



GRUPO DE TRABAJO SECTORIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA DEL SECTOR PESQUERO Y ACUÍCOLA

[Propuesta]

Elaborado por: Programa Marino – WWF Perú

A solicitud de: Viceministerio de Pesca y Acuicultura –
Ministerio de la Producción

Abril, 2021

1. PANORAMA DE LA GOBERNANZA PESQUERA Y ACUÍCOLA EN EL PERÚ

El mar peruano es uno de los más ricos y productivos del mundo debido a que posee el 10% de la biodiversidad marina del planeta (PRODUCE, 2016). En él se desarrolla las actividades pesqueras artesanal, de menor y mayor escala (industrial), las que dinamizan la economía de todo el litoral del país y contribuyen con la seguridad alimentaria (Política Nacional Marítima 2019-2030). No obstante, el sector pesquero no se encuentra exento de problemas.

Entre los principales problemas del sector pesquero y acuícola se encuentran la pesca ilegal que pone en riesgo la sostenibilidad y conservación de los recursos hidrobiológicos, la informalidad y la construcción desmesurada de embarcaciones artesanales que incrementan el esfuerzo pesquero, los astilleros ilegales, la inadecuada clasificación de embarcaciones artesanales que en la realidad son de menor escala, la captura incidental, la asignación de cuotas sin tomar en cuenta criterios socio económicos objetivos, la contaminación petrolera en el mar, la competencia entre el sector privado y los pescadores artesanales, la desconfianza de los administrados frente al Estado, entre otros. Muchos de estos problemas han persistido a lo largo de los años debido a la falta de atención, a la inestabilidad política, a la alta rotación de funcionarios, la poca articulación, la falta de voluntad política, a las prioridades cambiantes de acuerdo con los intereses de la gestión de turno, a la limitada apertura al diálogo, entre otros, o, incluso, que siendo atendidos no arribaron a una propuesta de solución.

En ese sentido, muchos problemas que no son atendidos se convierten en conflictos sociales, especialmente aquellos relacionados a la pesca artesanal. Un dato por considerar es que solo en el período 2012-2021, se han llevado a cabo aproximadamente 14 conflictos sociales que se han visto materializados a través de “Paros de Pescadores Artesanales” en Moquegua, Arequipa, Tacna, Ica y Piura; esta última región con el mayor número de Paros, esto es, 09 de 14 (WWF, 2021). En cuanto a los referidos a la de menor y mayor escala, estos se dan en menor medida.

Las causas de los problemas son de dos tipos: Estructural-funcional y normativo. En cuanto al tipo estructural-funcional, se tiene que no existe un espacio de diálogo institucionalizado y permanente -que trascienda los gobiernos de turno- para atender y abordar la problemática del sector; existe deficiente articulación y/o coordinación entre las instituciones involucradas con competencia en el sector pesquero y acuícola; la falta de claridad en los roles del Ministerio de la Producción (PRODUCE) y los Gobiernos Regionales (GORE); la deficiente supervisión y fiscalización en pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) por falta de presupuesto y recursos humanos; la inexistencia de un Sistema de Información Integrado sobre la pesca y acuicultura o Sistema de Trazabilidad; etc.

En cuanto al tipo normativo, la falta de una Política Nacional en Pesca y Acuicultura, la falta de participación de los pescadores en el diseño de normas o establecimiento de procesos de socialización directa sobre estas; establecimiento de plazos cortos para que los distintos actores puedan remitir aportes y/o comentarios a las propuestas de normas, así como la falta de un mecanismo de respuesta a estos actores sobre sus aportes y/o comentarios que les permita saber si se adoptaron o no, y las razones; la dación de normas que no se han diseñado desde el escenario del problema (sistema DOWN-UP), sino desde la misma institución (PRODUCE o GORE) que luego puede ser deficiente en la aplicación al escenario del problema (UP-DOWN); etc.

Todas las causas señaladas en los párrafos precedentes se circunscriben a una débil Gobernanza. Entiéndase por esta la suma de disposiciones legales, sociales, económicas y políticas que se utilizan para gestionar la pesca y que, además, tiene dimensiones internacionales, nacionales y locales, incluyendo normas jurídicas vinculantes (legislación nacional, tratados internacionales y acuerdos sociales habituales) (FAO, 2001).

En el Perú, no solo la Gobernanza Pesquera -y Acuícola si se desea añadir- no se encuentra definida, sino que tampoco existe un mecanismo que lo haya implementado y sea liderado por el PRODUCE como ente rector del sector pesquero y acuícola.

En nuestro país, se tienen distintos mecanismos de gobernanza que pueden ser establecidos tales como las Comisiones (sectoriales, multisectoriales temporales y permanentes), Comisiones Consultivas, Consejos Consultivos y Grupos de Trabajo; de conformidad con la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

Para el sector, se han identificado mecanismos que se relacionan con este, tal es el caso de la Comisión Multisectorial de la Acción del Estado en el ámbito Marítimo (COMAEM) y la Comisión Multisectorial de Gestión Ambiental del Medio Marino Costero (COMUMA), o que se circunscriben solo a un aspecto de este tal es el caso de las Mesas Ejecutivas de Pesca (Resolución Ministerial N° 287-2020-EF/10) y Acuicultura (Resolución Ministerial N° 319-2017-EF/10). Sin embargo, ninguno de estos es liderado por el PRODUCE, ni contempla el enfoque de gestión pesquera, ya que, se limitan a enfoques de espacio geográfico (COMAEM), gestión ambiental (COMUMA) y desarrollo económico (Mesas Ejecutivas). Es por ello que, ante la ausencia de un mecanismo de gobernanza con enfoque de gestión pesquera, se considera necesario identificar cuál sería dicho mecanismo que debiera ser implementado y liderado por el PRODUCE con la finalidad de atender y abordar los diversos problemas del sector y sus causas, cuya permanencia debiera ser sostenible en el tiempo (naturaleza permanente) y que contemple la participación de los diversos actores.

2. EXPERIENCIAS DE GOBERNANZA PESQUERA Y ACUÍCOLA

2.1. A nivel nacional

En nuestro país, como se mencionó en la introducción y problemática, se tiene deficiencias en cuanto a la Gobernanza y, más aún, en el sector pesquero. Contamos con mecanismos que podrían estar ligados a las actividades pesqueras y acuícola o que, abordándolas principalmente, se circunscriben solo a un aspecto, dejando de lado otros o que no necesariamente cuentan con representación de actores de los diferentes eslabones de la cadena productiva.

a) Mecanismos de gobernanza relacionados al sector pesquero y acuícola

- i. **Comisión Multisectorial de la Acción del Estado en el ámbito Marítimo – COMAEM.** Creado a través del Decreto Supremo N° 118-2017 y cuyo ente rector es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Tiene por objeto el seguimiento y la fiscalización de las políticas sectoriales, regionales y locales, y la emisión de informes técnicos a fin de proponer una política nacional marítima y su permanente actualización, y sobre otros aspectos vinculados a las actividades que se desarrollan en el ámbito marítimo nacional (Art. 2). Entre las instituciones que lo conforman, se encuentra el PRODUCE (Art. 4).

Sobre el particular, esta Comisión abarca todas las actividades que se desarrollan en el mar bajo un enfoque de espacio geográfico-actividad, entre las que se encuentra la pesca. Sin embargo, dicho enfoque no permite abordar la pesca principalmente. Además, se restringe a la pesca marina y no abordaría la continental (ríos, lagos y/o lagunas).

Como parte de su trabajo, la COMAEM aprobó una Política Nacional Marítima – Decreto Supremo N° 012-2019-DE y en que cuenta con objetivos prioritarios tales como el de fortalecer las actividades productivas en el ámbito marítimo, en forma racional y sostenible (Objetivo Prioritario 2) y asegurar la sostenibilidad de los recursos y ecosistemas en el ámbito marítimo (Objetivo Prioritario 4). Dichos

objetivos se relacionan con la pesca y propugnan que el PRODUCE cuente con una Política Nacional del sector pesquero y acuícola alineada con la Política Nacional Marítima, no obstante, esta no se tiene a la fecha.

La importancia del por qué una política pesquera y acuícola se relaciona con el tema de gobernanza es que se traduce en la definición de objetivos, lineamientos, contenidos de políticas públicas, estándares nacionales de cumplimiento y provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas (CEPLAN, s.f.) y que sientan las bases para gobernar el sector adecuadamente. Ello ha sido reconocido como parte del problema público del ámbito marítimo peruano consignado en la Política Nacional Marítima (punto 1.4.4.). La falta de una Política Nacional Pesquera y Acuícola genera que la Gobernanza sea deficiente.

- ii. **Comisión Multisectorial de Gestión Ambiental del Medio Marino Costero – COMUMA.** Creada a través del Decreto Supremo N° 096-2013-PCM y cuyo ente rector es el Ministerio del Ambiente (MINAM). Tiene por objeto la coordinación, articulación y monitoreo de la gestión ambiental en el medio marino-costero (Art. 2). Entre sus miembros, se encuentra el PRODUCE (Art. 4).

Al respecto, la COMUMA no solo realiza la señalada coordinación, articulación y monitoreo con relación al medio marino costero, sino también a los recursos que se encuentran en este espacio, teniendo entre ellos los recursos hidrobiológicos. El enfoque que le otorga, sin embargo, es desde la gestión ambiental, esto es, gestión ambiental-pesca. No aborda principalmente la actividad pesquera, sino cómo dicha gestión se relaciona con la primera.

b) Mecanismos de gobernanza que abordan la actividad pesquera o se circunscriben a un solo aspecto

- i. **Mesa Ejecutiva de Pesca.** Creada a través de la Resolución Ministerial N° 287-2020-EF/10 y cuyo ente rector es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Tiene por objeto identificar los problemas y cuellos de botella del sector pesca, así como coordinar, proponer soluciones, facilitar e impulsar acciones que contribuyan a mejorar la productividad y competitividad de dicho sector (Art. 1); y, entre los miembros que lo conforman se tiene al PRODUCE (Art. 2).

Sobre el particular, si bien este mecanismo de gobernanza se circunscribe al sector pesca, el enfoque que se le otorga no es desde la administración de las pesquerías, gestión de recursos, aspectos sociales del pescador, etc., sino desde el tema económico (productividad-competitividad) para el desarrollo de las pesquerías con énfasis en la industria, lo cual se puede ver en los miembros que conforman la mesa.

- ii. **Mesa Ejecutiva de Acuicultura.** Creada a través de la Resolución Ministerial N° 319-2017-EF/10, modificado por la Resolución Ministerial N° 348-2017-EF/2010, y cuyo ente rector es el MEF. Tiene por objeto identificar, promover y proponer acciones que impulsen el sector acuícola, así como permitan facilitar y favorecer la productividad y competitividad de dicho sector, a fin de contribuir con el crecimiento económico y la competitividad de este (Art. 1); y, entre los miembros que lo conforman se tiene al PRODUCE (Art. 2).

Sobre el particular, al igual que la Mesa Ejecutiva de Pesca, el enfoque que se le otorga no es desde la administración de las pesquerías, gestión de recursos, aspectos sociales del pescador, etc., sino desde el tema económico (productividad-competitividad).

2.2. A nivel internacional

A nivel internacional existen varias experiencias de gobernanza, así como de sus mecanismos y herramientas. Sin embargo, para la presente propuesta nos circunscribiremos preliminarmente a cinco experiencias muy cercanas a nuestro país, esto es, el caso de Chile, Ecuador, Colombia, Argentina y México.

a) Chile

La Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892 y sus modificatorias, en materia de gobernanza, creó Comités Científicos Pesqueros y Comités de Manejo. Los primeros son espacios participativos que tiene por finalidad determinar el estado situacional de las pesquerías, los puntos de referencia biológicos y los rangos dentro de los cuales podrán fijarse las cuotas generales de captura (BCN, 2014), mientras que los segundos son organismos de consulta y asesoría de la autoridad pesquera, conformados por los principales representantes sectoriales de cada pesquería (artesanal e industrial), así como representantes de la SUBPESCA y SERNAPESCA. Los Comités de Manejo tienen por función diseñar, evaluar e implementar los planes de manejo que tienen por objetivo establecer normas y acciones para administrar pesquerías de manera sostenible y que permita la conservación de los recursos; dichos Comités se dirigen a (i) pesquerías de acceso cerrado, en recuperación o desarrollo incipiente y a (ii) pesquerías de recursos bentónicos (SPDA, 2019).

b) Ecuador

La Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca – Registro Oficial N° 187 dispuso, en materia de gobernanza, la creación del Sistema Nacional de Acuicultura y Pesca (Art. 10) y el Consejo Consultivo de Acuicultura y Pesca (Art. 15).

Al respecto, el citado Sistema es el conjunto articulado de organismos, entidades públicas y privadas, personas naturales y jurídicas, encaminadas a la coordinación, cooperación, supervisión y seguimiento de las políticas públicas y las normas necesarias para administrar los sectores acuícola y pesquero. Mientras que, el Consejo Consultivo formará parte de dicho Sistema como una instancia de apoyo, consulta y asesoramiento para la formulación, observación, seguimiento, veeduría y evaluación de las políticas públicas en materia acuícola y pesquera, siendo sus recomendaciones no vinculantes, aunque sí son difundidas entre las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Acuicultura y Pesca.

Sobre el particular, el citado Consejo estará conformado por el Ministerio de Acuicultura y Pesca (ente rector), quién lo preside, así como las demás instituciones públicas con competencias en materia de acuicultura y pesca. Asimismo, representantes de las organizaciones de productores, acuicultores, pescadores, recolectores, comercializadores, agentes económicos, y personas naturales afines a la actividad acuícola y pesquera, designados equitativamente mediante el proceso de selección previsto en su normativa.

Aunado al Sistema Nacional señalado y el Consejo que lo integrará, el Ministerio de dicho país ha contemplado una herramienta informática que contribuye en la gobernanza del sector, esto es, el Sistema de Información Acuícola y Pesquero (Art. 26 y siguientes), el cual contiene información de las actividades acuícolas, pesqueras y conexas, con el objeto de recopilar, almacenar, procesar y controlar información, dentro de sus competencias, para el desarrollo de dichas actividades; la información que contendrá está referida a:

- i. Información estadística (capturas, desembarques, entre otros), geográfica, territorial sustentada en instrumentos técnicos como bases de datos, fichas metodológicas, formularios, mapas, cartografía, ortofotografía, imágenes

- satelitales y otros que defina el ente rector, relacionados con las actividades acuícolas, pesqueras y conexas generadas por el ente rector;
- ii. Información de autorizaciones administrativas, certificados de sanidad, inocuidad, calidad, origen y legalidad de los productos acuícolas y pesqueros;
- iii. Información de registro y catastro acuícola y pesquero; y,
- iv. Información de investigación científica.

Adicionalmente, es de precisar que este Sistema de información funcionará bajo los principios de celeridad, eficacia, transparencia y la mejor tecnología disponible.

La particularidad de estos mecanismos de Gobernanza en una Ley como la que tiene Ecuador, recientemente aprobada en 2020 y que está en proceso de elaboración de su Reglamento, es que no se limita establecerlos, sino también que busca apoyarse en una herramienta esencial como la información que es base para lograr una Gobernanza adecuada en el sector; en este caso, materializada en un Sistema de Información.

c) Colombia

La Resolución N° 177 (2015) establece los Nodos de Pesca y Acuicultura, los cuales se constituyen espacios de participación local y regional para el desarrollo del sector pesquero y acuícola y que actúan con el apoyo de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP y articulando con los diferentes actores públicos, privados, comunitarios y académicos de la actividad pesquera y de acuicultura del territorio nacional. Su ente rector es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

d) Argentina

El Régimen Federal de Pesca – Ley N° 23.922 establece los Consejos Federales Pesqueros que, el mismo que reúne a todas las autoridades provinciales del sector y al Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (ente científico) (PNIPA, 2016).

e) México

La Ley General de Pesca y Acuicultura sustentables, cuyo ente rector es la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca – CONAPESCA dispuso dos mecanismos de gobernanza:

En primer lugar, el Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura que funge como un foro intersectorial de apoyo, coordinación, consulta, concertación y asesoría; está presidido por la Secretaría de Marina con la colaboración de CONAPESCA. Dicho Consejo tiene por objeto proponer las políticas, programas, proyectos e instrumentos tendientes al apoyo, fomento, productividad, regulación y control de las actividades pesqueras y acuícolas, así como a incrementar la competitividad de los sectores productivos (Art. 22).

El Consejo está conformado por representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con las atribuciones de la Secretaría, representantes de las organizaciones sociales y de productores de los sectores pesquero y acuícola, así como por los titulares de las dependencias competentes en estas materias de los gobiernos de las entidades federativas del país (Art. 22).

De otro lado, en segundo lugar, se tiene a los Comités de Manejo de Pesquerías en las que participan usuarios, CONAPES y el Instituto Nacional de Pesca – INAPESCA.

3. PROPUESTA

Como se ha detallado en el punto 2 del presente documento, existen diversas experiencias a nivel internacional y nacional, estas debieran poder servir de ejemplo para el establecimiento de un mecanismo de gobernanza que tiene que ser identificado a través de un Grupo de Trabajo (en

adelante, “GT”) y en base a los tipos de mecanismos señalados en la Ley N° 29158 y el Decreto Supremo N° 131-2018-PCM.

El establecimiento del GT deberá contemplar la participación y representatividad de los diversos actores involucrados en la pesca. Por lo que, se sugiere los siguientes actores:

a) Organizaciones Sociales de Pescadores

- i. Federación de Integración y Unificación de los Pescadores Artesanales del Perú – FIUPAP
- ii. Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú – ANEPAP
- iii. Otras que se sugieran o quisieran formar parte del GT

b) Instituciones Públicas

- i. Instituto del Mar del Perú – IMARPE
- ii. Gobiernos Regionales – GORE

Se sugiere se pueda invitar a los representantes de las Direcciones Regionales de la Producción (DIREPRO), Gerencias Regionales de la Producción (GEREPRO) o la que haga sus veces, sea del ámbito marino o continental. Sin embargo, se considera principalmente la participación de las siguientes: DIREPRO de Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali, Tacna y Puno, así como GEREPRO de La Libertad y Lambayeque.

- iii. Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú – DICAPI
- iv. Ministerio del Ambiente – MINAM
- v. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP
- vi. Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR
- vii. Ministerio de Energía y Minas - MINEM
- viii. Otras que se sugieran

c) Sociedad Civil

- i. Sociedad Nacional de Pesquería – SNP
- ii. Sociedad Nacional de Industrias - SNI
- iii. World Wildlife Fund (WWF) - Perú
- iv. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA
- v. Environmental Defense Fund (EDF) – Perú
- vi. Consejo Amazónico para el Desarrollo de la Acuicultura, Pesca y MYPES en el Perú – CADAP
- vii. Instituto del Bien Común – IBC
- viii. Wildlife Conservation Society (WCS) – Perú
- ix. Otras que se sugieran

3.1. OBJETIVO

El Grupo de Trabajo tiene por objetivo elaborar y proponer un mecanismo de gobernanza de naturaleza permanente para atender y abordar los diversos problemas del sector pesquero y acuícola y sus causas, dependiente del Ministerio de la Producción.

3.2. FUNCIONES

- a) Identificar y analizar los distintos mecanismos de gobernanza existentes relacionados al sector pesquero y acuícola a nivel regional, nacional y/o internacional.
- b) Identificar y analizar el estado de participación y representatividad de los diferentes usuarios del sector pesquero y acuícola.
- c) Identificar y analizar el nivel de transparencia y las limitaciones que pudieran existir en el sector pesquero y acuícola.
- d) El Grupo de Trabajo tiene por objetivo elaborar y proponer un mecanismo de gobernanza de naturaleza permanente para atender y abordar los diversos problemas del sector pesquero y acuícola y sus causas, dependiente del Ministerio de la Producción. Así como las necesidades y pasos que se requieren para poder implementar el mecanismo de gobernanza.
- e) Desarrollar un proyecto de norma que busque implementar el mecanismo de gobernanza propuesto por el presente Grupo de Trabajo.
- f) Otras acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto y funciones.

3.3. CONFORMACIÓN PRINCIPAL

El Grupo de Trabajo estará integrado de la siguiente manera:

- a) Dos (02) representantes del Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura, quien lo Preside.
- b) Dos (02) representantes de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio en Pesca y Acuicultura del Ministerio de la Producción, quien ejerce las veces de Secretaría Técnica
- c) Un/a (02) representante de la Dirección General de Pesca Artesanal del Ministerio de la Producción
- d) Un/a (01) representante de la Dirección General de Acuicultura del Ministerio de la Producción
- e) Un/a (01) representante de la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto del Ministerio de la Producción
- f) Un/a (01) representante de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción del Ministerio de la Producción
- g) Un/a (01) representante de la Dirección General de Asuntos Ambientales Pesqueros y Acuícolas del Ministerio de la Producción
- h) Un/a (01) representantes de la Oficina de Articulación Intergubernamental y Prevención de Conflictos Sociales del Ministerio de la Producción.
- i) Un/a (01) representante de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Producción
- j) Un/a (01) representante de la Oficina General de Evaluación de Impacto y Estudios Económicos del Ministerio de la Producción.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEPLAN. (s.f). Políticas nacionales y sectoriales. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/#:~:text=Pol%C3%ADtica%20sectorial%20es%20el%20subconjunto,social%20espec%C3%ADfica%20p%C3%ABblica%20o%20privada.>

De la Puente, S. & López de la Lama, R. (2019). Pesquería industrial en América Latina: retos y lecciones aprendidas de Chile, México y Perú en Ruiz, M., Oyanedel, R. & Monteferri, B. (Ed.), *Mar, costas y pesquerías: una mirada comparativa desde Chile, México y Perú* (1ra ed.). Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

FAO (2001). Fisheries and aquaculture governance. Recuperado de <http://www.fao.org/fishery/governance/en>

PNIPA (2016). *Proyecto mejoramiento de la gobernanza del Sistema Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura*. Recuperado de <https://www.pnipa.gob.pe/PDF/PIP3-Gobernanza-en-pesca-y-acuicultura.pdf>

PRODUCE. (2016). *Día de los mares y la riqueza pesquera peruana*. Recuperado de <https://www.produce.gob.pe/documentos/pesca/dgsp/notas-informativas/dia-internacional-de-los-mares.pdf>

PRODUCE. (2021). *Organizaciones Pesqueras Artesanales*. Recuperado de <https://www.produce.gob.pe/index.php/shortcode/servicios-pesca/organizaciones-pesqueras-artesanales>

WWF. (2021). Sistematización de noticias sobre paros de pescadores artesanales. Milagros Mitma.