa de cuotas individuales tuvo aspectos innovadores en términos de limitar la captura y contribuir a la sostenibilidad de la especie. En efecto, la pesquería de anchoveta al sur del paralelo 16° S siempre fue

de acceso libre, reflejando el postulado de que “lo que no se pescaba en Perú sería pescado en Chile.” Claramente, el acceso libre y la ausencia de una cuota global no contribuían a asegurar la sostenibilidad. Sin embargo, esta situación cambió en junio de 2009, cuando la aplicabilidad del Dec. Leg. No. 1084 se extendió a la zona Sur, mediante el **D. S. No. 009-2009** y en consecuencia se inició también la asignación de cuotas globales de captura para esta zona de pesca. En este caso, eficiencia y sostenibilidad fueron de la mano. Tal como se muestra en la Tabla 2, en esta zona también se observó una reducción del sobre dimensionamiento de la flota. No obstante, y en contraposición con lo sucedido en la zona centro-norte, disminuyó el número de días de pesca, y se registró un incremento en la eficiencia de flota y en los ratios de conversión. Por lo tanto, y a diferencia de lo sucedido en la zona centro-norte, no existen indicios de que el sub-reporte de los desembarques se haya incrementado con la introducción del sistema de cuotas individuales de pesca en la zona sur del litoral.

TABLA 2:
INDICADORES DE LA PESQUERÍA DE ANCHOVETA
ZONA SUR, 2008-2011

INDICADORES	Sin sistemas de LMCE 2006 - 2008	Con sistema de LMCE 2009 - 2011
Periodo de pesca autorizado	-	2009: 07-jul al 24-ene 2010: 25-ene al 31-jul/ 01-ago al 31-dic 2011: 17-feb al 30-jun/ 01-jul al 31-dic
Número de Embarcaciones	427	307
Días de Pesca (promedio anual)	242	194
% Producción de Harina Prime	17%	44%
Eficiencia de la Flota	31.9%	33.0%
Embarcaciones de Acero	30.5%	31.5%
Embarcaciones de Madera	48.8%	53.7%
Embarcaciones de empresas integradas*	32.4%	32.7%
Ratio de conversión (TM Anchoveta / TM Harina)	4.29	4.30

Cifras actualizadas al 31 de enero de 2012.

* Empresas con plantas de procesamiento y flota propias.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de la Producción y Paredes (2012).

De la flota industrial o de mayor escala

Con respecto al acceso a la pesquería de anchoveta por parte de las embarcaciones artesanales y de menor escala dedicadas a la pesca para CHD, históricamente éste fue libre. El acceso se lograba tramitándose directamente el permiso de pesca. A diferencia de las embarcaciones de mayor escala o industriales, cualquiera podía construir una embarcación pesquera artesanal y solicitar directamente el permiso de pesca ante la Dirección Regional de la Producción correspondiente.

Un primer cambio se registra con la expedición del D.S. No. 020-2006 que prohibió temporalmente la construcción de nuevas embarcaciones artesanales mayores a 10 m³ de capacidad de bodega. Además, se creó un registro para que, excepcionalmente, las embarcaciones que ya contaban con los planos aprobados por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas finalicen el proceso de construcción y obtengan el permiso correspondiente.

La suspensión temporal de construcción de nuevas embarcaciones artesanales fue repetidamente prorrogada desde el año 2006. Sin lugar a dudas, constituyó el primer intento por parte del Ministerio de la Producción en enfrentar una dualidad insostenible. Por un lado, embarcaciones con más de 32.6 m³ de capacidad de bodega o de mayor escala estaban sujetas a reglas restrictivas, como la sustitución de bodega. Y, por el otro, embarcaciones con las mismas características, pero con una capacidad menor -pudiendo tratarse de una diferencia mínima-, gozaban de acceso libre e ilimitado al mar, en general, y al recurso anchoveta, en particular.

Siete meses después de expedido el Dec. Leg. No. 1084, se introdujo un cambio significativo respecto de las actividades extractivas de la flota artesanal. Efectivamente, con la expedición de la R.M. No.100-2009 (enero de 2009), se creó un Registro de Embarcaciones Pesqueras Artesanales Autorizadas para Pescar Anchoveta con destino al Consumo Humano Directo y con la expedición del Reglamento de Ordenamiento Pesquero (ROP) del Recurso Anchoveta para Consumo Humano Directo, aprobado por D.S. No. 010-2010 de julio de 2010, se prohibió que se otorguen más permisos de pesca con acceso a la pesquería de anchoveta para embarcaciones artesanales.

En contraposición con la pesca industrial, la pesca artesanal de anchoveta no está sujeta a una cuota global de captura (y, por consiguiente, tampoco rigen cuotas individuales de pesca) y el ROP establecido por el D.S. No. 010-2010 incorporó la normativa vigente en el sentido de reservar para los pescadores artesanales una zona exclusiva de pesca constituida por una franja de cinco millas a partir de la línea de costa.⁷ La pesca artesanal para CHD no está gravada con derechos de pesca (en contraposición con la de CHI) y, además, su supervisión y vigilancia es más débil o, incluso, inexistente. Esta dualidad ha dado origen a un creciente desorden en el sector, en el cual cada vez más se desvía supuesta pesca de anchoveta para CHD a las actividades de CHI.

Como se señaló, el acceso de nuevos pescadores artesanales a la pesquería de

anchoveta supuestamente se cerró con la **R. M. No. 100-2009**, que establece que los armadores de embarcaciones pesqueras artesanales solo podrán realizar actividad extractiva sobre el recurso anchoveta si cuentan con permiso de pesca vigente, sus embarcaciones tienen bodegas insuladas y cajas con hielo (en una relación de dos de pescado por una de hielo), se encuentren registradas en las Direcciones o Gerencias Regionales de la Producción de su zona de pesca, y hayan suscrito un convenio de abastecimiento que garantice la recepción de la pesca extraída por embarcaciones autorizadas, con los establecimientos industriales pesqueros de CHD. A la fecha y pese al tiempo transcurrido, dicha normativa no se ha terminado de implementar, especialmente en lo que respecta a las acciones de seguimiento, fiscalización y control.

¿Cuál es el tamaño de la flota artesanal que se dedica a la pesca de anchoveta? Según la R.M. No. 168-2010-PRODUCE, el número total de embarcaciones artesanales y de menor escala que pueden legalmente dedicarse a la pesca de anchoveta para CHD asciende a 619. Esta cifra, sin embargo, parece ser muy reducida. En efecto, en la actualización que realizó el IMARPE en el año 2009 de la segunda encuesta estructural de la pesca artesanal del 2005 (IMARPE, 2005), se estimó que el tamaño de la flota artesanal era de 10,385 embarcaciones. Es más, según los primeros resultados del Censo Nacional de la Pesca Artesanal del 2012 esta flota ascendería a 16,075 embarcaciones artesanales (Ministerio de la Producción, 2012), un 55% mayor en tan solo tres años. Y este crecimiento se produjo a pesar que el ROP de la Anchoveta para CHD (D.S. No. 010-2010), en su numeral 3.4 prohíbe que se den nuevos permisos de pesca con acceso a la anchoveta. Sin duda, es probable que el crecimiento de la flota artesanal en este periodo no haya estado íntegramente destinado a pescar anchoveta, pero también es cierto que es muy improbable que nada o una fracción despreciable de este incremento en la flota esté explicado por la intención de los pescadores de dedicarse a la pesca de anchoveta. En cualquier caso, es poco probable que de las más de 15,000 embarcaciones artesanales existentes, menos de 700 (o menos del 5%) se dediquen a pescar anchoveta. Claramente, el grado de informalidad en este segmento de la pesquería es muy grande y la capacidad de ejercer un control efectivo sobre esta flota es muy limitado.

Recientemente, en agosto de 2012, el ROP de la Pesquería Artesanal de Anchoveta fue modificado por el **D. S. No. 005-2012**. Dicha norma estableció que la zona reservada para la pesca artesanal sería las primeras cinco millas de la línea de costa y que las siguientes cinco millas estarían reservadas para las embarcaciones de menor escala, dejando a la flota industrial operar solo afuera de las diez millas de la línea de costa. Esta norma que afectó de manera importante el acceso al recurso por parte de los diferentes armadores pesqueros (sobre todo en la zona sur, donde la anchoveta se ubica muy cerca de la línea de costa), no fue prepublicada como estipulaba la normativa, y carece de sustento científico conocido, por lo que no es sorprendente que adolezca de una serie de problemas. Por ejemplo, en su redacción inicial la norma señalaba que la franja entre las 5 y 10 millas se “encuentra reservada preferentemente para el CHD siendo exclusivo para la realización de la actividad pesquera de menor escala...” ¿Qué significa “preferentemente”? Este término fue muy criticado, pues llevó a pensar que las

embarcaciones de menor escala también podrían dedicarse abierta y legalmente a la pesca para CHI, vulnerándose así el ordenamiento pesquero vigente, el cual prohíbe a las embarcaciones artesanales y de menor escala a pescar para CHI.⁸

A pesar que el alcance del término “preferentemente” fue luego precisado (R.M. No. 433-2012), la aplicabilidad del D.S. No. 005-2012 enfrenta una serie de problemas: primero, no se cuenta con un registro completo de las embarcaciones de menor escala; segundo, dichas embarcaciones no cuentan con un sistema de seguimiento satelital que permita ejercer un monitoreo adecuado de las mismas, por lo que pueden pescar incluso desde la milla 1 hasta la milla 15, sin ningún control; y, tercero, no están sujetas a una cuota global de captura, por lo que tampoco enfrentan límites individuales de pesca. Mientras estos aspectos no se corrijan, la norma en cuestión podría tener efectos negativos en términos de la sostenibilidad de la anchoveta, pues no habría un control efectivo sobre las capturas permitidas ni las embarcaciones que operen en una franja muy rica en términos de disponibilidad del recurso.

Esta norma afectó negativamente a la industria pesquera de CHI y a los pescadores de la flota industrial. Según SNP (2012) “en importantes zonas del país, la concentración de la biomasa de anchoveta fuera de las 10 millas es mínima: Piura-Tumbes (15%), Lambayeque (6%) y Moquegua-Tacna (3%)”. El impacto negativo más fuerte para la industria habría sido en el sur del país, donde las plantas de harina han visto mermado significativamente su abastecimiento de anchoveta y, donde, paradójicamente no existen plantas de CHD que reciban la pesca de las embarcaciones de menor escala. Claramente, la norma adolece de problemas de diseño, pues parecería no haber tomado en cuenta las características básicas del sector que se busca regular (ausencia de una cuota global de captura para la flota de menor escala, imposibilidad de monitorear a dicha flota en la medida que no cuentan con un sistema de seguimiento satelital, inexistencia de plantas de CHD en el sur, entre otros). Estos problemas, junto a la falta de un canal de comunicación eficiente, llevaron a un enfrentamiento abierto y poco constructivo entre la industria y las autoridades del sector.

1.2 LOS DERECHOS DE PESCA

En cuanto al cobro de los derechos de pesca para consumo humano indirecto, la norma vigente desde el año 2006 (**D.S. No. 024-2006**) establece el derecho de pesca de anchoveta (por tonelada desembarcada) en 0.25% del valor FOB* de la tonelada de harina de pescado, computable sobre el precio promedio mensual según información oficial que emita ADUANET. Cabe resaltar que el **Dec. Leg. No. 1084**, dispuso en su primera disposición final que la tasa de derecho de pesca vigente al momento de su publicación no se podría modificar por un periodo de diez años. Y esto se hizo a pesar que con esta norma se les estaba otorgando un beneficio sustantivo a los armadores a quienes se les asignó las cuotas individuales de pesca, sin pagar contraprestación alguna por ello. En otras palabras, las cuotas se asignaron no solo sin que mediase pago alguno por ellas (como habría sido el caso si estas se hubieran asignado por un mecanismo de subasta), sino que el

Estado se comprometió a no modificar los derechos de pesca durante el periodo de vigencia del nuevo régimen. Tal como se documenta en Paredes (2012), los derechos de pesca vigentes son muy bajos, tanto en términos de aquellos que rigen en otras pesquerías alrededor del mundo, como en términos de la renta que se transfirió al sector privado.

Además del pago por concepto de derecho de pesca, existen tres aportes adicionales obligatorios contemplados en la normativa. El primero de ellos es el aporte al FONCOPEs de US\$ 1.95 por TM de anchoveta capturada establecido por el **Dec. Leg. No. 1084**.

El segundo es el de US\$ 0.26 por TM de anchoveta descargada restituido por la Ley No. 28193 y su modificatoria la Ley No. 28320 a partir del año 2004 que constituye una contribución de las empresas industriales pesqueras al Fondo de Jubilación del Pescador que administra la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador - CBSSP; y, el tercero, es el aporte de US\$ 1.40 por TM de anchoveta introducido recientemente por la **Ley N° 30003** para las embarcaciones pesqueras de mayor escala con el fin de nivelar la pensión de los pescadores activos; este nuevo aporte entrará en vigencia a partir de abril de 2013.

Para poner en perspectiva los derechos y aportes pagados por la flota industrial es útil analizar lo que habría ocurrido en el año 2012. Con un precio FOB promedio de la harina de pescado para ese año de US\$ 1,373/TM, el derecho pagado habría representado US\$ 3.43/TM, más US\$ 1.95/TM de aporte al FONCOPEs y US\$ 0.26/TM para la CBSSP, constituyendo en total US\$ 5.64 por TM de anchoveta desembarcada. Estos aportes en su conjunto constituyen montos reducidos en relación al valor de la renta del recurso transferida a los armadores privados. Para este cálculo, la renta del recurso se aproxima a los precios de alquiler de las cuotas individuales que se transaron en el mercado. Durante los primeros dos años del nuevo régimen, la TM de anchoveta llegó a comercializarse en el rango de US\$ 250 - 300 por TM y los armadores con cuotas asignadas transaron sus cuotas (no la anchoveta sino la cuota de anchoveta) en US\$ 200 - 250 por TM. En otras palabras, la contraprestación a pagarse al Estado peruano, a la CBSSP y al FONCOPEs representó apenas el 2.25% del valor que los armadores podían obtener por alquilar los derechos de pesca que el Estado les había asignado sin costo alguno (Paredes, 2012).

Por otro lado, el derecho a pagar por la extracción de la anchoveta para CHD es nulo. En efecto, el DS 005-2012 exoneró totalmente del pago de derechos a la flota de menor escala y la Ley General de Pesca hizo lo propio con la flota artesanal. La racionalidad de este esquema dual es difícil de entender. ¿Por qué se mantienen derechos de extracción diferenciados según el uso del recurso? Si la lógica detrás fuese que se quiere fomentar la seguridad alimentaria del país, como algunos erradamente sostienen, entonces no se subsidiaría a las exportaciones de anchoveta para CHD (con el drawback), mientras que la comercialización de estos productos en las zonas caracterizadas por altas tasas de desnutrición crónica en el país no recibe incentivo alguno. Esta observación pone de manifiesto la

irracionalidad del régimen vigente: encima de que el Estado no cobra un derecho de pesca o regalía por la explotación de un recurso de su propiedad, subsidia el consumo de los productos elaborados con este recurso en el extranjero, en lugar de fomentar su comercialización interna, sobre todo en áreas con altas tasas de desnutrición.

La reforma de los derechos de pesca es un tema pendiente en la agenda de política del sector. Como se ha visto, lo que viene pagando la flota industrial es poco en relación a la renta del recurso público transferida al sector privado a través del sistema de cuotas individuales y en relación a los costos de administración de las pesquerías del Perú. Y aunque una propuesta concreta para un nuevo sistema de derechos de pesca escapa a los alcances de este estudio, sí queremos enfatizar que es necesario unificar los diferentes aportes existentes de acuerdo a la normatividad vigente e incrementar de manera importante los derechos pagados.

Cabe señalar que en el pasado han existido mecanismos alternativos de cobro de derechos por extraer los recursos hidrobiológicos, como aquellos creados dentro del régimen que se aplicó en Arequipa, Moquegua y Tacna a través del **D. S. No. 003-2008**, que creó el Fondo para la Promoción de la Pesca Artesanal (PROSUR). Este fue un mecanismo que permitió la entrada de la flota industrial a la zona tradicionalmente reservada para la flota artesanal (las primeras cinco millas) e implicaba que la primera realizase aportes económicos a un Fondo para promover el desarrollo de proyectos que beneficiasen al desarrollo de la pesquería artesanal y a las familias y a los miembros de la OSPAs (Organizaciones Sociales de Pescadores Artesanales). Dicho fondo estuvo constituido por los aportes privados equivalente a 0.30% de la UIT / TM de anchoveta desembarcada en los establecimientos industriales pesqueros, que era repartido en partes iguales a los Gobiernos Regionales y entregado directamente a la OSPAs.⁹ Al margen de la necesaria evaluación ecológica de dicha norma y de su implementación, lo que esta experiencia demuestra es la disposición de la industria a pagar más para poder acceder al recurso y los beneficios tangibles para los actores de esta pesquería en el sur de contar con los aportes que se pueden obtener si el recurso es explotado de manera legal.

En la Tabla 3 se muestra la evolución de los aportes que se deberían haber aportado por concepto de derechos de pesca y de contribuciones al FONCOPES y a la CBSSP durante el periodo 2007-2012 (en función al precio promedio de la TM de harina exportada en cada año). Como se puede ver, los aportes realizados son relativamente pequeños en relación al valor de las exportaciones de este recurso, pero los mismos no son despreciables, sobre todo cuando se los compara con el presupuesto del Vice Ministerio de Pesquería o del IMARPE.¹⁰ ¿A qué usos se han destinado los recursos provenientes de los derechos de pesca? Existe la necesidad de ser transparentes en el uso de estos recursos y asegurarse que los mismos se utilicen para el desarrollo del sector y no de otras actividades no relacionadas al mismo. Aquí es crucial enfatizar que no solo es importante recaudar más vía derechos de pesca, sino asegurarse de la calidad del gasto. Y que los proyectos o actividades que se financien con estos recursos contribuyan efectivamente al desarrollo sostenible de nuestras pesquerías.

TABLA 3:
DERECHOS DE PESCA Y APORTES AL FONCOPE Y A LA CBSSP
2007 - 2012

Años	Derechos de Pesca: anchoveta para CHI (US\$/TM)	Aporte al FONCOPE DL 1084 (US\$/TM)	Aporte a la CBSSP (US\$/TM)	Derechos de Pesca Totales (Miles US\$)	Valor FOB Exportado Harina y Aceite de Pescado (Miles US\$)	Drawback 5%*Valor FOB (Miles US\$)
2007	2.39	-	0.26	16,137	1,460,175	73,009
2008	2.24	1.95	0.26	27,413	1,797,386	89,869
2009	2.38	1.95	0.26	26,770	1,683,214	84,161
2010	3.71	1.95	0.26	19,722	1,884,218	94,211
2011	3.39	1.95	0.26	39,187	2,113,460	105,673
2012	3.43	1.95	0.26	20,391	2,311,915	115,596

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de la Producción y Sunat (2013).

Es importante señalar que los derechos a pagarse por la extracción de la anchoveta deberían ir a financiar tanto el costo de administrar eficientemente esta pesquería (incluyendo investigación y monitoreo de las condiciones del ecosistema marino por parte del IMARPE, así como los costos de supervisión y control de la flota y sus desembarques), como aquellas actividades que permitan desarrollar el sector pesca en el Perú, incluyendo el financiamiento de actividades investigación y desarrollo por parte de instituciones académicas y empresas (a través de fondos concursables), y la compensación de las “externalidades” negativas que la actividad extractiva en el mar y de transformación en tierra puedan causar (como la reducción de ingresos que ocasiona a los pescadores artesanales y a otras pesquerías por sus efectos sobre el ecosistema).

2. PESCA Y DESCARTE DE JUVENILES

En los últimos años se ha evidenciado una creciente problemática en relación al tratamiento que debe darse a la captura de ejemplares en tallas menores a las permitidas en las pesquerías peruanas en general,

y la de anchoveta en particular. Diversas investigaciones académicas, algunos informes del IMARPE y las actuales autoridades, han señalado que los armadores de mayor escala e incluso, hoy, los de menor escala, prefieren arrojar sus capturas de juveniles al mar, lo cual atenta, sin duda, contra la sostenibilidad de la especie. Esta conducta de los armadores buscaría evadir la sanción administrativa a la que estarían sujetos si es que desembarcan los juveniles capturados, así como evitar hacer uso de su cuota individual de pesca con especímenes de bajo rendimiento. En otras palabras, bajo el marco regulatorio actual, descartar juveniles en el mar, en vez de procesarlos en tierra, podría resultar rentable al inicio de una temporada de pesca, situación que podría cambiar ante la proximidad del cierre de dicha temporada de pesca, donde las descargas de ejemplares juveniles se incrementarían.

En la actualidad, la extracción de ejemplares en tallas menores y en porcentajes mayores a los tolerados por la normativa es penalizada con una multa e, incluso, se aplica como medida correctiva o reparadora el decomiso de dicha pesca.¹¹ Así, el origen del problema del descarte de juveniles residiría en la estructura perversa de incentivos generada tanto por la regulación actual como por el inadecuado sistema de monitoreo de las faenas de pesca (que, en la práctica, no permite identificar las operaciones de descarte).

La normativa legal vigente¹² contempla que corresponderá a los titulares de los permisos de pesca de las embarcaciones dedicadas a la extracción del recurso anchoveta, ejecutar las siguientes acciones:

- i. Suspender de forma inmediata las actividades extractivas en la “zona” ante la presencia de juveniles (ejemplares de anchoveta y anchoveta blanca con tallas menores a 12 centímetros de longitud total) en los desembarques por encima de los límites tolerables,
- ii. No extraer el recurso en forma tal que supere el porcentaje de tolerancia máxima de juveniles de anchoveta y anchoveta blanca de 10% del número de pescados extraídos (**R.M. No. 457-2012**),
- iii. Informar a las autoridades competentes, la “zona” en la que se hubiera extraído estos ejemplares,
- iv. No arrojar los recursos al mar una vez extraídos,
- v. Facilitar la labor de los observadores y/o inspectores a bordo.

Las conductas prohibidas y las sanciones aplicables se encuentran tipificadas en el D.S. No. 019-2011-PRODUCE (TUO-RISPAC) y se resumen en la Tabla 4 a continuación.

TABLA 4:
SANCIONES POR PESCA DE JUVENILES

Infracción	Calificación	Medida correctiva o reparadora	Sanción
Extraer, procesar, comercializar o transportar recursos hidrobiológicos en tallas o pesos menores a los establecidos.	No se encuentra calificada como grave.	Decomiso	Multa (cantidad del recurso en exceso x factor en UIT)
No suspender la actividad extractiva del recurso hidrobiológico cuando hubiere capturado ejemplares en tallas menores a las permitidas y superando el porcentaje de tolerancia establecido.	Grave	Suspensión del permiso de pesca por treinta (30) días efectivos.	Multa (20 UIT) y suspensión del permiso de pesca por sesenta (60) días efectivos.
No informar a las autoridades competentes sobre la captura de ejemplares en tallas menores.	No se encuentra calificada como grave	No aplica	Multa (5 UIT) por cada incumplimiento en la remisión de información y se aplica en forma supletoria en la medida que no existe un tipo específico.
Arrojar los recursos hidrobiológicos capturados como pesca incidental o en tallas menores a las permitidas en el mar.	Grave	Suspensión del permiso de pesca por treinta (30) días efectivos de pesca.	Multa (8 UIT x Capacidad de bodega m ³) y suspensión del permiso de pesca por treinta (30) días efectivos de pesca.
Impedir u obstruir el cumplimiento de las funciones de los observadores o inspectores a bordo.	Grave	Suspensión del permiso de pesca por treinta (30) días efectivos de pesca.	Multa (20 UIT) y suspensión del permiso de pesca por sesenta (60) días efectivos.

Fuente: Ministerio de la Producción - Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (TUO.RISPAC).

Estos tipos sancionadores conforme a su diseño, suponen que el regulado (el armador) tiene pleno conocimiento y total manejo de los hechos y las circunstancias que originan la conducta prohibida, con el fin de evitar incurrir en la comisión de los mismos. Sin embargo, con la tecnología comercial disponible en la actualidad, el patrón de una nave no puede detectar, con antelación a la captura, si en el cardumen de anchoveta existe o no ejemplares juveniles, mucho menos en qué proporción.¹³ La verdad es que el patrón de lancha recién puede conocer esto –y de manera muy aproximada– una vez que el recurso ha sido capturado por la red de cerco y es recién entonces cuando enfrenta la decisión de descargarlo en la bodega o regresarlo al mar. En este contexto, resulta crucial analizar la normativa en términos de sus efectos sobre la decisión que tomará el patrón de lancha o la empresa armadora. Lo que no se debe hacer es, producto de una normativa contradictoria, promover la conducta que justamente se busca evitar (que el patrón decida descartar la anchoveta ya muerta en el mar).

Asimismo, es importante señalar que algunas de las disposiciones vigentes resultan siendo genéricas y no garantizan efectivamente el objeto disuasivo de una sanción, esto es, evitar que el administrado vuelva a incurrir en una conducta vedada pese a tener los elementos necesarios para ello. Efectivamente, estos tipos sancionadores no son lo suficientemente “precisos” a efectos de lograr los fines disuasivos para los que han sido creados, esto es, minimizar la comisión de estas conductas prohibidas por parte de los administrados. Por ejemplo, hasta el momento el marco regulatorio no ha delimitado con precisión la zona sobre la cual pesará la orden de suspensión de pesca, estableciendo para ello un radio razonable que permita conocer al administrado cuáles son los lugares donde podrá volver a iniciar sus actividades de pesca. Asimismo, se ha corroborado que hasta el término de la segunda temporada de pesca del año 2012, no existía un procedimiento reglado que detallase a qué autoridad debe dirigirse la comunicación sobre ejemplares juveniles detectados, o el plazo y el medio para realizar dicha comunicación.

Estas omisiones en la precisión de los tipos administrativos alienta la discrecionalidad y la ineficacia del principio de autoridad en el sector, pues se le permite al evaluador de turno estimar si el administrado contó con la información suficiente para definir hasta dónde abarca espacialmente la prohibición de pescar o desde cuándo nace la obligación de informar, entre otros aspectos, siendo que cuando estas sanciones son cuestionadas en sede judicial, al vulnerar preceptos constitucionales básicos son declaradas nulas e inexistentes.

Habiendo hecho referencia a la discrecionalidad, es necesario tocar el tema de las fuentes administrativas de corrupción, pues éstas vienen de la mano con la discrecionalidad otorgada al funcionario. En la medida que las normas sean más precisas habrá menos discrecionalidad; en la medida que los sistemas de control se encuentren más automatizados y dependan menos de decisiones de algún funcionario, habrá menos discrecionalidad; y en la medida que los supervisores dependan menos de los supervisados (e interactúen menos con ellos), también habrá menos discrecionalidad. Y con la disminución de la discrecionalidad se

reducirán las fuentes administrativas de corrupción. Esta acotación es muy importante de tomar en cuenta cuando se diseñan políticas y aprueban normas, sobre todo en un sector en el cual la percepción de corrupción ha sido y es un problema grave.¹⁴

Regresando al tema de los juveniles, cabe recordar que, a pesar que la normativa vigente desde los años noventa ha tratado de prevenir la pesca de juveniles,¹⁵ históricamente se capturaron volúmenes no despreciables de anchoveta con tallas menores a las permitidas.¹⁶ Con anterioridad al año 2009, probablemente el volumen de desembarques de juveniles reflejó la estructura de incentivos entonces vigente, que promovía la carrera olímpica, así como la incapacidad tecnológica para identificar la distribución de tallas de los cardúmenes en el mar. Con la introducción de las cuotas individuales de pesca, la estructura de incentivos cambió drásticamente y, no sorprendentemente, también disminuyó el volumen de desembarques de juveniles. Según datos del Produce, el número de infracciones por extraer juveniles habría disminuido de 315 en el 2008, el último año anterior a la reforma, a 171 en el 2009, el primer año bajo el régimen de cuotas individuales.¹⁷

Al respecto, la evaluación oficial de la segunda temporada de pesca del 2009 (PRODUCE, 2010) resaltó como un importante logro del nuevo régimen el hecho que las sanciones impuestas por la pesca de juveniles se redujo en un 82% con respecto a la misma temporada del 2008. Pero es importante notar que esto se produjo sin que haya mediado de por medio un cambio tecnológico que permitiese identificar las tallas de la biomasa a ser pescada. Las autoridades tampoco investigaron por qué es que los desembarques de juveniles se presentaron recién al final de la temporada. A continuación se plantea una hipótesis que podría explicar este comportamiento.

Hipótesis: Al comienzo de la temporada los armadores prefieren no agotar su cuota con juveniles que generan rendimientos bajos y sanciones por parte de las autoridades. En este contexto, la estructura de incentivos implícita en la normativa vigente promueve los descartes. Sin embargo, hacia el final de la temporada, con pocos días de pesca por delante, resulta más rentable desembarcar los juveniles y pagar las multas, pues a los precios actuales de la harina y el aceite de pescado, las multas no son un disuasivo efectivo.

Puede argumentarse que la normativa también contempla el decomiso de los juveniles, por lo que esta hipótesis no se verificaría en la realidad. Sin embargo, es importante señalar que el decomiso se refiere únicamente al exceso del desembarque de juveniles por encima del 10% del volumen total desembarcado. Es más, en la práctica lo que se verifica es que estas sanciones son judicializadas y no pagadas. Por lo tanto, dichas sanciones no cumplen con el efecto disuasivo que deberían tener y es muy probable que la hipótesis planteada refleje lo que viene sucediendo en la pesquería.

Así, es muy probable que bajo el régimen de cuotas individuales, la nueva estructura de incentivos haya llevado a promover los descartes de juveniles en el mar (ver hipótesis) con el consecuente menor desembarque de juveniles (pero

incrementando el daño ecológico y minando aún más la sostenibilidad). De hecho, en este período no hubo un cambio tecnológico que permitiese conocer con mayor precisión la distribución de las tallas de los cardúmenes en el mar. Esto, junto al hecho que la mayor parte de los desembarques de juveniles se presentasen al final de la temporada, constituye un indicio de que el problema de los descartes en el mar puede haber empeorado en los últimos años y también es probable que, debido a la consecuente falta de información oportuna sobre la presencia de juveniles en determinadas zonas, no se hayan decretado las suspensiones de pesca ameritadas por la composición de la biomasa.

Aunque el concepto de suspender temporalmente la temporada o una zona determinada de pesca debido a la presencia excesiva de juveniles es en principio correcto, el problema con la normativa actual es que en vez de contribuir a un manejo precautorio de la pesquería, consistente con la sostenibilidad de la misma, promueve más bien el descarte en el mar de los juveniles.¹⁸ Esta estructura perversa de incentivos se debe a la confluencia de normas inadecuadas (régimen de sanciones y regulaciones imprecisas), incentivos económicos desalineados (agotamiento de cuota individual con juveniles desembarcados que, además, generan un menor rendimiento en la transformación a harina), e incapacidad técnica en la actualidad para monitorear los descartes en el mar de las embarcaciones pesqueras (a pesar que esta tecnología está disponible y se utiliza en otras pesquerías alrededor del mundo), sumado a la incapacidad que ha demostrado el Estado para diseñar procedimientos ágiles precautorios para el cierre de zonas en forma inmediata.

Durante la primera temporada de pesca de anchoveta del 2012, la información generada por el Programa Bitácoras de Pesca indica que los mayores descartes se realizaron entre Chicama y Pisco: de 173 calas muestreadas durante 95 viajes de pesca de anchoveta, se encontró que durante el 13% de las calas se realizó algún tipo de descarte (IMARPE, 2012). Y el principal motivo de descarte fue la presencia de juveniles, que explicó el 43% de los descartes (el, exceso de pesca ocupó el segundo lugar, explicando el 22% de los casos). Esta información es muy reveladora, pues muestra que el problema real no reside en los juveniles que se desembarcan en las plantas, sino los que se descartan en el mar. En efecto, si no es en el 13% de las calas en las que se registran descartes, ni el 10%, sino se supone que el 2 ó 3% de las calas terminan siendo descartadas, entonces el volumen de anchoveta muerta que se arroja al mar es muy significativo y bastante mayor que las descargas de juveniles en tierra.¹⁹

Claramente, entonces, esta práctica debe combatirse. Y para este fin, el PRODUCE lanzó recientemente un Programa de inspectores a bordo, tanto en las embarcaciones de menor escala y de mayor escala, con el fin de priorizar la obtención de información sobre la presencia de juveniles y el empleo de sistemas de conservación en la embarcación.²⁰ Al margen de los costos e ineficiencias que dicho programa puede implicar para la flota, la pregunta que debemos hacernos es si éste es el mejor mecanismo de control y si constituirá un disuasivo efectivo

de las conductas que se buscan eliminar o, más bien, se convertirá en una fuente administrativa de corrupción, que en la práctica conduzca a validar conductas reñidas con la sostenibilidad de la especie y el manejo eficiente de la pesquería.

En conclusión, se puede afirmar que la práctica del descarte de juveniles en el mar aumenta la mortalidad del recurso anchoveta, reduce la biomasa, y disminuye la precisión y calidad de la información de captura, la cual es un requisito indispensable para un manejo eficiente y precautorio de la pesquería. Enfrentar eficientemente este problema debería constituir una prioridad de la agenda de política sectorial. Tal como se ha indicado, para lograrlo se requerirá modificar aquellos aspectos del marco regulatorio que resultan contraproducentes, pues generan incentivos perversos que, más bien, fomentan las conductas que se quieren erradicar. Necesitamos promover un reporte oportuno de las capturas y penalizar gravosamente y en forma significativa a aquellas conductas de reincidencia de capturas en zonas debidamente vedadas.

3. PLANTAS DE PROCESAMIENTO DE HARINA RESIDUAL Y REAPROVECHAMIENTO DE DESCARTES Y RESIDUOS SÓLIDOS HIDROBIOLÓGICOS

El Dec. Leg. 1084 buscaba eliminar las ineficiencias causadas por la carrera olímpica y el sobredimensionamiento de la industria (tanto en plantas como en flota). Aunque la norma en cuestión ha permitido reducir gradualmente el exceso de embarcaciones, no previó mecanismos para reducir las plantas, fenómeno que se suponía ocurriría endógenamente en la medida que se incrementase la concentración en el

sector. Aunque el número de plantas grandes que efectivamente operan se ha ido reduciendo, no hubo un consenso para promover el cierre y desinstalación del exceso de plantas, y la mayor parte de los permisos siguen vigentes. La importancia de haber atacado este frente reside en que las plantas harineras constituyen la fuente de la demanda para la anchoveta capturada por la flota y si se quiere controlar efectivamente la pesca de anchoveta, es necesario también controlar y monitorear lo que sucede con las plantas. Evidentemente, no resultaba lógico ni deseable que el número de plantas se incrementase bajo el nuevo régimen.

En efecto, dado el exceso de capacidad instalada existente, la instalación y aumento de capacidad de las plantas de harina de pescado estándar y de alto contenido proteínico había sido prohibida muchos años antes. En el año 2001, mediante R.M. No. 218-2001-PE, se declaró que el acceso a la actividad de procesamiento para consumo humano indirecto estaría permitido únicamente para la instalación de plantas de harina de pescado residual. Y ésta se convertiría en la nueva puerta para expandir la capacidad de procesamiento en tierra y aumentar la demanda de anchoveta para CHI.

Al analizar la normativa respecto de las pequeñas plantas industriales (residuales y de reaprovechamiento de residuos sólidos), se verifica que en los últimos años el PRODUCE ha emitido una serie de normas que han agravado el problema del desvío de la pesca artesanal hacia el CHI. Por ejemplo, entre el año 1995 y el 2007 se aprobaron 18 licencias para este tipo de plantas y a partir del año 2008, en que se introdujo las cuotas individuales de pesca para la flota, se instalaron cerca de 25 nuevas plantas residuales!²¹ El problema no solo radica en que no se cumpla la ley o se paguen menos derechos de pesca (pues la actividad artesanal no está gravada por los mismos), sino que la pesca artesanal de anchoveta no está sujeta a una cuota total de captura y, con la demanda generada por este tipo de plantas, lo que está produciendo es un crecimiento de la flota artesanal dedicada a la pesca de anchoveta (al margen de que tengan permisos o no, pues no se requiere de

permisos para hacer algo ilegal) que en el futuro puede debilitar seriamente el ordenamiento pesquero que se buscó implantar con el Dec. Leg. No. 1084.

Entre estas normas, cabe mencionar, en primer lugar, la **R.M. No. 043-2005** que permitió que los residuos y desechos que generen los desembarcaderos pesqueros artesanales (DPA) puedan ser procesados en las plantas de procesamiento de harina de pescado destinado al CHI, incluyendo las plantas de harina residual. Además, estableció que en las zonas de los DPA donde no existían plantas de procesamiento, se podía instalar plantas de procesamiento de residuos y desechos, cuya capacidad instalada estaría en relación directa a la cantidad de residuos generados, teniendo una capacidad máxima de 5 t/h de procesamiento de materia prima residual. Aunque en teoría, esta norma podría tener cierta racionalidad económica, en el caso peruano -donde la capacidad de supervisión y control es muy baja (casi inexistente para el caso artesanal)- y, por lo tanto, para las autoridades no resulta fácil diferenciar lo que es residual de lo que es pesca recién desembarcada, esta normativa vulneró el sistema al aumentar la demanda de anchoveta para CHI de las embarcaciones artesanales.²²

Luego, la **R.M. No. 205-2006** dispuso que los Sistemas de Tratamiento de Residuos, diferentes a las plantas de harina de pescado residual, constituirían una opción para reducir el impacto ambiental producido por los residuos provenientes tanto de las plantas de procesamiento para CHD que no contasen con plantas de harina de pescado residual, como aquellos provenientes del proceso de selección y descarte de los DPA o de otras fuentes generadoras de residuos. Incluso, en el artículo No. 6, se especificó el lugar de instalación de dichas plantas siendo estos: Talara, Paita, Chimbote, Ica, Arequipa e Ilo, con capacidades totales de 10, 20, 10, 10, 10 y 10 t/h, respectivamente. En el 2008, este artículo fue modificado por la **R.M. No. 431-2008**, con el fin de incrementar la capacidad de instalación de las plantas ya situadas y agregar nuevas zonas como: Sechura y Sullana (a pesar que en Paita, Chimbote e Ilo ya existían plantas formales de harina residual). Nuevamente, el marco legal vigente estaba siendo perforado para permitir el establecimiento de más plantas para CHI. En efecto, según un informe de Perú Pesquero (2011), luego de esta resolución se instalaron tres plantas harineras en Paita, tres en Chimbote y dos en Pisco, y en vez de procesar los residuos sólidos de los desembarcaderos artesanales y mercados para lo que fueron creadas, se dedican exclusivamente a procesar harina de pescado utilizando como materia prima directamente el pescado entero de los desembarques de anchoveta de la flota artesanal.

Recientemente, el Reglamento del Procesamiento de Descartes y/o Residuos de Recursos Hidrobiológicos (**D.S. No. 005-2011**), modificado unos meses después por el **D.S. No. 017-2011** y luego por el **D.S. No. 005-2012**, con el supuesto fin de evitar la contaminación ambiental, dispuso que la comercialización de todos los residuos y descartes de recursos hidrobiológicos se llevaría a cabo tanto por las plantas de harina residual como por las de reaprovechamiento. Además, se le permitió los titulares de las plantas de consumo humano directo destinar hasta el 40% del total de anchoveta recibida para la producción de harina de pescado residual.

Desde nuestra perspectiva, corresponde que se determine con rigor científico cuál es el real factor de rendimiento de la anchoveta en sus distintas modalidades de procesamiento para el consumo humano directo. Naturalmente, el factor no es el mismo para la elaboración de conservas, congelado o curado. Si primero no se define el estándar de rendimiento, ¿en base a qué consideraciones técnicas el Ministerio de la Producción puede determinar qué porcentaje de los recursos recibidos puede razonablemente destinarse a la producción de harina de pescado residual?

Como antecedente, mediante la Resolución Ministerial No. 201-2010 el Ministerio de la Producción creó el “Programa de Evaluación de los Establecimientos Industriales Pesqueros Destinados al Consumo Humano Directo”, cuyo objeto es determinar el estándar de rendimiento de la anchoveta para el consumo humano directo (enlatados), el mismo que debería ser fijado mediante Resolución Directoral de la otrora Dirección General de Extracción y Procesamiento Pesquero. Sin embargo, esta normativa, como tanta otra, ha degenerado en “letra muerta”, ya que el Ministerio de la Producción todavía no ha publicado cuál es el factor temporal que según la parte considerativa de la R. M. 201-2010.

En cualquier caso, en la actualidad los armadores de las embarcaciones de menor escala pueden destinar, directamente, para el consumo humano indirecto el 10% de su pesca, bajo el estandarte de pesca no apta para consumo humano.²³ Luego, ya en planta, los titulares de los establecimientos industriales para CHD pueden destinar el 40% del recurso recibido para la producción de harina de pescado. Luego, solo con el 50% de lo supuestamente capturado para CHD, se inicia el proceso de la anchoveta para CHD y en este proceso se producen residuos (hasta un 30-40% de lo que entra a línea de producción, dependiendo del tipo de producto que se haga), que también se destinan –y correctamente- a la producción de harina. Por lo tanto, en la práctica, el porcentaje de la captura supuestamente hecha para CHD por la flota que termina transformada en bienes para CHD podría bordear un tercio del total desembarcado.

Es necesario cuestionar la lógica detrás de la normativa de Procesamiento de Descartes y/o Residuos de Recursos Hidrobiológicos (supuestamente promover el uso eficiente de la anchoveta en el subsector de CHD al aprovechar los residuos en las diversas fases de los procesos extractivos y productivos) y tomar conciencia de que en realidad está sirviendo para camuflar actividades abiertamente ilegales. Aquellos que consideran que es conveniente continuar con la segmentación del sector en dos subsectores, CHI y CHD, podrían argumentar que esta normativa constituye una especie de “Caballo de Troya” que eventualmente va a llevar a que el ordenamiento de la pesquería de anchoveta requiera ser reformado sustancialmente, a fin de asegurar la sostenibilidad de este recurso renovable. En efecto, es la propia normativa sectorial (sumamente inestable) la que está abriendo los espacios para la vulneración del sistema vigente y, queriéndolo o no, promoviendo un cada vez mayor desvío de la pesca artesanal hacia el CHI. Debemos considerar que no debe normarse sin tomar en cuenta la real capacidad de supervisión y control del Estado, que en la actualidad es débil y limitada.

Como se ha visto, la normativa de cuotas individuales optó por no hacer mayor referencia a la deseada reducción del sobredimensionamiento de la capacidad instalada de las plantas, entendiendo que este proceso se daría de manera endógena, sin necesidad de intervención o regulación adicional. En la práctica, esta visión ha llevado a que los titulares de las plantas no cuenten con los instrumentos legales para, por ejemplo, suspender las licencias de operación hasta que decidan qué hacer con la capacidad instalada en exceso. Y, evidentemente, tampoco se han creado los incentivos para la reducción definitiva de este exceso de capacidad de procesamiento. Reducir el número de plantas de procesamiento es deseable, pues reduce la demanda potencial por el recurso, así como las necesidades de supervisión y vigilancia.

A pesar de la falta de progreso en la reducción del número de licencias de funcionamiento correspondientes al exceso de plantas existentes al momento de la dación del Dec. Leg. No.1084, cabe señalar que fueron los establecimientos industriales de reaprovechamiento y harina residual los que se constituyeron en el motor de demanda de anchoveta fresca extraída por las embarcaciones artesanales y de menor escala, que según el marco normativo debería destinarse al CHD. Sin duda, si estos establecimientos gozaran con una adecuada fiscalización y control, el “desvío” de anchoveta fresca sería -qué duda cabe- menor, corrigiendo este mercado oscuro propiciado por la deficiente vigilancia por parte del Ministerio de la Producción. Claramente, cuando se hace referencia a la vigilancia, no nos referimos exclusivamente a los inspectores de planta, sino a un sistema moderno y comprehensivo de supervisión, que cubra la cadena completa de extracción, producción y distribución, incluyendo el análisis ex-post de la información de capturas, desembarques, producción, comercialización y exportación.

No obstante lo señalado en los párrafos precedentes, en el artículo 4° del D.S. No. 005-2012-PRODUCE se propone una medida, por decir lo menos, particular y contradictoria. En efecto, la norma dispone la prohibición de nuevos establecimientos industriales pesqueros de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos; y, a reglón seguido, establece que, excepcionalmente, se podrá autorizar la construcción de dichas plantas por razones biológicas, técnicas y económicas.

En la práctica, la prohibición se ve relativizada por la excepción, que lamentablemente puede ser empleada para continuar desdibujando el sistema. En otros términos, la excepción es la puerta falsa para que se continúen instalando nuevas plantas que se dedican al procesamiento de anchoveta fresca para la producción de harina de pescado bajo el rótulo de establecimiento de reaprovechamiento de descartes y residuos hidrobiológicos.

4. SISTEMAS DE CONTROL Y VIGILANCIA

En cuanto a la supervisión y control de la pesquería de la anchoveta, en la actualidad existen dos campos principales donde se ejerce el control: (i) las actividad de extracción, mediante

el sistema de seguimiento satelital y los programas de inspectores a bordo (como el recientemente creado del Ministerio de la Producción); y (ii) la actividad de desembarque o abastecimiento de la anchoveta a las plantas (a través del sistema de pesaje por tolvas e inspectores de plantas). En ambos campos existen una serie de deficiencias que es necesario corregir, ya que no contribuyen de manera efectiva a disuadir las conductas no deseadas y a asegurar una explotación eficiente y sostenible del recurso que se adecue a lo estipulado por el marco regulatorio vigente.

4.1 EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA OPERACIÓN DE LA FLOTA

Aunque ya hace diez años se aprobó el reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital – SISESAT (**D.S. N° 026-2003**), con el fin de combatir la pesca depredatoria ilegal, a la fecha los sistemas del SISESAT que se vienen utilizando carecen de eficiencia en la fluidez de información que debe de mantener el centro de procesamiento de información de la autoridad pesquera nacional, para poder efectivamente identificar y disuadir conductas prohibidas, como los descartes en el mar. Asimismo, las embarcaciones de menor escala todavía no cuentan con este sistema y, lo que es peor, el PRODUCE no ha avanzado en materia de corregir los graves problemas de diseño organizacional que adolece el actual sistema (donde los supervisados eligen y pagan directamente al supervisor, y los supervisores compiten entre sí para ver quién brinda “un mejor servicio” a sus clientes).

El Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) es el instrumento de geo-referenciación que todos los titulares de las embarcaciones pesqueras de mayor escala –y ahora, supuestamente, también los de menor escala, aunque esto aún no ha sido implementado por las autoridades- deben implementar en sus naves de forma obligatoria. Por medio de este sistema se puede conocer dos datos: la ubicación de la embarcación y su velocidad. Así, el sistema crea el recorrido del barco durante la faena de pesca y por la trayectoria y ubicación se puede deducir si se encuentra realizando faena de pesca o no.

Las empresas proveedoras de este Sistema de Seguimiento Satelital son tres.²⁴ Estas empresas, vienen prestando sus servicios desde el 1 de febrero del 2007 y debieron haber concluido el 31 de enero de 2010, pero siguen operando a la fecha debido a sucesivas prórrogas otorgadas por el Ministerio de la Producción. Supuestamente se está elaborando los términos de referencia para la adquisición de un nuevo Data Center, un Centro de Control del SISESAT y de Software de Seguimiento y Control de las embarcaciones pesqueras, pero como ya se adelantó el

nuevo reglamento prepublicado por el PRODUCE no corrige los graves problemas de diseño organizacional que adolece el sistema actual, los cuales lo llevan a ser un inefectivo instrumento de control.

Entre los principales problemas que presenta el actual Sistema Satelital – SISESAT, tenemos:

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

De acuerdo al cuadro de sanciones del RISPAC, se procederá a cancelar el permiso de pesca de una embarcación si: (i) se tiene a bordo una imitación de baliza del SISESAT; (ii) si se instala el equipo del SISESAT en otra embarcación, plataforma o instalación emitiendo señales de posicionamiento falsas; o (iii) en el caso de interferencia de las señales de posicionamiento del SISESAT, ocasionando el “congelamiento” de la posición geográfica de la embarcación. Cabe, por lo tanto, preguntarse cuántos permisos de pesca se han cancelado en los últimos diez años por estos motivos? La respuesta que podemos dar es que no hemos podido identificar ni una sola! (aunque debemos aclarar que no existe estadística al respecto). Y al margen de que se pueda haber cancelado una, dos o, incluso, hasta tres licencias en todos estos años, lo que es claro para los empresarios y asesores entrevistados para hacer este trabajo es que muchas embarcaciones, en múltiples oportunidades, incurrieron en estos causales de cancelación de permiso de pesca. La verdad, entonces, es que el sistema es inefectivo y, por lo tanto, no disuade las conductas que se buscan prevenir.

El Ministerio de la Producción publica en su página web el listado de embarcaciones pesqueras que no tienen autorización de zarpe con fines de pesca por no emitir señal satelital por más de 24 horas y por no emitir señal por un intervalo de dos horas operando fuera de puertos y fondeaderos. En este último caso, es obligatorio someter el equipo SISESAT a una revisión técnica a cargo de la empresa proveedora del servicio, bajo supervisión de un inspector de la dirección regional de la producción de la localidad.²⁵ La información de la Tabla 5 muestra como el número de embarcaciones pesqueras impedidas de zarpar por no emitir señal satelital por más de 24 horas se ha incrementado de 10 en el año 2008 a 160 en el 2012. Es notorio que en lo que va del año 2013, ya hay 412 embarcaciones impedidas de zarpar, casi tres veces el número reportado en el 2012 y seis veces

el número reportado en el 2011. O efectivamente se están produciendo más infracciones o ha habido un cambio en el reporte de estas infracciones ante el enfrentamiento que se ha registrado entre la industria y las autoridades. Consideramos que lo segundo es más probable y demostraría lo poco efectivo que ha resultado el Sisetat en los últimos años debido al comportamiento colusivo entre supervisor y supervisado al que indujo.

Por otro lado, las embarcaciones que no emitieron señal satelital por un intervalo mayor o igual a 2 horas se han mantenido alrededor de 30 al año en promedio, sin registrarse un cambio abrupto en el mismo. Entrevistas con participantes en la industria permiten pensar que algunas de estas últimas sanciones podrían, de hecho la colusión entre el supervisado y el supervisor para esconder la ocurrencia de otras conductas prohibidas (como pescar en zonas prohibidas). En cualquier caso, la debilidad de este instrumento para contribuir a una gestión efectiva de la pesquería no se encontraría tanto en las características tecnológicas del sistema vigente, sino los problemas de diseño organizacional ya aludidos.

TABLA 5:
EMBARCACIONES PESQUERAS IMPEDIDAS DE EFECTUAR EL ZARPE CON FINES DE PESCA

Año	Por no emitir señal satelital por más de 24 horas			Por no emitir señal satelital por más de 2 horas
	CLS	MEGATRACK	GEO SUPPLY	Nº embarcaciones
2008	2	2	6	-
2009	17	14	3	39
2010	17	13	4	14
2011	24	13	32	32
2012	108	42	10	28
2013*	204	184	24	-

*Información actualizada al 15-04-2013
Fuente: Ministerio de la Producción.

Luego de diez años sin cambios significativos en las acciones de monitoreo, control y vigilancia de las actividades pesqueras, el Ministerio de la Producción publicó un proyecto de decreto supremo del nuevo reglamento del SISESAT mucho más preciso y ordenado. Entre las principales modificaciones tenemos: que los costos de la supervisión realizada con el uso del SISESAT serán asumidos por los titulares de los permisos de pesca; se especifica que los equipos deberán de ser proveídos mediante contratos de alquiler a los titulares de permisos de pesca; deberán brindar la información satelital de datos desde el equipo a bordo hasta el Centro de Control SISESAT del Ministerio de la Producción; los equipos contarán con tecnología bidireccional (ya no unidireccional establecido por el D.S. No. 018-2004), que le permita al ministerio solicitar señales de posicionamiento de las embarcaciones cuando no reciban su señal satelital; se ampliará la frecuencia de emisión de mensajes de posicionamiento de la embarcación a media hora (antes sesenta minutos) cuando se encuentre fuera de puerto y a tres horas (antes seis horas) cuando se ubique dentro de puerto; el tiempo transcurrido entre el último mensaje de posición emitido desde la embarcación, y su recepción en el Centro de Control SISESAT será menor o igual a cinco minutos (antes era de 60 minutos); y tendrá una memoria mínima de dos megabytes que le permita almacenar la información de posicionamiento por un periodo superior a tres meses.²⁶

Sin embargo, como ya se indicó anteriormente, el nuevo reglamento propuesto por el PRODUCE mantiene el diseño organizacional mediante el cual son las empresas supervisadas las que contratan a los supervisores y los supervisores compiten por captar clientes. ¿Qué tipo de competencia es esta? ¿Qué nivel de supervisión se puede esperar? A pesar de las mejoras tecnológicas que se puedan introducir, es de esperar que si se mantienen las actuales deficiencias de diseño organizacional que generan incentivos perversos para los supervisores, el sistema probablemente continuará siendo un instrumento inefectivo de gestión pesquera.

4.2 EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LOS DESEMBARQUES Y LAS PLANTAS

En el año 2003, se creó el “Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo (PVCPDAM)” – **D.S. No. 027-2003**, mediante el cual se buscó combatir la pesca ilegal y vigilar el correcto funcionamiento de los equipos electrónicos de pesaje a fin de evitar el sub reporte de los desembarques. El PVCPDAM constituye el primer esfuerzo articulado por parte del Ministerio de la Producción para gestionar de forma integral la fiscalización y el control de las actividades extractivas y de procesamiento, principalmente del recurso anchoveta destinado a la producción de harina de pescado.

En líneas generales, el programa involucra a las autoridades administrativas del Ministerio de la Producción, a las empresas encargadas de las labores de inspección, y a los administrados fiscalizados. En vista de la demanda de recursos humanos que implica realizar el control en todos los puntos de descarga, el Ministerio de la Producción optó por delegar dicha función en dos empresas

privadas -SGS y CERPER-, de modo que se pueda atender simultáneamente el control en todas las plantas de harina de pescado.

Los inspectores de SGS y CERPER guardan todas las calidades de un inspector formal del Ministerio de la Producción, teniendo la posibilidad de levantar un Reporte de Ocurrencias ante la verificación de una conducta tipificada como infracción administrativa. En estricto, a partir de ese momento se inicia el procedimiento administrativo sancionador, no requiriendo mayor notificación por parte del Ministerio de la Producción.

Entre las funciones más importantes de los inspectores se encuentra la de muestrear la composición de la descarga de modo que se identifique la proporción de ejemplares juveniles y la presencia de especies distintas a la pesca objetivo, lo que se denomina pesca incidental. Fruto de esta labor se originan los procedimientos administrativos sancionadores por pesca de juveniles o especies ajenas, con la expedición del Reporte de Ocurrencias.

Sin embargo, el PVCDPAM no se reduce a la labor que realizan los inspectores del Ministerio de la Producción o de las empresas encargadas de la fiscalización por delegación. En efecto, en los últimos años el sistema de pesaje por tolvas se ha automatizado, de modo que se reduzca lo más posible la intervención de los mecanismos al momento de las descargas, evitando o al menos procurando evitar, la manipulación de los sistemas con el objeto de alterar los resultados de las balanzas.²⁷

En términos sencillos, el pescado descargado en la “chata” (plataforma) o artefacto naval de recepción de pescado es transportado mediante tuberías tendidas en el lecho marino hasta la planta, siendo la balanza gravimétrica el punto de control del peso. Para ello se emplean balanzas de pesaje por tolva vía batch. La balanza y su sistema electrónico son calibrados en exclusiva y al menos dos veces al año por empresas acreditadas para ello ante el Instituto de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOPI) y envían un reporte en tiempo real por correo electrónico registrando las principales características de la descarga como nave, matrícula, hora de inicio, hora de fin y peso. No está permitida la manipulación de la balanza por personajes ajenos, ni siquiera por los funcionarios del Ministerio de la Producción o por los inspectores de SGS o CERPER.

Por su parte, el **D.S. No. 002-2010** amplió los alcances del PVCPDAM a las plantas pesqueras con licencia para elaborar harina de pescado residual, a las empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos y a las plantas de CHD que utilizan plantas de harina de pescado para procesar sus residuos y descartes. Sin embargo, tal como señala De la Puente et al (2011), el progreso a la fecha ha sido mínimo, pues no se ha reglamentado una serie de aspectos cruciales de la norma (desde el financiamiento del sistema hasta los instrumentos de control a instalarse en las plantas).

Algunos críticos del sistema apuntan a la potencial existencia de conflictos de

interés por parte de las empresas supervisoras, ya que la inspección de las descargas se lleva a cabo por dos empresas que se encargan de la certificación de la harina de pescado, siendo sus principales clientes las compañías fiscalizadas. Aunque esta doble función no está prohibida legalmente, el supuesto hecho que el negocio de la certificación de harina es más importante que el de la fiscalización para estas empresas, ha generado suspicacias. Aunque la relevancia de este cuestionamiento merece ser analizada, cabe señalar que el problema es más complejo. El sistema de vigilancia de los desembarques debería ser parte de toda una cadena de custodia, altamente tecnificada (sobre todo en el campo de las balanzas y transmisión de datos) que reduzca la discrecionalidad y la probabilidad de comportamientos corruptos sistemáticos. Una mejora significativa de los mecanismos de control sin duda contribuiría a reducir problemas como el subreporte de pesca y de producción de harina “negra”, que en la actualidad parecen ser no despreciables (ver Paredes, 2012).

En la agenda relacionada al control y vigilancia se encuentra la ampliación, implementación y consolidación del programa en el ámbito de pesca de menor escala y producción para el consumo humano directo. Si bien en las normas el programa se ha ampliado a dichos ámbitos, consideramos que se encuentra pendiente su consolidación. Del mismo modo, es momento de evaluar de forma integral la experiencia de sus primeros diez años de vigencia.

En general, es necesario revisar el marco institucional dentro del cual se ejercen las funciones de control y vigilancia, pues el mismo incorpora a una serie de instituciones, públicas y privadas, y a distintos niveles de gobierno (nacional y regional), cuyas actividades deben ser mejor tipificadas y coordinadas. Además, es importante que se mejore el diseño de las normas, a fin de evitar la aprobación de aquellas con tipos punibles no definidos, los cuales han sido y continuarán siendo rebatidos en los procedimientos sancionadores o en los procesos judiciales, haciendo impunes las acciones cometidas.

Finalmente, debe conocerse la estructura de costos de los diferentes programas de fiscalización y control vigentes y aquellos que puedan implementarse en un futuro. Esto no solo permitirá diagnosticar los diferentes componentes del costo de administrar esta pesquería, sino también ejercer las acciones de fiscalización correspondientes respecto del gasto que éstos implican, y contribuir a definir los derechos de pesca y/o aportes requeridos para financiar la administración de la pesquería de la anchoveta. Es importante analizar la naturaleza jurídica de esos aportes y que su diseño no lleve a cuestionamientos posteriores en vía judicial o de acceso al mercado y reglas de competencia.

5. RÉGIMEN DE SANCIONES

Todo sistema de control tiene como contraparte un sistema de sanción en caso se verifique el incumplimiento de las obligaciones de los actores participantes, no siendo la actividad pesquera distinta. Así, por un lado, el Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito

Marítimo, al que se hizo referencia en el punto anterior, se encuentra vinculado al control y a la fiscalización; y, por el otro, el régimen de sanciones se relaciona al castigo e imposición de medidas de corrección cuando se verifica algún incumplimiento. El régimen sancionador para la actividad pesquera se encuentra recogido en el reglamento de la Ley General de Pesca (**D.S. No. 012-2001-PE**) y en el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC) (**D.S. No. 016-2007**), sintetizado en su Texto Único Ordenado (TUO RISPAC), aprobado mediante D.S. 019-2011.

El TUO RISPAC contiene la regulación relacionada con el procedimiento administrativo sancionador en el sub sector pesquería y el detalle de todas las infracciones y sus correspondientes sanciones. El régimen sancionador para la actividad pesquera contiene vacíos legales y errores de tipificación de infracciones, que deben ser subsanados para hacer más eficiente y efectiva su aplicación. Es necesario revisar las fórmulas de cálculo establecidas en el RISPAC para la determinación de sanciones, a fin de que estas cumplan realmente con la función de desincentivar conductas prohibidas y no promover conductas indeseadas, como en el caso de los descartes.

De forma breve, es importante mencionar que el TUO RISPAC incluye las infracciones creadas a propósito del régimen de Límites Máximos de Captura por Embarcación, incorporadas al ordenamiento pesquero mediante el Decreto Supremo No. 013-2009-PRODUCE. Entre estas infracciones se encuentran las siguientes:

- a. Realizar actividades pesqueras o acuícolas sin la concesión, autorización, permiso o licencia correspondiente o si éstos se encuentran suspendidos, o sin la suscripción del convenio correspondiente, o sin tener asignado un Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE).
- b. Sobrepassar el Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE) autorizado y el margen de tolerancia aprobado.
- c. Iniciar la descarga de recursos hidrobiológicos sin la presencia de los inspectores de la empresa Certificadora/Supervisora designada por el Ministerio de la Producción para el control del LMCE.
- d. Extraer recursos hidrobiológicos con una embarcación que ha incorporado en forma definitiva su Porcentaje Máximo de Captura por Embarcación (PMCE) a otra u otras embarcaciones del mismo armador, o con una embarcación No Nominada por el armador para realizar actividades pesqueras en la temporada de pesca.

- e. Realizar actividades extractivas en la Zona Sur sin haber cumplido previamente en la Zona Norte Centro con la extracción del porcentaje mínimo del LMCE exigido en las disposiciones legales.

En general, las sanciones referidas a almacenar, comercializar o transportar recursos hidrobiológicos en periodos de veda, así como por extraer, procesar, comercializar o transportar recursos hidrobiológicos en tallas o pesos menores a los establecidos (juveniles), y para los supuestos de pesca incidental, no son lo suficientemente onerosas como para desincentivar estas conductas. El total de infracciones en el sector pesca ha venido disminuyendo a una tasa promedio anual de 35% durante los últimos cuatro años, pasando de 4,549 en el año 2009 a 1,264 al 2012.²⁸ Las infracciones que más se han reducido son: destinar para el CHI recursos hidrobiológicos reservados exclusivamente para el CHD (-88%), romper o remover los precintos de seguridad de los equipos SISESAT (-98%) y extraer sin permiso de pesca (-77%); sin embargo, entre el año 2009 y el 2012, las infracciones por extraer recursos hidrobiológicos en tallas menores se triplicó²⁹; por impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección y supervisión aumentaron significativamente; y por realizar faenas de pesca sin tener registrado el equipo SISESAT o tener una imitación de baliza del SISESAT se duplicaron.

Según información hecha pública recientemente por el Ministerio de la Producción, “las multas impuestas por faltas cometidas por las empresas pesqueras ascienden a 479 millones de nuevos soles (al 15/04/2013), incluidas las que se encuentran por pagar, las judicializadas y las apeladas”, más de sesenta veces el presupuesto asignado por el PRODUCE las tareas de supervisión y control (ascendente a S/. 7,5 millones). “Del total de sanciones un 75% son apeladas y un 61% se judicializan, siendo probable que en el largo plazo no se paguen o si lo hacen sea en aproximadamente cinco (5) años, considerando el tiempo que demora el procedimiento administrativo y el consecuente proceso judicial.”³⁰

Cabe notar que el monto adeudado por los empresarios pesqueros por sanciones no pagadas parece ser una suma muy esquivada, pues las cifras al respecto dadas por las autoridades han fluctuado significativamente. Por ejemplo, en el segundo semestre del 2011, el entonces Ministro de la Producción indicó que las sanciones impagas superarían los S/. 891 millones (casi dos veces el monto anunciado recientemente por la actual Ministra). Pero de acuerdo a la Oficina de Ejecución Coactiva del Ministerio de la Producción, de las sanciones emitidas en los últimos diez años, 2,287 no han sido pagadas, las que representarían un monto adeudado de solo S/. 170 millones.³¹ Por otro lado, de acuerdo al Consejo de Apelación de Sanciones, las sanciones apeladas durante el periodo 2004-2012 fueron 6,604; de las cuales el 86% se apelaron en los años posteriores a la implementación del decreto legislativo 1084. Del total de sanciones, 3,956 constituyen multas con una deuda que al año 2012 ascendería a 65,857 UIT (equivalente a S/. 240 millones) y 2,648 se encuentran suspendidas. En la siguiente tabla se sintetizan las principales infracciones apeladas relacionadas al objeto de estudio de esta investigación.

TABLA 6:
SANCIONES APELADAS POR TIPO DE INFRACCIÓN AL 2012

Tipo de Infracción		Sanciones Vigentes		Sanciones Suspendidas Nº	Total Nº
		Nº	Monto en UITs		
Acceso	Almacenar RH para CHD en condiciones inadecuadas para su conservación que conlleve a su deterioro	1	3	-	1
	Construir sin autorización para incremento de flota	14	90	-	14
	Descargar RH declarados en veda	7	302	-	7
	Extraer áreas reservadas o prohibidas	1,847	37,271	21	1,868
	Extraer RH con artes y aparejos de pesca no autorizado	5	483	-	5
	Extraer RH con permiso de pesca suspendido	50	1,294	-	50
	Extraer RH con volúmenes mayores a la capacidad de bodega autorizada	518	5,798	3	521
	Extraer RH declarados en veda	25	398	-	25
	Sobrepasar el Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE) autorizado y el margen de tolerancia aprobado	2	8	-	2
Juveniles	Extraer RH en tallas menores	247	915	26	273
	Procesar RH en tallas menores	74	481	-	74
	Exceder los porcentajes establecidos de captura de las especies asociadas o dependientes	9	29	-	9

Tipo de Infracción		Sanciones Vigentes		Sanciones Suspendidas Nº	Total Nº
		Nº	Monto en UITs		
Acceso	Construir planta de procesamiento sin autorización	10	139	-	10
	Procesar RH con licencia suspendida	4	50	-	4
	Procesar RH declarados en veda	79	2,000	1	80
	Procesar RH sin contar con licencia	25	278	1	26
	Secar a la intemperie desechos sólidos proveniente de la actividad pesquera	1	2	-	1
	Alterar o descalibrar los instrumentos de pesaje	17	1,953	-	17
	Descargar RH sin utilizar los instrumentos de pesaje	1	10	-	1
	Desembarcar RH sin la supervisión de un inspector	1	2	1	2
	Impedir u obstaculizar labores de seguimiento, control e inspección	68	215	1	69
Juveniles	Incumplir con los requisitos para los instrumentos de pesaje	292	458	3	295
	No emitir GPS	70	1,283	2,068	2,138
	Realizar faenas de pesca con SISESAT inoperativo	5	141	3	8
	Realizar faenas de pesca sin contar con SISESAT	12	58	3	15
	Suministrar información incompleta o incorrecta	40	23	-	40
	Velocidad de pesca y rumbo no constante	38	600	489	527
TOTAL Sanciones 2004-2012		3,956	65,857	2,648	6,604

Actualizado al 31 de Diciembre de 2012.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de la Producción - CONAS.

Las más resaltantes son las infracciones apeladas por extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas (1,868 sanciones con una deuda de S/. 136 millones), por extraer volúmenes mayores a la capacidad de bodega autorizada (521 sanciones con una deuda de S/. 21 millones), por alterar o descalibrar los instrumentos de pesaje (17 sanciones con una deuda de S/. 7 millones), por no emitir GPS (2,138 sanciones con una deuda de S/. 5 millones), por extraer y procesar recursos hidrobiológicos en tallas menores (347 sanciones con una deuda de S/. 5 millones), por tener una velocidad de pesca y rumbo no constante (527 sanciones con una deuda de S/. 2 millones), y por pescar con SISESAT inoperativo (8 sanciones con una deuda de S/. 515 mil).

Al margen de cuál sea el monto exacto de lo adeudado por concepto de sanciones, cabe señalar lo siguiente: (i) el monto adeudado es significativo; (ii) si las sanciones no se pagan y se pueden evadir, todo el sistema de control se cae y pierde eficacia, pues si en la práctica no hay castigo por incurrir en conductas prohibidas, pero sí beneficios, entonces el marco regulatorio (en particular el de infracciones y sanciones) no es disuasivo y no produce los objetivos perseguidos; (iii) la evidencia sobre sanciones apeladas y no pagadas refleja que la falta de precisión de los tipos sancionadores es un problema que debe corregirse, pues genera incentivos importantes para judicializar los procesos; y (iv) el hecho que las autoridades del Ministerio de la Producción anuncien cifras tan disímiles sobre los montos adeudados por concepto de sanciones refleja un nivel de ineficiencia y desorden muy grande; en este contexto no debe sorprender que muchos opten por no pagar.

Claramente, los recursos que se generarían con el pago de las sanciones podrían financiar un mayor y más efectivo grado de supervisión y control a lo largo de la costa, pero la misma normativa genera incentivos perversos para que las empresas pesqueras o armadores apelen y judicialicen las sanciones. La reforma en este campo requiere previamente realizar un análisis costo-beneficio de lo que representa para un agente privado incurrir en una infracción. Es indispensable realizar esto para diseñar sanciones realmente disuasivas. A la fecha, solo una de las sanciones tipificadas en el RISPAC considera la suspensión del permiso de pesca como sanción al culminar el procedimiento sancionador. El sistema de cuotas solo funcionará de manera eficiente y consistente con la sostenibilidad de la especie si es que los infractores corren un riesgo real de perder sus cuotas individuales. El sistema de sanciones, por lo tanto, debe ser evaluado y perfeccionado.

Adicionalmente, resulta pertinente que se revisen las medidas correctivas que acompañan a las sanciones administrativas de modo que se asegure que el administrado corrija la conducta infractora. Este aspecto resulta de vital importancia en las infracciones relacionadas a la afectación al medio ambiente, como es el caso de los vertimientos al medio marino de efluentes sin tratamiento previo o sin tratamiento completo.³²

Además, mediante el artículo 4 del **D.S. 015-2007**, se creó el registro de sanciones a cargo de la otrora DIGSECOVI, con el fin de vigilar y sancionar el incumplimiento de las normas vigentes. Sin embargo, su falta de efectividad se hace evidente por el significativo incremento de embarcaciones artesanales que vulneran la ley al desviar su pesca de anchoveta a la producción de harina residual. También es cierto que el exceso de discrecionalidad ha generado problemas de corrupción dentro de la DIGSECOVI (aunque claramente dicho comportamiento no está limitado a esta Dirección), por lo que la normativa y sistemas a utilizarse deberían promover la reducción de la discrecionalidad y revisar el marco institucional dentro del cual se ejecutan las tareas de vigilancia y control. De hecho, existen muchas propuestas en el sentido de crear una Superintendencia Nacional de Pesca siguiendo el modelo de los otros organismos supervisores que actualmente operan en el sector público (v.gr., OSIPTEL, OSINERGMIN, OSITRAN).³³ Respecto a este último aspecto, ha sido exitosa la experiencia de mantener separadas las funciones de fiscalización y sanción de las funciones regulatorias, a efectos de dotar a las primeras de independencia y efectividad, con leyes precisas y ágiles en el diseño de procedimientos sancionadores y, sobre todo, en la ejecución de la sanción y el cobro respectivo.

6. CARACTERIZACIÓN DE LA NORMATIVA Y GOBERNANZA DEL SECTOR

El marco regulatorio del Sector Pesquería presenta un alto grado de dispersión, además de falta de predictibilidad (no se cumple con las prepublicaciones, ni con la participación de especialistas y científicos en el diseño de las normas). Esta problemática se ha visto agravada por la elevada rotación de los altos funcionarios del sector, que en los últimos tiempos ha llegado a niveles inverosímiles. Todos estos problemas se ven reflejados en la informalidad e impunidad que prevalecen

en el sector, así como en problemas de institucionalidad.

Respecto a la dispersión de normas, tal como se vio en la sección I, en lo referente al régimen de acceso a esta pesquería existen distorsiones que llevan que hasta la fecha no es posible caracterizarla como un régimen con acceso cerrado, donde solo se podría acceder vía sustitución de igual capacidad de bodega. En los últimos veinte años, cada puerta o norma que cierra la pesquería, implica la apertura de otras puertas, vía otras normas de igual o menor rango, que incorporan nuevos actores. Similar situación se presentaba en cuanto al régimen de sanciones por infracciones, donde recién a través del TUO del RISPAC del año 2011, se creó un solo cuerpo normativo que lista las conductas infractoras y registra la correspondiente sanción e incluso la medida reparadora o correctiva. Lamentablemente, este listado no ha terminado de incluir el total de infracciones que sí se encuentran en otras normas del Sector. Incluso, contiene tipos sancionadores imprecisos que muy probablemente terminarán siendo cuestionados en algún proceso administrativo o judicial que culminará, luego de varios años, con un resultado adverso al sancionador.

La normatividad también es dispersa y contradictoria para el caso de los establecimientos industriales pesqueros, plantas de harina residual, de reaprovechamiento de descartes y residuos e, incluso, para las plantas de consumo humano directo. En efecto, se han decretado cierres absolutos para la instalación de nuevas plantas industriales de harina de pescado y luego, a los pocos años, se abrieron nuevamente zonas donde la capacidad instalada era excesiva, como es el caso del puerto de Chimbote. Actualmente, muchas de estas plantas no operan, por lo que debiera darse inicio a los procedimientos de caducidad de las licencias respectivas, a efectos de disponer el cierre progresivo de las mismas y, lo que es más importante aún, promover la reparación de los impactos ambientales producidos.

En el caso de las plantas de harina residual, y de reaprovechamiento de descartes y residuos, la situación se ve agravada no solo por la dispersión de normativa contradictoria, sino por una ausencia evidente y alarmante de la autoridad y de las acciones de fiscalización y control. Así, en la actualidad existen fábricas que no tienen licencia de operación, otras donde la autoridad no puede ingresar

porque el titular no se los permite, otras donde la licencia otorgada es para la fabricación de harina residual y terminan produciendo harina prime, entre otros problemas asociados. En el caso de las plantas de conservas, la situación no es muy diferente. Este sector se ha visto afectado por los innumerables cambios de la normativa aplicable, lo cual en muchos casos ha desincentivado la inversión en este rubro. Uno de los principales problemas ha sido aquel asociado a la falta de disponibilidad de materia prima para procesamiento, debido a las distorsiones y al desvío de la anchoveta al CHI generada por la normativa detrás del crecimiento de las plantas residuales.

Muchos de los problemas regulatorios señalados en este documento obedecen a la carencia de una adecuada técnica legislativa, que reflejan en gran medida la larga data que tiene la actividad pesquera en el Perú, que ha ido generando normas contradictorias, dispersas, y con regímenes diferenciados. Pero también ha sido la falta de diálogo y consulta previa en los procesos de elaboración de las normas la que ha contribuido a la inestabilidad y falta de predictibilidad regulatoria. Esta falta de comunicación también ha contribuido al problema de la inaplicabilidad de algunas normas, pues se evidencia que en algunos casos éstas contienen supuestos de hechos distintos a los de la realidad de la actividad pesquera en materia de regulación. Es claro que no es posible regular eficientemente una actividad económica si no se conocen sus procesos y el desarrollo práctico de la misma, más aún si esta actividad es sumamente dinámica como lo es la pesquería.

Por otro lado, la alta rotación de funcionarios del más alto nivel (Ministros, Viceministros y Directores Generales) al interior de PRODUCE, han minado gravemente la especialidad y el conocimiento que se requiere para regular esta industria, así como, la productividad en el Sector. A la fecha, en la plana mayor de PRODUCE no existe un solo ingeniero pesquero o biólogo marino que aporte con su experiencia y conocimientos en la implementación de políticas pesqueras a largo o corto plazo. Es más, en los últimos veinte años, muchos de los Ministros de Pesquería o de Producción nombrados por los diferentes gobiernos no tuvieron mayor conocimiento del sector pesca antes de asumir la conducción del mismo, y, cuando empezaban a conocerlo, simplemente fueron reemplazados por otro novel (con “v” y no con “b”). Similar situación se registra en el caso del Viceministerio de Pesquería, donde en los años 2011 y 2012 se nombraron a cinco (05) diferentes Viceministros de Pesquería, a razón de un promedio de cuatro a cinco meses cada uno en el cargo. Caso distinto ocurre por ejemplo en el Sector Economía y Finanzas, donde el actual Ministro fue anteriormente Viceministro por varios años, y la actual Viceministra de Economía ostenta ese cargo desde agosto de 2011 (tras muchos años ligada al sector). Igual situación sucede en las principales pesquerías del mundo, donde los funcionarios y técnicos del más alto nivel registran un alto grado de especialidad en el desarrollo de la función pública y ejercen los cargos encomendados por periodos prolongados, donde se pueden al menos implementar políticas sectoriales con una visión estratégica de largo plazo.

En este contexto, no es sorprendente que el Sector Pesquero presente grandes

índices de informalidad e impunidad en cuanto al cumplimiento efectivo de normas y a la aplicación de sanciones. Sin duda, los problemas de falta de predictibilidad, ausencia de diálogo, deficiente técnica legislativa, interferencia de otros sectores y niveles de gobierno, así como la alta rotación de funcionarios contribuyen a un círculo vicioso difícil de romper. Y este círculo vicioso puede constituir el escenario ideal para el florecimiento de la corrupción y para realizar actividades extractivas sin ningún tipo de control, o con multas que jamás serán pagadas. Incluso algunos actores apuestan por desarrollar sus actividades por periodos no muy extensos, pero con grandes utilidades. Pero para muchos pareciera ser que apostar por la ilegalidad puede resultar rentable, pues entre la ausencia del Estado en el control o la fiscalización, y la interferencia de otras autoridades (Poder Judicial, Poder Legislativo, Gobiernos Regionales) sus actividades, al menos la gran mayoría, no resultarán siendo perjudicadas.

La interferencia de otras autoridades en el desarrollo de las actividades extractivas en la pesquería de la anchoveta merece mención aparte. Es importante resaltar que en el caso del Poder Judicial, esta intervención ha contribuido más bien a socavar la sostenibilidad de la actividad pesquera, pues existen jueces que sin conocer cómo funcionan los regímenes de acceso o la asignación de derechos individuales, expiden sentencias donde reconocen a favor de terceros derechos administrativos que son de competencia exclusiva del Ministerio de la Producción. Se ha llegado incluso al extremo de jueces que asignan la cuota individual a un barco o disponen el recálculo de las cuotas asignadas. Claramente, estos fallos colisionan con las facultades que tiene el Ministerio de la Producción para asignar derechos administrativos en materia pesquera. Para que esta situación cambie, se necesita voluntad política y difusión de la normatividad vigente, a efectos de que los jueces antes de otorgar un derecho administrativo pesquero conozcan claramente cómo funciona el Sector y cuáles son las consecuencias de sus fallos.

La intervención del Poder Legislativo también ha constituido, aunque en menor medida, una puerta falsa para la creación de regímenes especiales de acceso a la pesquería, situación que no debiera repetirse a futuro, tratándose de una pesquería que hace más de veinte años tiene la condición de plenamente explotada. Debe entenderse que la incorporación de nuevos actores, vía una Ley, a una pesquería de esta naturaleza, colisiona abiertamente con los principios de sostenibilidad y pesca responsable que la FAO promueve. Por ello es importante promover acciones de difusión de la normatividad pesquera vigente y hacer conocer al legislativo, con estadísticas y estudios relevantes, lo contraproducente que ha resultado su intervención en los últimos años, situación que debe ser comunicada también a la opinión pública en general.

También cabe señalar que la intervención de los Gobiernos Regionales en la atención de los problemas asociados al control y vigilancia de la pesca en sus litorales, ha obedecido en gran medida a problemas asociados a la corrupción, existiendo gran cantidad de Directores Regionales de Producción de diversos Gobiernos Regionales denunciados a la fecha. A ello habría que sumar la falta de políticas de alcance nacional que regulen correctamente la transferencia de

funciones del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales, al menos en cuanto a la actividad pesquera industrial, la cual dada su magnitud no debiera ser una actividad cuya regulación y fiscalización sea compartida. El Gobierno Central debiera conservar las facultades regulatorias y de fiscalización y sanción en su ámbito, contando con la colaboración de los Gobiernos Regionales, lo que no necesariamente implicará que los recursos recaudados por estos conceptos no puedan ser transferidos también a favor de los Gobiernos Regionales bajo criterios objetivos de productividad y cumplimiento de metas.

Finalmente, respecto a la propia institucionalidad que debe ostentar el Ministerio de la Producción vuelve a la palestra la histórica discusión de si es necesario volver a tener un Ministerio de Pesquería en base al principio de especialidad, o si todos los Ministerios productivos deben estar agrupados en una sola institución, teniendo sus propias Superintendencias de Fiscalización y Control, pero dejando el marco de promoción y regulación, separados dada la naturaleza de cada ámbito. Nosotros consideramos que al margen de que el Vice Ministerio de Pesquería se quede en el Ministerio de Producción (u otro), se debe avanzar en materia de crear la Superintendencia Nacional de Pesca, replicando el modelo de los otros organismos supervisores que actualmente operan en el sector público. Se necesita gente nueva y profesional para poder ejercer efectivamente las funciones de fiscalización y control en el sector.

Esta discusión sobre el marco institucional se hace más oportuna en el caso del IMARPE, donde el alto nivel de dependencia que tiene de PRODUCE, puede llevar a que sus decisiones sean cuestionadas –y, de hecho, lo son– dejándose de lado su estricto criterio técnico científico, que es el que debería primar al momento de recomendar medidas precautorias o medidas de ordenamiento propias de su función. Tal vez, se podría pensar en una dependencia funcional, administrativa y económica de la Presidencia del Consejo de Ministros o del Ministerio del Ambiente, pero no de PRODUCE, a quien le debe poder indicar con independencia bajo qué criterios técnicos y científicos debería sostenerse la regulación del Sector. Es más, es crucial que el IMARPE sea fortalecido en el ámbito presupuestal, lo cual podrá hacerse si se avanza racionalmente en la reforma de los derechos de pesca. Necesitamos fortalecer al IMARPE y asegurar su independencia, debemos apuntar a que sea una institución científica líder a nivel mundial y cuyo trabajo genere el conocimiento necesario para contribuir al manejo eficiente y sostenible de nuestras pesquerías.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A lo largo de este estudio se ha visto que la regulación de la pesquería de la anchoveta adolece de serios problemas. Se verifica que la política y normativa pesquera de los últimos veinte años ha carecido de coherencia interna y ha sido poco predecible. Al no plantearse metas claras para la sostenibilidad de la pesquería, en muchas ocasiones las diferentes normas dictadas,

en lugar de fortalecer la sostenibilidad del recurso, lo han puesto en peligro. La política y regulación pesquera también se ha visto negativamente afectada por la alta rotación de los responsables de política y la interferencia de otros poderes e instancias de gobierno. Todo esto ha llevado a que el sector se encuentre desordenado, sea vulnerable a la corrupción y, por ende, a que apostar por la ilegalidad muchas veces constituye una decisión rentable.

La dispersión, volatilidad e inconsistencia de las normas ha sido y es muy grande. La institucionalidad en el sector es débil, y la insuficiencia de capital humano calificado y con experiencia llama la atención, pues se trata de un sector en el que Perú debería gozar de supremacía mundial. Los objetivos de la política pesquera tampoco han sido ni son del todo claros. ¿Cómo puede haberse repetidamente planteado a lo largo de los años que el objetivo de la política pesquera del país es asegurar la seguridad alimentaria de los peruanos? ¿Cuál es el sustento lógico o moral de esta posición? ¿Cómo se condice esta posición con el hecho que hace casi cincuenta años subsidiemos la exportación de productos hidrobiológicos para CHD (a través del drawback –antes CERTEX) y no utilicemos recursos fiscales para subsidiar el consumo de pescado por la población en alto riesgo? ¿Cómo se operativiza el concepto de seguridad alimentaria en una economía pequeña, abierta y plenamente integrada a los flujos de comercio internacional como la peruana?

A continuación se enumeran las principales conclusiones y recomendaciones de política que se desprenden de este estudio. Por la naturaleza y el tiempo que se ha tenido solo apuntamos a esbozar algunos lineamientos centrales que guíen la necesaria discusión de política sectorial, la cual debe promoverse y restablecerse con el nivel de respeto y humildad que amerita el desconocimiento que tenemos todos los involucrados de la problemática que enfrentamos. El orden de presentación es similar al utilizado previamente en el documento. Se empieza por una breve discusión de los objetivos e instrumentos de la política sectorial.

7.1 OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA SECTORIAL

Dado que es obvio, parecería innecesario tener que empezar la discusión sobre recomendaciones de política sectorial señalando que resulta indispensable contar con objetivos de política claros y coherentes entre sí. Y que los instrumentos que se escojan (regímenes de acceso, derechos de pesca, sistemas de fiscalización,

sanciones, etc.), deben ser evaluados en función a si son vehículos eficientes para lograr los objetivos planteados. Una política podrá caracterizarse de racional si y solo si tiene objetivos claramente identificados y alinea los instrumentos a su alcance para la consecución de dichos objetivos. Al respecto, resulta indispensable evitar caer en el error, no poco común, de tener más objetivos que instrumentos. Esta situación usualmente lleva a inestabilidad de políticas, pues con los pocos instrumentos con los que se cuenta no se podrán alcanzar de manera simultánea todos los objetivos planteados. Y el afán por alcanzarlos llevará a un marco de política inestable, como el que hemos observado en el sector pesquería.

Aquí planteamos que el objetivo central de la política pesquera debe ser sencillo y estable en el tiempo: **“Promover el desarrollo eficiente y sostenible de nuestra pesquerías”**. No es objetivo de la política pesquera promover la seguridad alimentaria, ni promover el empleo, ni aumentar el grado de transformación de nuestros productos (mal llamado valor agregado). Todos estos objetivos, tantas veces escuchados en el sector, llevan a confusión, inestabilidad y, sobre todo, ineficiencia. Y lo que es peor, es que cuando se analizan, pronto se concluye que estos objetivos y lo que ellos implican en materia de manejo de instrumentos resultan siendo incoherentes con el marco general de política económica que tantos beneficios nos ha traído a los peruanos.

No podemos pensar que un burócrata en un ministerio puede decirle a un pescador o aun armador qué es lo que él debe hacer con el producto de su trabajo. ¿Con qué conocimiento? ¿Con qué derecho? ¿Por qué insistir que utilicemos nuestro recurso anchoveta en producir bienes con menor valor agregado que el que el mercado indica, a través del sistema de precios relativos? Y aquí es conveniente aclarar el concepto de valor agregado. El valor agregado de una actividad es igual a la diferencia entre el precio del producto que se elabora y el costo de los insumos que se utilizan para su elaboración.³⁴ Al forzar que un pescador artesanal solo entregue su captura a plantas para CHD, estamos artificialmente reduciendo su valor agregado y sus ingresos. ¿Por qué? ¿Es esto racional?

Por otro lado, la sostenibilidad debe ser el criterio fundamental para el manejo de los recursos renovables. Para asegurar esto se requiere de investigación, monitoreo y decisiones de política basadas en recomendaciones de entidades científicas independientes y con recursos para poder llevar a cabo sus tareas. En este sentido, se plantea que se incorpore como objetivo explícito de la política pesquera el fortalecimiento y desarrollo del IMARPE, y su interacción con las universidades nacionales y extranjeras, así como las empresas del sector, a fin desarrollar un cluster de investigación marina aplicada de calidad mundial en el Perú. El sector pesquero peruano no podrá asegurar su sostenibilidad, ni tampoco encontrar y desarrollar nuevos nichos de negocios, si es que no se cuenta con una actividad profusa y seria de investigación científica y aplicada. Por su naturaleza de bien público, esta actividad debe ser promovida y financiada por el Estado.

Sin lugar a dudas, el manejo eficiente y sostenible de las pesquerías requiere de un enfoque ecosistémico. El mundo avanza hacia eso, pero nosotros todavía no contamos con la sistematización de la información ni el conocimiento requerido para que este enfoque nos provea de guías y recomendaciones concretas y confiables para la administración de nuestras pesquerías. Por el momento, es necesario plantearse como objetivo el generar mayor información y realizar los estudios necesarios para ir incorporando gradualmente este enfoque en el diseño y manejo de nuestra política pesquera. Nuevamente, lo que debemos hacer es financiar la investigación científica requerida, y promover la cooperación en este campo entre el sector gobierno, la academia y el sector empresarial.

7.2 ACCESO

Tratándose de un solo recurso –anchoveta– el acceso a su explotación racional y sostenible debiera tener un régimen de acceso único y cerrado, observándose debidamente que se trata de una pesquería plenamente explotada. Las segmentaciones artificiales o las ficciones jurídicas creadas, lo ha demostrado así el tiempo, han originado constantes vulneraciones y la aparición de nuevos regímenes. Esto ha atentado directamente contra la sostenibilidad del recurso, al incrementar significativamente el número de actores económicos que operan en la pesquería, no solo en la extracción sino en la transformación, incluso, ilegal, de la materia prima. Además, la proliferación de regímenes dificulta las acciones de regulación, control y fiscalización de un Estado limitado y en algunos casos ausente.

El sistema de límites máximos de captura a que se refiere el Dec. Leg. 1084, ha sido una de las medidas de ordenamiento más importantes de los últimos años, promovió la eficiencia dentro de la flota industrial al terminar con la carrera olímpica. Sin embargo, dicho régimen, no incorporó a la flota artesanal, hoy dividida en artesanal y de menor escala, que ahora están vulnerando el sistema creado. Además, el régimen de cuotas individuales se ve seriamente amenazado por la existencia de sistemas de seguimiento, control y vigilancia obsoletos o mal diseñados. Asimismo, medidas provenientes del mismo Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo, han venido incorporando otros agentes económicos a la pesquería de anchoveta, sin tener en cuenta que se trata de una pesquería plenamente explotada, sin siquiera equiparar las exigencias normativas a la flota industrial. Resulta por lo tanto, indispensable modernizar los sistemas de seguimiento, control y vigilancia, así como asegurar el cierre definitivo del acceso a esta pesquería, estableciendo cuotas globales y eventualmente individuales a la flota de menor escala y artesanal.

El D.S. 005-2012-PRODUCE y sus normas vinculadas, han generado ficciones jurídicas y regímenes de adecuación que no hacen sino acrecentar las segmentaciones en la pesquería de la anchoveta. Al margen de las implicancias de esta norma para la eficiencia, equidad y transparencia en el manejo de la pesquería de la anchoveta, cabe notar que la norma se aprobó sin asegurarse

antes que el marco regulatorio (cuota) y la flota pudiesen adecuarse a la nueva normativa, acrecentando expectativas de nuevos actores que no podrán ser cubiertas bajo el marco legal vigente. Hoy son evidentes los serios problemas de fiscalización y control existentes en las plantas de harina residual y de reaprovechamiento de residuos, así como en la flota de menor escala, que día a día sigue incrementándose; estos problemas harán cada vez más inviable y contraproducente a la norma en su estado actual. Es necesario introducir las correcciones que la situación amerita cuanto antes y evitar, así, introducir mayor desorden normativo y caos social en el sector.

No encontramos otro fundamento que no sea la falta de capacidad del Estado para fiscalizar y controlar el sobredimensionamiento de la flota, para que en un escenario ideal y a futuro, sean los propios actores económicos (artesanales, de menor escala y de mayor escala) los que en base al mercado y sus propios intereses decidan qué destino darle a sus capturas. Este debiera ser el reto a futuro, tal como sucede en otras pesquerías en el mundo respecto a los regímenes de acceso. En otras palabras, en el futuro habrá que terminar con la ficción de separar la flota para CHI y para CHD. Antes, sin embargo, será necesario adecuar la regulación e institucionalidad sectorial para poder contar con un régimen de cuota global y cuotas individuales de captura que sea aplicable al universo de la pesquería de anchoveta en el Perú.

7.3 DERECHOS DE PESCA

Todos deben pagar. El pago de derechos de pesca en nuestro país, no debería consignar la posibilidad de exoneraciones: por regla general, todo agente económico que aprovecha y explota los recursos hidrobiológicos de la nación, debe pagar por ello. Los subsidios no debieran estar vinculados en ningún caso a la extracción del recurso, sino al uso y a la comercialización interna de estos recursos para el CHD dentro del país.

Los derechos pagados en la actualidad deben revisarse. El pago que realizan los armadores como contraprestación al Estado por la explotación de la anchoveta es bajo en comparación con otros países,³⁵ y, sobre todo, es muy reducido en relación a la renta del recurso que les ha sido transferida a través del régimen de cuotas, y en relación a los costos de administrar eficientemente las pesquerías en el Perú. Por otro lado, existe un desorden absoluto respecto de otros aportes que han sido establecidos por el Estado de cargo de dichos actores económicos y que debieran ser incorporados como pago por derechos de pesca. Estos aportes en la mayoría de casos existen en función a leyes aisladas o de larga data, existiendo la necesidad inmediata de unificar dichos aportes y establecer en realidad cuanto se debería pagar.

El monto del derecho a determinarse necesariamente debiera cubrir todos los costos de administración, eliminándose la posibilidad de que los privados puedan realizar pagos directos a sus propios supervisores. Los nuevos derechos

de pesca deberán determinarse en base a criterios técnicos y transparentes, cuidando los incentivos que se generen, y, en la medida de lo posible, usando información de mercado para guiar su diseño.

7.4 PESCA DE JUVENILES

En general, los tipos de infracciones vinculados a la pesca de ejemplares juveniles son imprecisos y faltos de sustento técnico y práctico. La regulación parte del supuesto que las tripulaciones de las embarcaciones pesqueras tienen la capacidad de identificar la composición de tallas de los cardúmenes en el mar, antes de ser capturados, determinando si el recurso que va a capturar contiene ejemplares juveniles en proporciones mayores al límite de tolerancia, y, por lo tanto, que están en capacidad de prevenir la pesca de ejemplares por debajo de la talla mínima permitida, cuando esto no es cierto.

La normativa vigente debe ser reformada, pues genera el incentivo perverso de potenciar la conducta prohibida de descartar el recurso capturado en tallas menores en alta mar, en lugar de reportarlo a través de la descarga. Los descartes se producen para evitar ser multados, además de sufrir el decomiso de esa pesca y, por ende, no percibir ganancia alguna por esas faenas (y encima agotar parte de la cuota individual para esa temporada de pesca). Se debe promover el reporte oportuno de las capturas de ejemplares juveniles, en lugar de multar a las embarcaciones por traer juveniles a tierra, en tanto la zona de pesca no se haya cerrado. Inclusive, deberían diseñarse mecanismos ágiles para proceder, en base al principio precautorio, al cierre de la zona de pesca. En contraposición, si se vuelve a ir a pescar a la zona de pesca donde se han detectado y reportado juveniles, y consecuentemente esta ha sido debidamente vedada, la sanción debería ser muy onerosa y significativa para el administrado. Solo así la sanción cumpliría sus fines.

La regulación vigente traslada al regulado las obligaciones del Estado para, por ejemplo, cerrar una zona de pesca, cuando esta función es inherente al primero. A ello habría que agregar la grave displicencia de Estado para implementar medidas precautorias, como el cierre de determinado puerto pese a conocer la presencia de juveniles, lo cual refleja sistemas administrativos deficientes e inadecuadamente diseñados.

Necesariamente, PRODUCE deberá perfeccionar el mecanismo para el cierre de zonas ante la presencia de ejemplares juveniles, teniendo en cuenta el alto impacto de dicha pesca en la sostenibilidad de la especie. Para ello las tecnologías de la información existentes podrían ser un gran aliado. También es posible en dotar al IMARPE de la autonomía para decretar medidas de ordenamiento en forma directa a través de una resolución de la máxima instancia administrativa, lo que acortaría los innecesarios pasos de la burocracia estatal.

El marco normativo también debe adecuarse a la realidad de la flota de menor

escala y artesanal. No es razonable pensar que estas flotas podrán contar con los mismos equipos que la industrial y, dado que pescan en zonas más pegadas a la costa, amerita analizar si el tratamiento debería ser diferenciado. Sin embargo, las vedas reproductivas y las que se dicten como medidas precautorias del recurso, deberían abarcar a todas las actividades extractivas.

7.5 PLANTAS RESIDUALES Y DE REAPROVECHAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS

Las plantas de harina residual y las de reaprovechamiento de descartes y residuos se constituyen en la fuente de demanda del desvío de la anchoveta destinada al CHD hacia la producción de harina – CHI- en forma ilegal. Se deben reforzar las acciones de control y fiscalización de toda la cadena de procesos que realizan estas plantas, desde la recepción de la materia proveniente de fuentes habilitadas (DPA, muelles, plantas de CHD), el pesaje, la transformación, el rendimiento, el ensaque, la comercialización y en caso corresponda, la exportación.

Cada uno de los procesos propios de la industria, (ej. calificación de la materia prima) así como las acciones de fiscalización y control, deben estar sustentados necesariamente en protocolos e informes técnicos y científicos (factor de conversión o estándar de eficiencia) que deben ser elaborados por el ITP y el IMARPE.

Es importante pensar que en el futuro, cuando se reforme el régimen de derechos de pesca, sea más práctico cobrar los derechos por los desembarques de la flota artesanal y de menor escala en las plantas receptoras del recurso. Esto le dará viabilidad operacional a este aspecto de la reforma y mayor sentido económico a la labor de fiscalización.

7.6 SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL

Respecto al SISESAT, es imprescindible que se revise la estructura de su diseño, en cuanto a la elección por parte del supervisado (administrado) del agente supervisor (empresa que por delegación brinda el servicio). Cualquier mejora técnica del sistema de seguimiento satelital (bidireccionalidad, frecuencia de transmisión, centros de comando y control, entre otros) fracasará si este problema estructural de diseño organizacional no es solucionado primero. Los incentivos son perversos y, como se ha visto, los resultados poco efectivos.

La totalidad de los actores económicos que realicen actividades extractivas deberían tener instalado a bordo un sistema de seguimiento satelital o similar, no solo por razones de control, sino también por razones de seguridad. En el caso de la flota de menor escala, éste debiera ser un requisito sine qua non, a

efectos de realizar actividades extractivas; no puede tratarse de un requisito *ex post* a la formalización que se pretende. Para el caso de la flota artesanal, deberá establecerse un programa de aplicación progresiva, tal vez por puertos, dada la excesiva cantidad de naves existentes. En cualquier caso, es necesario incorporar esta nueva realidad al diseño del nuevo SISESAT que se debe implementar en la pesquería.

Al establecerse un sistema de seguimiento satelital que sea administrado por el Estado, vía delegación incluso a terceros, pero de alta fidelidad, PRODUCE podrá proponer ante el Poder Legislativo que éste sea considerado prueba plena para los procedimientos administrativos sancionadores vinculados, por ejemplo a infracciones por pesca en zonas prohibidas, e incluso, medios alternativos de conclusión del procedimiento sancionador, como puede ser el allanamiento del administrado, lo que significaría una drástica reducción de la cartera de procesos y un incremento en la efectividad de las sanciones.

Respecto al programa de vigilancia y control de la pesca y desembarque en el ámbito marítimo, es importante perfeccionar el mismo, eliminando las fuentes administrativas de corrupción. Es necesario automatizar y blindar aún más este programa, incorporando avances tecnológicos (encriptación, software, testigo electrónico) así como proveedores de TICs de nivel internacional.

El programa de vigilancia y control en el ámbito marítimo debe abarcar a la totalidad de plantas existentes en el país, dedicadas al procesamiento de recursos hidrobiológicos. No pueden existir plantas que operen al margen de programa, debiendo la autoridad competente proceder de acuerdo a la legislación vigente en materia penal. Al respecto, debe existir voluntad política para que se haga cumplir la Ley.

7.7 SANCIONES

Debe reestructurarse el procedimiento administrativo sancionador en el PRODUCE. Las cifras a la fecha, demuestran su poca efectividad y también evidencian, una serie de incentivos perversos que originan que la mayoría de los procedimientos administrativos sancionadores (PAS) de PRODUCE terminen siendo cuestionados en el Poder Judicial, a efectos de evitar incurrir en figuras de reincidencia o reiterancia que originarían la caducidad del derecho administrativo.

En general, los tipos sancionadores son imprecisos, carecen de un sustento técnico y jurídico adecuado, por lo que al culminar el procedimiento sancionador, en la mayoría de los casos, es casi imposible cobrar la sanción a aquel que cometió la infracción.

No existe un registro público oponible de sanciones, a efectos de que aquél que quiere adquirir un activo pesquero con derechos administrativos pueda conocer el estatus de las infracciones y de las posibles multas. Esto permitiría establecer, vía una Ley, una regla de solidaridad entre aquel comprador y el infractor, de modo tal

que independientemente de quien sea titular del barco o de la cuota, haya alguien que responda por la sanción.

¿Tienen las sanciones “dientes” y son disuasivas en el mundo real? La respuesta rápida es no. Al no materializarse el pago en la práctica, la “sin dientes” no es tan fea como parece, no espanta como se pretende y, por lo tanto el régimen es inefectivo. Peor aún, como ya se vio, en algunos casos como el de los juveniles, el régimen es contraproducente y promueve conductas que se buscan eliminar.

7.8 GOBERNANZA E INSTITUCIONALIDAD

Se hace imprescindible la creación de la Superintendencia de Pesca, a efectos de separar las funciones de fiscalización y control (el área más crítica de PRODUCE) de aquellas funciones propias de regulación, promoción y política sectorial, que sí podrían permanecer bajo un Viceministerio de Pesquería. Asimismo, urge modificar a la Ley de Bases de la Descentralización a efectos de precisar las competencias de los Gobiernos Regionales en materia pesquera y aquellas propias de PRODUCE. Al respecto, existen graves vacíos normativos que alientan la informalidad en el Sector y la apertura de regímenes de acceso de por sí ilegales.

El IMARPE debiera ser adscrito a la PCM u otra alternativa, a efectos de dotarlo de mayor autonomía en la toma de decisiones científicas, pudiendo incluso convertirse en la autoridad que decreta las vedas biológicas o reproductivas, generando un equilibrio de poderes que facilitará un manejo eco sostenible.

Finalmente y para terminar, regresamos a una reflexión que es mucho más genérica y que hemos repetido en varias oportunidades a lo largo del presente trabajo. El Sector Pesca se beneficiaría si es que se logra entablar un diálogo respetuoso entre todas las partes involucradas. A efectos de regular eficientemente este sector, que de por sí es heterogéneo, dinámico y cambiante, es útil contar con la información y opinión de gente con mucha experiencia en pesca. La prepublicación de las normas, así como la participación en el debate de políticas de los principales actores del sector –empresarios, trabajadores y pescadores que se desempeñan en los diferentes subsectores, reguladores, científicos y académicos– de ninguna manera dificultará el proceso de expedición de las mismas.

Por el contrario, el intercambio continuo y respetuoso de ideas permitirá a las autoridades adoptar decisiones mejor sustentadas y, en caso corresponda, corregir supuestos normativos que no se condicen con la realidad del sector. La pre publicación de normas y el debate técnico y respetuoso de opciones y políticas enriquecerá el proceso regulatorio en el sector y contribuirá a la percepción de transparencia y legitimidad del marco normativo, contribuyendo así a su predictibilidad y estabilidad en el tiempo. Los autores del presente documento, esperamos que este aporte contribuya a dicho proceso.

REFERENCIAS

1. En estricto rigor jurídico, debido a la jerarquía normativa, el Dec. Leg. No. 1084 no tenía por qué sujetarse al reglamento de la Ley General de Pesca, pero sin duda hubiese sido deseable que esta norma, la reforma más importante respecto al acceso a la pesquería de anchoveta de los últimos 40 años, hubiese sido prepublicada y discutida de manera transparente. En contraposición con lo sucedido con la aprobación del Dec. Leg. N° 1084, los Reglamentos del mismo, tanto para la zona centro norte como para la zona sur, sí fueron prepublicados y discutidos con los principales stakeholders del sector.
2. Sin embargo, existieron numerosos reclamos, armadores cuyas embarcaciones se encontraban involucradas en procesos concursales o procesos judiciales que no cumplieron con los procedimientos establecidos. Muchos de estos reclamos no prosperaron, pero a través de procesos judiciales irregulares pudieron obtener el permiso de pesca respectivo, vulnerándose así el sistema, pues el tamaño de la flota pesquera se fue incrementando por la interferencia (dolosa) de algunos jueces inescrupulosos.
3. Bajo el régimen anterior de cuota global sin asignación de cuotas individuales, la estructura de incentivos llevó a la carrera olímpica y el sobredimensionamiento de la flota; bajo el nuevo régimen, los incentivos cambiaron, el tamaño de la flota empezó a reducirse, pero, apareció el incentivo de subreportar la captura efectivamente desembarcada.
4. Ministerio de la Producción del Perú (2009).
5. En efecto, para alcanzar un ratio promedio de 4.2 ó 4.1 para la industria, se habría requerido que muchas plantas exhibiesen ratios menores al 4.2 ó 4.1 y de manera sostenida durante la temporada de pesca, lo cual no es posible.
6. Chávez & Salgado (2005) muestran cómo el sistema de cuotas individuales de pesca puede llevar a resultados subóptimos en contextos de institucionalidad débil, en que la normativa pesquera no se cumple, es decir, cuando existe pesca ilegal. Estudios posteriores de los autores – Chávez, Nuria & Salgado (2008), Chávez & Salgado (2010)- constatan la relevancia práctica de esto para diversas pesquerías en Chile. Salgado (2013) presenta un análisis de la relevancia de la experiencia chilena con cuotas individuales para el caso peruano.
7. Vigente desde el año 1992, con el D.S. No. 017-92.
8. Esto no es del todo cierto, pues desde noviembre del año 2011, mediante el D.S. No. 017-2011, se permite que las Plantas de CHD destinen hasta el 40% de los desembarques de la flota artesanal y de menor escala, declarada no apta para sus procesos, hacia las plantas de harina residual, es decir, hacia el CHI.
9. Además, los armadores de las embarcaciones pesqueras y los establecimientos industriales pesqueros tenían que suscribir convenios de fiel y cabal cumplimiento con la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia previo al inicio de las faenas de pesca. El derecho de suscripción de este convenio equivale a 28% de la UIT. Dicho monto también se reparte entre los Gobiernos Regionales con el fin de que se destine al fortalecimiento de las

- acciones de vigilancia y control. Y cualquier incumplimiento dará lugar a la suspensión o resolución del Convenio.
10. Como referencia el presupuesto aprobado para el VM de Pesquería fue en promedio el equivalente de US\$ 18 millones anuales durante el periodo 2009-2012, mientras que el del IMARPE fue de US\$ 3 millones anuales.
 11. Igualmente sucede en el caso de omitir informar sobre las zonas donde se ubican estos ejemplares, o la obligación de paralizar la cala cuando se conociese la existencia de ejemplares juveniles en tallas menores pero en proporciones superiores a las toleradas, entre otros tipos vinculados e igualmente sancionados.
 12. Las normas relevantes son: (i) Artículos 145° y 146° del Reglamento de la Ley General de Pesca (RLGP) – aprobado por el D.S. No. 012-2001-PE y sus modificatorias; (ii) Los Códigos N° 6 y 123 del Anexo del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (TUO RISPAC) – aprobado por D.S. No. 019-2011-PRODUCE; y (iii) El artículo 6° del D.S. No. 008-2012-PRODUCE, que aprueba medidas de conservación del recurso hidrobiológico.
 13. En teoría podría plantearse que una persona capacitada, previo protocolo establecido y aprobado, baje a la bodega de la embarcación o a la panga, con los riesgos que ello implica, a efectos de realizar el muestreo técnico correspondiente, pero esto es poco práctico e incluso inviable, por lo que debería promoverse el reporte inmediato de esas capturas.
 14. Según la encuesta de Ipsos Perú en la Reunión de CADE Ejecutivos 2012, el sector Pesca es percibido por los empresarios como el segundo donde hay más corrupción (sólo superado por el sector Construcción).
 15. Sobre el particular, es pertinente señalar que la obligación de no superar los porcentajes máximos de captura de ejemplares juveniles se encuentra contenida en la Ley General de Pesca de 1992 en los siguientes términos "Los responsables de la extracción y/o procesamiento de ejemplares en tallas menores o en porcentajes mayores a los establecidos(...) serán sancionados con suspensión de las concesiones, autorizaciones, permisos o licencias respectivas, por un período de ciento ochenta (180) días naturales, sin perjuicio de la aplicación de las demás sanciones a que hubiere lugar". Esta infracción se ha recogido sistemáticamente desde la expedición del primer Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo No. 001-94-PE.
 16. Por ejemplo, Salvattecci y Mendo (2005) analizan las pérdidas económicas causadas por la captura de juveniles en el año 2002. Sostienen que en ese año se desembarcaron 1,935 toneladas de juveniles de anchoveta y que, en caso de no haberse producido, las ganancias en biomasa hubieran sido de 255,993 toneladas, especialmente en el puerto de Chimbote; mientras que el valor del mayor volumen de harina y aceite de pescado habría generado ingresos adicionales superiores a los US\$ 90 millones.
 17. Cabe notar que la información del registro de sanciones contenido en el portal oficial del PRODUCE, no es necesariamente representativa. En efecto, muy probablemente la imposición de sanciones por este concepto es reducida en comparación con el volumen de juveniles descartados en el mar, o que no

- son registrados en el punto de descarga debido a cierto grado de corrupción dentro de los programas de vigilancia y control.
18. Al respecto, el IMARPE señala que “la información de los desembarques en puerto, no muestra en toda su magnitud la alta incidencia de juveniles que se vienen observando en el litoral peruano, debido a que la flota viene realizando descartes de juveniles en las áreas de pesca para evitar multas.” (IMARPE, 2012, p. 5).
 19. Con estos porcentajes, en un año normal de pesca el volumen anual de descartes podría fluctuar entre 100 y 150 mil toneladas.
 20. Dado que el Programa de observadores a bordo del IMARPE se seguirá manteniendo, ahora los armadores están obligados a llevar a dos inspectores lo cual implica bajar a dos tripulantes, que en el caso de las embarcaciones artesanales representa el 20% de su fuerza laboral; aumentar el esfuerzo por trabajador y/o aumentar sus costos fijos.
 21. A finales del año 2011, existían 16 plantas de reaprovechamiento de residuos sólidos y 29 plantas de harina residual.
 22. De hecho, existe otro segmento de producción de harina que se encuentra totalmente al margen de la ley: la harina producto del “secado en pampa”. Este fenómeno demuestra la gran rentabilidad que genera la producción de harina, así como la muy limitada capacidad de control y fiscalización por parte del Estado.
 23. Artículo 6 del D.S. No. 002-2010-PRODUCE, modificado por el D.S. No. 008-2010-PRODUCE y por el D.S. No. 005-2012-PRODUCE.
 24. La R.M. N° 031-2007-PRODUCE aprobó a tres empresas calificadas como aptas para prestar el servicio del Sistema de Seguimiento Satelital - SISESAT, a las embarcaciones pesqueras de mayor escala, por un periodo de tres años. Las empresas autorizadas fueron las siguientes: COLLECTE LOCALIZATION SATELLITES PERÚ S.A.C. - CLS PERÚ S.A.C., GEO SUPPLY PERÚ S.A.C., y MEGATRACK S.A.C.
 25. Según De La Puente et al. (2011) en la práctica, este control no se realiza porque según el PRODUCE no cuenta con personal suficiente para procesar la información satelital y actualizar diariamente el listado correspondiente.
 26. Para una serie de recomendaciones a la propuesta del nuevo reglamento del SISESAT presentada por el PRODUCE, referirse a Miranda (2013) y Taller MINAM y el Proyecto GEF-PNUD-Humboldt (2013) sobre sistemas de monitoreo satelital de embarcaciones.
 27. Existe evidencia en el sentido que durante los dos primeros años del régimen de las cuotas individuales (2009-2010) el sistema de pesaje fue repetidamente vulnerado e informes de las empresas supervisoras al respecto. Sin embargo, el sistema habría mejorado desde entonces, aunque existe un consenso que todavía puede realizarse mejoras importantes en este campo, como la encriptación de la información, la tercerización de la transmisión y procesamiento de datos a empresas especializadas, la instalación de máquinas “testigo” en los locales de las plantas de procesamiento, entre otros.
 28. Datos provistos por el Ministerio de la Producción, de acuerdo a la Ley N° 27806 "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública".
 29. Aparentemente, este incremento en las infracciones reportadas por pesca

de juveniles con posteridad al 2009 contradice la hipótesis planteada en la sección II y no se condice con la fuerte reducción en las infracciones observada entre el 2008 y el año 2009. Por lo tanto, es necesario investigar más a fondo las posibles razones detrás de este comportamiento, incluyendo el análisis de la distribución de las infracciones a lo largo de la temporada de pesca, antes y después de la introducción del régimen de cuotas individuales.

30. Disponible en: <http://www.produce.gob.pe/index.php/prensa/noticias-del-sector/1569-produce-retoma-la-funcion-fiscalizadora-y-de-control-de-la-pesca-de-menor-escala-e-industrial-con-el-decreto-supremo-005>
31. Según esta fuente, el 36% de dichas sanciones se encuentran en estado de suspensión por causal contencioso.
32. Sánchez, G (2010). "El principio de responsabilidad ambiental y su aplicación por la administración pública en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores: una perspectiva crítica." *Thémis -- Época 2*, No. 58.
33. Ver, por ejemplo, Paredes y Gutiérrez (2008).
34. A nivel agregado (dejando de lado unos pequeños ajustes contables), el valor agregado de todos los sectores es igual al PBI e igual al ingreso nacional. Es necesario entender que forzar el uso de nuestra anchoveta en una actividad que no es tan valorada por el mercado (como podría ser destinarla a una planta de CHD en vez de CHI) reduce el producto y el ingreso de los pescadores. Y también reduce el ingreso del fisco y, por lo tanto, la posibilidad de financiar programas sociales de nutrición, como los que está implementando el MIDIS. ¿Por qué sería esto deseable?
35. Ver Paredes (2012).

GLOSARIO DE TÉRMINOS

CBSSP	Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador
CHI	Consumo Humano Indirecto
CHD	Consumo Humano Directo
DICAPI	Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú
DIGSECOVI	Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia
DPA	Desembarcaderos Pesqueros Artesanales
D.S.	Decreto Supremo
FONCOPES	Fondo de Compensación para el Ordenamiento Pesquero
IMARPE	Instituto del Mar del Perú
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
ITP	Instituto Tecnológico Pesquero
LMCE	Límites Máximos de Captura por Embarcación
MINAM	Ministerio del Ambiente
OSPAs	Organizaciones Sociales de Pescadores Artesanales
PAS	Procedimientos Administrativos Sancionadores
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PMCE	Porcentaje Máximo de Captura por Embarcación
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PROSUR	Fondo para la Promoción de la Pesca Artesanal
PVCDPAM	Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo
RH	Recursos Hidrobiológicos
RISPAC	Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas
R.M.	Resolución Ministerial
ROP	Reglamento de Ordenamiento Pesquero
SISESAT	Sistema de Seguimiento Satelital
SNP	Sociedad Nacional de Pesquería
TICs	Tecnologías de Información y Comunicación
TM	Tonelada Métrica
t/h	Tonelada por hora
TUO - RISPAC	Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos

GLOSARIO DE NORMAS

NORMATIVA RELATIVA AL ACCESO A LA PESQUERIA Y DERECHOS DE PESCA

Fecha	Descripción
1992	DECRETO LEY No. 25977 La Ley General de Pesca de 1992 y su Reglamento (Decreto Supremo No. 01-94-PE, sustituido por el Decreto Supremo No. 012-2001-PE) establecen las reglas básicas de funcionamiento del sector pesquero, otorgando al Ministerio de Pesquería, hoy Ministerio de la Producción (PRODUCE), la facultad de establecer los Planes de Ordenamiento Pesquero que son un conjunto de normas para administrar pesquerías específicas con el fin de promover el beneficio económico y garantizar su sostenibilidad. Dichas normas consisten, entre otras, en cuotas globales de captura, temporadas de captura (períodos de veda), protección de ejemplares juveniles, establecimiento de zonas prohibidas o de reserva, así como métodos de extracción. De acuerdo a la Ley General, el Ministerio de la Producción tiene la facultad de suspender el otorgamiento de nuevas autorizaciones de incremento de flota y nuevos permisos para la captura de especies que se encuentran en condición de explotación plena, así como de disponer medidas para la reducción del esfuerzo pesquero.
1994	D.S. No. 01-94-PE Reglamento de la Ley General de Pesca. Se aprueba y regula los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) al sector pesquero. Los PAMA contienen propuestas de métodos, medidas, procedimientos, acciones e inversiones necesarias para evaluar, reducir, controlar y revertir el impacto ambiental generado en el desarrollo de una actividad pesquera existente. Por su parte, los EIAs son exigidos como requisito previo al inicio de cualquier actividad pesquera. Ambos instrumentos regulan, entre otros aspectos, el tratamiento y/o recuperación de materia orgánica contenida en los efluentes: agua de cola, sanguaza y limpieza de equipos.
1997	D.S. No. 001-97-PE Se aprueban los listados finales de embarcaciones pesqueras luego del censo llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística e Informática y de las inspecciones encargadas a la empresa SGS, disgregándose en embarcaciones existentes con derechos administrativos y embarcaciones existentes pero en calidad de indocumentadas e ilegales, dentro de las principales clasificaciones.

1997	R.M. No. 781-97-PE Se declara a la anchoveta (<i>Engraulis ringens</i>) y sardina (<i>Sardinops sagax</i>) recursos hidrobiológicos plenamente explotados. Se implementa el Programa de Racionalización de la Flota Pesquera Cerquera de Mayor Escala, orientado a la regulación del esfuerzo pesquero, preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos.
1998	DLEY No. 26920 Ley que exceptúa del requisito de incremento de flota al que se refiere el artículo 24 de la ley general de pesca, a aquellos armadores que cuenten con embarcaciones de madera de hasta 110 m3.
2001	D.S. No. 012-2001-PE Establece que el Ministerio de la Producción determina las zonas geográficas sujetas a prohibiciones o limitaciones para realizar actividades de procesamiento pesquero, en función a la disponibilidad de los recursos hidrobiológicos, de la capacidad de producción de las industrias existentes, de la protección del medio ambiente.
2004	LEY No. 28193 Es la ley que prorroga el plazo de vigencia del comité especial multisectorial de reestructuración de la caja de beneficios y seguridad social del pescador.
2004	LEY No. 28320 Ley que amplía el plazo a que se refiere el inciso A) del artículo 3º de la Ley N° 28193, ley que prorroga el plazo de vigencia del comité especial multisectorial de reestructuración de la Caja de Beneficios y Seguridad social del Pescador.
2006	D.S. No. 020-2006-PRODUCE Establece la suspensión por un periodo de dos (02) años, contados a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, de la construcción de embarcaciones pesqueras artesanales, superiores a los 12 metros de eslora, 4 metros de manga, 1.8 metros de puntal y/o mayores a 10 metros cúbicos de capacidad de bodega.
2006	D.S. No. 024-2006-PRODUCE Modifica artículo 45 del Reglamento de la Ley General de Pesca y dictan disposición para favorecer la financiación de proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico y otros vinculados a la pesquería y acuicultura.
2008	D.S. No. 003-2008-PRODUCE Establece procedimiento para que los Gobiernos Regionales de Arequipa, Moquegua y Tacna formalicen, de ser el caso, el Régimen Especial de Pesca de Anchoveta en el extremo sur del dominio marítimo del país. Régimen especial de pesca industrial dentro de las primeras cinco millas marítimas en el sur del Perú.

- 2008 Decreto Legislativo No. 1084
Ley Sobre Límites Máximos de Captura por Embarcación. La presente Ley tiene por objeto establecer el mecanismo de cuotas individuales de pesca aplicable a la extracción de los recursos de anchoveta y anchoveta blanca (*engraulis ringens* y *anchoa nasus*) destinada al Consumo Humano Indirecto, con el fin de mejorar las condiciones para su modernización y eficiencia; promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos; y, asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad.
-
- 2009 D.S. No. 009-2009-PRODUCE
Contiene las disposiciones reglamentarias para la aplicación del Sistema de Límites Máximos de Captura por Embarcación en la Zona Sur del país, teniendo en cuenta las condiciones técnicas, jurídicas y sociales en las que se desarrollan las actividades extractivas de dicha zona, considerando además que el Decreto Legislativo No. 1084 establece procedimientos diferenciados de asignación de los derechos individualizados, según se trate, en la Zona Norte Centro, de embarcaciones sujetas al régimen de la Ley General de Pesca o al régimen especial de la Ley No. 26920.
-
- 2009 R.M. No. 100-2009-PRODUCE
Dicta disposiciones para implementar medidas de ordenamiento en la actividad extractiva del recurso anchoveta realizada por embarcaciones pesqueras artesanales entre las que se encuentra la creación del registro de embarcaciones artesanales con acceso a la explotación del recurso anchoveta a cargo de los Gobiernos Regionales.
-
- 2010 D.S. No. 010-2010-PRODUCE
Aprueba Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta (*Engraulis ringens*) y Anchoveta Blanca (*Anchoa nasus*) para Consumo Humano Directo.
-
- 2010 R.M. No. 168-2010-PRODUCE
Se dispone que las Direcciones Regionales de la Producción de los Gobiernos Regionales con jurisdicción en el litoral, verifiquen el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en el Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta y Anchoveta Blanca para Consumo Humano Directo de las embarcaciones pesqueras artesanales.
-
- 2012 D.S. No. 005-2012-PRODUCE
Modifica Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta y Anchoveta Blanca, establecen zonas de reserva para consumo humano directo y régimen excepcional.

2013	LEY No. 30003 Esta ley tiene por finalidad facilitar el acceso de los trabajadores y pensionistas pesqueros a la seguridad social y disponer medidas extraordinarias para los trabajadores pesqueros y pensionistas comprendidos en la Resolución SBS 14707-2010, que declara la disolución de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador y dispone iniciar proceso de liquidación integral.
------	---

NORMATIVA RELATIVA A LA PESCA Y DESCARTE DE JUVENILES	
Fecha	Descripción
2011	D.S. No. 019-2011-PRODUCE Se aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas – RISPAC.
2012	R.M. No. 457-2012 Autoriza el inicio de la Segunda Temporada de Pesca del recurso anchoveta (<i>Engraulis ringens</i>) y anchoveta blanca (<i>Anchoa nasus</i>), en la zona Sur, correspondiente al periodo noviembre 2012 – enero 2013.
2012	D.S. No. 008-2012-PRODUCE Se aprueban determinadas medidas con el objeto de asegurar la protección del recurso anchoveta dentro de las que se encuentra la obligación de reportar la zona de pesca donde se encuentran los juveniles y de no retornar a dichas zonas, bajo pena de sanción administrativa.

NORMATIVA RELATIVA A LAS PLANTAS DE PROCESAMIENTO DE HARINA RESIDUAL Y REAPROVECHAMIENTO DE DESCARTES Y RESIDUOS SÓLIDOS HIDROBIOLÓGICOS	
Fecha	Descripción
2001	R.M. No. 218-2001-PE Establece disposiciones aplicables a la actividad de procesamiento de harina de pescado.
2005	R.M. No. 043-2005-PRODUCE Establece disposiciones para el procesamiento de residuos y desechos de pescado, mariscos y otros recursos hidrobiológicos que se generen en los desembarcaderos pesqueros artesanales (DPA).
2006	R.M. No. 205-2006-PRODUCE Dicta disposiciones para regular procesamiento de residuos y descartes de especies hidrobiológicas generados por la actividad de procesamiento industrial pesquero orientado al consumo humano directo.

2008 R.M. No. 431-2008-PRODUCE
Modifica cuadro a que se refieren las RR.MM. No. 205-2006 y 197-2007-PRODUCE en lo referente al límite máximo de capacidad total de instalación del área de la provincia de Sullana.

2010 R.M. No. 201-2010-PRODUCE
Se establece un estándar de rendimiento proporcional a la mayor tasa de rendimiento para el producto conserva de anchoveta desmenuzado 1/2 libra tuna establecida por el Instituto Tecnológico Pesquero del Perú.

2011 D.S. No. 005-2011-PRODUCE
Aprueba el Reglamento del procesamiento de descartes y/o residuos de recursos hidrobiológicos que cuenta con 18° artículos y 5 disposiciones complementarias transitorias y su Glosario de Términos.

2011 D.S. No. 017-2011-PRODUCE
Modifica el Reglamento del procesamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos que fue aprobado por Decreto Supremo N° 005-2011-PRODUCE.

2012 D.S. No. 008-2012-PRODUCE
Establece medidas para la conservación del Recurso Hidrobiológico.

NORMATIVA RELATIVA A LOS SISTEMAS DE CONTROL Y VIGILANCIA

Fecha	Descripción
-------	-------------

2003	D.S. No. 026-2003-PRODUCE Aprueba Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital - SISESAT.
------	---

2003	D.S. No. 027-2003-PRODUCE Crea el Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo.
------	--

2004	D.S. No. 018-2004-PRODUCE Se establece que el Sistema de Seguimiento Satelital para el control de la totalidad de la flota pesquera industrial, quede abierto a las diferentes opciones tecnológicas disponibles en el mercado, las que coexistirán funcional y operativamente bajo la supervisión del Ministerio de la Producción.
------	--

2010	D.S. No. 002-2010-PRODUCE Amplía los alcances del “Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo”, a los establecimientos industriales pesqueros con licencia de operación para la elaboración de harina de pescado residual, a las empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos (EPS-RS) y a aquellos establecimientos de consumo humano directo que utilizan sus plantas de harina de pescado para procesar residuos y descartes.
------	--

NORMATIVA RELATIVA AL RÉGIMEN DE SANCIONES	
Fecha	Descripción
2001	D.S. No. 012-2001-PE Reglamento de la Ley General de Pesca. Establece que el Ministerio determina las zonas geográficas sujetas a prohibiciones o limitaciones para realizar actividades de procesamiento pesquero, en función a la disponibilidad de los recursos hidrobiológicos, de la capacidad de producción de las industrias existentes, de la protección del medio ambiente.
2007	D.S. No. 015-2007-PRODUCE Modifica del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo No. 012-2001-PE.
2007	D.S. No. 016-2007-PRODUCE Se aprueba el “Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC).
2009	D.S. No. 013-2009-PRODUCE Se Modifica y adiciona numerales al artículo 134º del Reglamento de la Ley General de Pesca, que fue aprobado por el Decreto Supremo No. 012-2001-PE y N°010-2008-PRODUCE.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL & FAO

2008 The Sunken Billions. The Economic Justification for Fisheries Reform. Washington, DC.

CHAVEZ, C. & H. SALGADO

2005 “Individual Transferable Quota Markets under Illegal Fishing”. Environmental & Resource Economics, 2005, vol. 31, 3, pp. 303-324.

CHAVEZ, C. GONZÁLEZ, N. & H. SALGADO

2008 “ITQs under illegal fishing: An application to the red shrimp fishery in Chile”. Marine Policy, 2008, vol. 32, 4, pp. 570-579.

DE LA PUENTE, O., SUEIRO, J., HECK, C., SOLDI, G. Y S. DE LA PUENTE

2008 LA pesquería peruana de Anchoveta. Lima: Centro para la Sostenibilidad Ambiental UPCH.

FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL - FONCODES

2013 Foncodes. Fecha de consulta: 01/03/2013. <<http://www.foncodes.gob.pe/>>.

GALARZA, E.

2009 “Resultados de la aplicación de los Límites Máximos de Captura por Embarcación en el Perú”. Conferencia Las Cuotas de Captura: análisis de la experiencia peruana. The Nature Conservancy, Universidad de Lima, Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, Banco Mundial y Ministerio de la Producción del Perú. Lima, noviembre.

INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE

2012 “Desarrollo de la pesquería de anchoveta en la región norte-centro del litoral peruano (02 Mayo – 19 Junio del 2012)”. Lima: Imarpe.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN - PRODUCE

2009 “Avances e Implementación del Ordenamiento del Sector Pesquero - 2009”. Presentación ante la Comisión de Producción del Congreso de la República. Lima, Septiembre.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN - PRODUCE

2010 “Resultados de la Aplicación del D. Leg. N° 1084, correspondiente a la 2da Temporada de Pesca 2009, en la zona Norte-Centro”. Lima: Dirección General de Extracción y Procesamiento Pesquero del Ministerio de la Producción.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN - PRODUCE

- 2012 “I Censo Nacional de la Pesca Artesanal del Ámbito Marino 2012. Primeros Resultados Generales”. Lima.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN - PRODUCE

- 2013 Ministerio de la Producción. Fecha de consulta: 01/03/2013. <<http://www.produce.gob.pe/>>.

MIRANDA, F.

- 2013 “Las ventanas de penetración en el sur y el control satelital”. Oannes. Fecha de consulta: 01/03/2013<http://www.oannes.org.pe/Oannes_new_ver_2011/editorial_detalle.php?ide=646>.

PAREDES, C. Y M. GUTIÉRREZ

- 2008 “La Industria Anchovetera en el Perú: Costos y Beneficios. Un Análisis de su Evolución Reciente y de los Retos para el Futuro”. Lima: Banco Mundial (mimeo).

PAREDES, C.

- 2008 “Reformando el Sector de la Anchoveta Peruana: Progreso Reciente y Desafíos Futuros”. Cuaderno de Investigación N° 10. Lima: Universidad de San Martín de Porres.

PAREDES, C.

- 2012 “Eficiencia y equidad en la reforma de la pesca en el Perú: La reforma y los derechos de pesca”. Lima: Universidad de San Martín de Porres.

PERÚ PESQUERO

- 2011 “DS N° 005-2011-PRODUCE liquida industria pesquera, conserveras, congelados y curados del CHD”. Mayo, 2011.

PROYECTO GEF-PNUD-HUMBOLDT, Y MINISTERIO DEL AMBIENTE

- 2012 “Taller: Usos de sistemas de monitoreo satelital de embarcaciones para propósitos de manejo pesquero y protección de los ecosistemas marinos”. Marzo, 2011.

SALGADO, H. Y J. BARRALES

- 2010 “The Effects of Uncertainty and Illegal Fishing in the Jack Mackerel Fishery in Chile”. Working Papers 14-2010, Departamento de Economía, Universidad de Concepción.

SALVATTECCI, R. Y J. MENDO

- 2010 “Estimación de las pérdidas bio-económicas causadas por la captura de juveniles de anchoveta (*engraulis ringens*, j.) en la costa peruana”. En Ecología Aplicada, 4(1,2):113-120.

SÁNCHEZ, G.

2010 “El principio de responsabilidad ambiental y su aplicación por la administración pública en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores: una perspectiva crítica”. En *Thémis* -- Época 2, No. 58.

SOCIEDAD NACIONAL DE PESQUERÍA – SNP

2012 “¿Por qué el DS 005-2012-PRODUCE es lesivo para el sector pesquero peruano?”. Lima.

SOCIEDAD NACIONAL DE PESQUERÍA – SNP

2013 “Posición respecto a las ilegalidades contenidas en el D.S. N° 005-2012-PRODUCE”. Lima.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMISIÓN
TRIBUTARIA - SUNAT

2013 Sunat. Fecha de consulta: 01/03/2013. <<http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/index.html>>.

TVETERAS, SIGBJORN, CARLOS PAREDES & JULIO PEÑA TORRES

2011 “Individual Vessel Quotas in Peru: Stopping the Race for Anchovies”. *Marine Resource Economics*, Vol. 21, 4, pp. 225 – 233.



Esta publicación ha sido impresa en Cocoon, papel certificado por Forest Stewardship Council (FSC), fabricado con 100% fibra reciclada post-consumo, libres de cloro y certificadas por National Association of Paper Merchants (NAPM). El papel está certificado también por Ecoflower, que identifica productos hechos bajo manejo ambientalmente apropiado y con responsabilidad social.

Los beneficios por el uso de este papel se reflejan en un menor impacto al ambiente, equivalente a:

184 kg. de fibra de árboles no usada
 2,355 lt. de agua no consumida
 113 kg. de residuos sólidos no generados
 17 kg. de gases de efecto invernadero evitados
 217 KWH de energía no consumida
 167 km. no recorridos en auto estándar

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:

The
WALTON FAMILY
 FOUNDATION



Por qué estamos aquí

Para detener la degradación del ambiente natural del planeta y construir un futuro en el cual los humanos convivan en armonía con la naturaleza.

www.wwfperu.org

ISBN: 978-612-46028-2-5



9 786124 602825