

LA ORDENACIÓN PESQUERA DE LA ANCHOVETA *Engraulis ringens*: PALABRAS CLAVES

Por

Ulises Munaylla Alarcón¹

CBP 1885

Con motivo de la promulgación de los Decretos Supremos N° 005-2012-PRODUCE y 001-2013-PRODUCE, con los que se complementa y modifica el Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoqueta (*Engraulis ringens*) y Anchoqueta Blanca (*Anchoa nasus*) para Consumo Humano Directo, se ha generado un debate abierto y diversas reacciones, que ha motivado el empleo frecuente de términos, en algunos casos de manera inapropiada, que lo podríamos denominar en consecuencia como las “palabras claves” de este gran debate, tales como “ordenación pesquera”, “ordenamiento pesquero”, “reordenamiento pesquero”, “stock compartido”, “enfoque ecosistémico”, “especie en vías de extinción”, etc., que corresponden a conceptos de alto tecnicismo pesquero internacionalmente aceptados, resultante de largos procesos de consulta y foros técnicos, científicos especializados.

De acuerdo a este tecnicismo pesquero, intentaremos interpretar brevemente los alcances de dichos dispositivos legales y las justificaciones efectuadas en torno a ellos.

La dimensión de la ordenación pesquera

La “ordenación pesquera” es una especializada y compleja disciplina, cuyo significado se deriva del inglés “fishery management”, empleándose también los términos “gestión”, “manejo” o “administración pesquera”. La expresión “Ordenación pesquera” se consolida por primera vez en la “Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesquero de 1984”, y se sentaron las bases y principios de la ordenación pesquera y se adoptaron la estrategia completa y un programa de acción para su implementación-por los países en el desarrollo de sus pesquerías.

Al respecto, Es necesario recordar que como consecuencia de la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar - CONVEMAR, muchos países recién ampliaban sus zonas de jurisdicción nacional hasta las 200 millas y requerían de herramientas para la explotación racional de sus recursos y el desarrollo sostenido de sus pesquerías.

Posteriormente, evolucionaría en instrumentos internacionales como el “Código de Conducta para la Pesca Responsable” y en Guías y Manuales publicados por la FAO para el apoyo a los Estados en el uso sostenible de sus recursos pesqueros , como es el caso de la “Guía del Administrador Pesquero: Medidas de ordenación y su aplicación”, un documento de 231 páginas, que contiene capítulos guías relativos a: 1) ordenación pesquera; 2) uso de medidas técnicas en la pesca responsable: regulación de las artes de pesca; 3) restricciones espaciales y temporales; 4)ordenación del esfuerzo de pesca

¹ Ex Director Científico de la Comisión Permanente del Pacífico Sur

- Ex Coordinador Regional del Programa de Mares Regionales del Pacífico Sur- PNUMA-CPPS

- Ex Lead Shepherd del APEC- MRCWG

-Ex Director General de Extracción del Ministerio de Pesquería

y captura; 5) uso de la información científica; 6) derechos de pesca; 7) asociaciones para ordenación, 8) seguimiento, control y vigilancia; 9) diseño y aplicación de los planes de ordenación. (FAO Documento Técnico de Pesca N° 424 del 2005); constituyéndose en una herramienta fundamental e indispensable para todo administrador pesquero.

En este documento se define la “Ordenación Pesquera” como **“el proceso integrado de recolección de información, análisis, planificación consulta, adopción de decisiones, asignación de recursos, formulación y ejecución, así como la aprobación cuando sea necesario de reglamentos o normas que rijan las actividades pesqueras para asegurar la productividad de los recursos pesqueros”**.

Queda resaltado que La meta primordial de la ordenación pesquera es el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros, concordante con el texto del Artículo 7.1.1 y 7.2.1 del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO. Esta definición en cierto modo coincide con lo establecido en nuestra Ley General de Pesca, que señala **“el ordenamiento pesquero es el conjunto de normas y acciones que permiten administrar una pesquería, sobre la base del conocimiento actualizado de sus componentes biológico-pesqueros, económicos y sociales”**.

Los objetivos de la ordenación pesquera de acuerdo a la guía de la FAO, pueden dividirse en 4 grupos: biológicas (ejemplo: mantener niveles del Máximo Rendimiento Sostenible), ecológicas (protección de especies acompañantes), económicas (aumentar el ingreso neto de los participantes de la pesquería) y sociales (aumentar oportunidades de empleo) y habría que agregarle el objetivo de la seguridad alimentaria.

La ordenación pesquera de acuerdo a su naturaleza, comprende, los **“planes de ordenación”**, las **“estrategias de ordenación”** y las **“medidas de ordenación”**. En el primer caso se trata de un acuerdo formal o informal entre un órgano de ordenación pesquera y las partes interesadas, en el que figuran los participantes de la pesca, sus funciones respectivas, se señalan los objetivos convenidos, se especifican las normas y reglamentos de ordenación aplicables, entre otros. A este respecto, el Artículo 7.3.3 del Código de Conducta de Pesca Responsable establece que **“los objetivos de ordenación a largo plazo deberían traducirse en medidas de ordenación formuladas en forma de plan de ordenación pesquera u otro marco de ordenación pesquera”**.

En el caso de Perú, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Pesca, la ordenación se determinará mediante **reglamentos de ordenación pesquera**, que tienen como objeto **establecer los principios, normas y medidas regulatorias aplicables a los recursos hidrobiológicos que deban ser administrados como unidades diferenciadas**.

La **“estrategia de ordenación”** es la suma de todas las medidas de ordenación seleccionadas para lograr los objetivos biológicos, ecológicos, económicos y sociales de la pesquería; mientras que, una **“medida de ordenación”** es la unidad más pequeña de las herramientas de ordenación y corresponde a medidas técnicas que se orientan a la

regulación de las artes de pesca, áreas y temporadas de pesca, regulación del esfuerzo pesquero, límites permisibles de captura, sistemas de permisos de pesca, etc.

Cabe destacar, que los documentos de la FAO identifican algunos principios relevantes de la “ordenación pesquera”, orientados a que este proceso debería ser participativo e involucrar a las partes legítimamente interesadas, desde su estructuración hasta su ejecución. La comunicación, la consulta y la intervención conjunta con los actores deben estar presentes en todas las etapas de la ordenación. Esto hace que los interesados se sientan parte del proceso y tengan ese sentido de propiedad de determinada ordenación pesquera, por tanto su aplicación será sencilla y aceptada por todos y evita confrontaciones. Otro principio importante es que la “ordenación pesquera” es un proceso dinámico, tal como lo es la pesca, de tal forma susceptible a una evaluación permanente de sus resultados y consecuentemente sujeto a los ajustes o modificaciones necesarias. La ordenación pesquera no es estática ni invariable. Además, una ordenación pesquera no solo debe ser reguladora y fiscalizadora, sino también promotora del desarrollo pesquero.

A manera de comentario, cito una experiencia personal como administrador pesquero, en mi calidad de Director General de Extracción del Ministerio de Pesquería entre 1981-1984, órgano que contaba con facultades y funciones de ordenación pesquera, desde la aplicación de medidas de promoción, regulación, fiscalización y sanción, tanto en la pesca marítima como en la pesca continental. Cada medida de ordenación se promulgaba sobre la base de evidencias científicas del IMARPE y el trabajo de las comisiones mixtas, con representantes del sector público, privado, académico y de la sociedad civil, designados por Resolución Ministerial; siendo un caso relevante el tratamiento para la pesquería de la anchoveta y sardina, en la peor crisis de la historia de la pesquería de la anchoveta, por el severo impacto del fenómeno El Niño 1982-1983, estableciéndose el “Plan de Racionalización de la Flota” (en esa época todavía no se empleaba el término de “ordenación”), con tres objetivos fundamentales: 1) la protección absoluta de la anchoveta; 2) la regulación del esfuerzo pesquero de la pesca de la sardina; y, 3) el mejoramiento de los sistemas de conservación a bordo de las embarcaciones.

Teniendo en cuenta que en esa fecha, de acuerdo a la Ley General de Pesquería se contaban con dos tipos de flotas, la de CHI y de CHD, el mecanismo de racionalización, además de otras medidas adicionales, consistía en un sistema de turnos de salida a la pesca de las embarcaciones: dos días a la semana para aquellas embarcaciones sin ningún sistema de conservación a bordo, 3 días a la semana para embarcaciones con bodega isotérmica y el uso de cajas con hielo; 4 días a la semana para embarcaciones con sistema de conservación CSW y 5 días a la semana para embarcaciones con sistema de conservación RSW. La pesca de la anchoveta estaba cerrada por recomendación del IMARPE y el recurso que sostenía este sistema fue la sardina, lográndose de ese modo la recuperación de la anchoveta, el incremento y mejoramiento sustancial de la flota con sistemas de conservación a bordo, la mayor producción de conservas de sardina, incremento sustancial de fábricas de hielo, etc., gracias a la cooperación de los participantes de la comisión mixta conformada.

De acuerdo a este ajustado análisis de la dimensión de los alcances de la “ordenación pesquera”, el D.S. N° 005-2012-PRODUCE y el D.S. N° 001-2013-PRODUCE, estarían enmarcados en lo que se denomina “medidas de ordenación”, la unidad más pequeña de las herramientas de la ordenación pesquera, por cuanto se orientan al establecimiento de las áreas de pesca basada en la zonificación longitudinal de la zona marina según tipo de pesquerías y tamaños de las embarcaciones y destino de su producción para CHD, un complemento al Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta.

En consecuencia, la “ordenación pesquera”, en el tecnicismo pesquero, es un proceso altamente especializado y complejo, y no corresponde necesariamente a lo que podría entenderse como una acción de ordenar o reordenar por ejemplo a una determinada actividad o a un sector.

La anchoveta como recurso compartido transfronterizo

En uno de los considerandos del D.S. N° 001-2013-PRODUCE, se señala que el IMARPE en diversos informes refiere que en el litoral peruano se diferencian dos stocks o unidades poblacionales de este recurso (se refiere a *Engraulis ringens*, pues la anchoveta blanca *Anchoa nasus*, no existe en el sur), el stock norte centro de Perú (04°30' – 16° 00'S) y el stock sur Perú-norte Chile (16° 01' - 24° 00'S). En consecuencia, de acuerdo a la abundante información científica nacional e internacional disponible, la población de anchoveta que habita las aguas del dominio marítimo de la zona sur de Perú, corresponde al stock sur y constituye una población compartida transfronteriza² entre el sur de Perú y la zona norte de Chile.

El recurso anchoveta que se pesca en la zona sur de Perú pertenece a la misma unidad biológica que se pesca en la zona norte de Chile. El Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO en su artículo 7.3.1 señala que “la ordenación pesquera para ser eficaz, debería contemplar la unidad de población en su totalidad y en toda su zona de distribución...”. Por tanto, una medida de ordenación unilateral por más estricta que sea no tendrá el efecto esperado en la conservación del recurso si en el otro lado se aplican medidas menos estrictas que menoscaban los objetivos de la conservación en todo el ámbito de su distribución. De allí la importancia de la implementación del concepto de la compatibilidad de medidas y la necesidad de coordinación a través de la cooperación bilateral, conforme recomiendan los instrumentos internacionales, relativos al mar y a la pesca, entre ellos la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Código de Conducta para la Pesca Responsable, el Programa 21-Capítulo 17, el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, los informes técnicos de la FAO, las guías para el ordenamiento pesquero de la FAO, entre otros.

En el documento FAO Fisheries Technical Paper N° 465 “The conservation and management of shared fish stocks: legal and conservation aspects”, uno de cuyos

²De acuerdo a la definición de la FAO, las “poblaciones transfronterizas”, son los recursos pesqueros cuyas poblaciones atraviesan la frontera de la ZEE de un estado ribereño y pasa a la ZEE de uno o más de los otros Estados ribereños.

autores es el Dr. Gordon Munro, de la Universidad British Columbia de Canadá, con quien tuve el honor de trabajar en el largo proceso de establecimiento del "Comité Consultivo Pesquero Transpacífico", que involucró a los Estados Ribereños del Pacífico Latinoamericano, los Estados Isleños del Pacífico y los países de la ASEAN; se identifican cuatro categorías de stocks compartidos: 1) transfronterizos (es el caso del stock sur de Perú y norte de Chile de la anchoveta); 2) transzonales; 3) altamente migratorios; y, 4) poblaciones puramente de alta mar. Para cualquiera de estas categorías, es fundamental la cooperación efectiva de los Estados que comparten poblaciones de peces, que permita una ordenación sostenible del recurso. Se indica además en el documento, que la ausencia de cooperación en la ordenación de un stock compartido conduce a la sobrexplotación.

En el caso del stock sur de Perú y norte de Chile de la anchoveta, hubo a través del tiempo mucha cautela en ambas partes para las coordinaciones que permitan la ordenación pesquera coordinada. No obstante, las instituciones científicas de ambos países hicieron los esfuerzos necesarios para coordinar las investigaciones científicas de estos recursos transfronterizos. Es así, que en base al Convenio de colaboración científica y técnica suscrito entre el IMARPE y el IFOP en 1992, se estableció un "Grupo de Trabajo para la Evaluación Conjunta de los Stocks de Anchoveta y Sardina del Sur de Perú y Norte de Chile", con el propósito de intercambiar información biológico-pesqueros y conocer la situación de las poblaciones de pequeños pelágicos, principalmente anchoveta, en el sur de Perú y norte de Chile, sin llegar a recomendaciones para un manejo compartido. Gulland (1980) reconoce a esta forma de cooperación como el "nivel primario", es decir, la cooperación únicamente en la investigación, sin referencia a programas coordinados de ordenación. La cooperación en el nivel secundario implica el establecimiento de sistemas coordinados de ordenación conjunta, que es mucho más compleja e implica cuestiones de soberanía en la ordenación de los recursos en las aguas de jurisdicción nacional.

El Grupo de Trabajo conformado, organizó talleres siguiendo una alternancia entre la sede del IMARPE (Lima) y el IFOP (Valparaíso). Hasta abril de 2008, se habían realizado 12 talleres conjuntos. La continuidad de estos talleres se encuentra en suspenso en los últimos años, por tanto no se dispone de conocimiento completo y actualizado del estado del recurso anchoveta en el stock sur, los patrones de migración, comportamiento de la reproducción, reclutamiento ni el tamaño de la población, que pueda servir de base científica para la adopción de las medidas de conservación y ordenación pertinentes.

Cada país adopta sus propias medidas de ordenación. En el norte de Chile existe la asignación de cuota para el sector industrial según Límite Máximo de Captura por armador; vedas para proteger los procesos reproductivos y el reclutamiento; acceso excepcional a la pesca industrial hasta la milla 1 de la costa. En el sur de Perú a partir de 2009 se inició la asignación de cuotas globales y la implementación de los Límites Máximos Permisibles por embarcación; se establecen temporadas de pesca; cierres biológicos en determinadas áreas en casos de presencia de juveniles; longitud mínima de malla de 13 mm.; longitud mínima de captura de 12 cm.; recientemente, según los decretos en referencia, la zonificación del área marina según tipos de pesquería y

tamaños de embarcación, que en la práctica conduce a la reducción del esfuerzo y a la limitación de las capturas para la conservación del recurso anchoveta. Como puede observarse en esta comparación de medidas de ordenación, en Chile no existe una zonificación minuciosa y restrictiva de las áreas de pesca, lo cual pondría a Perú en una clara desventaja en el aprovechamiento de un recurso cuya población es compartida transfronteriza.

Se requiere restablecer la cooperación en el “nivel primario”, es decir en el ámbito de la investigación científica bilateral IMARPE-IFOP, en suspenso desde el 2008 y procurar establecer mecanismos de coordinación en la implementación del concepto de compatibilidad de medidas de ordenación, para la eficiente ordenación pesquera del stock sur-Perú y norte-Chile de la anchoveta.

Enfoques modernos en la ordenación de las pesquerías

En los últimos 30 años con la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, la Conferencia de Río de 1992 y su Programa 21, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002 y su Plan de Implementación, los avances científicos y el mejor conocimiento de la estructura de los ecosistemas, la evolución de conceptos y enfoques sobre ordenación pesquera han sido impresionantes tales como, el Manejo Integrado de Zonas Costeras, el Criterio Precautorio, el Enfoque Basado en Ecosistemas y recientemente el concepto de los Grandes Ecosistemas Marinos.

En la pesquería peruana la ordenación pesquera sigue siendo monoespecífica, como en el caso de la anchoveta, cuando ya existe la aceptación internacional de adoptar el enfoque ecosistémico más amplio para la ordenación de las pesquerías.

Las pesquerías en general afectan los componentes del ecosistema en el que se llevan a cabo las capturas, como en el caso de las capturas incidentales de especies acompañantes o asociadas, destrucción de hábitats, cambios en la biodiversidad, etc. La ordenación responsable de la pesca en el contexto del desarrollo sostenible debe considerar los efectos más amplios de la actividad sobre el ecosistema en su conjunto. La meta debe ser el uso sostenible de todo el ecosistema y no solo la captura de una especie objetivo.

En años recientes el concepto de los Grandes Ecosistemas Marinos (LMEs, por sus siglas en inglés) viene predominando en el contexto internacional, como un enfoque mucho más amplio e integral que abarca varios sectores, como por ejemplo: pesquerías, contaminación, hábitat, biodiversidad. El Dr. Kenneth Sherman de la NOAA, con quien he tenido la honra de compartir varias reuniones internacionales sobre el tema, es el principal promotor de este enfoque. A nivel mundial se ha identificado 64 LMEs, de los cuales el GEF (Fondo Mundial del Medio Ambiente), viene financiando proyectos en 16 LMEs y uno de los más exitosos es el que se viene realizando en el Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Benguela, que comparten Angola, Namibia y la República de Sudáfrica. Recientemente se está ejecutando el

proyecto GEF “Hacia el Manejo Ecosistémico del Gran Ecosistema Marino de la Corriente del Humboldt”, con la participación de Perú y Chile.

La implementación del concepto LME involucra procesos en 5 módulos de evaluación y ordenación, que son: 1) Productividad; 2) Pesquerías; 3) Aspectos socioeconómicos; 4) Contaminación y salud del ecosistema; y, 5) Gobernanza. La figura 1 muestra objetivamente el proceso.

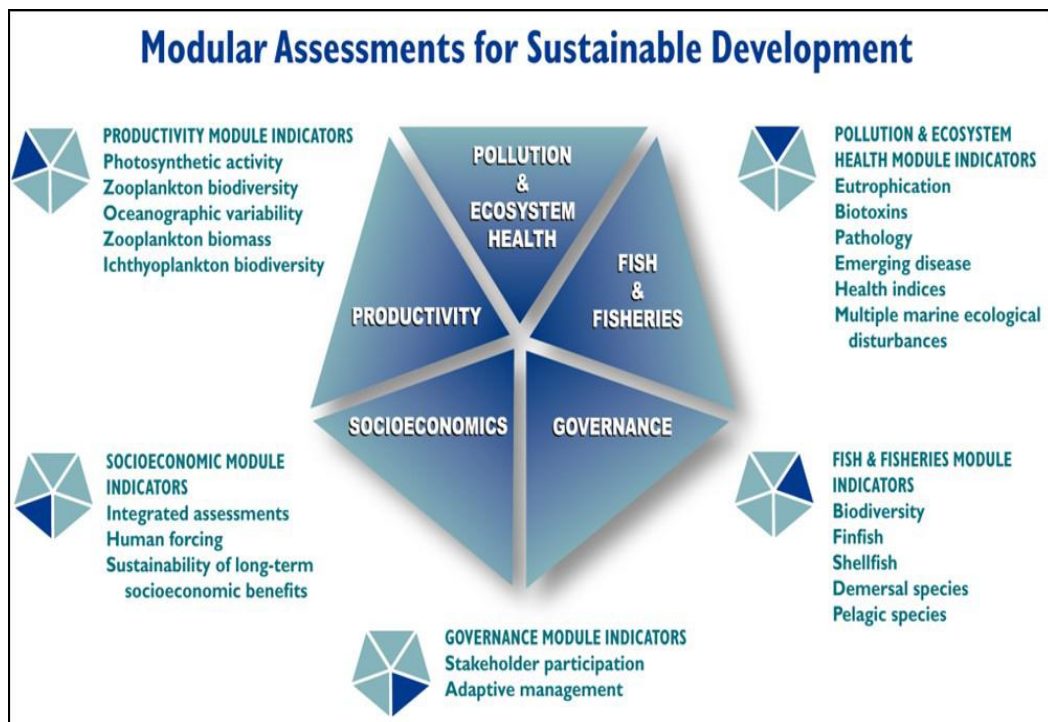


Fig 1.- Módulos de evaluación y desarrollo sostenible de LMEs. Tomado de Shermann, K, et al. 2011.

Conforme a este enfoque ecosistémico, se considera importante resaltar el gran problema de la contaminación marina procedente principalmente de diversas fuentes de origen terrestre (que constituye el 80% de la contaminación marina), entre ellas: los desechos domésticos e industriales, los desechos de la minería (metales pesados), la agricultura (contaminantes orgánicos persistentes-COPs), los desechos de las pesquerías, las basuras marinas, etc., que se vierten en grandes volúmenes al mar, precisamente en la franja costera que se quiere proteger a través de los dispositivos legales del sector limitando la pesca dentro de las 5 millas marinas, causando grandes impactos en las zonas de reproducción y concentración de juveniles de las especies.

El problema de la conservación de los recursos en la franja costera, zona de reproducción y concentración de larvas y juveniles de muchas especies, no solamente debe abordarse desde la perspectiva pesquera con el establecimiento de regulaciones en las 5 millas, sino enfocando de manera integral el tema de la contaminación marina, que es un problema cuyo impacto en esa zona de reproducción es aún mayor. La

herramienta para enfrentar estos problemas es el Manejo Integrado de las Zonas Costeras, que requiere de la participación y coordinación multisectorial.

¿El recurso anchoveta en vías de extinción?

En el ámbito internacional, el organismo de las Naciones Unidas apropiado para calificar el estado de conservación de los recursos pesqueros es la FAO, que evalúa el estado del recurso tomando en cuenta diversos indicadores biológicos y ecológicos internacionalmente aceptados. Para este efecto, la FAO considera tres categorías: 1) recursos que no están plenamente explotados (sub-explotados); 2) recursos plenamente explotados, cuya producción no debe incrementarse y se encuentra en los niveles del Máximo Rendimiento Sostenible; y, 3) recursos sobrexplotados, que ya requieren de planes de recuperación.

De acuerdo a la evaluación realizada según el documento “Estado de la pesquería y acuicultura mundial 2012”, el 13% de los stocks se encuentran sub-explotados; el 56 % plenamente explotados y el 30% sobrexplotados. La anchoveta, se encuentra de acuerdo a la FAO como “plenamente explotados”, es decir con capturas en el nivel del Máximo Rendimiento Sostenible, que es lo recomendable para lograr la sostenibilidad de los recursos. En el caso del jurel chileno, éste es calificado en la categoría de “sobrexplotado”, catalogado del mismo modo por la Organización de Ordenación Pesquera del Pacífico (OROP-PS), razón por lo cual vienen dictando medidas de conservación y ordenación estrictas para permitir su recuperación.

Conforme al Reglamento de la Ley General de Pesca, y según las evidencias científicas disponibles, los recursos hidrobiológicos según su grado de explotación se clasifican en: 1) **inexplotados**, cuando no se ejerce explotación sobre el recurso; 2) **subexplotados**, cuando el nivel de explotación que se ejerce permite márgenes excedentarios para la extracción del recurso; y, 3) **plenamente explotados**, cuando el nivel de explotación alcanza el nivel del Máximo Rendimiento Sostenible. Además, se considera a los **recursos declarados en recuperación**, cuando el recurso se encuentre afectado por el impacto de las condiciones biológicas y oceanográficas que pudieran poner en riesgo su sostenibilidad.

El D.S. N° 005-2012-PRODUCE en su artículo 7°, incorpora entre otros, el numeral 3.10 al Reglamento de Ordenamiento Pesquero de la Anchoveta, expresando lo siguiente: “Encontrándose el recurso **anchoveta declarado como plenamente explotado** no se otorgarán nuevos permisos de pesca...”, lo cual denota que oficialmente y según las evidencias científicas y su grado de explotación, el estado de conservación del recurso anchoveta, se encuentra en la categoría “plenamente explotado”.

La categorización de un recurso como en “vías de extinción” tiene otra connotación y pasa a la competencia de otros foros internacionales como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres - CITES, que es un instrumento para la conservación y proporciona bases globales para la conservación de las especies objeto de comercio, a través de la inclusión de especies en los Apéndices de la Convención, de acuerdo a diferentes grados de amenaza y

tomando en cuenta razones biológicas como comerciales. El Apéndice I, incluye una lista de **especies en vías de extinción**, para las cuales el comercio internacional está casi completamente prohibido. El Apéndice II, contiene una lista de especies que no están necesariamente amenazados de extinción, pero que podrían estarlo a menos que se controle estrictamente su comercio. El Apéndice III, es para las especies que a solicitud de una Parte que ya reglamenta el comercio requiere de la cooperación de otros países para evitar la explotación insostenible o ilegal de las mismas. (Artículo II de la Convención).

La especie anchoveta *Engraulis ringens*, conforme a la categorización de su estado de conservación efectuada por la FAO (Estado Mundial de la Pesca y Acuicultura 2012) y por Perú de acuerdo a evidencias científicas y su grado de explotación (D.S. 005-2012-PRODUCE, Artículo 7°), se encuentra en el nivel de **plenamente explotado**, es decir tan igual que el 56% de los recursos que sustentan la pesquería mundial, se ubica en los niveles de captura permisible.

Es Fundamental que la administración pesquera adopte estrategias de ordenación pesquera apropiadas, que permitan proteger a los recursos del riesgo de pasar a la categoría de recurso sobrexplotado, con requerimientos de la aplicación de medidas mucho más estrictas y de planes de recuperación del recurso. En este sentido, la investigación para el mayor conocimiento de los recursos es la mejor garantía.

Lima, abril, 2013.