

CARTA N° 170-2023/OCEANA-PERU

Lima, 24 de agosto de 2023

Señor

Jorge Alberto Morante Figari

Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa, y Cooperativas

Congreso de la República

Presente.-

Asunto: Opinión sobre el proyecto de ley 5496/2022-CR, Ley que fortalece el proceso de formalización de las embarcaciones pesqueras artesanales

Estimado congresista:

Mediante la presente me es grato saludarlo a nombre de Oceana Inc. y enviarle nuestra opinión técnica sobre el proyecto de ley 5496/2022-CR, Ley que fortalece el proceso de formalización de las embarcaciones pesqueras artesanales para su consideración en la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa, y Cooperativas.

Desde el año 2015 se encuentra prohibida de forma definitiva la construcción de nuevas embarcaciones pesqueras artesanales y, sin embargo, a la fecha, esta flota ha seguido creciendo de forma ilegal, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de las pesquerías y la fuente de ingresos de los pescadores artesanales y las familias que dependen directa e indirectamente de la pesca.

El SIFORPA II (aprobado por Decreto Legislativo 1392), como todo proceso de formalización, fue una medida **excepcional y temporal** que duró cinco (5) años, habiendo sido ampliado en más de una oportunidad, y finalizó con resultados exitosos en 31 de julio de 2023.

Permitir una nueva ampliación del mismo, abriría una ventana de oportunidad para la legalización de embarcaciones pesqueras construidas después de iniciado dicho proceso en 2018. Hay más de 2 mil inscripciones de supuestas embarcaciones pesqueras que quedaron fuera del proceso por no haber cumplido con el requisito de verificación de su existencia a cargo de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas – DICAPI, siendo embarcaciones que solo existían en el papel. De permitirse que retomen el proceso de formalización **se estaría premiando la ilegalidad y generando un incremento no deseado del esfuerzo pesquero sobre especies que ya se encuentran plenamente explotadas**, por lo que **recomendamos el archivo del proyecto de ley bajo comentario**.

Agradeciéndole la atención de la presente, adjuntamos nuestra opinión técnica y quedamos a su disposición para ampliar la información aquí presentada en caso lo estime necesario. Para cualquier comunicación y/o coordinación, sírvase escribir al correo peru@oceana.org.

Atentamente,



Carmen Heck Franco

Directora de Políticas, Peru

Cc: Integrantes de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas

Opinión técnica sobre el proyecto de ley 5496/2022-CR, Ley que fortalece el proceso de formalización de las embarcaciones pesqueras artesanales

I. Base legal

- Constitución Política del Perú .
- Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca.
- Decreto Legislativo 1392, que promueve la formalización de la actividad pesquera artesanal y sus normas ampliatorias.
- Decreto Legislativo 1393, que regula la interdicción en las actividades ilegales en pesca.
- Decreto Supremo 012-2001-PE, reglamento del Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca.
- Decreto Supremo 020-2006-PRODUCE, Suspensión temporal de construcción de embarcaciones pesqueras artesanales mayores de diez metros cúbicos de capacidad de bodega.
- Decreto Supremo 018-2010-PRODUCE, Suspensión de construcción o adquisición de embarcaciones pesqueras artesanales del ámbito marítimo.
- Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE, fortalecen el ordenamiento pesquero del recurso anchoveta (*Engraulis ringens*) y anchoveta blanca (*Anchoa nasus*) destinado a consumo humano directo.

II. Análisis

2.1 Sobre la falta de justificación de la medida propuesta:

El SIFORPA II (aprobado por Decreto Legislativo 1392), como todo proceso de formalización, fue una medida **excepcional y temporal** que duró más de cinco (5) años, habiendo sido ampliado en más de una oportunidad, y finalizó con resultados exitosos en **31 de julio de 2023**.

De acuerdo con el Ministerio de la Producción (en adelante PRODUCE), para el inicio del proceso de formalización establecido en el marco del Decreto Legislativo 1392 (en adelante SIFORPA II) se tuvo en consideración a **3,385 embarcaciones artesanales informales**¹. Dentro de este número no solo se han considerado a las embarcaciones construidas sin autorización, sino también a embarcaciones anteriores a la prohibición (año 2006) que tampoco contaban con permiso de pesca. Es decir, se determinó el universo de embarcaciones que requerían ser formalizadas.

Al 31 de julio de 2023, de las 2,489 embarcaciones inscritas y cuya existencia fue verificada por la autoridad marítima, **el 86% de embarcaciones ya se encuentran formalizadas**². Es decir, ya cuentan con el permiso de pesca. Respecto del número restante, las autoridades continuarán tramitando las solicitudes de permiso de pesca presentadas hasta antes de dicha fecha, por lo que no requieren de ampliación alguna.

¹ Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1392, pg. 16.

² <https://pescaformal.pe/>

El proyecto de ley busca la formalización de embarcaciones pesqueras que, habiéndose inscrito en el Listado de Embarcaciones para la Formalización Pesquera Artesanal (D.L. 1392), no continuaron con el proceso de formalización en las etapas establecidas.

La exposición de motivos del proyecto de ley señala que el SIFORPA II cuenta con etapas de formalización muy complejas, refiriéndose a **la verificación de existencia de embarcaciones que no cuentan con el certificado de matrícula** y el inicio del trámite para la obtención del certificado de matrícula, que demandan tiempo y trámites al administrado, impidiendo que continúen con el proceso de formalización.

Al respecto, el Ministerio de la Producción ha identificado que se trataría de 2,017 supuestas embarcaciones pesqueras artesanales de las que la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) no ha verificado su existencia o que fueron retiradas del proceso por el desistimiento de los administrado³. La verificación de la existencia de las embarcaciones consiste en una inspección de DICAPI para constatar que existe una embarcación con las características y datos señaladas al momento de la inscripción de la embarcación pesquera, lo cual se hace independientemente del trámite para la obtención del certificado de matrícula (artículos 5 y 7, D.L. 1392).

Es decir, **el problema en estos casos no fue la complejidad del procedimiento administrativo**, sino que estas **embarcaciones solo existían en el papel y por ello el Ministerio de la Producción cumplió con retirarlas del Listado de Embarcaciones para la Formalización Pesquera Artesanal** (previa Acta de DICAPI en donde consta que no se ha verificado la existencia de la embarcación) en virtud de la disposición del artículo 7, numeral 7.3 del Decreto Legislativo 1392⁴.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la medida propuesta carece de objeto. El proyecto de ley no puede ampliar el plazo de un proceso que ya culminó (con éxito) y tampoco podría volver a incluir en dicho proceso a embarcaciones que en realidad no existían y que en el peor de los casos se habrían construido ilegalmente de forma posterior.

2.2 Sobre el riesgo de incentivar la ilegalidad:

Si bien **el SIFORPA II** ha sido positivo para reducir la informalidad en el sector pesquero artesanal, **también fue un incentivo para que se construyeran más embarcaciones artesanales de manera ilegal, por la expectativa de que estas pudieran ser legalizadas**. Al respecto, el Ministerio Público ha señalado que el SIFORPA II ha generado la especulación para la obtención de permisos de pesca a través de la duplicidad de inscripciones (usando fotografías de una misma embarcación para múltiples inscripciones). Se puso el ejemplo de que 1 persona saca permisos de pesca para 7 embarcaciones bajo el régimen del SIFORPA II, cuando en realidad solo tiene 2, a las que les va cambiando el nombre en tanto construye las otras⁵.

La exposición de motivos del proyecto de ley hace referencia a 8,000 embarcaciones informales hasta el 2022. Incluso si esa cifra fuera la correcta, **solo daría cuenta del incremento de embarcaciones artesanales desde el inicio del SIFORPA II (3,385 embarcaciones), las que**

³ Ministerio de la Producción. Exposición de Motivos del proyecto de Ley 7837/2020-PE.

⁴ Se dispone que las embarcaciones pesqueras que no pasaron la verificación de su existencia ante DICAPI deben ser retiradas del Listado de Embarcaciones para la Formalización Pesquera Artesanal, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles y penales correspondientes.

⁵ Intervención de la fiscal en materia ambiental del Santa en el evento “La hora azul: la pesca en el Perú rumbo al bicentenario”

habrían sido construidas ilegalmente y, probablemente, con el uso de documentación fraudulenta.

En ese contexto, cualquier intento de ampliar el plazo o reabrir el Listado de Embarcaciones para la Formalización Pesquera Artesanal del SIFORPA II es contraproducente, ya que se legalizaría embarcaciones ilegales, se legitimaría el tráfico de documentos y se incentivaría que se continúen construyendo más embarcaciones por el incentivo perverso de saber que estas podrán ser formalizadas.

Lo que corresponde, ahora, es fortalecer la aplicación del Decreto Legislativo 1393 que regula sobre las acciones de interdicción en las actividades ilegales en pesca, siendo la construcción ilegal de embarcaciones pesqueras un supuesto de ilegalidad. Esto con la finalidad de erradicar la pesca ilegal que compite de manera desleal con los pescadores artesanales y que pone en riesgo la abundancia de los recursos pesqueros aprovechados por esta flota.

2.3 Sobre los impactos del crecimiento de la flota artesanal

La continua construcción ilegal de embarcaciones lesiona el derecho a un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la vida de las personas, especialmente de los pescadores y población local que se beneficia de la pesca, y pone en riesgo la seguridad alimentaria del país.

En el año 2006, el Ministerio de la Producción (Produce) suspendió la construcción de embarcaciones pesqueras artesanales mayores de diez metros cúbicos de capacidad de bodega (Decreto Supremo 020-2006-PRODUCE). Esto se dio en virtud de un informe del Instituto del Mar del Perú (IMARPE) “*Resultados Generales de la II Encuesta Estructural de la Pesquería Artesanal en el Litoral Peruano – II ENEPA 2004-2005*” que **recomendó adoptar medidas de conservación de los recursos pesqueros y la reducción del esfuerzo pesquero**, ya que no solo se advirtió el incremento de embarcaciones pesqueras artesanales, sino también que los pescadores invertían más tiempo en sus faenas de pesca y mayor dinero al dotar mayor capacidad a sus embarcaciones (aumento de bodega y motor)⁶.

En 2009, IMARPE, mediante su informe “*Disponibilidad de los recursos hidrobiológicos costeros provenientes de la pesquería artesanal*” **recomendó detener la construcción de embarcaciones menores a 10 m³ a fin de evitar el incremento de la presión pesquera sobre los recursos aprovechado por esta flota** (tiburón, perico, caballa, anchoveta, jurel, bonito, pota, etc.); y, en virtud de dicho informe se suspendió la construcción o adquisición de embarcaciones mayores a 5 m³ de capacidad de bodega por Decreto Supremo 018-2010-PRODUCE.

Sin embargo, ante la poca efectividad de estas medidas, y el incremento incesante de la flota pesquera, PRODUCE, previa recomendación del IMARPE, en el año 2015, prohibió de forma definitiva la construcción de nuevas embarcaciones pesqueras artesanales y de menor escala, con la única excepción de construcciones por sustitución de la embarcación (Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE).

A pesar de ello la flota siguió creciendo. De la Puente *et al.* desarrollaron un estudio en donde se evidenció que la tasa de crecimiento de embarcaciones pesqueras artesanales entre el 2006 y 2010 fue de 1,390 embarcaciones artesanales por año, mientras que entre 2010 y 2018, la tasa de crecimiento fue de 640 embarcaciones artesanales por año.

⁶ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1392, pg. 13.

El estudio de De la Puente *et al.* también denota la mayor inversión de tiempo y dinero de los pescadores en la última década (lo que llama reducción de la eficiencia pesquera) y **sugiere que esto se debe a la disminución de los recursos objeto de la pesca artesanal y que algunos de estos recursos se encuentren sobreexplotados**⁷. El Ministerio de la Producción también cuenta con información sobre la disminución de la abundancia de los recursos pesqueros en la última década y de las especies aprovechadas por la flota artesanal que se encuentran plenamente explotadas (perico, jurel, pejerrey, Lorna, tiburón martillo, lisa, etc.) y en recuperación (anguila)⁸.

Asimismo, el estudio de De la Puente *et al.* señala que el impacto del incremento de la flota (esfuerzo pesquero) no solo es biológico, sino que también tiene repercusiones en los ingresos de **los pescadores artesanales, quienes se encontrarían viviendo por debajo de la línea de pobreza relativa**⁹.

En ese sentido, de aprobarse el proyecto de ley, se lesionaría el derecho fundamental a un ambiente saludable y adecuado para el pleno desarrollo de la vida de los pescadores y de la población en general; se pondría en riesgo la seguridad alimentaria del país; y se iría en contra del deber del Estado de promover el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos.

Considerando lo expuesto, recomendamos a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa, y Cooperativas **el archivo del proyecto de ley.**

⁷ El Crecimiento de la flota pesquera artesanal peruana entre 1950 y 2018: resultados y recomendaciones, pg. 3.

⁸ Informe Final del Grupo de Trabajo para la revisión de la problemática extractiva de la pesca artesanal relacionada a la clasificación de las embarcaciones pesqueras artesanales en el ámbito marítimo, pg. 18 y 19.

⁹ El Crecimiento de la flota pesquera artesanal peruana entre 1950 y 2018: resultados y recomendaciones, pg. 3 y 4.