

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de noviembre de 2025

PESCA DE MAYOR ESCALA DENTRO DE LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS DE PERÚ: ANÁLISIS Y PROPUESTAS¹

LARGE-SCALE FISHING WITHIN PERU'S MARINE PROTECTED AREAS: ANALYSIS AND PROPOSALS

Autor: Bruno Monteferri Siles, Legal Fellow para Océanos y Pesquerías en la Fundación Conservación Internacional. Magister en Liderazgo para la Conservación por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Correo: bmonteferri@conservation.org

Autor: Percy Grandez Barrón, Profesor en la Universidad ESAN (Lima, Perú). Doctorando en Derecho por la Universidad de Barcelona y Magister en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante. Consultor en Derecho Ambiental y Pesquero en diversas organizaciones, entre ellas, en la Fundación Conservación Internacional. Correo: pgrandezb@esan.edu.pe (autor corresponsal)

Autor: Fabio Castagnino Ugolotti, Magister en Ciencias y Gestión Ambiental por la Universidad California Santa Barbara, EE.UU. Consultor en gestión pesquera en diversas organizaciones, entre ellas, en la Fundación Conservación Internacional. Correo: fabio.castagnino.u@gmail.com

Fecha de recepción: 01/07/2025

Fecha de aceptación: 20/10/2025

Fecha de modificación: 07/11/2025

¹ La presente investigación se realiza como parte de una iniciativa del Centro para los Océanos de Conservación Internacional (CI) para mejorar la gobernanza para la gestión pesquera en las áreas marinas protegidas del Perú. Los autores agradecen a Eloy Aroni y Elizabeth Gutierrez de Artisonal por sus importantes aportes técnicos para el desarrollo del presente estudio. Asimismo, a Cynthia Céspedes y Jhenifer Fernandez del Programa de Océanos de CI, por el trabajo compartido en torno a las áreas marinas protegidas del Perú. Y finalmente, al SERNANP y a las Jefaturas de las áreas marinas protegidas del Perú por sus esfuerzos y las colaboraciones realizadas.

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00448>

Resumen:

En el presente artículo, los autores explican el régimen jurídico para el acceso y aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos. Asimismo, analizan la regulación y condiciones para el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos al interior de las áreas marinas protegidas, así como el tratamiento jurídico de los derechos adquiridos en dichas áreas. Finalmente, plantean recomendaciones legales para mejorar la gobernanza pesquera en las áreas naturales protegidas de Perú.

Abstract:

In this article, the authors explain the legal framework for access to and use of hydrobiological resources. They also analyze the regulations and conditions for the use of hydrobiological resources within marine protected areas, as well as the legal treatment of acquired rights in these areas. Finally, they offer legal recommendations to improve fisheries governance in Peru's protected natural areas.

Palabras clave: Áreas marinas protegidas. Derechos adquiridos. Fiscalización pesquera. Derecho pesquero. Pesca industrial. Reserva Nacional de Paracas. Biodiversidad.

Keywords: Marine protected areas. Acquired rights. Fisheries control. Fishing law. Industrial fishing. Paracas National Reserve. Biodiversity.

Índice:

- I. Introducción
1. Régimen general para el acceso y aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos
2. Áreas naturales protegidas y condiciones para el aprovechamiento de recursos en su interior
 - 2.1. La conservación de la biodiversidad como mandato constitucional y fin de tratados internacionales ratificados por Perú

- 2.2. Condiciones para el aprovechamiento de recursos naturales al interior de áreas naturales protegidas
- 2.3. Sobre la prohibición de pesca de mayor escala en Áreas Naturales Protegidas
3. Derechos adquiridos y la pesca de mayor escala en ANP
 - 3.1. ¿Constituyen los permisos de pesca de mayor escala derechos adquiridos a ser respetados en el marco de la legislación de áreas naturales protegidas?
 - 3.1.1. Análisis de los fundamentos legales de quienes argumentan que los permisos de pesca de mayor escala no constituyen derechos adquiridos
 - 3.1.2. Fundamentos legales de quienes argumentan que los permisos de pesca de mayor escala sí constituyen derechos adquiridos, pero que se pueden establecer condiciones para su ejercicio
 - 3.3. Sobre la necesidad de acreditar que el titular del permiso de pesca haya realizado actividad extractiva al interior del área antes de su establecimiento como condición para reconocer el derecho adquirido en un área natural protegida
 - 3.4. Sobre la necesidad de establecer lineamientos claros para reconocer derechos adquiridos, en caso se considere que los permisos de pesca sí tienen esa condición
 - 3.5. ¿Pueden imponerse restricciones para el desarrollo de actividades pesqueras de mayor escala al interior de un ANP?
4. Esfuerzo pesquero de embarcaciones de mayor escala y sus regulaciones en las áreas naturales protegidas
 - 4.1. Pesca de mayor escala en la Reserva Nacional de Paracas
 - 4.2. Pesca de mayor escala en la Reserva Nacional Dorsal de Nasca
 - 4.3. Pesca de mayor escala en la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau
5. Fiscalización de la pesca de mayor escala en áreas marinas protegidas
 - 5.1. Propuestas para mejorar la fiscalización de actividades de pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas
6. Conclusiones y recomendaciones finales
7. Referencias bibliográficas

Index:

- I. Introduction
 1. General regime for access to and use of hydrobiological resources
 2. Protected natural areas and conditions for the use of resources within them

- 2.1. Biodiversity conservation as a constitutional mandate and the purpose of international treaties ratified by Peru
- 2.2. Conditions for the use of natural resources within protected natural areas
- 2.3. Regarding the prohibition of large-scale fishing in Protected Natural Areas
3. Acquired Rights and Large-Scale Fishing in Protected Natural Areas
 - 3.1. Are large-scale fishing permits acquired rights that must be respected within the framework of protected natural area legislation?
 - 3.1.1. Analysis of the legal grounds for those who argue that large-scale fishing permits do not constitute acquired rights
 - 3.1.2. Legal grounds for those who argue that large-scale fishing permits do constitute acquired rights, but that conditions can be established for their exercise
 - 3.3. On the need to prove that the fishing permit holder has carried out extractive activities within the area prior to its establishment as a condition for recognizing the acquired right in a protected natural area
 - 3.4. On the need to establish clear guidelines for recognizing acquired rights, if fishing permits are considered to have such status
 - 3.5. Can restrictions be imposed on the development of large-scale fishing activities within an Protected Natural Area?
4. Fishing effort by large-scale vessels and its regulations in protected natural areas
 - 4.1. Large-scale fishing in the Paracas National Reserve
 - 4.2. Large-scale fishing in the Dorsal de Nasca National Reserve
 - 4.3. Large-scale fishing in the Mar Tropical de Grau National Reserve
5. Oversight of large-scale fishing in marine protected areas
 - 5.1. Proposals to improve oversight of large-scale fishing activities in protected natural areas
6. Conclusions and final recommendations
7. References

I. INTRODUCCIÓN

En el Perú, la pesca de mayor escala se encuentra expresamente prohibida al interior de las áreas naturales protegidas por el numeral 5 del artículo 112 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Sin embargo, nuestro

ordenamiento jurídico también exige que los derechos adquiridos antes de la creación de un área natural protegida (ANP) deben ser respetados. Ello ha generado un debate jurídico en torno a si los permisos de pesca se configuran o no como derechos adquiridos y, en caso sí constituyan derechos adquiridos, qué condiciones puede imponer el Estado para asegurar que su ejercicio sea compatible con los objetivos de conservación que motivaron la creación de un ANP. Este debate se ha intensificado a raíz de dos procesos constitucionales en curso.

Por un lado, la organización civil Oceana ha interpuesto una demanda de acción popular contra el Poder Ejecutivo (Ministerio del Ambiente y otros) solicitando que se declare inconstitucional e ilegal el numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM, que crea la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, por permitir que las embarcaciones de pesca de mayor escala puedan realizar actividades de aprovechamiento de recursos hidrobiológicos en dicha reserva. Aducen que se ha contravenido la prohibición expresa que impide el desarrollo de pesca industrial contenida en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. La audiencia oral se realizó el 20 de marzo del 2025. La Sociedad Nacional de Pesquería (SNP) se ha constituido en este proceso constitucional como tercero coadyuvante a la parte demandada.

Por otro lado, la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP) ha presentado una demanda de acción popular contra el Poder Ejecutivo (Sernanp y otros) solicitando que se declare la nulidad con efectos retroactivos del literal c) del artículo 6.2 de la directiva 006-2021-SERNANP-DGANP², que establece la prohibición de pesca de mayor escala dentro de áreas naturales protegidas. Mediante sentencia del 30 de mayo del 2024, la Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró infundada la demanda, por considerar que la prohibición de pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas no es ilegal, pues resulta compatible con la Ley de Áreas Naturales Protegidas y ratifica la prohibición establecida en el artículo 112.5 del Reglamento de dicha ley. Esta sentencia ha sido apelada por la SNP y elevada mediante Resolución N° 21 de fecha 11 de junio de 2024 para que pueda ser resuelta en segunda instancia por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República.

² Directiva General para el aprovechamiento de recursos forestales, flora y fauna silvestre en áreas naturales protegidas del SINANPE, aprobada por la Resolución Presidencial N° 198-2021- SERNANP.

Es decir, por un lado, Oceana ha demandado al Ministerio del Ambiente por permitir la pesca de mayor escala en la Reserva Nacional Dorsal de Nasca y, por otro lado, la Sociedad Nacional de Pesquería ha demandado al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por emitir una norma que prohíbe la pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas. La actual polarización y falta de claridad jurídica en cuanto al tratamiento de los derechos adquiridos y las regulaciones sobre pesca de mayor escala en ANP, no contribuye ni a su gestión efectiva ni a la inversión pesquera. Por ello, en este documento, analizamos los aspectos legales en torno al desarrollo de actividades de pesca de mayor escala en ANP y planteamos recomendaciones legales para mejorar la gobernanza pesquera en nuestras áreas marinas protegidas (AMP).

1. RÉGIMEN GENERAL PARA EL ACCESO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS

La Constitución Política del Perú de 1993 establece en su artículo 66 que los recursos naturales son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. En cuanto al régimen de acceso a los recursos naturales, las condiciones para su aprovechamiento son fijadas por la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (LOASRN)³. Dicha ley orgánica hace una distinción entre recursos naturales renovables y no renovables, estando los peces e invertebrados marinos clasificados como recursos renovables bajo la categoría de recursos hidrobiológicos.

Cabe precisar, que el que haya poblaciones de peces que se han agotado por sobreexplotación y mal manejo, no significa que los recursos hidrobiológicos dejen de ser clasificados como recursos renovables. A diferencia de los minerales y el petróleo, en el caso de las pesquerías, es posible establecer un sistema de aprovechamiento sostenible sin que estos recursos se agoten. Esta misma lógica fue planteada por la derogada Ley de promoción de las inversiones en el sector pesquero, que establece que "los recursos hidrobiológicos, por su

³ Ley 26821, publicada el 26 de junio de 1997 en el diario El Peruano. El artículo 19 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales establece que los derechos como el permiso de pesca, "son para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que se otorgan a los particulares mediante las modalidades, que establecen las leyes especiales para cada recurso natural".

naturaleza, son autorenovables, pero extinguibles, razón por la cual se hace necesario su manejo integral y explotación racional⁴.

En cuanto a las modalidades de otorgamiento de derechos, la LOASRN dispone que el acceso a los recursos naturales se puede dar a través de: concesiones, licencias, permisos y autorizaciones. Estas mismas modalidades de otorgamiento de títulos habilitantes son consideradas en el artículo 43 de la Ley General de Pesca para el desarrollo de actividades pesqueras, aunque únicamente las concesiones, autorizaciones y permisos otorgan un título habilitante para el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos (ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Características de los títulos habilitantes otorgados para el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos

Título habilitante	Actividad pesquera	Características
Concesión	Se otorgan para la actividad acuícola de siembra y cosecha de recursos hidrobiológicos	Otorga propiedad sobre los frutos y productos. Es un derecho real. Genera exclusividad y oponibilidad.
Permiso	Se otorgan para la operación de embarcaciones pesqueras de bandera nacional o extranjera, para la extracción de peces e invertebrados marinos. Asimismo, se otorgan para pescadores que extraen los recursos hidrobiológicos sin el empleo de una embarcación pesquera	Puede establecer condiciones en el mismo título habilitante respecto a la extracción de ciertos recursos y/o zonas de pesca.
Autorizaciones	Para actividades de investigación pesquera	Se autoriza la realización de la actividad de investigación en el plazo, zonas y demás particularidades establecidas en el Plan de investigación.
	Para acuicultura en predios privados	Autoriza actividades de aprovechamiento en predios privados, otorgando propiedad sobre los frutos y productos obtenidos.

⁴ Ello de acuerdo al artículo 2 del Decreto Legislativo 750 de 1991.

2. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y CONDICIONES PARA EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS EN SU INTERIOR

2.1. LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD COMO MANDATO CONSTITUCIONAL Y FIN DE TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR PERÚ

A nivel mundial la tendencia es hacia el deterioro y degradación de los ecosistemas terrestres y marinos. Las tasas de extinción de especies silvestres han aumentado a niveles que han llevado a diversos científicos a alertar que nos encontramos en vías de la sexta extinción masiva de especies (Barnosky, et al., 2011). La situación en los mares mundiales y en el Perú, más allá de ciertos casos positivos de conservación y manejo de ciertas especies, es preocupante (Palomares et al., 2020). Es en este contexto, que los países han adoptado tratados internacionales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en los que se comprometen a promover e implementar medidas para la conservación de la biodiversidad. Perú es uno de los países que ha ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica y que ha incluido la conservación de la biodiversidad como un mandato constitucional.

Las áreas naturales protegidas (ANP) son la modalidad de conservación de la biodiversidad más extendida y usada en todo el mundo. Las ANP son espacios terrestres y marinos, reconocidos oficialmente para preservar la diversidad biológica y otros valores culturales, paisajísticos y científicos de interés. Tienen un papel fundamental en la conservación de la diversidad biológica y cultural. Además de proteger hábitats, especies en peligro, paisajes valiosos y formaciones geológicas notables, también ofrecen oportunidades para la educación, la investigación científica, la recreación y el turismo (SPDA, 2004).

A marzo de 2025, existen 303,313 áreas naturales protegidas a nivel mundial según la Base de Datos Mundial sobre Áreas Naturales Protegidas, de las cuales 16,503 son áreas marinas protegidas (UNEP-WCMC y IUCN, 2025). Las metas establecidas en el marco del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, es que 30% del territorio marino de los países se encuentre protegido para el 2030⁵. Perú se encuentra aún lejos de cumplir con dicha meta, al contar

⁵ Esta meta es parte de las establecidas en el acuerdo Kunming-Montreal. Conocido como el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, fue adoptado durante la 15ª Conferencia de las Partes (COP15) del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Su objetivo

con menos de 10% de su mar bajo áreas naturales protegidas u otra modalidad efectiva de conservación basada en áreas.

Para poner en perspectiva este porcentaje, podemos revisar la cobertura de áreas marinas protegidas con la que cuentan nuestros países vecinos del Pacífico: Ecuador y Chile. De los tres, Perú fue el único que no cumplió con la Meta Aichi de proteger el 10% de su territorio marítimo para el año 2020. Ecuador superó la meta por poco, protegiendo el alrededor del 13% de su mar, mientras que Chile la superó con creces, alcanzando el 41.5% de su mar bajo protección (Carrere 2021). Tras el establecimiento de las reservas nacionales Dorsal de Nazca y Mar Tropical de Grau, el porcentaje de protección del mar peruano aún no supera la Meta Aichi.

Sin embargo, esta comparación debe hacerse también a la luz del tipo de área protegida, de los ecosistemas conservados y de la evidencia científica existente sobre los beneficios a la biodiversidad de dichos tipos de AMP. Entre los tres países analizados, podemos identificar tres grandes tipos de AMP:

- AMP costeras. Comprenden las primeras millas marinas y protegen tanto ecosistemas de baja profundidad como parte de la plataforma continental. Estas zonas se caracterizan por presentar una alta biodiversidad, pero también una mayor concentración y superposición de usos y actividades económicas y, en consecuencia, mayor presión humana;
- AMP “off-shore”. Comprenden amplias zonas de mar abierto lejos de la costa e incluyen tanto los ecosistemas pelágicos oceánicos, como ecosistemas de gran profundidad, tales como montes y cañones submarinos.
- AMP insulares. Están compuestos por áreas marinas alrededor de archipiélagos o islas y, aunque también comprenden ecosistemas similares a los de las AMP “off-shore”, estos están influenciados por los territorios insulares a los cuales rodean, y en ocasiones poseen mayores extensiones de áreas marinas de baja profundidad.

Mientras que existe abundante evidencia científica sobre los beneficios a la biodiversidad de las AMP costeras, el impacto de conservación de las AMP “off-shore” es menos claro y carga con escepticismo significativo dentro de la comunidad científica internacional (O’leary et al. 2018). Al considerar los tipos de AMP en cada uno de los tres países, podemos encontrar diferencias y

es detener y revertir la pérdida de biodiversidad y asegurar el uso sostenible de los recursos naturales hasta el año 2030.

similitudes. Existe una tendencia mundial de establecer más áreas marinas protegidas de gran extensión en zonas “off-shore”, y ello incluye a los países de nuestra región. Por el contrario, las áreas costeras suelen tener una menor representación, principalmente debido a que se trata de zonas con una mayor cantidad y variedad de usos e intereses, y mayor complejidad institucional. En dicho contexto, Perú se encuentra por debajo del promedio en cuanto a la participación de áreas marinas protegidas costeras con respecto al total (considerando las primeras 12 millas náuticas de la costa como referencia), a comparación de sus vecinos Ecuador y Chile. Las similitudes más saltantes se encuentran en los altos porcentajes que corresponden a AMP “off-shore” en el caso de Perú y Chile. En el primer caso, con la Reserva Nacional Dorsal de Nazca y el sector del Banco de Máncora parte de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau y, en el caso de Chile, con el Parque Marino Motu Motiro Hiva (por la minúscula extensión de la isla Sala y Gómez de tan solo 15 ha, podría entenderse como una AMP “off-shore”). Sin embargo, otros parques marinos como el de Nazca-Desventuradas y la reserva marina de Rapa Nui, agregan un enorme porcentaje de protección bajo AMP insulares, algo que también ocurre con las AMP de Ecuador, particularmente las reservas marinas Galápagos y Hermandad. Incluso siendo por lejos la AMP más extensa del Perú, la Reserva Nacional Dorsal de Nazca tiene poco más de 62 mil kilómetros cuadrados, frente a los 143 mil kilómetros cuadrados⁶ de la Reserva Marina Galápagos, una de las 10 más extensas del planeta. Eso sin considerar que la cobertura de mar protegido en dicha zona fue ampliado a 198 mil kilómetros cuadrados a través del establecimiento de la Reserva Marina Hermandad, la misma que establece un corredor biológico que conecta Galápagos con la Reserva Marina de la Isla del Coco, perteneciente a Costa Rica.

De la Reserva Marina Hermandad, además, 30 mil kilómetros cuadrados (la mitad de la reserva) constituye una “no-take zone”, es decir, un área donde las actividades pesqueras se encuentran prohibidas. A la fecha, más allá de pequeños espacios marinos alrededor de ciertas islas (p. ej. Isla San Gallán en Paracas) y puntas (p. ej. alrededor de la Bahía de San Fernando dentro de la reserva con dicho nombre), no existen mayores hábitats marinos donde se prohíba toda actividad pesquera en el Perú. Estos últimos han sido definidos mediante la zonificación de las áreas correspondientes (p. ej. Zona de Protección Estricta o Zona Silvestre)⁷ ya que en Perú no existen a la fecha AMP

⁶ Dicha extensión fue obtenida de la página web oficial de la [Dirección del Parque Nacional Galápagos del Gobierno de Ecuador](#), aunque otras fuentes reflejan una extensión de 133 mil kilómetros cuadrados.

⁷ De acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (LANP).

de uso indirecto. Esta particularidad también contrasta fuertemente frente a los parques marinos chilenos antes mencionados en los cuales está prohibida todo tipo de pesca, pero también con respecto a parques marinos costeros como los de Tic Toc – Golfo Corcovado y Francisco Coloane, ubicados en la Patagonia chilena.

2.2. CONDICIONES PARA EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES AL INTERIOR DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Dentro del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), las ANP se dividen en diferentes categorías, según sus objetivos de protección. Las áreas de uso indirecto, como los Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos, son destinadas principalmente a la investigación científica, la recreación y el turismo. En estas áreas, las de uso indirecto, no se permite la extracción de recursos naturales⁸, incluida la actividad pesquera. Existen excepciones que permiten el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos por poblaciones locales en áreas de uso indirecto, como es el caso de la pesca de subsistencia que realizan comunidades indígenas en Parques Nacionales y Santuarios Nacionales de la Amazonía, o de las poblaciones locales que aprovechan recursos en el Santuario Nacional Manglares de Tumbes.

Por su parte, las ANP de uso directo, como las Reservas Nacionales, Reservas Paisajísticas, Refugios de Vida Silvestre y Áreas de Conservación Regional (ACR), permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, principalmente por las comunidades locales y cuando es compatible con los objetivos del ANP y lo establecido en su Plan Maestro. A manera de resumen, al interior de las ANP, pueden imponerse condiciones para el aprovechamiento de recursos, como las actividades pesqueras, a través de los siguientes mecanismos legales:

- La legislación general sobre ANP. Por ejemplo, la prohibición de pesca de mayor escala al interior de ANP establecida en el reglamento de la ley de áreas naturales protegidas y que analizaremos en la siguiente sección.
- Las restricciones que conlleva la categoría del ANP. En las áreas de uso indirecto no se permite el aprovechamiento de recursos naturales, a diferencia de las de uso directo en las que sí es plausible su aprovechamiento.

⁸ Según lo establece el artículo 21 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (LANP).

- Las condiciones establecidas en el Plan Maestro de cada ANP, que es su principal documento de gestión.
- Las condiciones que acarrea la zonificación de cada ANP. Por ejemplo, en las zonas de protección estricta y las zonas silvestres, no se permite el desarrollo de actividades extractivas.
- Regulaciones pesqueras aprobadas por el Ministerio de la Producción, como ente rector del ordenamiento pesquero, las mismas que aplican en el ámbito nacional y también al interior de las ANP.
- Regulaciones aprobadas por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, por razones de seguridad marítima, entre otras.

2.3. SOBRE LA PROHIBICIÓN DE PESCA DE MAYOR ESCALA EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

El numeral 5 del artículo 112 del Reglamento de la Ley de ANP de 2001 dispone expresamente que la pesca de mayor escala se encuentra prohibida dentro de las áreas naturales protegidas. Las restricciones para el desarrollo de actividades pesqueras en las áreas naturales protegidas no son recientes. En el marco del Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SINUC) creado en 1975 y reglamentado en 1977, la pesca estaba restringida en todas las categorías que no fuesen Reservas Nacionales. Dentro de las Reservas Nacionales, tampoco se permitía en áreas zonificadas como vedadas y restringidas, ya que las primeras no permitían el ingreso de seres humanos salvo para acciones de control y vigilancia y las segundas no permitían el uso de motores y solo permitían actividades de investigación científica. En realidad, solo se permitía la pesca en las áreas zonificadas como de utilización directa en donde se podía realizar actividades de aprovechamiento de fauna silvestre. El artículo 70 del Reglamento del SINUC, que tipificaba las infracciones, sancionaba la extracción de fauna silvestre "salvo aquellas autorizadas para uso científico o las que estén comprendidas para su utilización directa en las Reservas Nacionales". Asimismo, el derogado reglamento del SINUC de 1977, planteaba que "la protección y conservación de la flora y fauna silvestres y de las formaciones naturales primará sobre todos los demás objetivos de las Unidades de Conservación".

Por su lado, la anterior Ley General de Pesca (Ley 24790), vigente desde 1987 hasta 1992, también prohibía otorgar concesiones, el principal título habilitante en ese entonces para la actividad pesquera bajo dicha norma, en "zonas declaradas como reservas naturales", e incluso establecía como un objetivo de la actividad pesquera: "hacer respetar las zonas declaradas de reserva natural",

en clara alusión a las áreas naturales protegidas. La vigente Ley General de Pesca (Decreto Ley 25977) en su artículo 76 prohíbe la extracción de recursos hidrobiológicos en "áreas reservadas o prohibidas".

Existen dos críticas principales a la prohibición establecida en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, que han sido expresadas por representantes de la Sociedad Nacional de Pesquería (Ferreyros, 2025a; Ferreyros, 2025b)⁹. La primera plantea un cuestionamiento legal, y que consiste en que el Reglamento de la Ley de ANP no debería incluir prohibiciones que no se encuentran expresamente mencionadas en la ley, y la segunda es un cuestionamiento técnico, y que plantea de que no hay un sustento técnico sólido para establecer una prohibición general para impedir el desarrollo de la pesca de mayor escala, ya que según la SNP la pesca de mayor escala bien regulada y desarrollada puede ser compatible con un ANP. Abordaremos ambos puntos a continuación.

¿Puede un Reglamento establecer mayores restricciones que las que establece una Ley?

¿Se atenta contra el principio de legalidad cuando se prohíbe la pesca de mayor escala en el Reglamento de la Ley de ANP sin que ello esté expresamente establecido en la misma Ley de ANP? El reconocido constitucionalista Francisco Eguiguren (2025) sostiene que el reglamento de la Ley de ANP no vulnera la ley, toda vez que hay reglamentos que complementan, que desarrollan y precisan la ley. Como regla general un reglamento no puede transgredir una ley, es decir, no puede plantear algo contrario a la ley, pero sí puede complementar o precisar alguna materia que no es contraria a la ley, sino que fluye de ella.

¿Prohibición arbitraria o desproporcional?

La lógica de establecer restricciones al interior de las áreas naturales protegidas se basa en el principio precautorio y tienen como finalidad reducir el impacto de las presiones humanas sobre los ecosistemas y especies silvestres en ciertos lugares de un país que han resaltado por su importancia para la conservación. Como hemos mencionado, nos encontramos en medio de una crisis de pérdida de diversidad biológica a nivel mundial, que ha llevado a crear sistemas de áreas naturales protegidas para que ciertos territorios terrestres y marinos tengan un régimen especial en los que se priorice la conservación de la biodiversidad por

⁹ Ver: Perú 21. [Afirman que es compatible la pesca industrial con las áreas protegidas.](#)

encima de otros usos. Los procesos para el establecimiento de las áreas naturales protegidas son técnicos y participativos, y buscan que se protejan las joyas naturales de un país, o dicho de una manera más técnica, las muestras más representativas de la biodiversidad de un territorio, que, en el caso concreto del mar peruano, cubren menos del 9% de superficie marina.

Las limitaciones para el desarrollo de actividades de índole industrial, no solo se aplican a la pesca de mayor escala. El artículo 55.4 del Reglamento de la Ley de ANP prohíbe las actividades de aprovechamiento forestal con fines maderables de carácter comercial¹⁰. Asimismo, al interior de las áreas naturales protegidas se limita el otorgamiento de nuevos derechos de propiedad o de asentamientos humanos. Es decir, se trata de zonas que tienen un régimen especial y en las que hay una clara intención de reducir el impacto de las actividades humanas. Algo similar ocurre con el ordenamiento urbano, cuando se permite que en ciertas zonas de una ciudad haya industrias, oficinas o discotecas, y en otras solo se permiten residencias para priorizar el derecho de descanso de las personas. Las áreas naturales protegidas son un mecanismo clave en el ordenamiento territorial de un país, porque son de los pocos espacios en los que la naturaleza tiene prioridad legal.

Desde la tribuna de la conservación marina, uno de los argumentos que se repite es que la prohibición de la pesca de mayor escala en ANP sigue criterios internacionales establecidos por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) (Heck, 2021; Galvez, 2023; SPDA, 2021). En el 2020, la UICN, institución que establece estándares y lineamientos para la conservación a nivel mundial, emitió la Resolución WCC-2020-Res-055-ES¹¹ en la que concluyó que la pesca de mayor escala no es compatible con los objetivos de conservación y gestión de las áreas marinas protegidas (AMP) y exhortó a los países miembros (entre ellos, el Perú) a que en sus legislaciones no se permita la pesca industrial al interior de las áreas marinas protegidas.

Sugerimos que las organizaciones de conservación usen con cautela los criterios de la UICN, ya que consideramos que la definición de pesca industrial que usa dicha organización debería ser revisada, por ser de difícil aplicación para ecosistemas marinos tan productivos como el peruano. El documento WCC-2020-Res-055- define como “pesca industrial” en el contexto de las áreas protegidas a “la pesca con buques motorizados de gran tamaño (>12 m de

¹⁰ Se exceptúa las provenientes del manejo agroforestal, incluyendo el manejo y plantaciones de enriquecimiento de bosques secundarios, en las Zonas de Uso Especial.

¹¹ Resolución emitida en el marco del Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN realizado en el 2020 en Marsella (Francia).

eslora x 6 m de manga) con una capacidad de >50 kg captura/salida (...) y toda aquella en la que se utilizan aparejos de arrastre o remolque sobre el lecho marino, o por la columna de agua, así como la que se lleva a cabo utilizando redes de cerco y grandes palangres”.

Aunque utiliza el término “buques motorizados de gran tamaño”, los umbrales que plantea para la eslora y los límites a las capturas deberían ser revisados, especialmente en el contexto de las áreas marinas protegidas que no están ubicadas cerca de la costa. Por ejemplo, flotas artesanales importantes como la dedicada a la extracción de pota (*Dosidicus gigas*) con el empleo de pinta potera, un arte considerado amigable con el ecosistema por Salazar (2018), tienen una eslora mayor a 12 metros y menor a 15. Asimismo, el umbral definido por la UICN de 50 kilogramos por salida es mucho menor de lo que pesca la flota artesanal peruana, y puede ser superada en ocasiones incluso por las embarcaciones más pequeñas que emplean artes de pesca selectivos como la pinta y el espinel de fondo costero. En ese sentido, urge que haya una revisión de los umbrales que utiliza la UICN para plantear umbrales que sean de aplicabilidad a distintas realidades.

Distintos estudios se han centrado en evaluar qué ocurre con el esfuerzo pesquero de las flotas industriales que operan en grandes AMP, incluyendo su reducción (White et al. 2020) y su redistribución (McDonald et al. 2024). La creación de AMP que excluyen tipos particulares de pesca industrial de mayor impacto, como la pesca de arrastre en zonas de fondos rocosos o mixtos, ha supuesto el aumento significativo de la biodiversidad (Davies et al. 2022), mientras que aún existe ausencia de evidencia empírica para sustentar el impacto positivo de áreas marinas protegidas oceánicas sobre la biodiversidad pelágica (Kaplan et al. 2013).

Esto sugiere que, más que una prohibición genérica de la pesca industrial, se requiere entender el potencial impacto de una determinada pesquería sobre la biodiversidad de un ANP, para lo cual debe considerarse: i) por un lado, las características del ecosistema bajo protección, y las especies objeto de conservación del área y, por otro, ii) las características y dimensiones de las pesquerías existentes, sus capturas y sus interacciones directas e indirectas con el ecosistema y las especies objeto de conservación.

Consideramos que, ante una eventual revisión del marco legal actual en torno a la prohibición general de la pesca de mayor escala, debe primar el principio precautorio. En este sentido, se debe presentar evidencia de que no se afecta la biodiversidad ni los objetivos de conservación, lo cual puede realizarse a través

de pescas exploratorias o de investigación, contando con el aval del Imarpe y la compatibilidad y opinión técnica favorable por parte del Sernanp. Esta propuesta es compatible con Solano (2020) quien propone que "áreas marinas en altamar podrían tener un modelo de gestión que incluya a la pesca sostenible a mayor escala, modelos de gestión que se ven actualmente limitados por una interpretación literal" del artículo 112 del Reglamento de la Ley de ANP.

Desde la tribuna de la industria, se sostiene que la pesca de mayor escala es una de las pesquerías mejor manejadas en el mundo, y que "la pesca industrial no tiene y nunca ha tenido un impacto negativo en el desarrollo y la conservación del ecosistema en las Áreas Naturales Protegidas" (SNP, 2025). Además, sostienen que, de la información elaborada por el IMARPE se puede "encontrar indicadores de performance que evidencian la compatibilidad entre la pesca industrial de anchoveta, después de las 5 millas, y las Reservas Marinas y el ecosistema en general y específicamente en la RNP (Reserva Nacional de Paracas)" (SNP, 2025). Si bien estamos de acuerdo con que, desde un punto de vista pesquero, la pesquería de anchoveta se encuentra en situación de "Plena Explotación", con una biomasa estimada oscilando alrededor del Rendimiento Máximo Sostenible¹², no hemos encontrado ningún documento en el que Imarpe afirme que la pesca de mayor escala es compatible con la Reserva Nacional de Paracas u otra ANP y más bien el SERNANP, que es el ente rector del Sinanpe, se ha pronunciado en el sentido de que la actividad no está permitida y tampoco es compatible con los fines de la Reserva. Ahondamos más sobre este tema en la sección 4.1 y en las conclusiones.

3. DERECHOS ADQUIRIDOS Y LA PESCA DE MAYOR ESCALA EN ANP

El principio general es que la pesca de mayor escala está prohibida al interior de las ANP. La ventana de excepción se abre si es que los permisos de pesca son considerados como derechos adquiridos y si su ejercicio es compatible con los fines para los cuales fueron creadas.

La teoría de los derechos adquiridos, recogida a nivel constitucional desde la Constitución Política del Perú de 1979, sostiene que una vez que un derecho ha nacido y se ha establecido en la esfera de un sujeto, las normas posteriores que se dicten no pueden afectarlo, garantizando así la estabilidad y seguridad

¹² Informe de Imarpe "Situación del Stock Norte-Centro de la Anchoveta Peruana (*Engraulis ringens*) al 10 de Octubre y Perspectiva de Explotación para la Segunda Temporada de Pesca de 2024", e informes anteriores.

jurídica. Entre los principales ejemplos destacan los derechos de propiedad, los derechos laborales y los derechos previsionales. En este último caso como ejemplo, una vez que una persona ha cumplido los requisitos para jubilarse, una ley posterior no puede anular o modificar su derecho a la jubilación.

El 13 de noviembre de 1991, se publicó el Decreto Legislativo 757, Ley marco para el crecimiento de la inversión privada. Esta norma supuso la base de un modelo económico cuyo eje central fue la promoción de la inversión privada a través de las privatizaciones de empresas públicas y concesiones para la prestación de servicios públicos, antes brindados por la Administración Pública. En esa línea, esta norma prescribe que “el establecimiento de las áreas naturales protegidas no tiene efectos retroactivos **ni afecta los derechos adquiridos** con anterioridad a la creación de las mismas”.

En 1997, seis años más tarde y luego de una semana de publicada la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el Congreso de la República aprobó la Ley de Áreas Naturales Protegidas que está vigente hasta la fecha. El artículo 5 de esta ley, establece que “el ejercicio de la **propiedad y de los demás derechos reales adquiridos** con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, deben hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas” y que el Estado puede imponer limitaciones adicionales para el ejercicio de derechos adquiridos. En esta misma línea, el artículo 44 del reglamento de la Ley de ANP¹³, establece que “el **ejercicio del derecho de propiedad preexistente** a la creación de un Área Natural Protegida debe ser compatible con su carácter de Patrimonio de la Nación”.

Es decir, a nivel legal, hay una aparente contradicción entre la Ley marco para el crecimiento de la inversión privada de 1991 y la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 1997, en cuanto al tratamiento de los derechos adquiridos, ya que la Ley marco para el crecimiento de la inversión privada establece que los derechos adquiridos no pueden ser afectados, mientras que la Ley de Áreas Naturales Protegidas dispone que deben ser compatibles con los fines para los cuales fueron creadas las ANP y que, por ello, es posible imponer limitaciones adicionales para su ejercicio. A ello se le suma, como veremos a continuación, que hay diferentes interpretaciones por el PRODUCE como ente rector del ordenamiento pesquero y por el SERNANP, como ente rector de nuestro Sistema de Áreas Naturales Protegidas, respecto a si los permisos de pesca constituyen o no derechos adquiridos.

¹³ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

Además, las mismas normas de creación de Reservas Nacionales en el ámbito marino costero del mar peruano, le han dado un tratamiento desigual a los derechos adquiridos, como se puede observar en el cuadro 2.

Cuadro 2: Tratamiento jurídico de los derechos adquiridos en normas de creación de ANP (continúa en página siguiente)

Área natural protegida	Base legal	Tratamiento jurídico de los derechos adquiridos
Reserva Nacional Mar Tropical de Grau	Decreto Supremo 003-2024-MINAM	Artículo 3.- Derechos adquiridos Los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau <u>son respetados y se ejercen en armonía con los objetivos y fines de su creación.</u> El establecimiento de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau <u>permitirá el ejercicio de los derechos que se otorguen luego de su creación para el desarrollo de actividades de aprovechamiento de recursos naturales en su ámbito, siempre que tales actividades se realicen de conformidad con su zonificación, su Plan Maestro Preliminar y/o vigente, objetivo de creación y categoría, así como el marco normativo vinculado a la materia.</u>
Reserva Nacional Illescas	Decreto Supremo 038-2021	Artículo 3.- Derechos Adquiridos Los <u>derechos de propiedad y otros derechos adquiridos con anterioridad a la categorización como Reserva Nacional Illescas, son respetados y se ejercen en armonía con los objetivos y fines de su creación.</u> De proponerse y/o preverse modificaciones significativas al ecosistema, en el marco de los derechos antes mencionados, <u>se podría plantear el cambio parcial de la zonificación acorde al caso,</u> conforme a lo dispuesto en las normas de uso de la zonificación correspondiente.

Cuadro 2: Tratamiento jurídico de los derechos adquiridos en normas de creación de ANP (proviene de la página anterior y continúa en página siguiente)

Área natural protegida	Base legal	Tratamiento jurídico de los derechos adquiridos
Reserva Nacional Dorsal de Nazca	Decreto Supremo 008-2021-MINAM	Artículo 3.- Derechos adquiridos <u>Los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca son respetados y se ejercen en armonía con los objetivos y fines de su creación.</u> 5. Zonificación (...) 5.2 <u>En la zona de Aprovechamiento Directo se permite el desarrollo de las actividades extractivas de recursos hidrobiológicos con embarcaciones de mayor y menor escala y artesanales, incluido su acceso, los cuales se sujetan a la normativa aprobada o que apruebe el Ministerio de la Producción en el marco de su rectoría en materia pesquera, sin perjuicio de las competencias del SERNANP establecidas en el marco normativo vigente, según corresponda. Asimismo, se reconoce y respeta el ejercicio y continuidad de las actividades extractivas de aquellos armadores pesqueros con derechos adquiridos o títulos habilitantes vigentes al establecimiento de la Reserva Nacional de Dorsal de Nasca y se ejercen en armonía con los fines y el objetivo de su creación.</u>
Reserva Nacional San Fernando	Decreto Supremo 017-2011-MINAM	Artículo 6º.- Derechos Adquiridos <u>Respétese los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de la Reserva Nacional San Fernando, y regúlese su ejercicio en armonía con los objetivos y fines de la misma.</u>

Cuadro 2: Tratamiento jurídico de los derechos adquiridos en normas de creación de ANP (proviene de la página anterior)

Área natural protegida	Base legal	Tratamiento jurídico de los derechos adquiridos
Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras	Decreto Supremo 024-2009-MINAM	Artículo 9.- Derechos adquiridos <u>Respétense los derechos adquiridos, con anterioridad al establecimiento de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras, y regúlese su ejercicio en armonía con los objetivos, fines y documentos de gestión del ANP.</u>
Reserva Nacional de Paracas	Decreto Supremo 1281-75-AG	No hace mención expresa a los derechos adquiridos; no obstante ello, respecto al aprovechamiento de recursos naturales al interior de la Reserva, dispone lo siguiente: Artículo 2º.- El Ministerio de Pesquería normará, orientará y controlará la explotación racional de los recursos hidrobiológicos existentes dentro del área establecida para la Reserva.

Como se detalla en el cuadro 2, en la norma de creación de todas las áreas marinas protegidas bajo la categoría de Reserva Nacional se precisa que los derechos adquiridos con anterioridad a la creación del área protegida serán respetados; excepto en la Reserva Nacional de Paracas en la que no se hace mención alguna al respecto. Ello porque la norma de creación es de 1975 y antecede a las normas de los noventa que obligan que se respeten los derechos adquiridos (la Ley de Áreas Naturales Protegidas y la Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada). Es decir, en el caso de Paracas, no se debería traer a colación la tesis de los derechos adquiridos ya que el marco legal no contemplaba la tesis de los derechos adquiridos y las normas de pesca de dicha época eran claras al establecer que los títulos habilitantes no permitían la pesca en reservas nacionales.

Por otro lado, es importante acompañar la revisión de las normas de creación, del contexto político. Con el paso del tiempo, cada vez ha existido mayor oposición de sectores industriales respecto a la creación de áreas naturales

protegidas, en especial del sector hidrocarburos. Como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional que suspendió el desarrollo de un proyecto de explotación de hidrocarburos que tenía derechos adquiridos antes de la creación del ACR Cordillera Escalera¹⁴, se comenzó a exigir en las negociaciones para crear nuevas ANP que se dé mayor seguridad jurídica en cuanto al respeto de los derechos adquiridos en las normas de creación de cada ANP (Monteferri y Solano, 2009).

En este sentido, observamos que en las normas creación de la Reserva Nacional Sistema Islas y Puntas Guaneras del 2009 y la Reserva San Fernando del 2011, se incluyó el respeto de los derechos adquiridos, pero se dispuso que su ejercicio podría ser sujeto de nuevas regulaciones para asegurar que se dé en armonía con los objetivos de creación del ANP. Con la Reserva Nacional de Nasca e Illescas, ambas del 2021, hay un cambio significativo. En el caso de la Reserva Nacional de Illescas, que no incluye superficie marina, resalta que la norma de creación menciona que se podrían hacer modificaciones a la zonificación, lo que claramente podría responder a una negociación con el sector hidrocarburos.

Con el caso de Dorsal de Nasca y Mar Tropical de Grau, vemos expresamente una tendencia hacia la flexibilización que responde a negociaciones políticas no solo con el sector hidrocarburos, sino también con el sector pesquero. En el caso de Dorsal de Nasca, se dispone que se encuentra permitida la pesca de mayor escala en la zona de aprovechamiento directo e incluso se permite la pesca de bacalao de profundidad en la zona de protección estricta del área protegida. Vale precisar que, para la SNP, en Dorsal de Nasca se permite la pesca de mayor escala como regla general, y no como excepción, cuando las embarcaciones cuenten con derechos adquiridos, siguiendo una interpretación literal de la norma de creación de la reserva.

Finalmente, en el caso de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau, su norma de creación no solo dispone que respeta los derechos adquiridos antes de la creación del área protegida, sino también aquellos derechos que se otorguen luego de la creación del área. Esta disposición es *sui generis*, ya que el régimen de los derechos adquiridos tiende a reconocer derechos preexistentes al establecimiento del área, no a derechos posteriores, futuros, expectaticios que, al momento de crearse el área, no existen aún.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional peruano recaída en el Expediente 3343-2007-PA/TC del 19 de febrero de 2019.

3.1. ¿CONSTITUYEN LOS PERMISOS DE PESCA DE MAYOR ESCALA DERECHOS ADQUIRIDOS A SER RESPETADOS EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS?

Hay diferentes posturas respecto a si los permisos de pesca de mayor escala configuran derechos adquiridos bajo la legislación de ANP. Por un lado, el Sernanp, plantea que sí constituyen derechos adquiridos, pero que ello no impide que se puedan establecer condiciones para su ejercicio. Por otro lado, en resoluciones del Consejo de Apelación de Sanciones de Produce se concluye que no son derechos adquiridos, porque los derechos adquiridos a los que se refiere la legislación de ANP son para derechos cuya naturaleza jurídica otorga el atributo de la exclusividad en su ejercicio, sobre un espacio determinado, como es el caso de los derechos reales. A continuación, analizamos los fundamentos legales detrás de las distintas posturas.

3.1.1. Análisis de los fundamentos legales de quienes argumentan que los permisos de pesca de mayor escala no constituyen derechos adquiridos

En líneas generales, quienes abogan que los permisos de pesca de mayor escala no constituyen derechos adquiridos reconocidos por la legislación de áreas naturales protegidas, lo sustentan en dos criterios, que para considerarse derechos adquiridos deben haber sido otorgados antes del establecimiento del área protegida y sobre un área geográfica delimitada en la que tengan exclusividad para el uso de dicho espacio o recursos naturales en dicho espacio. En la práctica, en el ordenamiento jurídico peruano, solo la propiedad, la posesión y las concesiones cumplen con esas condiciones.

Chirinos y Ruiz (2002) analizaron el régimen jurídico de las concesiones sobre recursos naturales y concluyeron que “el elemento que ayuda a delimitar con mayor claridad la figura de la concesión sobre recursos naturales, otorgándole una identidad propia (...), es el de la exclusividad de aprovechamiento que la concesión otorga a los particulares en relación con un recurso natural determinado. El uso excluyente hace referencia a que el aprovechamiento o uso del recurso natural por parte del beneficiario, impide o limita severamente su utilización por otros interesados.” La concesión otorga exclusividad, a diferencia del permiso de pesca, que habilita la extracción de recursos hidrobiológicos bajo ciertas condiciones establecidas en el mismo permiso y en el marco legal, pero sin otorgar exclusividad sobre un espacio determinado. Los

distintos titulares de permisos de pesca pueden competir con otros¹⁵ dentro de una misma zona de pesca, siempre y cuando se respeten: i) las reglas generales de ordenamiento pesquero, ii) normativa relacionada a los recursos específicos a extraer y iii) las condiciones establecidas en los respectivos permisos de pesca.

Hay quienes han ido más allá y argumentan que los derechos adquiridos a los que se refiere la legislación de áreas naturales protegidas deben cumplir con la condición de derechos reales, porque así lo indica expresamente la Ley de ANP, y porque en la legislación general de áreas protegidas cuando se menciona a los derechos adquiridos siempre se hace referencia a derechos reales, como lo son la propiedad y la posesión.

Efectivamente, el artículo 5 de la Ley de ANP reconoce como derechos adquiridos a los derechos de propiedad y a los “demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida”. Asimismo, el artículo 89 del Reglamento de la Ley de ANP señala que “el Estado reconoce los derechos adquiridos, tales como propiedad y posesión de las poblaciones locales incluidos los asentamientos de pescadores artesanales y las comunidades campesinas o nativas, que habitan en las Áreas Naturales Protegidas con anterioridad a su establecimiento (...)”.

En esta línea de ideas, Heck (2021) argumenta que las disposiciones en la legislación de ANP referidas a los derechos adquiridos se refieren a: “los derechos reales adquiridos que se superpongan al Área Natural Protegida y no a cualquier derecho derivado de cualquier actividad previa al establecimiento de dicha área”. Subraya además que “el permiso de pesca no otorga un derecho real sobre un área determinada, sino que recae sobre una embarcación para realizar actividades extractivas a nivel nacional”.

La interpretación de que los derechos adquiridos reconocidos por la legislación de ANP son solo aquellos que tienen la condición de derechos reales, es consistente con la que ha usado el Consejo de Apelación de Sanciones del PRODUCE. En una reciente resolución de un procedimiento administrativo sancionador seguido contra una empresa titular de una embarcación de mayor

¹⁵ Incluso en el caso de los titulares de permisos de pesca de anchoveta bajo el régimen de cuotas individuales de pesca, en el que hay un régimen de acceso cerrado, los diversos titulares no tienen exclusividad para pescar en una zona. Todos pueden pescar y competir, hasta llegar al máximo de su cuota. De la misma manera, bajo el ROP de recursos invertebrados marinos bentónicos se ha incluido la figura del Plan de Extracción, que si bien solo permite a quienes formen parte del Plan de Extracción a extraer recursos, no origina un derecho real. En ese caso, los diversos titulares del permiso de pesca que sean parte del Plan de Extracción tienen el derecho de extraer recursos y no hay un solo titular que goce de la exclusividad.

escala investigada por pescar en la Reserva Nacional de Paracas, concluyó que “conforme a la normativa contenida en la LANP y el RLANP, cabe precisar que cuando hacen referencia a derechos reales adquiridos con anterioridad, se refieren claramente al derecho de propiedad o posesión existente (de personas naturales o jurídicas) al momento anterior al establecimiento de un ANP. En conclusión, (...), esta [empresa] no cuenta con derechos adquiridos en la Reserva Nacional de Paracas que le permitan realizar la actividad extractiva de mayor escala del recurso hidrobiológico Anchoveta, la cual, como ya se ha señalado anteriormente, se encuentra prohibida”¹⁶.

PRODUCE también se ha manifestado en la línea de que los permisos de pesca no constituyen derechos reales. El Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura ha concluido que “el permiso de pesca recae sus efectos sobre los recursos naturales renovables como son los recursos hidrobiológicos, que son bienes que integran el dominio público cuyo titular es la Nación al señalar el artículo 2 de la Ley General de Pesca que son patrimonio de la Nación y, en consecuencia, **el permiso de pesca ni los recursos pesqueros, son objeto de un derecho real de propiedad** en el sentido civilista del mismo, al cual sí pertenece el derecho de propiedad de una embarcación pesquera.”¹⁷

Con la finalidad de sumar mayores elementos jurídicos a la posición de que los permisos de pesca no constituyen derechos reales, resaltamos lo planteado por los reconocidos civilistas Jorge Avendaño y Francisco Avendaño (2017) cuando señalan que “a diferencia de los derechos personales u obligacionales, cuyo número no está determinado por la ley, sino librado a la voluntad de las partes, **los derechos reales son solo aquellos que la ley, califica como tales**”.

Ello se sustenta en el artículo 881 del Código Civil que dispone que: “son derechos reales los regulados en este Libro y otras leyes”. Al agregar la frase “y otras leyes”, se admite la posibilidad de que existan leyes especiales, distintas del Código Civil, que autorice y regulen derechos reales no previstos en el mencionado código (Avendaño y Avendaño, 2017). Este es el caso de la Ley General de Minería, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó por Decreto Supremo N° 014-92-EM, y en cuyo artículo 10 se dispone que la concesión minera otorga a su titular un derecho real”. Ello es consistente con el artículo 22 de la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que dispone que las leyes especiales precisarán las condiciones, términos, criterios y plazos para el otorgamiento de los derechos, y definirán la

¹⁶ A través de la Resolución del Consejo de Apelación de Sanciones N° 00039-2025-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 14 de marzo del 2025.

¹⁷ Mediante Resolución Viceministerial N° 00111-2022-PRODUCE/DVPA de fecha 18 de julio del 2022.

naturaleza jurídica de los títulos habilitantes, precisando si serán de carácter **real o de otra naturaleza**¹⁸.

La lógica jurídica de quienes plantean que los permisos de pesca no constituyen derechos adquiridos se resume a continuación. A diferencia de las concesiones, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 Constitución tienen la condición de derecho real, en la legislación pesquera no hay ninguna mención que determine que los permisos de pesca constituyen derechos reales. Por lo tanto, los permisos de pesca no reúnen las condiciones para ser considerados como derechos reales adquiridos, según la normativa de ANP. Desde esta perspectiva, las embarcaciones de mayor escala bajo ningún supuesto pueden realizar actividades pesqueras al interior de las ANP, porque ello está expresamente prohibido por el Reglamento de la LANP y porque los permisos de pesca no constituyen derechos adquiridos reconocidos por la legislación de ANP.

3.1.2. Fundamentos legales de quienes argumentan que los permisos de pesca de mayor escala sí constituyen derechos adquiridos, pero que se pueden establecer condiciones para su ejercicio

El Sernanp es la principal autoridad que viene utilizando una interpretación extensiva del concepto derechos adquiridos y que aplica dicha condición a los permisos de pesca. Ello con la intención de buscar conciliar el establecimiento de áreas naturales protegidas con el desarrollo de actividades productivas, obtener el voto favorable de los distintos sectores para crear un ANP y una vez establecida, ordenar la actividad a través de sus documentos de gestión. Más que un tema legal, es un tema político que refleja los difíciles *trade-offs* y negociaciones que son parte de la conservación (McShane et al, 2010).

El principal argumento legal que se ha usado para sustentar que los permisos de pesca sí constituyen derechos adquiridos, es la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada porque establece que se deben respetar los derechos adquiridos, los cuales son enunciados de manera general y sin restringirse solo a los derechos reales adquiridos o a la necesidad de que este irroque exclusividad sobre un área. Desde esta perspectiva, expresada por el Sernanp, todo título habilitante que haya sido otorgado previamente a la creación del área protegida adquiere la condición de derecho adquirido, mientras mantenga su vigencia:

¹⁸ El artículo 22 de la LOASRN dispone que "Las leyes especiales, al normar el alcance del derecho de aprovechamiento sostenible sobre los recursos naturales, deberán contemplar en forma precisa los atributos que se conceden, sean éstos de carácter real o de otra naturaleza.

*"sólo está permitida la actividad pesquera a **gran escala** respecto de las **embarcaciones que tengan derechos adquiridos** con anterioridad al establecimiento de la RNDNS (Reserva Nacional Dorsal de Nasca), misma que se debe realizar en concordancia con sus objetivos de creación"¹⁹.*

Que Sernanp haya precisado que el derecho adquirido se mantiene siempre y cuando no haya sido declarada su caducidad o no haya vencido su periodo de vigencia, es de suma relevancia, porque los permisos de pesca pueden ser caducados y porque hay permisos de pesca que tienen vigencia temporal:

*"toda aquella embarcación pesquera industrial que cuente con el título habilitante antes de la creación del ANP y que su derecho no haya vencido o caducado"*²⁰.

Este es el caso de los permisos de pesca de embarcaciones de bandera extranjera, que tienen un plazo de duración determinado no mayor a un año susceptible de ser renovado por un plazo de 1 a 3 meses como máximo, a diferencia de los otorgados a las embarcaciones de bandera nacional que son de plazo indeterminado²¹. Por ello, se considera que las embarcaciones de mayor escala extranjera únicamente tienen un derecho adquirido durante el plazo de vigencia de su permiso. Una vez vencido este plazo, se extingue automáticamente la condición del derecho adquirido.

Asimismo, hay permisos de pesca que, si bien estaban vigentes al momento de creación de un ANP, pueden haber caducado. El artículo 33.8 del Reglamento de Ley General de Pesca²² establece que los armadores que incumplan en dos años consecutivos con demostrar que han realizado actividades de pesca, tienen como consecuencia la caducidad del permiso de pesca de sus embarcaciones. Asimismo, que la evaluación de las actividades de pesca se realiza por cada especie contenida en el permiso de pesca, teniendo como consecuencia la caducidad del permiso en su integridad pueda haber caducado o para extraer

¹⁹ Informe 145-2025-SERNANP/DGANP-SGD del 4 de febrero del 2025.

²⁰ Informe 145-2025-SERNANP/DGANP-SGD del 4 de febrero de 2025. Esta condición también se menciona en el Informe 546-2020-SERNANP-DGANP del 18 de diciembre de 2020: "Los derechos preexistentes a la creación de un área natural protegida se acreditan con los títulos habilitantes (contratos, autorizaciones, concesiones, etc.) otorgados antes de su establecimiento.

²¹ Ello se basa en lo dispuesto por el artículo 33.5 del Reglamento de la Ley General de Pesca, que establece que el periodo de vigencia del permiso de pesca para embarcaciones de bandera extranjera es no mayor a un año. A ello se le suma lo establecido por el artículo 7.4 del Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Atún, que dispone que el permiso de pesca puede ser renovado por un plazo de vigencia de entre 1 a 3 meses como máximo.

²² Modificado por el Decreto Supremo 002-2025-PRODUCE.

una especie determinada. Ello es considerado en el Plan Maestro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, cuando dispone que:

*“el derecho adquirido se mantiene hasta la caducidad o cancelación del permiso de pesca por la autoridad competente”.*²³

3.2. SOBRE LA NECESIDAD DE ACREDITAR QUE EL TITULAR DEL PERMISO DE PESCA HAYA REALIZADO ACTIVIDAD EXTRACTIVA AL INTERIOR DEL ÁREA ANTES DE SU ESTABLECIMIENTO COMO CONDICIÓN PARA RECONOCER EL DERECHO ADQUIRIDO EN UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA

Además de la pre-existencia y la vigencia del permiso, un tercer requisito que está siendo considerado en algunos informes, pero no de manera uniforme en todos los documentos del Sernanp, es el de haber realizado actividad extractiva al interior del ANP antes de su creación. Por ejemplo, según el Informe 546-2020-SERNANP-DGANP²⁴:

“Para el caso de actividades de pesca que se desarrollan antes de la creación del ANP, los títulos habilitantes se acreditan en el expediente de su creación, lo cual se denota en sus respectivos Planes Maestros donde se evidencia la permanencia de la actividad a lo largo del tiempo.

En ese sentido, durante el proceso de establecimiento de la Reserva Nacional de Paracas, en lo que respecta al desarrollo de actividades pesqueras, solo se identificó a la pesca artesanal, como actividad que se ejecutaba de manera permanente” (Negrita agregada).

Asimismo, en el caso de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, a través de su Plan Maestro se establece que se permite la pesca de menor escala de bacalao de profundidad en la zona de Protección Estricta, únicamente “para aquellas embarcaciones que acrediten haber realizado dicha actividad dentro del ANP y hasta los 1800 metros de profundidad.”²⁵

Resalta que, en dicho Plan Maestro, se establece expresamente este requisito para la pesca de menor escala de bacalao de profundidad, pero no para las

²³ Plan Maestro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, aprobado mediante Resolución Presidencial 40-2024-SERNANP/J-SGD.

²⁴ Informe del 18 de diciembre de 2020, que ha sido citado por el Consejo de Apelación de Sanciones del Produce en diversos pronunciamientos emitidos en expedientes administrativos contra empresas pesqueras por pescar al interior de la Reserva Nacional de Paracas.

²⁵ Plan Maestro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, aprobado mediante Resolución Presidencial 40-2024-SERNANP/J-SGD.

embarcaciones de mayor escala de bandera nacional, pese a que ambas actividades se permiten de manera excepcional al amparo del respeto de los derechos adquiridos.

En el caso de la Reserva Nacional Mar Pacífico Tropical de Grau, el Sernanp también está aplicando el criterio de que, para reconocerse un derecho adquirido, previamente debe acreditarse haber realizado actividades al interior del polígono del AMP. Al ser consultada sobre el listado de titulares de derechos adquiridos al interior de dicha la reserva, el SERNANP indicó que aún la institución no cuenta con dicho listado, pero que en el marco del proceso de elaboración del Plan Maestro, "se viene invitando a todos los actores que se encuentran involucrados en la RNMTG, teniendo como uno de sus principales puntos, la identificación de asociaciones o gremios de armadores que a su vez cuenten con alguna acreditación que avale la preexistencia de sus actividades al interior de los polígonos que conforman el ANP."²⁶ En el caso de Produce, indicó que los permisos para "realizar actividad extractiva se otorgan en el ámbito marítimo nacional y no para una jurisdicción en específico, por lo que no se cuenta con el listado requerido".²⁷

3.3. SOBRE LA NECESIDAD DE ESTABLECER LINEAMIENTOS CLAROS PARA RECONOCER DERECHOS ADQUIRIDOS, EN CASO SE CONSIDERE QUE LOS PERMISOS DE PESCA SÍ TIENEN ESA CONDICIÓN

En caso se consideren a los permisos de pesca como derechos adquiridos, se sugiere aprobar lineamientos que definan qué criterios, condiciones y procedimientos deben cumplirse para el reconocimiento de un derecho adquirido, dando mayor certeza y seguridad jurídica.

Como se ha descrito en el Cuadro 2, en las normas de creación de ANP, se ha pasado de reconocer derechos adquiridos y establecer expresamente que su ejercicio puede ser regulado, a establecer que incluso se van a respetar el otorgamiento de derechos que se otorguen luego de establecer un área protegida, como es el caso de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau. En esta misma línea, la SNP considera que la norma de creación de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca no solo permite la actividad pesquera industrial de aquellos que tengan derechos adquiridos vigentes para pescar en el ANP. Su argumento legal es que el artículo 5.2 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM señala que en la zona de aprovechamiento directo se permite la actividad

²⁶ Carta 149-2025-SERNANP/AIP-SGD del 21 de marzo del 2025.

²⁷ Carta N° 801-2025-PRODUCE/FUN.RES.ACC-INF del 19 de marzo del 2025.

pesquera y “asimismo”, se respeta el ejercicio y continuidad de las actividades extractivas con derechos adquiridos. Para este sector, la palabra “asimismo” significa que la intención de la norma fue permitir la actividad pesquera de quienes tengan derechos adquiridos y, a su vez, de manera general incluso para aquellos que no tuvieron ese derecho al momento de crearse el área.

Por otro lado, no hay uniformidad respecto a si haber realizado pesca extractiva dentro de un área protegida es una condición para el reconocimiento de un derecho adquirido. Ello tendría consecuencias e implicancias significativas. Por ejemplo, en el caso de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, el listado de embarcaciones de mayor escala identificadas en el expediente de creación del área fueron 102, dedicadas a la captura de atún, caballa y jurel. ¿Se debe entender que solo ellas tienen derechos adquiridos o todas las que tenían permiso de pesca al crearse el área y lo mantienen vigente? De ser lo segundo, en respuesta a una eventual concentración de recursos objetivo dentro del polígono, el esfuerzo pesquero ejercido en el ANP por parte de este último sector podría incrementarse significativamente.

Por otro lado, otra pregunta que surge es sobre ¿cómo se va a operativizar el cumplimiento de esta condición? ¿Sería todo de oficio? Por ejemplo, en el Plan Maestro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, en el caso de la pesca de bacalao de profundidad, dispone que los armadores deben acreditar que han realizado actividad extractiva. ¿Existirá un proceso que permita a los pescadores presentar información a las autoridades que avale que cumplen con las condiciones establecidas, en caso no hayan sido considerados? Resulta urgente que este tema sea aclarado, especialmente si se toma en cuenta que en 2020 el mismo Despacho Viceministerial de Pesca solicitó a Sernanp que aclare como debían proceder para acreditar qué embarcaciones tenían derechos adquiridos para pescar al interior de áreas naturales protegidas²⁸.

Es positivo que el nuevo Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas²⁹ disponga que, en el proceso de establecimiento de las áreas naturales protegidas, el Sernanp debe requerir a los sectores que informen sobre los títulos habilitantes vigentes que han otorgado derechos adquiridos. Es decir, cada sector es el que debe definir en una primera instancia si los títulos habilitantes que han otorgado constituyen derechos adquiridos. Por último, establece que dicha información será, finalmente, convalidada por el Sernanp y considerada en su expediente de creación o en el Plan Maestro del ANP.

²⁸ Oficio 495-2020-PRODUCE/DVPA del 20 de noviembre de 2020.

²⁹ Aprobado el 18 de diciembre del 2024 mediante Decreto Supremo 016-2024-MINAM.

En el supuesto de que el Sernanp considere que los permisos de pesca de mayor escala tienen la condición de derechos adquiridos, recomendamos lo siguiente:

- Que el Sernanp elabore y apruebe Lineamientos para el reconocimiento de derechos adquiridos de embarcaciones de mayor escala al interior de las áreas naturales protegidas, y en dicha norma se contemple expresamente los criterios que deben cumplirse para que se constituyan derechos adquiridos, con la finalidad de que no haya riesgo de diferentes interpretaciones y se determinen los mecanismos de coordinación intersectorial requeridos.
- Que en el Expediente de creación y en los Planes Maestros de las ANP se incluya un anexo que contenga un listado de los permisos de pesca que constituyen derechos adquiridos, y que se encuentran vigentes.
- Que de acuerdo con lo establecido en el Plan Director de ANP, el Sernanp coordine con el PRODUCE para que esta entidad le remita el listado de embarcaciones de mayor escala que han realizado previamente esfuerzo pesquero al interior del ANP.
- Que Sernanp coordine con el IMARPE para que esta entidad plantee recomendaciones orientadas a reducir el impacto de la actividad pesquera de mayor escala que se realice en un ANP por contar con derechos adquiridos.

3.4. ¿PUEDEN IMPONERSE RESTRICCIONES PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES PESQUERAS DE MAYOR ESCALA AL INTERIOR DE UN ANP?

El derogado Código del Medio Ambiente, en su artículo 53 disponía que: "El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de las áreas naturales protegidas, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará, en cada caso, la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos". Inicialmente el Código del Medio Ambiente incluso consideraba la posibilidad de expropiar derechos cuyo ejercicio sea contrario a los fines y objetivos del ANP, debiendo el Estado pagar un justiprecio por ello. Sin embargo, dicha disposición fue derogada mediante la decimosétima disposición final del Decreto Legislativo N° 708 de 1991.

La ley vigente sobre áreas naturales protegidas, en su artículo 5 establece que el Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de derechos adquiridos". El reconocimiento de derechos adquiridos no evita que se puedan imponer condiciones para el ejercicio de dichos derechos, para garantizar que no afecten los objetivos de conservación por los

cuales se crearon las áreas naturales protegidas. En aplicación de la teoría del dominio eminencial y el rol del Estado de administrador de los recursos naturales, cuenta con la potestad para normar e imponer restricciones con la finalidad de tutelar el interés de la Nación, a través de leyes especiales y normas reglamentarias³⁰ (Lopez Ramon, 2024; SPDA, 2021; Monteferri, 2010).

Establecer condiciones debidamente amparadas en los objetivos de conservación del ANP es abiertamente legal y no representa *per se* una vulneración de las libertades económicas. Estas condiciones o restricciones pueden formalizarse a través del decreto supremo de creación del ANP, su Plan Maestro, su zonificación o en normas complementarias.

Si bien el PRODUCE es el ente rector en materia pesquera y tiene la competencia exclusiva para dictar normas de ordenamiento pesquero, las áreas naturales protegidas cuentan con un régimen jurídico especial para asegurar que los objetivos de conservación se cumplan. En base a este mandato, en los Planes Maestros se establecen condiciones para el aprovechamiento de recursos naturales y se aprueba la zonificación del área. Como resultado de la zonificación, se puede prohibir la pesca en determinadas zonas de una reserva, como es el caso de las zonas de protección estricta y las zonas silvestres de las áreas naturales protegidas, si dicha actividad afecta o pone en riesgo los objetivos de conservación del ANP.

En el mismo sector pesquero también es recurrente que se establezcan condiciones a los permisos de pesca. Por ejemplo, cuando el Ministerio de la Producción, establece vedas con la finalidad de asegurar la sostenibilidad en el aprovechamiento de recursos pesqueros. El Tribunal Constitucional peruano considera que la “explotación de recursos hidrobiológicos no puede ser separada del interés general, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones”.

Así, la legislación ha prohibido el empleo de artes y métodos de pesca de alto impacto (pesca con explosivos, chinchorro mecanizado, la red de arrastre dentro de las 5 millas, la red de cerco mecanizado dentro de las 3 millas, etc), restringe el uso de determinados artes para algunas pesquerías (por ejemplo, solo permite el uso de la línea potera para la captura de pota), cierra zonas de pesca con alta incidencia de juveniles, restringe el acceso a determinadas pesquerías si se encuentra en el nivel de plena explotación o en recuperación,

³⁰ De acuerdo con el artículo 8 de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales: “El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.”

restringe la construcción de nuevas embarcaciones, restringe la pesca durante determinados periodos (vedas), restringe la pesca ilimitada imponiendo cuotas individuales y/o cuotas globales de captura para un recurso, etc.

Es decir, es común que los permisos de pesca se vean condicionados por normas posteriores basadas en sustento técnico y científico (SPDA, 2021). Es importante considerar que las restricciones y condiciones de uso al ejercicio de cualquier derecho no es irrestricto y encuentra sus límites en el interés público. En este sentido, las restricciones deben estar debidamente sustentadas y justificadas. Cuando las restricciones son desproporcionados e ilegales corresponde que sean expulsadas del ordenamiento jurídico como de hecho pasó, por ejemplo, con la Ordenanza Regional 16-2004-Gobierno Regional-CR-P que dispuso prohibir la pesca de menor y mayor escala y la pesca artesanal que empleen redes de cerco y arrastre dentro de las 10 millas marinas en la zona adyacente al mar de Tumbes y que, finalmente, fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional peruano³¹.

4. ESFUERZO PESQUERO DE EMBARCACIONES DE MAYOR ESCALA Y SUS REGULACIONES EN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS³²

4.1. PESCA DE MAYOR ESCALA EN LA RESERVA NACIONAL DE PARACAS

La Reserva Nacional de Paracas (RNP) fue establecida en 1975³³, antes de la aprobación del Reglamento de la Ley de ANP, que prohíbe la pesca de mayor escala al interior de las áreas naturales protegidas. Asimismo, antes de la

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional peruano del 5 de junio del 2008 recaída en el Exp. 21-2007-PI/TC.

³² Esta sección se nutre de los reportes de actividades pesqueras elaborado por Artisonal a solicitud de Conservación Internacional, usando los datos del sistema de monitoreo de buques (VMS, por sus siglas en inglés), administrado por el Ministerio de la Producción (PRODUCE). Estos datos son procesados por un algoritmo que cuantifica el esfuerzo de pesca en horas y son públicos a través de la plataforma Global Fishing Watch. Los datos VMS incluyen información sólo de embarcaciones que están obligadas a tener un dispositivo satelital: flota pesquera nacional (artesanal, menor escala e industrial) y la flota pesquera extranjera, embarcaciones con permiso para la pesca de atún dentro del dominio marítimo peruano.

³³ Establecida mediante Decreto Supremo N° 1281-75-AG del 25 de setiembre, la reserva cuenta con una superficie de 335,000 hectáreas, de las cuales el 65% corresponde a aguas marinas y el 35% a tierra firme e islas, y se encuentra ubicada en las provincias de Pisco e Ica, en la región de Ica, al sur del Perú.

aprobación del régimen que establece que se deben respetar los derechos adquiridos al interior de las áreas naturales protegidas.

La SNP (Ferreyros, 2025^a; SNP, 2025) señala que antes de la creación de la Reserva Nacional de Paracas y a lo largo de los últimos cincuenta años han realizado actividad pesquera industrial al interior del polígono de esta área protegida, fuera de las cinco millas. Añaden que no han recibido comunicaciones por parte de las autoridades explicando que ello está prohibido y que solo han comenzado a establecerse sanciones por realizar pesca de mayor escala en dicha reserva en los últimos años, como resultado de una campaña mediática de organizaciones de la sociedad civil. Consideran que la pesca de mayor escala es compatible con la Reserva Nacional de Paracas.

En resumen, los argumentos de la SNP (2025) para exigir que puedan pescar en la Reserva de Paracas se basan en: i) que han realizado la actividad pesquera de manera histórica al interior de la reserva, ii) con abierto conocimiento de las autoridades peruanas sin que ello acarree multas hasta 2021 y iii) sin que ello genere un impacto en las poblaciones de lobos marinos. Analizaremos dichos argumentos a continuación.

¿Cuáles son las regulaciones para la pesca de mayor escala en la Reserva Nacional de Paracas?

Actualmente, existe una prohibición expresa para realizar pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas, establecida por el reglamento de la Ley de ANP. Además, la Ley General de Pesca prohíbe la pesca de mayor escala en las primeras cinco millas.

Estas normas, que son claves para el ordenamiento pesquero, no existían cuando se estableció la reserva en 1975. El artículo 2 de la norma de creación de la Reserva Nacional de Paracas permite la actividad pesquera, sin precisarse si se trata de pesca artesanal o industrial. Según las normas del SINUC, el antecedente del SINANPE, para que se permita la actividad pesquera en una reserva, debería mencionarse expresamente en su norma de creación, en los documentos de gestión de estas o en normas de ordenamiento pesquero.

De una revisión exhaustiva de todos los Planes Maestros de la Reserva Nacional de Paracas no encontramos normas de uso en las que se indique y desarrolle, que la pesca de mayor escala se encuentre permitida, como puede observarse en el cuadro 3. Esta es la misma interpretación del Sernanp, acogida por el Consejo de Apelación de Sanciones del PRODUCE³⁴.

³⁴ Resolución del Consejo de Apelación de Sanciones N° 00039-2025-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 14 de marzo del 2025.

Por su parte, la SNP (2025) sostiene que en el Plan Maestro del periodo 2003 al 2007, se menciona que se permite la pesca industrial. Al leer dicho Plan Maestro en su integridad, queda claro que no hubo una intención de establecer una norma de uso, que permita la pesca de mayor escala en la reserva. Cuando se hace referencia a que “112,000 hectáreas de la zona marina de la RNP están fuera de la zona de exclusión de 5 millas en donde se permite la pesca industrial”, se está refiriendo a la legislación pesquera general. Dicha frase, está contenida en uno de los Anexos del Plan Maestro y si fuese una norma de uso, habría sido desarrollada como todas las demás actividades permitidas en el Plan Maestro.

Por el contrario, el mismo Plan Maestro propone fortalecer el control y vigilancia de la pesca industrial en la reserva, alineando las normas pesqueras con el régimen de las ANP. La autoridad de áreas naturales protegidas había identificado que Paracas no estaba georreferenciada como una zona de exclusión de pesca industrial en el SISESAT, y por ello, señala expresamente en dicho Plan Maestro, la urgente necesidad de tramitar “ante PRODUCE y DICAPI la incorporación del área acuática de la RNP en el Sistema de Seguimiento Satelital para vigilar la ausencia de realización de pesca industrial en la RNP”. Es decir, se buscaba incluir la zona fuera de las cinco millas de la Reserva Nacional de Paracas, como una zona de exclusión de pesca industrial, ya que ello aún no había sido realizado por Produce pese a que la pesca de mayor escala ya estaba prohibida en la legislación. Ello recién se ha logrado veinte años más tarde, con la reciente modificación de las Especificaciones Técnicas Mínimas del Reglamento del SISESAT³⁵.

Cuadro 3: Referencias a las actividades de pesca de mayor escala en los Planes Maestros de la Reserva Nacional de Paracas (continúa en página siguiente)

Vigencia del Plan Maestro	Norma de aprobación y fecha	Menciones a la pesca de mayor escala
Aprobado en 1980. No se menciona su periodo de vigencia.	Resolución Directoral N°099-80-DGFF	No realiza mención a la existencia de actividad pesquera industrial, pero sí a la pesca artesanal.

³⁵ Anexo 2 “Especificaciones Técnicas Mínimas” del Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital para Embarcaciones Pesqueras (Sisesat), aprobado por Decreto Supremo 001-2014-PRODUCE y modificado mediante Resolución Ministerial 282-2024-PRODUCE del 12 de julio de 2024.

Cuadro 3: Referencias a las actividades de pesca de mayor escala en los Planes Maestros de la Reserva Nacional de Paracas (proviene de la página anterior y continúa en página siguiente)

Vigencia del Plan Maestro	Norma de aprobación y fecha	Menciones a la pesca de mayor escala
Periodo 1996-2002	Resolución Jefatural 053-96-INRENA	En la sección “Políticas de interpretación”, se incluye un listado taxativo de actividades permitidas, entre las cuales solo se menciona la pesca artesanal como actividad extractiva de recursos hidrobiológicos. En el Anexo 6, “Resumen sobre la actividad pesquera artesanal: Antecedentes”, se menciona como uno de los objetivos “realizar las faenas de los pescadores y extractores artesanales sin interferencias de la pesca industrial dentro de las áreas legisladas (05 millas)”.
Periodo 2003-2007	Resolución Jefatural N°465-2002-INRENA	- En la sección denominada “Problemas o amenazas a la biodiversidad en la RNP”, se detalla lo siguiente: “112,000 hectáreas de la zona marina de la RNP están fuera de la zona de exclusión de 5 millas en donde se permite la pesca industrial”. - En la sección denominada “Ordenar la actividad pesquera artesanal en la RNP”, se detalla lo siguiente: “Tramitación ante PRODUCE y DICAPI la incorporación del área acuática de la RNP en el Sistema de Seguimiento Satelital para vigilar la ausencia de realización de pesca industrial en la RNP”. En la sección denominada “Acciones urgentes”, se detalla lo siguiente: “Incluir la RNP en zona de exclusión de pesca industrial”.

Cuadro 3: Referencias a las actividades de pesca de mayor escala en los Planes Maestros de la Reserva Nacional de Paracas (proviene de la página anterior)

Vigencia del Plan Maestro	Norma de aprobación y fecha	Menciones a la pesca de mayor escala
Periodo 2016-2020	Resolución Presidencial 020-2016-SERNANP	- En la sección sobre “Ecosistema marino de profundidades mayores a 50 mbnm”, se menciona que en el centro de afloramiento dentro de la RNP, “la estructura poblacional [de la anchoveta] es afectada por la pesca industrial ilegal”. - En la zonificación, dentro de la zona de Aprovechamiento Directo constituida por zonas marinas no contempladas en otras zonas, las normas de uso indican que “solo se permite el aprovechamiento del recurso anchoveta con embarcaciones artesanales (...)”.

• **Esfuerzo pesquero de mayor escala realizada al interior de la Reserva Nacional de Paracas**

Como prueba que han realizado actividad de pesca antes de la creación del área protegida, la SNP presenta estadísticas del IMARPE (Informes Especiales N° IM-115 y N° IM-122), durante los años 1970 y 1974, en las cuales se identificaron 4 calas de anchoveta al interior del actual ámbito de la reserva. Por tanto, señalan que esa información oficial del Estado comprobaría que antes del establecimiento del ANP, se realizaba pesca industrial al interior de la RNP.

Al analizar los informes especiales del IMARPE citados por la SNP observamos que se dieron en el marco de pescas exploratorias que fueron parte de la Operación Eureka XXVI. Estas tuvieron como objetivo realizar investigación para detectar la ubicación de los bancos de anchoveta, estimar su abundancia relativa y condición, así como recoger información sobre variables ambientales, en un contexto donde, a causa de “transtornos bioecanográficos intensos y persistentes”, la anchoveta se encontraba sumamente dispersa, con condiciones de bajo reclutamiento y con una situación poblacional desfavorable en general.

- En el caso del Informe Especial N° IM-115 corresponde a actividades de pesca realizadas en 1972.³⁶ El estudio indica que la abundancia relativa de anchoveta en dicho polígono resultó ser “Nula” durante la pesca exploratoria. Asimismo, solo se registra una cala dentro del polígono de la RNP que no obtuvo capturas de anchoveta (0 kg). Dentro de sus recomendaciones, Imarpe sugiere mantener la veda que regía en ese momento.
- El Informe Especial N° IM-122³⁷, corresponde a las actividades de investigación realizadas de 1973. Hubo calas en tres puntos dentro del polígono que corresponde a la Reserva Nacional de Paracas, de las cuales solo dos obtuvieron capturas de anchoveta. Entre las conclusiones, se incluye que la anchoveta se venía recuperando, y se recomienda que la apertura de las actividades pesqueras comerciales se lleve a cabo a través de un formato de “pesca comercial de observación” para evitar el ejercicio ilimitado de la flota, por considerarse este sumamente peligroso.

En consecuencia, la información contenida en estos informes no podría ser considerada una prueba de la existencia de la actividad de pesca comercial de mayor escala en el polígono de la RNP, ya que corresponde a una actividad de pesca de investigación que se llevó a cabo de manera extensiva en casi todo el litoral peruano. En ese sentido, los caladeros a los que se hace referencia son en realidad, estaciones de muestreo en el marco de dicha investigación.

- Por otro lado, el gremio señala que PRODUCE ha emitido más de 104 vedas o suspensiones temporales de actividad pesquera dentro de dicha reserva sólo entre 2014 y 2016, luego de la aprobación del Reglamento de la Ley de ANP que prohíbe la pesca de mayor escala (SNP, 2025). Y que de esta manera se avala el conocimiento del Estado sobre la actividad pesquera que realizaban. Como se menciona en este documento, uno de los principales retos para la gestión pesquera en AMP es elevar el nivel de colaboración entre

³⁶ El Informe Especial N° IM-115 correspondiente a las actividades llevadas a cabo entre el 5 y 8 de septiembre de 1972, señala que era la operación de pesca exploratoria más extensa y compleja que se había realizado hasta la fecha, con un despliegue de embarcaciones e investigadores sin precedentes, y cubrió prácticamente toda la costa peruana, desde Tacna hasta la zona marina frente a la costa de Paita.

³⁷ El Informe Especial N° IM-122, corresponde a las actividades de investigación realizadas de 1973, y se trató de una investigación con gran despliegue, incluso con el empleo de dos embarcaciones arrastreras, y con la aplicación de secciones paralelas de 5 millas desde la costa hasta las 40 millas en el litoral desde Tacna hasta frente a las costas de Paita, con el objetivo de tener mayor detalle de información.

PRODUCE y Sernanp, y clarificar las normas para que no haya tantos espacios grises para la interpretación.

- Fuera de ello, al revisar las 104 vedas o suspensiones temporales mencionadas, observamos que existen tres tipos de cierres incluidos en dicho listado:
- En primer lugar, cierres que se dan por paralelos y distancia máxima de la costa, como la RM 244-2014-PRODUCE y la RM 247-2014-PRODUCE, que indican una suspensión de las actividades entre dos paralelos y "dentro" de las 40 y 50 millas, respectivamente. Ambas franjas incluyen tanto el ámbito de la RNP como el ámbito de las primeras 5 millas de la costa. Está claro que la definición de una franja delimitada únicamente por paralelos no implica que en las 5 millas se pueda pescar. En ese sentido, la definición del ámbito de la suspensión asume que existen áreas en su interior, donde la actividad se encuentra prohibida.
- En segundo lugar, hay cierres como el caso del comunicado 015-2014 (ver Figura 1), en el que el nivel de superposición es mínimo y, por su forma, es atribuible al hecho de que Produce ha empleado referencias geográficas aproximadas para delimitar las zonas suspendidas (grados y minutos, sin segundos ni decimales).
- Finalmente, hay cierres que sí incluyen a la RNP en gran medida, como es el caso del Comunicado N° 064-2018 (ver Figura 1), en el que el área correspondiente a la RNP es casi la mitad del área suspendida. En este caso el polígono de suspensión se encuentra por fuera de las 5 millas desde el borde costero y a 1 milla de la isla independencia en su segmento más próximo. Es importante resaltar que los cierres no solo aplican a la flota de mayor escala, por lo que incluir el ámbito de un ANP en los cierres preventivos, es una herramienta válida de gestión pesquera para ordenar a la flota de menor escala al interior de la Reserva.

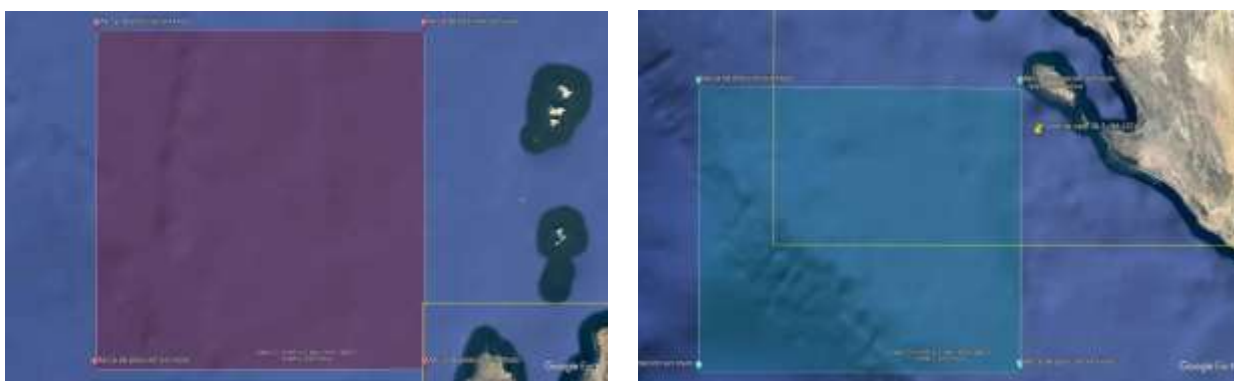


Figura 01. Superposición entre el área suspendida por el Comunicado 015-2014 y el polígono de la RNP (izquierda) y superposición entre el área suspendida por el Comunicado 064-2018 y el polígono de la RNP (derecha).

Artisonal (2024c) realizó un análisis del esfuerzo de pesca por embarcaciones de mayor escala, realizado desde el 01 de enero de 2020 hasta el 31 de enero de 2024, inclusive. Artisonal identificó únicamente esfuerzo pesquero en el 2020 (un total de 455 horas de pesca por cerca de 100 embarcaciones) dentro de la Reserva Nacional de Paracas por la flota de mayor escala de cerco dirigida a la captura de anchoveta. A varias de estas embarcaciones se les inició procedimientos administrativos sancionadores como se ve en el siguiente acápite.

- **Procedimientos administrativos sancionadores por realizar pesca de mayor escala en la Reserva Nacional de Paracas**

La SNP argumenta que han realizado actividad pesquera por décadas al interior de la reserva sin recibir comunicaciones o multas por ello. Es verdad que hay un notorio cambio en cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora, respecto a la pesca de mayor escala al interior de la reserva. Entre el 1 de enero del 2001 y el 31 de diciembre del 2020, es decir, durante 20 años, no hubo procedimientos administrativos sancionadores en trámite ni sanciones administrativas por realizar pesca de mayor escala al interior de la Reserva Nacional de Paracas.

Desde el 2021 en adelante se iniciaron procedimientos sancionadores por realizar pesca de mayor escala en dicha reserva a un total de 56 embarcaciones detectadas. Dichos procedimientos administrativos sancionadores se iniciaron por infringir el numeral 6 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, “extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas o en zonas de pesca suspendidas por el Ministerio de la Producción”; y el numeral 21, “presentar velocidades de pesca y rumbo no constante por un periodo mayor a una hora en un área reservada”.³⁸

De las 96 sanciones impuestas a estas 56 embarcaciones, aproximadamente 12 reincidieron en la comisión de la infracción, ingresando a pescar dentro de la reserva en distintas fechas y llegando a acumular hasta cuatro procedimientos administrativos sancionadores³⁹.

³⁸ Con la reciente modificación del Reglamento de la Ley General de Pesca y el Reglamento de Fiscalización y Sanción de Actividades Pesqueras y Acuícolas aprobado por Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE, esas dos conductas dejaron de ser consideradas como infracciones sancionables por el Produce y, por lo tanto, la única entidad que ahora podría sancionar la pesca de mayor escala dentro de áreas naturales protegidas sería el Sernanp.

³⁹ Entre los propietarios de las embarcaciones sancionadas figuran Pesquera Exalmar, Tecnológica de Alimentos, Austral Group, Pesquera Diamante, Pesquera Hayduk, Pesquera Centinela y Corporación Pesquera Inca (COPEINCA).

Algunas embarcaciones realizaron sólo una de sus operaciones de pesca o calas dentro de la reserva, mientras que otras efectuaron más de dos calas, e incluso hubo casos donde todas sus calas fueron realizadas dentro de la reserva, por lo que Artisonal propone que la norma incluya preceptos para que dichos casos se traten con mayor severidad.

El hecho de que el Estado no haya realizado sus funciones de fiscalización de la manera debida en el pasado, no es un argumento para sustentar que la actividad estaba permitida, sino una muestra clara de la necesidad de fortalecer las acciones de fiscalización por parte del gobierno peruano. Además, hay que resaltar que, en los últimos años, gracias a plataformas como Global Fishing Watch ha aumentado la transparencia en el sector pesquero. Asimismo, la normativa sobre acceso a la información pública ha permitido que organizaciones de la sociedad civil y el mismo Sernanp accedan a información de manera más oportuna. Además, se ha elevado el conocimiento sobre las actividades de pesca en el ámbito de la conservación marina. Todo ello, ha contribuido a que se fortalezca la potestad de fiscalización en el sector pesquero.

- **¿Derechos adquiridos para pescar en la Reserva Nacional de Paracas?**

Desde un plano legal, es cuestionable que se busque exigir el respeto de derechos adquiridos en el caso de la Reserva Nacional de Paracas, ya que el régimen de respeto a los derechos adquiridos es posterior a la creación de la Reserva Nacional de Paracas. Además hay que resaltar que la anterior Ley General de Pesca (Ley 24790), vigente desde 1987 hasta 1992, disponía para la extracción de recursos hidrobiológicos se requería contar con una concesión pesquera (artículo 41), prohibiéndose el otorgamiento de concesiones en “zonas declaradas como reservas naturales”, e incluso establecía como un objetivo de la actividad pesquera: “hacer respetar las zonas declaradas de reserva natural”, en clara alusión a las áreas naturales protegidas (artículo 8). Es decir, los títulos habilitantes otorgados durante la vigencia de la norma expresaban claramente que no incluía la posibilidad de realizar pesca en áreas protegidas.

En aras de mayor claridad, solicitamos a PRODUCE⁴⁰ la lista de embarcaciones pesqueras de mayor escala que cuentan con derechos adquiridos en la Reserva Nacional de Paracas, pero el Ministerio de la Producción indicó que no cuenta con dicha información, toda vez que los permisos de pesca tienen un alcance nacional y no están focalizados en zonas.

⁴⁰ Mediante Memorando 664-2025-PRODUCE/DECHDI del 23 de abril de 2025.

- **¿Es compatible la pesca de mayor escala con los objetivos de conservación de la Reserva Nacional de Paracas?**

La postura oficial del Sernanp, ente rector del Sinanpe, es que no. Según el Informe 507-2020-SERNANP-DGANP emitido en el 2020 por la Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas del Sernanp, y que da respuesta a una consulta formulada por el Produce, "la Reserva Nacional de Paracas de acuerdo a los objetivos de su creación de preservar y utilizar sosteniblemente muestras representativas de las formaciones naturales y de la diversidad biológica, es una zona prohibida para la extracción de recursos hidrobiológicos para la pesca de mayor escala industrial".

Por su parte, la SNP argumenta que el haber realizado pesca de mayor escala todos estos años al interior de la reserva, muestra que las actividades pesqueras de mayor escala pueden ser compatibles con los objetivos de conservación de la reserva de Paracas. Incluso señala que Imarpe avala el desarrollo de la actividad de pesca de mayor escala en dicha reserva, aunque no presenta dichos informes.

Consideramos que estos argumentos deben ser realizados con cautela y sustentados con la debida evidencia. Respecto a la gestión de la pesquería de anchoveta, existe abundante sustento técnico que respalda la buena gestión de la pesquería de anchoveta de mayor escala en el Perú, pero no hemos encontrado ningún informe de Imarpe que avale o promueva que la pesca de mayor escala deba desarrollarse al interior de la Reserva Nacional de Paracas. La información disponible sugiere incompatibilidad entre dicha actividad y los objetivos de conservación del ANP por las siguientes razones.

- Es necesario considerar la relación ecológica entre la anchoveta y las especies silvestres que constituyen objetivos de conservación directos de la RNP. La abundancia de lobos de mar y aves marinas está directamente relacionada a la abundancia de anchoveta (Arias-Schreiber 2000; Tam Málaga et al. 2010). Se ha evidenciado que la competencia de la pesquería y las aves y mamíferos marinos tiene un impacto directo sobre la capacidad de recuperación de sus poblaciones.
- En el caso de las poblaciones de lobos marinos, la situación de las poblaciones difiere en gran medida entre las poblaciones de lobo chusco (*Otaria byronia*), que registra 118,182 ejemplares en 2022, y lobo fino (*Acrtcephalus australis*) que registra 8,075 ejemplares en 2021 (Rivadeneira y Aguilar 2022; Aguilar-Arakaki 2021). Mientras que la población de lobos chuscos está en un claro estado saludable, con

una abundancia cerca de sus máximos históricos (Rivadeneira y Aguilar 2022; Aguilar-Arakaki 2021), la población de lobo fino se encontraría cerca del número mínimo considerado para estimar la viabilidad de una población de mamíferos, de manera estandarizada, el cual se ubica en 5,000 ejemplares reproductivos (de Oliveira et al. 2012), ya que nunca pudo recuperarse efectivamente del colapso sufrido durante El Niño de 1997-1998 (Rivadeneira 2020). No se han determinado las causas de esta diferencia en la dinámica de las poblaciones, ni el rol que hayan podido cumplir la pesquería industrial en que la población de lobo fino no se haya recuperado a niveles previos al colapso.

- Si bien la población de los lobos marinos chuscos, al sobrepasar los 120,000 individuos en 2020, estaría fuera del riesgo de colapso (Tam Málaga et al. 2010), esta es una lectura a nivel de población total. A nivel local, considerando que dentro de los objetos de conservación de la RNP se encuentran colonias clave de lobos de mar que se ubican en zonas como la Isla San Gallán, uno de los beneficios de la reserva constituiría en proveer áreas de alimentación donde la posible mortalidad por interacciones con las pesquerías sea mínima, y donde la ausencia de la competencia por la anchoveta con la pesquería industrial suponga mayor concentración local de anchoveta y la menor necesidad de trasladarse hasta zonas más alejadas. Recomendamos apoyar estudios específicos sobre el estado de dichas poblaciones.
- Según los censos de poblaciones de aves guaneras, principalmente guanay (*Leucocarbo bougainvillii*), piquero peruano (*Sula variegata*) y pelícano (*Pelecanus thagus*), los niveles reportados para el 2022 representan un 25% con respecto al máximo histórico para las tres especies agregadas, 20% para el guanay, 46% para el piquero y 13% para el pelícano. Por lo tanto, si bien las poblaciones han experimentado una recuperación progresiva, con oscilaciones, se encuentran considerablemente por debajo de los niveles previos al desarrollo de la pesquería industrial de anchoveta, por lo que la calificación de "poblaciones saludables" es, cuando menos, cuestionable.
- Existe evidencia de que la eficiencia en la alimentación de las aves guaneras depende no solo de la biomasa total de anchoveta, sino también de los patrones espacio-temporales de capturas de la flota, que modifican la disponibilidad y densidad a nivel local, especialmente en áreas cercanas a zonas de anidamiento (Bertrand et al. 2012). La forma como esto afecta a las poblaciones dependerá de cada especie (p. ej. su dependencia de cardúmenes de alta densidad, su capacidad de buceo y su capacidad de volar grandes distancias

diarias) (Barbaud et al. 2018). En consecuencia, la zona de exclusión de la RNP brinda un área donde los cardúmenes de anchoveta pueden mantener densidades altas, y donde estarían disponibles para la alimentación de aves guaneras que anidan en las islas y puntas aledañas.

- A continuación, resumimos los estudios disponibles respecto a las interacciones directas de la pesquería industrial de anchoveta sobre poblaciones de aves y mamíferos marinos, aunque no sean para la zona de la RNP directamente.
- Rivadeneyra-Villafuerte y Amancio (2022) encontraron que entre el 60% y 95% aprox. de los lances de la flota industrial de anchoveta que analizaron desde 2015 al 2019 presentaron interacción con fauna marina⁴¹. Entre esta se encontró, principalmente, aves (entre ellas, especies amenazadas y protegidas como el albatros de Galápagos y el pingüino de Humboldt) y mamíferos marinos (particularmente lobos chuscos *Otaria byronia* y cuatro especies de cetáceos menores de la familia Delphinidae).
- En 2019, se registró la presencia de lobos chuscos dentro de las redes en el 77.15% de los lances de pesca. Esta especie dominó de manera casi absoluta en las interacciones. Si bien este estudio estima los grados de interacción con estas especies, hace referencia a "reportes" de estas en los lances de pesca, y precisa la frecuencia de avistamiento dentro de las redes de pesca, no especifica los niveles de mortalidad de las especies que quedan atrapadas o interactúan con los artes de pesca.
- Ceballes y Palacios (2023), analizaron las interacciones de la pesca industrial de anchoveta con depredadores superiores en la zona centro-norte. Observaron la interacción de 4,704 aves, 165 mamíferos marinos, y 1 tortuga. De esas interacciones, 99.94% fueron indirectas (sin daño, principalmente alimentándose alrededor de la embarcación). El único lobo chusco que presentó interacción directa y quedó dentro de la red durante su recojo y el envasado de la captura, murió producto de la interacción. Si bien el número de interacciones directas reportadas es sumamente bajo, ejemplifica la posibilidad de mortalidad de los lobos que quedan dentro de las redes durante su recojo, por lo que este dato puede leerse en conjunto con los reportes del estudio anteriormente citado, que registró la presencia de lobos chuscos dentro de las redes en el 77.15% de los lances de pesca.

⁴¹ Los investigadores analizaron datos de interacciones y capturas incidentales de la pesquería industrial de anchoveta y especies como lobos y aves marinas, provenientes del Programa de Bitácoras de Pesca.

4.2. PESCA DE MAYOR ESCALA EN LA RESERVA NACIONAL DORSAL DE NASCA

La Reserva Nacional Dorsal de Nasca (RNDN) se creó mediante Decreto Supremo 008-2021-MINAM publicado el 5 de junio de 2021 y tiene por objetivo conservar una muestra representativa de los ecosistemas marinos asociados a la zona de la Dorsal de Nasca, en especial, los montes submarinos ubicados entre 2 mil a 4 mil metros de profundidad. El área cuenta con una extensión de 62 392.0575 km² y se encuentra ubicada a 40 millas náuticas de la costa.

De acuerdo con su norma de creación, el objetivo principal de la creación de la RNDN es conservar los ecosistemas de profundidad de los montes submarinos, y especies clave, longevas y de lento crecimiento, como los corales de agua fría. Sin embargo, la mayor parte de la información contenida en el expediente de creación de la reserva reflejaba, más bien, el ecosistema pelágico, sus características oceanográficas y las especies existentes en dicho ámbito.

La norma de creación de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca generó que la ONG Océana interponga una demanda contra el Ministerio del Ambiente y Sernanp, por permitir las actividades de pesca industrial dentro del área, en contravención del artículo 112 del Reglamento de la Ley de ANP.

Mientras que la SNP argumenta que la pesca de mayor escala está permitida en la Reserva Nacional Dorsal de Nasca para todas las embarcaciones de mayor escala con permisos de pesca, la posición del Sernanp es que solo aquellas embarcaciones con derechos adquiridos antes de su establecimiento y vigentes, pueden realizar actividad pesquera.

El expediente de creación de la Reserva Dorsal de Nasca identificó que, desde el 2014 al 2019, al interior del ANP realizaron actividad pesquera 102 embarcaciones industriales de mayor escala de bandera nacional y 173 embarcaciones pesqueras industriales extranjeras. Artisonal (2024b) también analizó el esfuerzo pesquero realizado en el ámbito de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, desde enero de 2019 a diciembre de 2023, es decir desde antes y de manera posterior a su creación en 2021, concluyendo que:

- Se identificaron un total de 108 embarcaciones de bandera nacional de mayor escala que realizaron actividades pesqueras, un promedio

- de 50 embarcaciones por año, orientadas a la pesca de atún y otras especies pelágicas como el bonito, jurel y caballa con el uso de cerco.
- Las actividades pesqueras realizadas por este grupo de embarcaciones fueron estacionales, ya que el esfuerzo pesquero solo se registró en el primer trimestre de cada año (ver Figura 2).
 - En el año 2022, la temporalidad cambió, registrándose el esfuerzo pesquero en los últimos meses de ese año (septiembre-noviembre) en lugar del primer trimestre. Asimismo, dicho año se identificaron 12 embarcaciones, un número reducido en comparación con los demás años.
 - La flota industrial extranjera, con un promedio de 40 embarcaciones al año y 76 embarcaciones en total, en su mayoría abanderadas a Ecuador y con permisos de pesca de atún otorgados por el gobierno peruano, presentan el mismo patrón temporal de actividad pesquera que la flota industrial nacional, concentrando su esfuerzo pesquero en el primer trimestre (enero-marzo).
 - El grupo de embarcaciones de la flota extranjera registra el doble de esfuerzo pesquero, en contraste con el grupo de embarcaciones de la flota industrial nacional.
 - Además, las operaciones de los barcos extranjeros se extendieron por toda el área de la Reserva Nacional Dorsal Nasca, mientras que los barcos nacionales se limitaron únicamente a la franja de 100 a 150 millas náuticas de la costa (Figura 3).
 - Respecto al grupo de embarcaciones de flota industrial nacional, el área de pesca dentro de la reserva representó en promedio el 7 % del total de su esfuerzo pesquero. Llegando a un máximo de 11 % con 12 embarcaciones registradas en el 2022 (Tabla 1), año en el que el esfuerzo pesquero no provino de faenas de pesca, sino de operaciones de investigación.
 - Finalmente, para el grupo de embarcaciones de la flota extranjera, el área de pesca dentro de la reserva representó en promedio el 9%.
 - En conclusión, el análisis de porcentajes revela que para los grupos de embarcaciones de la flota industrial tanto nacional como extranjera el área de pesca dentro de la reserva representa menos del 10 % respecto al resto de sus zonas de pesca.
 - Asimismo, señala que la flota de calamar gigante asiática que opera fuera de las 200 millas y en el área de influencia de esta Reserva es la más significativa en términos del esfuerzo pesquero.

Reserva Nacional Dorsal de Nasca

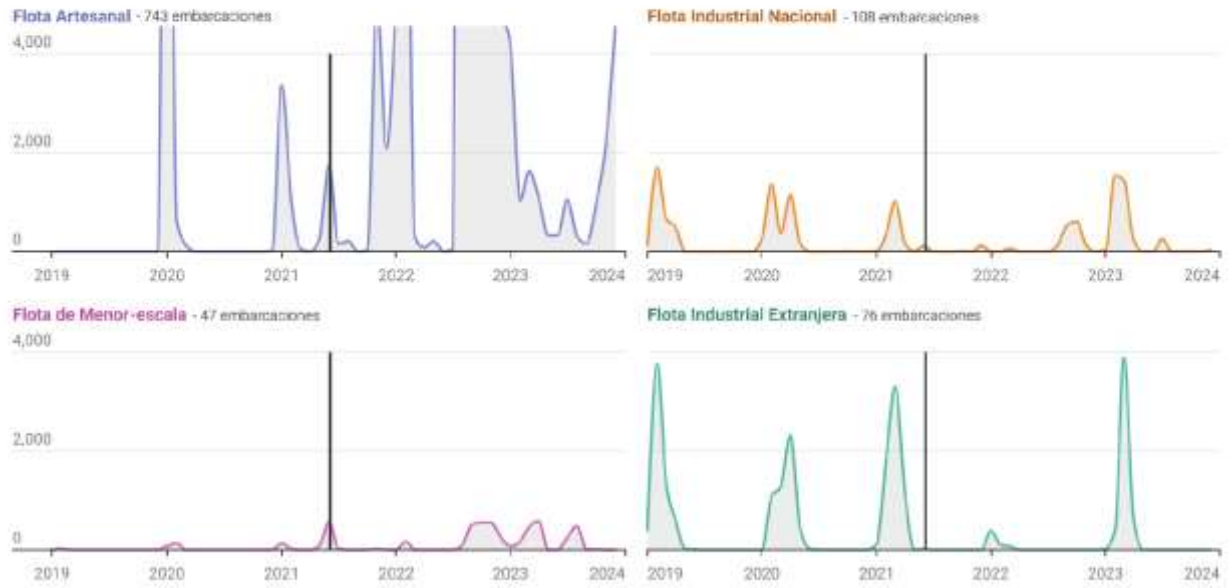


Figura 2: Esfuerzo pesquero mensual acumulado (horas) entre el 2019 y 2023, según tipo de flota pesquera dentro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca. La línea vertical representa la fecha de creación de la reserva marina (5 Junio 2021). Fuente: Artisonal (2024b).

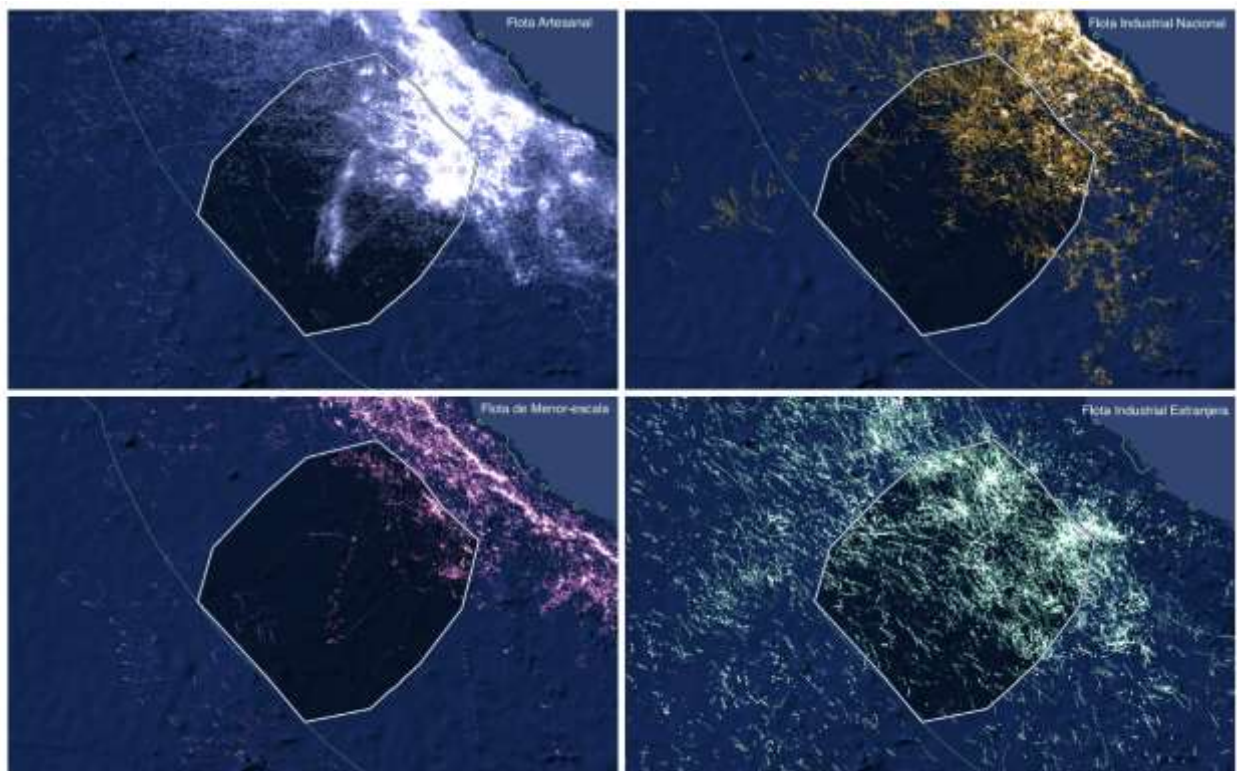


Figura 3: Distribución del esfuerzo pesquero acumulado (horas) entre el 2019 y 2023, según tipo de flota pesquera, artesanal, menor-escala, industrial nacional y extranjera dentro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca. La línea verde representa el borde del límite marítimo de Perú. Artisonal, 2024b.

- **Consideraciones y normas de uso relacionadas a la pesca de mayor escala establecidas en el Plan Maestro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca**

El Plan Maestro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca 2024 - 2029⁴², considera la conservación del ecosistema pelágico, y de sus especies principales, como objetivos de conservación del ANP. Asimismo, incluye como principal servicio ecosistémico de esta zona la provisión de recursos hidrobiológicos.

Entre las especies que son reconocidas como objetos de conservación en el Plan Maestro se encuentran cetáceos, tortugas, aves, tiburones y rayas amenazadas, debido a que dicha zona pelágica es reconocida como área de tránsito de estas⁴³. Todas las especies mencionadas son afectadas por la captura incidental, aunque el Plan Maestro no presenta información sobre la captura incidental de la flota industrial. Con respecto a ello, el documento menciona que, a nivel mundial, la captura incidental de grandes cetáceos en pesquerías industriales de “grandes redes” continúa siendo una causa de mortalidad importante, aunque no se mencionan casos en el contexto nacional.

Como estrategia respecto a la captura incidental de la flota de mayor escala se propone: i) la toma de datos sobre interacciones con especies silvestres, ii) aplicación de medidas para reducir la pesca incidental y iii) aplicar buenas prácticas de liberación de ejemplares. Para ello se requiere una evaluación y estimación de la captura incidental de la flota industrial de cerco, que es la que opera en la zona y la implementación de buenas prácticas que permitan que la pesquería reduzca lo más posible sus capturas incidentales a partir de esta estrategia⁴⁴.

La RNDN es la primera ANP en Perú que presenta una zonificación vertical. La zona de Aprovechamiento Directo abarca desde la superficie del mar, hasta los 1000 metros de profundidad, por debajo de los cuales se encuentra la zona

⁴² Aprobado mediante Resolución Presidencial N° 040-2024-SERNANP.

⁴³ Esta es una de las razones por las cuales la Marina de Guerra del Perú en conjunto con el Sernanp, presentaron y consiguieron la designación de la Reserva Nacional Dorsal de Nazca como Zonas Marinas Especialmente Sensibles (ZME), tras presentar dos propuestas técnicas ante el Comité de Protección del Medio Marino (MEPC) de la OMI. Para mayor información ver: [Perú logra designación internacional de la “dorsal de nazca” y el “Mar Tropical de Grau” como zonas marinas especialmente sensibles](#).

⁴⁴ Los niveles de captura incidental y especies capturadas dependerán en gran medida de la composición y disposición de los cardúmenes en los que se encuentren las especies objetivo, de las características de las redes empleadas, incluyendo el uso de dispositivos y adaptaciones especiales, y de cómo se lleven a cabo las maniobras de pesca (Bache 2003; Hall et al. 2017; Murua et al. 2021; Lucas & Berggren 2023).

de Protección Estricta. La pesca de mayor escala está incluida dentro de las actividades pesqueras reconocidas y permitidas como actividades preexistentes dentro de la zona de aprovechamiento directo. Particularmente, se mencionan las actividades llevadas a cabo por la flota de bandera nacional para la captura de jurel, caballa, bonito, atún y barrilete (llevadas a cabo con redes de cerco). Entre las normas de uso de la zona de aprovechamiento directo, se menciona que:

- La pesca de mayor escala se encuentra prohibida, “a excepción de las embarcaciones de mayor escala nacional cuyos armadores cuenten con el permiso de pesca vigente y emitido previamente al establecimiento del ANP”. En consecuencia, esto implicaría que solo la flota nacional industrial para CHD puede operar en la zona de aprovechamiento directo de la reserva. Ello se basa en el hecho de que la reserva fue creada el 5 de junio del 2021 y que ninguno de los permisos de pesca otorgados antes de la creación del área a embarcaciones de mayor escala extranjeras ha mantenido su vigencia, ya que estos tienen una vigencia de un año renovable por tres meses⁴⁵. Por lo tanto, ninguna embarcación de bandera extranjera podría aducir contar con un derecho adquirido previo a la creación de la reserva que se encuentre vigente.
- Se indica que las actividades deberán garantizar los fines y objetivos del área, lo cual estará estrechamente relacionado a la implementación de las estrategias mencionadas anteriormente.
- La flota de mayor escala debe comunicar a la Jefatura de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca cuando ingrese al ANP.

4.3. PESCA DE MAYOR ESCALA EN LA RESERVA NACIONAL MAR TROPICAL DE GRAU

La Reserva Nacional Mar Tropical de Grau (RNMTG), fue establecida por el Estado peruano en abril del 2024, después de más de una década de negociaciones, principalmente debido a la falta de acuerdos entre el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas. La Reserva Nacional Mar Tropical de Grau (RNMTG) es crucial para la biodiversidad debido a varias razones. En primer lugar, por la confluencia de corrientes ya que la reserva está ubicada en una zona donde convergen la corriente fría de Humboldt y la corriente cálida del Pacífico Tropical. Esta mezcla de aguas crea una diversidad

45 Según el Memorando 00000489-2025-PRODUCE/DECHDI del 24 de marzo del 2025, “no existe embarcación pesquera de bandera extranjera que haya obtenido permiso de pesca “ininterrumpidamente”.

de hábitats que atraen a una gran variedad de especies marinas por lo que ha sido reconocida como un Hope Spot para la Conservación. También ha sido designada como una Zona Marina Especialmente Sensible en el marco de la Organización Marítima Internacional.

En la RNMTG se han identificado más de 1,000 especies, incluyendo peces, invertebrados, mamíferos marinos y aves. Recientemente, Hooker (2025) ha identificado 11 nuevas especies para la ciencia que habitan dentro de esta reserva. Ello muestra la necesidad de promover mayor investigación, especialmente porque es la única ANP en el Perú que protege ecosistemas del mar cálido tropical. Además de su importancia ecológica, la RNMTG tiene un valor cultural y social significativo, ya que beneficia a miles de personas dedicadas a la pesca artesanal y al turismo responsable. Aproximadamente 9,500 pescadores artesanales se benefician de la reserva, que les proporciona recursos pesqueros sostenibles. Y la reserva es hogar de 24 de las 35 principales especies desembarcadas por la flota pesquera artesanal peruana.

Esta área protegida comprende cuatro sectores o sub-áreas, de los cuales tres se encuentran dentro de las primeras cinco millas (Arrecifes de Punta Sal, Cabo Blanco-El Ñuro, Isla Foca) y uno fuera: el Banco de Máncora. Dichos sectores están distribuidos frente a la costa de las regiones de Piura y Tumbes al norte del Perú.

El análisis realizado por Artisonal (2024) sobre el esfuerzo pesquero realizado en el ámbito de la RNMTG entre los años 2022 y 2023, es decir, antes de que la Reserva fuese creada, concluyó que no se registró esfuerzo pesquero por la flota de mayor escala en las tres sub-áreas costeras, Punta Sal, Cabo Blanco-El Ñuro e Isla Foca de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau. Ello era de esperarse, ya que se encuentran dentro de las primeras cinco millas donde no se permite la pesca de mayor escala. Fuera de las cinco millas y frente al sector Punta Sal, se evidenció la mayor concentración del esfuerzo pesquero de la flota industrial que usa redes de arrastre de media agua para capturar merluza.

Pesca industrial merlucera

La flota de arrastre dedicada a la captura de merluza tiene presencia a partir de las 5 millas náuticas de la costa y al norte del paralelo 7°00.00S⁴⁶, y entre los años 2004 y 2014 reportaron lances entre los 30 y 457 metros de profundidad

⁴⁶ Numeral 5.3 del Art. 5 del Decreto Supremo N° 016-2003-PRODUCE.

(Barriga 2017). De una revisión simple de los resultados del estudio realizado por Barriga (2017), y la comparación con los límites geográficos del sector Banco de Máncora, estimamos que menos de 10 lances de pesca, de los 94,477 totales (menos del 0.0001%), se ubicaron dentro del polígono en la década estudiada.

En comunicación directa con representantes de este sector privado, además, se comprobó que la actividad dentro de dicho polígono es virtualmente inexistente debido a que la batimetría y geografía de su fondo marino resultan inapropiada. En consecuencia, si bien las embarcaciones de mayor escala dedicadas a la extracción de merluza podrían contar con derechos adquiridos, por la propia dinámica de la actividad, es altamente probable que el sector se mantenga mayoritariamente sin ocurrencia.

Pesca industrial anchovetera

De manera similar, la pesca de mayor escala de anchoveta es inexistente en el sector Banco de Máncora, y las zonas aledañas. Si bien las prospecciones acústicas para la evaluación de anchoveta suelen realizarse a partir del paralelo 3°30.00'S⁴⁷ como probable límite de norte de su distribución (aprox. latitud de Puerto Pizarro) (Castillo et al. 2025), los mayores índices de abundancia y la distribución espacial de las actividades pesqueras alcanzan la zona frente a Paíta, como límite norte⁴⁸, característica que se ha mantenido históricamente en la pesquería⁴⁹. En consecuencia, a pesar de que las embarcaciones puedan tener derechos adquiridos sobre la base del primer criterio empleado, la actividad no se llevará a cabo dentro del sector, por sus propias dinámicas y características.

Pesca industrial de cerco para Consumo Humano Directo (CHD)

Con respecto a la pesca industrial de cerco para CHD, el expediente señala que durante 2013 y 2017 se registraron 15 eventos de pesca industrial de cerco realizados por 11 embarcaciones de bandera peruana, de las cuales 9 tenían permisos para la extracción de anchoveta, sardina, jurel y caballa, mientras que 2 tenían permisos para extraer atún.

⁴⁷ Castillo, P. R., Bouchón, M., Vásquez, L., Cuadros, G., Grados, D., Valdez, C., & Pozada-Herrera, M. (2025). Behaviour and size distribution of anchoveta (*Engraulis ringens*) under El Niño 2023 in the Northern Humboldt Current System. *Scientia Marina*, 89(1), e097-e097.

⁴⁸ IMARPE. 2024. Informe: Situación del stock norte-centro de la anchoveta peruana (*Engraulis ringens*) al 10 de octubre

⁴⁹ IMARPE. Informes Especiales N° IM-115 y N° IM-122 de 1972 y 1974, respectivamente.

No se mencionan registros sobre embarcaciones atuneras de bandera extranjera. Sin embargo, a partir de una solicitud de acceso a la información pública, IMARPE⁵⁰ confirmó la existencia de flota industrial de bandera nacional y extranjera dedicada a la captura de atún de aleta amarilla (*Thunnus albacares*), barrilete (*Katsuwonus pelamis*) y atún patudo (*Thunnus obesus*).

IMARPE indicó que la flota nacional de cerco dedicada a dicha actividad cuenta con 16 embarcaciones con permiso vigente (al 12 de junio de 2024) y que también existía una flota industrial de embarcaciones de bandera extranjera con capacidad de acarreo menor a 363 TM, ambas flotas inscritas en el Registro Regional de Buques de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). Sobre la segunda, se registraron lances de pesca dentro del área correspondiente al sector Banco de Mánкора en los años 2010-2012, 2014-2017, 2020-2021 y 2023.

Por su parte, en la sub-área del Banco de Mánкора, Artisonal detectó sólo 3 embarcaciones industriales nacionales y 21 embarcaciones extranjeras abanderadas principalmente de Ecuador, que utilizan redes de cerco para la captura de atún (Artisonal, 2024). Las 3 embarcaciones atuneras de la flota industrial nacional que realizaron esfuerzo pesquero dentro del Banco de Mánкора: Costa del Sol, Eten Diez y Pisco. Estas acumularon un total de 851 horas de pesca, al interior del actual ámbito de la reserva, solo en el mes de julio de 2022

En el caso de la flota industrial extranjera, se identificaron 19 embarcaciones de Ecuador y 2 de Panamá, que usan redes de cerco para capturar atún principalmente entre los meses de marzo a julio. Sólo 3 embarcaciones ecuatorianas, Adria del Mar, Amada Isabel y Don Mario, representaron un total de 77% del esfuerzo acumulado entre 2022 y 2023. Al analizar el esfuerzo pesquero de todas las embarcaciones extranjeras, se observa que la zona de pesca dentro del Banco de Mánкора representó menos del 3 % de sus operaciones y en el caso de la nacional menos de 1%.

⁵⁰ A través del Oficio N° 558-2024-IMARPE/OGA.



Figura 4: Distribución del esfuerzo pesquero (horas) 2022-2023, según el tipo de flota pesquera dentro del polígono que representa el Banco de Máncora. Artisonal, 2024.

- **Regulaciones en torno a la pesca de mayor escala en el ámbito de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau**

Tres de los cuatro sectores de la RNMTG se encuentran enteramente dentro de las primeras cinco millas náuticas de la costa, área donde la pesca de mayor escala se encuentra prohibida por la legislación pesquera⁵¹. En el Expediente Técnico de la RNMTG, se aborda la existencia de la pesca industrial e incluso menciona que los sectores costeros se limitaron a las primeras cinco millas de la costa para, además de incluir una muestra representativa de los ecosistemas presentes, evitar la superposición con la pesca industrial de anchoveta y merluza. En la sección sobre Banco de Máncora, que se encuentra ubicado a partir de 20 millas de la costa aproximadamente, frente al litoral de Tumbes, el expediente menciona que se registraron embarcaciones industriales de pesca de arrastre, aunque no provee más información. El análisis sobre derechos adquiridos y los tipos de pesca de mayor escala existente dentro de la RNMTG, en consecuencia, son solo relevantes a este sector: Banco de Máncora.

El artículo 3 de la norma de creación de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau⁵², establece que “los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau son respetados y se ejercen en armonía con los

⁵¹ Ley N° 31749 y Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

⁵² Decreto Supremo N° 003-2024-MINAM.

objetivos y fines de su creación”. En la zonificación preliminar relativa al sector Banco de Máncora, se reconoce como actividad preexistente la pesca de mayor escala y se dispone que “las actividades a desarrollarse no deben afectar poblaciones de especies del monte submarino”. Basado en ello, es posible que se establezcan restricciones para el desarrollo de ciertas actividades de pesca en pro de la conservación de las poblaciones de especies de los montes submarinos. Asimismo, durante el proceso de elaboración del plan maestro se pueden incluir objetos de conservación como las poblaciones de ballenas jorobadas o tortugas, que requieran también ciertas medidas de manejo para reducir sus capturas incidentales. En esta misma línea, Artisonal recomienda evaluar los posibles impactos de las redes de cerco de la flota industrial tanto nacional como extranjera sobre la biodiversidad en el Banco de Máncora, con la finalidad de promover medidas para reducir su impacto.

En el caso de la Reserva Nacional Mar Pacífico Tropical de Grau, el Sernanp está aplicando el criterio de que, para reconocerse un derecho adquirido, previamente debe acreditarse haber realizado actividades al interior del ANP. Sobre el particular, el 7 de marzo del 2025 solicitamos a Sernanp el listado de derechos preexistente al interior de dicha ANP⁵³, y el 21 de marzo respondió indicando que aún no cuenta con dicho listado, pero que en el marco del proceso de elaboración del Plan Maestro, “se viene invitando a todos los actores que se encuentran involucrados en la RNMTG, teniendo como uno de sus principales puntos, la identificación de asociaciones o gremios de armadores que a su vez cuenten con alguna acreditación que avale la preexistencia de sus actividades al interior de los polígonos que conforman el ANP”.

Siguiendo los criterios que viene usando el Sernanp, para que se considere que una embarcación cuenta con un derecho adquirido, tendría que contar con un permiso de pesca emitido antes del 26 de abril de 2024 y que se haya mantenido vigente de manera ininterrumpida. En este sentido, debido al plazo de vigencia máximo de un año de los permisos de pesca de bandera extranjera, todos los derechos adquiridos habrían caducado el 26 de abril de 2025 y, en consecuencia, la actividad ejercida por parte de ese grupo de embarcaciones debería entenderse como prohibida de manera definitiva en la RNMTG.

⁵³ Este requerimiento también se lo formulamos al Produce. Mediante Carta N° 801-2025-PRODUCE/FUN.RES.ACC-INF del 19 de marzo del 2025, respondió la solicitud indicando que los permisos para “realizar actividad extractiva se otorgan en el ámbito marítimo nacional y no para una jurisdicción en específico, por lo que no se cuenta con el listado requerido”.

5. FISCALIZACIÓN DE LA PESCA DE MAYOR ESCALA EN ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS

Las principales entidades que ejercen competencias de fiscalización sobre el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos por embarcaciones de mayor escala al interior de áreas marinas protegidas son el Sernanp, la Dicapi y el Produce (ver cuadro 4). No incluimos a los gobiernos regionales, porque su competencia se limita a la fiscalización de la pesca artesanal.

Cuadro 4: Principales entidades responsables de la fiscalización de la pesca de mayor escala (continúa en página siguiente)

Entidades	Funciones de fiscalización	Base legal del régimen de infracciones y sanciones
PRODUCE	Tiene a su cargo la fiscalización de la pesca de mayor escala. No solo realiza su función en tierra (desembarcaderos pesqueros, carreteras, terminal pesquero, etc), sino que también realiza algunos operativos en el medio acuático y lleva a cabo acciones de fiscalización de forma remota mediante su Centro de Control del Sistema de Seguimiento Satelital (Sisesat).	- Reglamento de la Ley General de Pesca (D.S. 012-2001-PE) - Reglamento de Fiscalización y Sanción de actividades pesqueras y acuícolas (D.S 017-2017-PRODUCE).
DICAPI	Ejerce el rol de policía marítima y fiscaliza que las actividades que se desarrollan en el medio acuático no pongan en riesgo la seguridad y vida de las personas ni supongan una afectación para la calidad del medio acuático. Tienen la función de reprimir las actividades ilícitas que se produzcan en el medio marino y realizar una vigilancia del tráfico de embarcaciones en el medio marino. ⁵⁴	Reglamento del Decreto Legislativo 1147 que regula el fortalecimiento de la Dicapi, aprobado por Decreto Supremo 015-2014-DE.

⁵⁴ Artículo 5 del Decreto Legislativo 1147 que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en la competencia de la Autoridad Marítima Nacional, Dicapi.

Cuadro 4: Principales entidades responsables de la fiscalización de la pesca de mayor escala (proviene de la página anterior)

Entidades	Funciones de fiscalización	Base legal del régimen de infracciones y sanciones
SERNANP	Fiscaliza que las actividades que se realizan en las áreas marinas protegidas guarden armonía con los objetivos de creación del área. Al interior de las áreas marinas protegidas en el Perú, el Sernanp tiene a su cargo la función de fiscalizar que el aprovechamiento de los recursos naturales se realice de forma sostenible y en cumplimiento con los instrumentos de gestión del área aprobados por el Sernanp. ⁵⁵	- Reglamento de la LANP (D.S 038-2001-AG) - Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las ANP de Administración Nacional (D.S 002-2022-MINAM).

Existen formas tradicionales de fiscalización consistentes en realizar labores de vigilancia marítima en el mar, lo cual involucra contar con una alta logística (patrulleras rápidas, combustible, personal guardacostas, etc). Sin embargo, también existen formas de fiscalización que se realizan con el empleo de la tecnología (drones, imágenes satelitales, etc), y donde el monitoreo a las embarcaciones se realiza en tiempo real.

Debido a la distancia en la que se realiza la pesca de mayor escala de la costa, y a las limitaciones logísticas para realizar patrullajes, la vigilancia de las actividades marítimas en las ANP se realiza principalmente de manera remota a través de las distintas plataformas mencionadas en el Cuadro 5. Las labores de fiscalización remota que realiza PRODUCE se dan a través del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) y por la DICAPI, mediante el Sistema de Identificación y Monitoreo del Tráfico Acuático (SIMTRAC). La Dicapi no solo utiliza el SIMTRAC, sino que también emplea la tecnología emblema del Produce, ya que la Comandancia de Operaciones Guardacostas posee un repetidor del Sisesat, bajo la administración del Produce. La distinción entre estas plataformas, y el grado en que se emplean es de suma importancia, porque los resultados de sus análisis pueden variar significativamente.

⁵⁵ Artículos 8 y 22 de la Ley de 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Cuadro 5. Sistemas usados como fuente de información para detectar actividades pesqueras de mayor escala en ANP del Perú

Sistemas de monitoreo	Descripción
Sistema de Seguimiento Satelital para embarcaciones pesqueras (SISESAT)	Es el sistema oficial de seguimiento y control de embarcaciones del Produce. Está reglamentado por el Decreto Supremo 001-2014-PRODUCE.
Sistema de Identificación y Monitoreo del Tráfico Acuático (SIMTRAC)	SIMTRAC emplea un servicio contratado por la Autoridad Marítima Nacional, el cual es alimentado por diversos componentes, tales como el Sistema de Identificación Automático (AIS o SIA en inglés), el Sistema de Identificación por GPS (SIG antes conocido como el Sistema de Seguimiento Satelital - SISESAT), el Sistema de Información de Posición y Seguridad en el Dominio Marítimo del Perú (SHIPREP), el Sistema de Avistajes en la Mar (SIAMAR) y el Sistema de Información de Movimiento de Naves (SIMÓN); asimismo, incluirá en corto plazo el Sistema de Identificación de Largo Alcance (LRIT), Sistema Radárico de Costa (SISRAC) y el Sistema de Identificación Automática Satelital (AIS-S). Esto permite visualizar en una sola pantalla la información que brindan los sistemas antes mencionados (Von Schierenbeck, 2020). La plataforma THEMIS, es un componente del sistema SIMTRAC de la Marina de Guerra del Perú. Este sistema recibe información a través de distintas fuentes, incluyendo el SISESAT, AIS, radares, datos satelitales, entre otros.
Sistemas independientes	Entre los más importantes, se encuentran: i) Skylight, una plataforma de software basada en inteligencia artificial, desarrollada por Allen Institute for AI (“AI2”) empleada para detectar actividades de pesca ilegal no declarada y no reglamentada (INDNR); y ii) Global Fishing Watch, un sistema que emplea, principalmente, datos satelitales e inteligencia artificial para identificar embarcaciones, y dar seguimiento a sus movimientos en el mar.

El numeral 2 del artículo 76 de la Ley General de Pesca tipificaba como una infracción “pescar en áreas reservadas o prohibidas”, haciendo referencia esta última a las áreas naturales protegidas. Atendiendo a dicha prohibición es que el Produce impuso sanciones contra titulares de embarcaciones de mayor escala por pescar al interior de áreas naturales protegidas y/o por presentar velocidades de pesca menores a dos nudos, y rumbo no constante por un periodo mayor a una (1) hora en áreas naturales protegidas. Sin embargo, con la reciente modificación del Reglamento de la Ley General de Pesca y el Reglamento de Fiscalización y Sanción de Actividades Pesqueras y Acuícolas⁵⁶, esas dos conductas dejaron de estar tipificadas como infracciones sancionables por el Produce. Esto no quiere decir que Produce haya dejado de tener competencia y capacidad para fiscalizar y sancionar a las embarcaciones de mayor escala que infringen la normativa pesquera dentro de ANP (p. ej. por incumplimiento de vedas, tallas mínimas, o captura de especies prohibidas), solo que ya no tiene infracciones definidas para sancionar el incumplimiento de la prohibición de realizar pesca de mayor escala dentro de ANP, o por contravenir la zonificación o normas de uso establecidas en el Plan Maestro de un ANP.

De la revisión de las normas relacionadas al régimen de fiscalización y sanción del Sernanp, observamos que son dos tipos infractores que se usan cuando se detecta que una embarcación ha realizado pesca de mayor escala en un ANP (ver cuadro 6).

Cuadro 6: Tipificaciones administrativas usadas para sancionar la pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas

Autoridad	Tipificación administrativa	Marco legal
SERNANP	1.6 Emplear equipos, herramientas, maquinarias y/o prácticas para el desarrollo de actividades ilícitas al interior de ANP.	Cuadro de tipificación de infracciones del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las Áreas Naturales, aprobado por Decreto Supremo 002-2022-MINAM
	1.8 Ingresar a zonas en donde se señale la prohibición de ingreso al interior de las ANP y/o no cuenten con la autorización respectiva.	

⁵⁶ Aprobada por Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE (publicada el 13 de abril del 2025).

5.1. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA FISCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE PESCA DE MAYOR ESCALA EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

- **Acceso del Sernanp a la información proveniente del Sistema de Seguimiento Satelital (Sisesat) del Produce y del Sistema de Identificación y Monitoreo del Tráfico Acuático (SIMTRAC)**

El Sistema de Seguimiento Satelital (Sisesat), administrado por el Produce, es una importante herramienta de gestión pesquera que permite el seguimiento y monitoreo satelital a tiempo real de las embarcaciones pesqueras extranjeras y nacionales y que registra información clave para la fiscalización pesquera, como los recorridos, geoposicionamiento, velocidades y rumbo de las embarcaciones, etc. Sin embargo, el Sernanp no tiene acceso al SISESAT, y resulta clave y urgente que pueda acceder a la misma ya que es la forma más eficiente de realizar la fiscalización de las embarcaciones de mayor escala en ANP.

Al respecto, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE establece que “el Produce proporcionará al Sernanp información obtenida del Sisesat, así como las herramientas de seguimiento, control y vigilancia necesarias para el ejercicio de las competencias en materia de fiscalización y sanción del ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, de conformidad con la normativa vigente”. Sobre el particular, consideramos que además de proveerle la información al Sernanp, resulta importante que el Produce le dé acceso al Sisesat a dicha institución, al igual como lo hace con la Dicapi.

Ello debería implementarse sobre la base del mandato de colaboración interinstitucional previsto en el artículo 87 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General y siguiendo el ejemplo de la colaboración entre Sernanp y la DICAPI. DICAPI a través de su central de monitoreo del tráfico de embarcaciones, ha colaborado con la provisión de información sobre las velocidades de navegación de las embarcaciones pesqueras al interior de las ANP.

Esta colaboración con DICAPI ha permitido que el Sernanp identifique a 18 embarcaciones que ingresaron a la Reserva Nacional Dorsal de Nasca y navegaron con velocidades menores a dos nudos (2.4 millas por hora / 3.8

kilómetros por hora)⁵⁷. A partir de ello, en el 2024 Sernanp elaboró y envió un reporte a Produce para que tome las acciones pertinentes⁵⁸. Cabe resaltar que antes de la aprobación del Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE (13 de abril del 2025), la normativa pesquera calificaba como infracción, que la embarcación haya navegado a una velocidad menor a los 2 nudos; en un rumbo no constante mayor a 1 hora al interior de ANP⁵⁹.

Dicho reporte fue enviado a Produce para su revisión y, a partir de ello la Dirección de Supervisión y Fiscalización del Produce concluyó que 3 embarcaciones pesqueras extranjeras atuneras habrían navegado con una velocidad menor a 2 nudos y rumbo no constante mayor a 1 hora dentro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, por lo cual habrían incurrido en la presunta comisión de la infracción antes mencionada⁶⁰. Sobre el particular, cabe precisar que, si bien con la aprobación del Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE, esta entidad ya no tramitaría nuevos procedimientos administrativos sancionadores por realizar actividad pesquera dentro de áreas naturales protegidas, conforme lo dispone la única disposición complementaria de dicha norma, los procedimientos administrativos sancionadores en trámite en el Produce, continuarían rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados, salvo que los administrados se acojan a la retroactividad benigna por considerar esta nueva disposición normativa más favorable.

Sernanp no cuenta con una tecnología propia para realizar labores de fiscalización, ya que no tiene acceso directo a ninguno de los medios tecnológicos oficiales con los que cuenta el Produce y la Dicapi. En ese contexto, se sugiere que, así como la Dicapi cuenta con un repetidor del Sisesat administrado por el Produce, para realizar sus labores de monitoreo; también se le habilite al Sernanp un repetidor del Sisesat y se le dé acceso directo a la plataforma Themis que maneja Dicapi, a fin de que esta entidad pueda ejercer de forma eficiente sus labores de fiscalización. Esta medida fortalecería la capacidad de fiscalización del Sernanp respecto a la prohibición de la pesca de mayor escala al interior de las ANP, más aún ahora que desde julio de 2024 la normativa pesquera⁶¹ dispone que “el proveedor satelital debe enviar un

⁵⁷ Un nudo es una unidad de medida que se utiliza para medir la velocidad en la navegación marítima o aérea. Un nudo equivale a 1.2 millas náuticas por hora. Una milla náutica equivale a 1.852 kilómetros.

⁵⁸ Oficio 494-2024-SERNANP/DGANP-SGD.

⁵⁹ Ello según el numeral 21 del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo 012-2001-PE.

⁶⁰ Informe 41-2024-JLOAYZA del 5 de agosto del 2024.

⁶¹ Anexo 2 “Especificaciones Técnicas Mínimas” del Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital para Embarcaciones Pesqueras (Sisesat), aprobado por Decreto Supremo 001-2014-

mensaje de alerta de manera automática a la embarcación pesquera en el instante que ingresa a un ANP, además de emitir una alerta visual y/o sonora que permitan al capitán y/o patrón de la embarcación pesquera, tomar conocimiento”.

- **Inclusión de un nuevo tipo infractor en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del SERNANP relacionado a la pesca de mayor escala dentro de áreas naturales protegidas**

Las infracciones que contempla el Sernanp y que vienen siendo utilizadas para sancionar la pesca de mayor escala en áreas marinas protegidas son dos:

“1.6 Emplear equipos, herramientas, maquinarias y/o prácticas para el desarrollo de actividades ilícitas al interior de ANP.

1.8 Ingresar a zonas en donde se señale la prohibición de ingreso al interior de las ANP y/o no cuenten con la autorización respectiva.”

Ambas infracciones son genéricas y no precisas en torno a la prohibición de la pesca de mayor escala dentro de las ANP. Además de ello, la tipificación de infracciones del Sernanp precisa que estas infracciones son aplicables cuando se trata de una afectación a la flora y fauna silvestre o al recurso paisaje en ANP, lo cual complejiza la labor del órgano instructor pues debe probar y acreditar el nexo causal entre la actividad pesquera y la afectación a la fauna silvestre.

En ese sentido, se sugiere al Minam modificar el Cuadro de Tipificación de Infracciones del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las ANP⁶² y ubicar las referidas infracciones en el acápite N° 4 cuyo título es “Infracciones relacionadas al Aprovechamiento de Recursos Naturales y Paisaje al interior de las ANP”.

Asimismo, a fin de que exista cobertura legal y base jurídica sólida en la labor de tipificación de infracciones, se recomienda al Minam modificar el Cuadro de Tipificación de Infracciones del Decreto Supremo 002-2022-MINAM e incorporar una nueva infracción administrativa vinculada de forma expresa a la prohibición de realizar pesca de mayor escala dentro de ANP. Se sugiere el siguiente tipo infractor:

PRODUCE y modificado mediante Resolución Ministerial 282-2024-PRODUCE del 12 de julio de 2024.

⁶² Aprobado por Decreto Supremo 002-2022-MINAM.

*Realizar pesca de mayor escala dentro de áreas naturales protegidas, salvo que se cuente con un derecho adquirido reconocido expresamente y como tal por el Estado*⁶³.

Ello permitiría que, al igual como existe en el Decreto Supremo 002-2022-MINAM una tipificación expresa que sanciona la extracción no autorizada de recursos forestales al interior de ANP (códigos 1.9 y 4.2), también exista una tipificación expresa que sancione la extracción de recursos hidrobiológicos dentro de ANP por parte de embarcaciones de mayor escala, infracción que, además, se establecería en aplicación del principio de legalidad y tipicidad y tendría la respectiva cobertura y base legal dada por el Literal b) del artículo 21, Literal f) del artículo 22 y artículo 27 de la LANP, así como el numeral 5 del artículo 112 del Reglamento de la Ley de ANP. Recomendamos también elevar a rango de ley la prohibición de pesca de mayor escala en ANP para evitar cuestionamientos respecto al principio de legalidad.

Asimismo, se recomienda incluir otro tipo infractor que permita sancionar ante casos en que se usen artes de pesca no permitidos o se realice actividad pesquera en zonas no permitidas por el Plan Maestro y la zonificación del área:

Realizar pesca con artes y métodos de pesca prohibidos y/o en zonas no permitidas por la zonificación y el Plan Maestro.

Es urgente que desde el Ministerio del Ambiente se asuma liderazgo respecto a estas propuestas y se dé una adecuada cobertura legal para sancionar las actividades de pesca ilegal al interior de ANP, ya que con la aprobación del Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE, Produce dejó de ser competente para iniciar nuevos procedimientos administrativos sancionadores por realizar pesca de mayor escala dentro de las ANP y la única entidad que podría hacerlo sería el Sernanp.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Sobre la prohibición de la pesca de mayor escala en Áreas Naturales Protegidas

En el Perú, la pesca de mayor escala se encuentra prohibida en áreas naturales protegidas por el Reglamento de la Ley de ANP y en las primeras cinco millas por la Ley General de Pesca. Organizaciones como Oceana abogan por que se respete esta prohibición. La industria, por otro lado, plantea que debería

⁶³ La base legal sería el Literal b) del artículo 21, Literal f) del artículo 22 y artículo 27 de la LANP, así como el numeral 5 del artículo 112 del Reglamento de la Ley de ANP.

permitirse la pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas fuera de las cinco millas.

Concluimos que la prohibición de la pesca de mayor escala, bajo el marco legal actual cumple con todos los requerimientos de legalidad. Actualmente, hay dos procesos constitucionales en curso, que establecerán precedentes legales y seguirán nutriendo el debate jurídico y técnico.

Asimismo, existen proyectos de ley presentados ante el Congreso de la República que, de ser debatidos, serán el espacio para la discusión respecto a si debería mantenerse una prohibición general y elevarse a nivel de ley, o si debería permitirse la actividad si es que IMARPE y el Sernanp consideran que la actividad es compatible según el tipo de pesquería y los objetivos de conservación del ANP. La decisión que sea tomada tendrá implicancias de distinta índole. Por un lado, la prohibición general generará mayor oposición ante la creación de áreas marinas protegidas en el futuro. Por otro lado, permitir la pesca de mayor escala, contravendría el principio de no regresión, y podría afectar el cumplimiento de metas internacionales para la conservación de la biodiversidad y las oportunidades para financiar la gestión de estas áreas. Consideramos clave que al tomar decisiones sobre las regulaciones de pesca de mayor escala en ANP se aplique el principio precautorio, y que la falta de información científica no sea usada como argumento para permitir actividades cuando no se tenga certeza sobre su potencial impacto.

Recomendamos:

- Realizar investigaciones lideradas por Imarpe respecto a la pesca de mayor escala que se realiza actualmente al amparo del reconocimiento de los derechos adquiridos, para asegurar que no se comprometan los objetivos de conservación de las ANP.
- Reglamentar la figura de zonas de reserva pesquera considerada en la legislación pesquera, con la finalidad de que el sector pesquero también pueda establecer medidas de conservación basadas en áreas, que no necesariamente constituyan áreas naturales protegidas.
- Brindar aportes para que se revisen los umbrales y definiciones utilizados por organizaciones internacionales como la UICN, respecto a cómo se clasifica la pesca industrial, para asegurar que sean aplicables a realidades como la del mar peruano.

Clarificación normativa

Existe una aparente contradicción entre la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y la Ley de Áreas Naturales Protegidas en cuanto al tratamiento de los derechos adquiridos. La primera establece que los derechos adquiridos no pueden ser afectados, mientras que la segunda dispone que deben ser compatibles con los fines para los cuales fueron creadas las ANP y que es posible imponer limitaciones adicionales para su ejercicio. Hay diferentes interpretaciones por parte de las autoridades competentes (PRODUCE y SERNANP) respecto a si los permisos de pesca constituyen derechos adquiridos. Esta falta de claridad jurídica no contribuye ni a la gestión efectiva de las ANP ni a la inversión pesquera.

Recomendamos:

- En caso se consideren a los permisos de pesca como derechos adquiridos, se sugiere aprobar lineamientos que definan los criterios, condiciones y procedimientos para el reconocimiento de un derecho adquirido, proporcionando mayor certeza y seguridad jurídica. La falta de uniformidad en la acreditación de derechos adquiridos genera incertidumbre y dificulta la fiscalización. Lineamientos claros proporcionarán mayor certeza y seguridad jurídica, facilitando la identificación de embarcaciones que tienen derechos adquiridos y asegurando que su ejercicio sea compatible con los objetivos de conservación.

Colaboración efectiva entre autoridades

Una de las razones por las que hay tan poca claridad y comunicación entre Sernanp y Produce, respecto al tratamiento de la pesca de mayor escala en nuestras áreas naturales protegidas, es el resultado de que la evolución de nuestro sistema de áreas naturales protegidas y la mayor inversión en temas de conservación ha sido sesgada hacia ecosistemas terrestres.

En primer lugar, tenemos menos ANP marinas que terrestres. Hasta inicios de la década de los 2000, el reto relacionado a la gestión de la conservación marina y la pesca de mayor escala solo estaban presentes en un ANP: la Reserva Nacional de Paracas. Es decir, hay menos experiencia y capacidades para afrontar la gestión de AMP que cuando se le compara con las ANP en ecosistemas terrestres.

En segundo lugar, el tratamiento diferenciado de la fauna silvestre y los recursos hidrobiológicos ha llevado a que la fauna silvestre sea vista por el sector

agricultura y los recursos hidrobiológicos por el sector pesca. La gran diferencia es que la gestión de nuestras áreas naturales protegidas ha estado vinculada institucionalmente al sector agricultura hasta la creación en 2008 del Ministerio del Ambiente. La gestión de los bosques y las tierras agrícolas, se han gestionado por décadas, por diferentes oficinas, pero dentro del mismo ministerio. Con la excepción de los años en los que existió el Ministerio de Agricultura y Pesquería, ello no ocurrió con el sector pesquero.

Ello ha llevado a una separación histórica y poca colaboración efectiva entre las autoridades encargadas de la gestión de las áreas naturales protegidas y la autoridad competente para el ordenamiento de los recursos hidrobiológicos en el mar peruano. Como muestra de la poca coordinación interinstitucional entre el PRODUCE y la autoridad de áreas naturales protegidas, resalta que recién en el año 2020, la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción, solicita al SERNANP que se aclare si es que la Reserva Nacional de Paracas es una zona prohibida para la pesca de mayor escala⁶⁴. Asimismo, ese mismo año, la Viceministra de Pesca le solicita al Jefe del Sernanp, que precise cómo debe proceder PRODUCE para acreditar la relación de derechos preexistentes que pueden realizar pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas⁶⁵. En los últimos años, se observa mayores niveles de colaboración entre Sernanp y Produce, tendencia que debe ser fortalecida.

Recomendamos:

- Fortalecer la colaboración entre autoridades para la gestión de las áreas marinas protegidas. Una alternativa sería crear un Grupo de Trabajo Especializado en el seno de la Comisión multisectorial de gestión ambiental del medio marino – costero (COMUMA)⁶⁶. Esta Comisión de naturaleza permanente está presidida por el Ministerio del Ambiente y tiene como objeto la coordinación, articulación y monitoreo de la gestión ambiental en el medio marino-costero.
- Acceso y capacitación al Sernanp a sistemas de monitoreo satelital como el SISESAT de PRODUCE y la plataforma Themis que utiliza la Dicapi. Ello permitirá al SERNANP realizar una fiscalización más eficiente y en tiempo real de las embarcaciones de mayor escala que operan dentro de las ANP.

⁶⁴ Oficio 178-2020-PRODUCE/DGSFS-PA.

⁶⁵ Oficio 495-2020-PRODUCE/DVPA.

⁶⁶ Creada mediante el Decreto Supremo N° 096-2013-PCM, refrendando por nueve sectores, de conformidad con el numeral 3 del artículo 6 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Mejorar los tipos infractores relacionados a la pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas

Se deben establecer tipos infractores claros y específicos relacionados con la pesca de mayor escala en las ANP. Ello se vuelve urgente con la reciente aprobación del Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE, bajo el cual Produce dejó de ser competente para iniciar nuevos procedimientos administrativos sancionadores por realizar pesca de mayor escala dentro de las ANP y la única entidad que podría hacerlo sería el Sernanp.

Recomendamos:

- Elevar a nivel de Ley la prohibición de pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas. De considerarse que pueden darse casos en los que las actividades sean compatibles, incluir una salvedad o excepción para que de contar con el aval de Imarpe y la combatibilidad dada por el Sernanp, la actividad se permita siguiendo condiciones que se establezcan en el Plan Maestro.
- Incluir una nueva infracción específica en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las ANP, que sancione expresamente la pesca de mayor escala dentro de las ANP. Una tipificación específica proporcionará una base jurídica sólida y asegurará la vigencia de los principios de legalidad y tipicidad en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR-ARAKAKI, R. (2021). Población del lobo fino *Arctocephalus australis* en la costa peruana en el periodo 2016-2019. *Boletín Instituto del Mar del Perú*, 36(1), 188-204.
- ARIAS-SCHREIBER, M. (2000). Los lobos marinos y su relación con la abundancia de la anchoveta peruana durante 1979 - 2000. *Boletín Instituto Del Mar Del Perú*, 19(1-2), 133–138.
- ARTISONAL. (2024a). Informe de actividad pesquera Reserva Nacional Mar Tropical de Grau. ARTISONAL-CI-001-2024. 1 de enero 2022 – 1 de enero 2024.
- ARTISONAL. (2024b). Informe de actividad pesquera Reserva Nacional Dorsal de Nasca. ARTISONAL-CI-002-2024.

- AVENDAÑO, Jorge; AVENDAÑO, Francisco (2017). Derechos reales. Lima, Fondo Editorial de la Pontifica Universidad Católica del Perú.
- BARNOSKY, A., MATZKE, N., TOMIYA, S. et al. Has the Earth's sixth mass extinction already arrived?. *Nature* 471, 51–57 (2011). Disponible en:
- BARRIGA RIVERA, E. (2017). Variación en los patrones de distribución y abundancia de merluza (*Merluccius gayi peruanus* Ginsburg, 1954) frente a la costa norte de Perú (2004-2014). Tesis para obtener el grado de Máster en Recursos Acuáticos. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. 90p.
- BACHE, S. J. (2003). Bycatch mitigation tools: selecting fisheries, setting limits, and modifying gear. *Ocean & Coastal Management*, 46(1-2), 103-125.
- BARBRAUD, C., BERTRAND, A., BOUCHÓN, M., CHAIGNEAU, A., DELORD, K., DEMARCQ, H., & BERTRAND, S. (2018). Density dependence, prey accessibility and prey depletion by fisheries drive Peruvian seabird population dynamics. *Ecography*, 41(7), 1092-1102.
- BERTRAND, S., JOO, R., ARBULU SMET, C., TREMBLAY, Y., BARBRAUD, C., & WEIMERSKIRCH, H. (2012). Local depletion by a fishery can affect seabird foraging. *Journal of Applied Ecology*, 49(5), 1168-1177.
- CARRERE, M. (2021, 30 marzo). *Latinoamérica: ¿Quiénes cumplieron y quiénes no con el compromiso de proteger el 10 % de sus mares?* Mongabay Latam. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2021/03/latinoamerica-quienes-cumplieron-y-quienes-no-con-el-compromiso-de-proteger-el-10-de-sus-mares/>
- CASTILLO, P. R., BOUCHÓN, M., VÁSQUEZ, L., CUADROS, G., GRADOS, D., VALDEZ, C., & POZADA-HERRERA, M. (2025). Behaviour and size distribution of anchoveta (*Engraulis ringens*) under El Niño 2023 in the Northern Humboldt Current System. *Scientia Marina*, 89(1), e097-e097.
- CEBALLES, A. & PALACIOS, M. (2023). Programa privado de observadores. Pesquería de anchoveta para consumo humano indirecto – CHI. Stock centro-norte, Temporada 2023-II. Cedepesca, 31pp.

- CHIRINOS, Carlos; RUIZ, Manuel (2002). Concesiones sobre recursos naturales: una oportunidad para la gestión privada. SPDA, Lima.
- DAVIES, B. F., HOLMES, L., BICKNELL, A., ATTRILL, M. J., & SHEEHAN, E. V. (2022). A decade implementing ecosystem approach to fisheries management improves diversity of taxa and traits within a marine protected area in the UK. *Diversity and Distributions*, 28(1), 173-188.
- EGUIGUREN, Francisco (19 de marzo del 2025). Entrevista realizada por LP Derecho. ¿Zonas protegidas o permiso para pescar? El caso de la Dorsal de Nasca. Disponible en: <https://lpderecho.pe/entrevista-en-vivo-zonas-protegidas-permiso-para-pescar-caso-dorsal-nasca/>
- FERREYROS, Eduardo (2025a). Reserva si, pesca también. Disponible en:
- FERREYROS, Eduardo (2025b). Entre Pisco y Nasca. Disponible en: <https://snp.org.pe/public-entre-pisco-y-nasca/>
- GRANDEZ, Percy (2024). Régimen jurídico del daño ambiental. Prevención, reparación y gestión de riesgos. Lima, Palestra editores.
- HALL, M., GILMAN, E., MINAMI, H., MITUHASI, T., & CARRUTHERS, E. (2017). Mitigating bycatch in tuna fisheries. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 27, 881-908
- HECK, Carmen (2021). Análisis de las respuestas del SERNANP a las observaciones de Oceana al proyecto de Decreto Supremo que establecería la Reserva Nacional Dorsal de Nasca. Oceana. <https://peru.oceana.org/blog/analisis-de-las-respuestas-del-sernanp-las-observaciones-de-oceana-al-proyecto-de-decreto/>
- HOOKE, Yuri (2025). Once nuevos registros para Perú de peces asociados a fondos rocosos. *Boletín Instituto Del Mar Del Perú*, 40(1), e429. <https://doi.org/10.53554/boletin.v40i1.429>
- INGA BARRETO, C.E., ORDINOLA ZAPATA, E. (2002). Desembarques pesqueros en el litoral del departamento de Tumbes. 1996-2001. *Inf. Prog. Inst. Mar Peru* 159, 3-22.
- KAPLAN, D. M., BACH, P., BONHOMMEAU, S., CHASSOT, E., CHAVANCE, P., DAGORN, L., ... & SIBERT, J. (2013). The true challenge of giant marine reserves. *Science*, 340(6134), 810-811.

LÓPEZ, Fernando (2024) *Régimen de áreas naturales protegidas e hidrocarburos en Perú*. Lima, SPDA.

MCDONALD, G., BONE, J., COSTELLO, C., ENGLANDER, G., & RAYNOR, J. (2024). Global expansion of marine protected areas and the redistribution of fishing effort. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 121(29), e2400592121.

LUCAS, S., & BERGGREN, P. (2023). A systematic review of sensory deterrents for bycatch mitigation of marine megafauna. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 33(1), 1-33

MCSHANE, T. O., HIRSCH, P. D., TRUNG, T. C., SONGORWA, A. N., KINZIG, A., MONTEFERRI, B., MUTEKANGA, D., VAN THANG, H., DAMMERT, J.L., PULGAR-VIDAL, M., WELCH-DEVINE, M., BROSIUS, P., COPPOLILLO, P., & O'CONNOR, S. (2011). Hard choices: Making trade-offs between biodiversity conservation and human well-being. *Biological Conservation*, 144(3), 966-972. [https://doi.org/10.1016/j.biocon.2010.04.038\[1\]\(https://www.scrip.org/reference/referencespapers?referenceid=3144581\)](https://doi.org/10.1016/j.biocon.2010.04.038[1](https://www.scrip.org/reference/referencespapers?referenceid=3144581))

MONTEFERRI, B. (2008). Áreas Naturales Protegidas: los efectos jurídicos de su establecimiento sobre predios de propiedad privada. *Revista De Derecho Administrativo*, (6), 338-361. Disponible en:

MONTEFERRI, B., & SOLANO, P. (2009). Áreas de Conservación Regionales y Áreas de Conservación Municipales: Propuestas para su consolidación. *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)*

MURUA, J., FERARIOS, J. M., GRANDE, M., ONANDIA, I., RUIZ, J., ZUDAIRE, I., & MORENO, G. (2021). Developing solutions to increase survival rates of vulnerable bycatch species in tuna purse seiner FAD fisheries. In: *IOTC-2nd ad hoc Working Group on FADs. IOTC-2021-WGFAD02-11_rev1*, Online.

O'LEARY, B. C., BAN, N. C., FERNANDEZ, M., FRIEDLANDER, A. M., GARCÍA-BORBOROGLU, P., GOLBUU, Y., ... & ROBERTS, C. M. (2018). Addressing criticisms of large-scale marine protected areas. *Bioscience*, 68(5), 359-370.

- PALOMARES, M.L.D., FROESE, R., DERRICK, B., MEEUWIG, J.J., NÖEL, S.-L., TSUI, G., WORONIAK, J., ZELLER, D., & PAULY, D. (2020). Fishery biomass trends of exploited fish populations in marine ecoregions, climatic zones and ocean basins. *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, 243, 106896. <https://doi.org/10.1016/j.ecss.2020.106896>
- PIANA, R.P., DEL AGUILA, J. AND TANG, M., 2003. Experiencias de manejo de paiche en cuatro comunidades de la Reserva Nacional Pacaya Samiria. *Seminario Taller Internacional de Manejo de Paiche o Pirarucu. ILAP-WWF*.
- PRODUCE. (2025). Memorando 00000489-2025-PRODUCE/DECHDI del 24 de marzo del 2025.
- RIVADENEYRA, S., AGUILAR, R. (2022) Poblaciones de lobos marinos del Perú: tendencia poblacional de lobos marinos entre 1953 y 2022. Instituto del Mar del Perú, Oficina de Depredadores Superiores. Accedido en: www.imarpe.gob.pe/imarpe/archivos/reportes/imarpe_reporte_poblaciones_lobos_marinos_1.pdf
- RIVADENEYRA-VILLAFUERTE, S., & ROMÁN-AMANCIO, G. (2022). Depredadores tope en la pesquería industrial de anchoveta entre los años 2015 y 2019. *Bol Inst Mar Perú* 37(1), 91-112.
- SALAZAR, C. (2018). Impacto ecosistémico de las artes de pesca artesanal peruana: propuestas de investigación tecnológicas y manejo pesquero. Tesis para obtener el grado académico de magíster en Recursos Acuáticos. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Disponible en <https://hdl.handle.net/20.500.12672/10469>
- SERNANP. (2021). Expediente de creación de Dorsal de Nasca. Lima, SERNANP.
- SOLANO, Pedro. (2005). La Esperanza es Verde. Áreas Naturales Protegidas en el Perú. Lima, SPDA.
- SOLANO, Pedro. (2020). ¿Qué es un Parque Nacional? El ABC de las áreas naturales protegidas en el Perú. Lima: WCS.
- SOCIEDAD Nacional de Pesquería. (2025). Ayuda memoria - Pesca Industrial en la Reserva Nacional de Paracas. Documento de trabajo.

SOCIEDAD Peruana de Derecho Ambiental. (2021). Análisis en torno al establecimiento de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca. Opinión legal. Lima, SPDA.

SOCIEDAD Peruana de Derecho Ambiental - SPDA (2004). Manual Explicativo de la Ley No. 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas. Lima, SPDA.

TAM MÁLAGA, J., BLASKOVIC' HUAYTA, V., GOYA SUEYOSHI, E., BOUCHON CORRALES, M., TAYLOR, M., OLIVEROS RAMOS, R., GUEVARA CARRASCO, R., & PURCA CUICAPUSA, S. (2010). Relación entre anchoveta y otros componentes del ecosistema. *Boletín Instituto Del Mar Del Perú*, 25(1-2), 31–37.

UNIÓN Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN. Resolución WCC-2020-Res-055-ES “Orientaciones para identificar la pesca industrial incompatible con las áreas protegidas. Francia.

UNEP-WCMC and IUCN (2025), Protected Planet: The World Database on Protected Areas (WDPA) [On-line], [March 2025], Cambridge, UK: UNEP-WCMC and IUCN. Available at: <https://doi.org/10.34892/6fwd-af1>

Von SCHIERENBECK Martínez, Werner Meier (2020). Conciencia del dominio marítimo y su integración al sistema de control y vigilancia marítima del Perú. En Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval. Lima.

WHITE, T. D., ONG, T., FERRETTI, F., BLOCK, B. A., MCCAULEY, D. J., MICHELI, F., & DE LEO, G. A. (2020). Tracking the response of industrial fishing fleets to large marine protected areas in the Pacific Ocean. *Conservation Biology*, 34(6), 1571-1578.