



BOLETÍN

INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ

ISSN 0458-7766

Volumen 24, Nos. 1 y 2



Inco fish

III PANEL INTERNACIONAL DE EXPERTOS DE EVALUACIÓN DE LA MERLUZA PERUANA

Merluccius gayi peruanus

**Manejo precautorio
de la merluza peruana**

Callao, 24 - 28 de marzo 2008

Enero - Diciembre 2009

Callao, Perú

BOLETÍN INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ
ISSN 0458-7766
(Bol Inst Mar Perú Vol XXIV, 2009)

PORTADA: Afiche utilizado durante la realización, en la sede IMARPE, del III Panel Internacional de Expertos de Evaluación de la Merluza Peruana, en el Callao, del 24 al 28 de marzo 2008, referido al MANEJO PRECAUTORIO DE LA MERLUZA PERUANA, *Merluccius gayi peruanus*.

© 2009 Instituto del Mar del Perú (IMARPE)
Esquina Gamarra y General Valle s/n
Casilla postal 22. Callao, Perú
Teléfono 625.0800
Fax: 429.9811
C. electrónico: imarpe@imarpe.gob.pe

Jefa de la Unidad Investigación y Desarrollo
EMIRA ANTONIETTI VILLALOBOS
Editor Jefe
PEDRO G. AGUILAR FERNÁNDEZ
Coeditores:
R. RUTH CALIENES ZAMUDIO
LEONARDO ROMERO CHUMPITAZ

Registro de Depósito Legal 2010-03175
Reservados todos los derechos de reproducción total o parcial, la fotomecánica y los de traducción.
Tiraje: 600 ejemplares
Terminado de imprimir: marzo 2010

Distribución: canje, suscripción o compra

KINKOS IMPRESORES S.A.C
Av. Venezuela 2344 Lima, Perú
Telef. Central (511) 336-6699
Correo electrónico: ventaskinkos@gmail.com

La información estadística, los mapas, figuras, términos y designaciones empleados en esta publicación científica son referenciales, no tienen valor oficial, y son de completa responsabilidad de los autores.

Sugerencias de medidas legales para mejorar el manejo pesquero

*Identificadas por el
Grupo de Trabajo Jurídico de los Abogados en el
Tercer Panel Internacional de la Merluza Peruana
Resumen por*

GERD WINTER

(Traducción CARMEN MORENO y CLAUDIA WOSNITZA-MENDO)

Introducción y redefinición de los principios del uso sostenible, precaución y consideración del enfoque ecosistémico

PROBLEMA

La Ley General de Pesca adopta el entendimiento común de desarrollo sostenible, lo que quiere decir que los intereses de la sociedad, economía y recursos naturales deben ser balanceados. Sin embargo, es tácita en relación a una situación donde los recursos naturales se encuentran en peligro de extinción. La Ley General de Pesca tampoco aborda el tema de qué hacer en situaciones de conocimiento dudoso sobre los riesgos. La indicada Ley menciona el enfoque ecosistémico, pero sólo en un contexto ocasional.

SUGERENCIAS

- *ESTABLECER EL PRINCIPIO DEL USO SOSTENIBLE DEL RECURSO.* Mientras que se tome en consideración el balance de los intereses económicos y sociales relacionados al recurso, si existe un riesgo que la pesquería exceda el máximo rendimiento sostenible, o cause un daño a largo plazo al ecosistema marino, la definición del principio debería aclarar que el interés en los recursos naturales debe tener prioridad por encima de otras preocupaciones.

- *INTRODUCIR EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.* Definirlo como acción preliminar si existe un indicio, sin ninguna prueba de riesgo. Esta acción debería por un lado proteger al recurso y por otro lado apuntar a hacer más investigación para reducir la incertidumbre.

- *INTRODUCIR EL PRINCIPIO DE QUE LAS INTERRELACIONES* entre stocks de peces relevantes al ecosistema deben ser tomadas en consideración.

Especificación del proceso de emisión de normas

PROBLEMA

El artículo 9 de la Ley General de Pesca, faculta al Ministro de la Producción a establecer un sistema de reglamentos para el manejo pesquero. Este artículo no especifica cómo y quién debería brindar la asesoría científica a ser alcanzada, y hasta qué grado el proceso de emisión de normas debería involucrar al público. Debería permitir al público expresar su punto de vista, tanto sobre la base científica de la evaluación de los stocks, así como sobre el balance de los intereses en cuestión. La calidad de la decisión ministerial podría mejorarse y también ser mejor recibida y respetada por las partes interesadas. Con el propósito de mejorar la comunicación de las normas debería establecerse un período entre la entrada en vigencia de una resolución y la aplicabilidad de sus disposiciones.

SUGERENCIAS

Elaborar una resolución ministerial sobre normativa sublegal en la elaboración de bases del artículo 9 de la Ley General de Pesca. Esta resolución debería cubrir los siguientes tópicos:

- Una lista de puntos a considerar para la evaluación de los stocks y de cómo se obtienen los resultados de la Captura Total Permisible (CTP), tomando en consideración las interrelaciones con ecosistemas relevantes.
- Confiar al IMARPE la elaboración de propuestas para la CTP, tecnología pesquera, áreas restringidas y temporadas de veda.
- Proveer propuestas para reglamentación de decretos sublegales, que deberían ser publicados

antes que la decisión final sea tomada, logrando de ese modo que cualquier particular pueda emitir comentarios por escrito hasta cierta fecha límite.

- Establecer la realización de audiencias en caso de controversias serias.
- Asegurar que se fije un período de por lo menos dos semanas, entre la entrada en vigencia de una resolución y la aplicabilidad de sus provisiones, excepto en caso de urgencia.

Diseño de un programa de reducción de sobrecapacidad de pesca

PROBLEMA

Las políticas pesqueras en el pasado han llevado a una gran sobrecapacidad de la flota pesquera para la pesquería de merluza. Esto crea presión para fijar la CTP a niveles no sostenibles. A fin de aliviar esta presión y al mismo tiempo abrir oportunidades alternativas de empleo para los pescadores, debería delinearse un programa de reducción de sobrecapacidad. Con el propósito de hacer frente a la confianza legítima desarrollada bajo el régimen promocional del pasado, el programa debería involucrar mecanismos para el decomiso de algunas embarcaciones y la remodelación para otros propósitos, así como la asistencia para la reeducación y retiro adelantado de los pescadores.

SUGERENCIAS

- Crear dispositivos legales (en la Ley General de Pesca y/o en el ROP) para vincular estrechamente las medidas promocionales de manejo para los límites de explotación del recurso pesquero.
- Establecer las bases legales para un programa de reducción de capacidad.
- Eliminar la posibilidad de autorización de incrementos de la flota.
- Clarificar la disposición del retiro de un permiso de pesca, incluyendo bajo qué condiciones debería reconocerse el pago de una recompensa.
- Analizar experiencias de otros países (tales como la CE) con reducción de capacidad y estrategias para evitar y asegurar que no se repitan los errores.
- Diseñar un programa de reducción de la capacidad de pesca y entrega al GEF, Banco Mundial u otros donantes externos para su financiamiento.

Reconsiderar el sistema de cuotas individuales de captura

PROBLEMA

La capacidad o posibilidad de transferir la cuota individual, como se opera en el Perú, tiene el efecto colateral que se mantienen embarcaciones como operativas, aunque ya no pesquen o sean usadas de manera ineficiente. Esto es justificable desde el punto de vista distributivo, porque aquéllos que venden sus cuotas individuales obtendrán una nueva cuota individual el próximo año, sin haber utilizado su cuota el año anterior. El sistema es, sin embargo, ineficiente porque el dinero es pagado sólo para mantener una embarcación operativa sin utilizarla. Lo peor es que el sistema resulta perjudicial para el recurso, porque cuando se fija la CTP, los derechos de quienes venderán de todas maneras, se tomarán como si fuese necesario para que ellos obtengan ingresos de la pesquería. Sería justo, eficiente y óptimo para el recurso a la vez, si aquéllos que han vendido su ITQ en el año anterior, obtuvieran apoyo financiero a cambio de un retiro de sus embarcaciones.

SUGERENCIAS

- Debería estudiarse opciones alternativas de los criterios para el otorgamiento de cuotas individuales y sus partes a favor y en contra, incluyendo subastas, loterías y cuotas de referencia. Pareciera que esta última sería preferible, porque permite guardar una parte de la cuota total, para los propietarios de embarcaciones pequeñas, requerir la mejor tecnología para preservar el ecosistema, favorecer aquellos que tienen un buen record de cumplimiento con la Ley, etc. Debería ser considerado el otorgamiento de nuevas partes en la CTP por alrededor de siete años y solo después de este tiempo abrir otra vez el otorgamiento de una nueva ronda de cinco años. Esto creará las condiciones de estabilidad para la inversión.
- Para permitir una transición adecuada del antiguo al nuevo sistema, los propietarios de embarcaciones que actualmente tienen un derecho a una cuota individual, deberían recibir una recompensa por el retiro de sus embarcaciones. La compensación podría ser pagada del presupuesto público. Alternativamente podría considerarse que sea pagado por el sector pesquero, si los propietarios de embarcaciones, obtuvieran cuotas individuales transferibles por un número de años.

Investigar los vacíos de cumplimiento

PROBLEMA

La actividad pesquera es rica en estrategias y tácticas de cómo burlar, engañar o violar normas. Las capturas que sobrepasan las cuotas pueden ser transbordadas o desembarcadas fuera de los puertos controlados, la información de las capturas registrada en las bitácoras puede ser falseada, los inspectores en los puertos pueden ser sobornados, etc., etc. Todo esto no es sorprendente en una situación donde existe el temor de perder el empleo y de excederse en lo que les compete realizar. Debe evaluarse si las medidas adoptadas garantizan su cumplimiento y aún son efectivas y eficientes.

SUGERENCIAS:

- Reconsiderar el rol de los observadores en los buques. ¿Es la data que ellos colectan útil y confiable? ¿Deberían ellos reportar prácticas de pesca ilegal?
- Reconsiderar la posición de los inspectores en los puertos: Si ellos viven en una comunidad local, ¿son lo suficientemente independientes como para atenerse a las normas? o ¿debería establecerse un sistema de rotación entre puertos y/o pesquerías? ¿Es posible de que la inspección sea realizada por empresas privadas como en la pesca de anchoveta?
- Considerar la posibilidad de que se vuelva a verificar el recuento de los desembarques de las capturas, contrastándolo con las facturas emitidas por la venta del producto.

Apoyo a la certificación, pero siendo conscientes de que la certificación puede tener diferentes significados

PROBLEMA

La certificación es un fenómeno de fantasía. Antes de que sea apoyado ciegamente, uno debe ser consciente de que la certificación puede significar muchas cosas diferentes. La diferencia fundamental se encuentra entre la certificación de la legalidad de la captura y la certificación de la actual sostenibilidad de las capturas. Mientras que la primera sólo comprueba si la ley se respeta, la certificación de sostenibilidad requiere conocer, si la propia ley (por ejemplo, la Captura Total Permisible) es sostenible. Otras diferencias se refieren a los certificadores (organismo público o privado)

y el actor que solicita la certificación (un Estado importador o empresa de alimentos). Dependiendo de qué sistema de certificación de la pesquería sostenible sirva mejor, será posible proveerse de la legislación que lo apoye.

SUGERENCIAS:

- Estudiar los diferentes sistemas de certificación.
- Considerar la posibilidad de introducir disposiciones sobre el etiquetado peruano que indique: "pescado peruano de pesquería sostenible". Ello debería basarse en órganos independientes, privados o públicos, que cumplan ciertos criterios de independencia y experiencia, y debería aplicarse tanto a una pesquería o a las empresas pesqueras en una pesquería.
- Considerar la posibilidad de establecer una normativa que obligue a IMARPE y los órganos administrativos a proporcionar datos e información para la certificación independiente por privados y públicos, los organismos de certificación, incluidos los extranjeros. Así como establezcan los mecanismos de seguridad para que estos datos e información no sean mal utilizados.

Hacer la Ley de Pesca más transparente y actualizada

PROBLEMA

La Ley General de Pesca aún respira el espíritu de desarrollo de la economía peruana. Aún cuando se dice que el desarrollo debe ser "sostenible" y los recursos deben ser protegidos, se ha centrado en explorar y explotar los recursos pesqueros y la promoción de la pesca y el procesamiento pesquero. La Ley General de Pesca, ha sido un éxito en sus propios términos, en efecto, los recursos se exploraron y explotaron. Sin embargo, se ha traducido en un exceso de capacidad de flota y en la disminución de los recursos. El Estado reaccionó estableciendo numerosas regulaciones fijando la Captura Total Permisible, introduciendo el establecimiento de Cuotas Individuales de Captura, el establecimiento de normas para las prácticas de pesca y el cierre de las temporadas y áreas. Sin embargo, estas regulaciones se establecieron a un nivel sublegal y, por lo tanto, en cierto sentido, en contra de la orientación general de la Ley General de Pesca. Asimismo, dichas regulaciones son tan numerosas que incluso los expertos, sin mencionar el resto de la ciudadanía, tienen dificultades para saber cuál es la actual situación jurídica.

SUGERENCIA:

Revisar minuciosamente la Ley General de Pesca con la finalidad de reflejar la nueva situación de disminución de los recursos naturales. Aclarar prioridades en el concepto de desarrollo sostenible. Introducir las formas de reducir la capacidad de captura en combinación con estrategias para reorientar el Sector hacia otras posibilidades de empleo. Reajustar la relación entre los asuntos determinados por la Ley General de Pesca y las cuestiones que quedaron pendientes y que fueron abordadas en los distintos decretos y resoluciones ministeriales que han sido emitidos. Especificar el significado del cumplimiento normativo. Introducir las posibilidades de recurso legal del otorgamiento de derecho a demandar ambos tópicos, tanto pesqueros, como protección de intereses relativos a los recursos naturales.

Configuración de una Mesa Redonda**PROBLEMA**

El actual estado de sobreexplotación del recurso merluza, indica que el manejo de dicha pesquería ha fallado gravemente. Los interesados en la actividad tienden a culparse unos a otros: el gobierno a los armadores y científicos; los científicos al gobierno y armadores, los armadores a los científicos y al gobierno. Sin embargo, todos los interesados tienen responsabilidad en la crisis. La complejidad del problema y el enredo de los actores, sugiere que las medidas de rutina, podrían no haber resultado suficientes, siendo necesarios cambios fundamentales mayores.

SUGERENCIA

Se considera que todas las partes interesadas deberían ser convocadas a una Mesa Redonda para deliberar y arribar a una solución amistosa, para salir de la crisis actual y tal compromiso debería traducirse en la adopción de un acuerdo. Podrá estar modelado, según el último panel del año 2002 que, por cierto, en 2003 había llegado a la conclusión de que los acuerdos alcanzados deberían ser reevaluados a los cinco años, es decir, exactamente el periodo de tiempo que está próximo a vencerse.

Establecer un grupo de científicos sociales en el IMARPE**PROBLEMA**

Mientras la evaluación de las poblaciones es, y debe seguir siendo, tomada desde la perspectiva científica hay otras cuestiones en el manejo pesquero a ser respondidas por científicos sociales y abogados. Por ejemplo, subsidios y sus efectos, actitud de los pescadores hacia la reeducación, la compatibilidad de estrategias de la reducción de la capacidad con los derechos constitucionales fundamentales son las preguntas que deben ser respondidas desde la perspectiva en materia económica, social y de investigación jurídica, respectivamente.

SUGERENCIA

Establecer un grupo de científicos sociales y abogados en el IMARPE quienes poseen una orientación empírica / práctica y son capaces de cooperar con los científicos.