CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO DEL PERÚ

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00823-2026-2031-CD
RU 64170-CD
10 NOVIEMBRE 2026 08:22 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

ROSSANA HERMINIA ALAYZA MACCERA
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Los diputados de la República que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario Buen Gobierno, a iniciativa de la Diputada **ROSSANA HERMINIA ALAYZA MACCERA**, en ejercicio de la atribución que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS PARA FORTALECER LA BIODIVERSIDAD ACUÁTICA

Artículo único. Incorporación del artículo 27-A en la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas

Se incorpora el artículo 27-A en la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, con el siguiente texto:

> **"Artículo 27-A. El aprovechamiento de recursos hidrobiológicos al interior de las áreas naturales protegidas solo podrá ser autorizado para acuicultura, pesca artesanal y de menor escala, pesca de subsistencia y deportiva e investigación científica; siempre que resulte compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área natural protegida. El aprovechamiento de recursos hidrobiológicos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área, quedando prohibida la pesca de mayor escala al interior de las áreas naturales protegidas marinas o continentales, cualquiera sea su categoría o zonificación.**
>
> **Los titulares de permisos de pesca otorgados de forma previa al establecimiento del área natural protegida observan lo establecido en el presente artículo".**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Aprobación de disposiciones para el cumplimiento de la Ley

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, aprueba las disposiciones que resulten pertinentes para el cumplimiento de esta Ley, incluyendo la tipificación de infracciones administrativas por el incumplimiento de la prohibición de pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas marinas y continentales.

SEGUNDA. Sobre las acciones de fiscalización dentro de las áreas naturales protegidas, marinas y continentales

En un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, el Ministerio de la Producción y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, en el ámbito de sus competencias, deben realizar de manera permanente acciones de fiscalización a fin de evitar que se realice pesca de mayor escala dentro de las Áreas Naturales Protegidas, marinas o continentales.

ROSSANA HERMINIA ALAYZA MACCERA
DIPUTADA DE LA REPÚBLICA

Víctor Eduardo Piñan M.
Vocero Obras

Lilia Prado Vallejos
Diputado

Nery Fernandez N.
Vocero

Romina Uribe Sáenz
Diputada

Jessica Bonitez B
Diputado

Fernando García Huby

Cirenino Arenchino V.
Diputado

Carlos Yalta

Gina Duarte

Nora Llaqué

Angel Manuel Cuipa
Vocero AN

Fanny Sommer · Cesar Alfaro
Rejeri Santos

Ernesto Zunini
Vocero JP

I. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Ley Orgánica N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales
- Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas
- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
- Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca.
- Decreto Supremo N° 012-2001-PE, reglamento de la Ley General de Pesca
- Decreto Supremo N° 038-2001-AG, reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas
- Decreto Supremo N° 023-2021-MINAM, que aprueba la Política Nacional del Ambiente al 2030
- Resolución Legislativa N° 26468, aprueban Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste
- Resolución Legislativa N° 28766, que aprueba el "Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos"
- Directiva N° 006-2021-SERNANP/DGANP, Directiva General para el aprovechamiento de recursos forestales, flora y fauna silvestre en áreas naturales protegidas del SINANPE

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En el Período Parlamentario 2021-2026, se presentaron las siguientes iniciativas que abordan una temática similar:

- Proyecto de ley 5666/2023-CR, "Ley para la defensa de las áreas naturales protegidas marino – costeras", presentado por el congresista de la República Luis Kamiche Morante, integrante del Grupo Parlamentario "Cambio Democrático – Juntos Por el Perú".

- Proyecto de ley 6668//2023-CR, "Ley que protege la biodiversidad acuática en las áreas naturales protegidas" presentado por la congresista Karol Paredes Fonseca, congresista no agrupada.

- Proyecto de ley 7157/2023-CR, "Ley que reivindica la conservación de la biodiversidad en la Reserva Nacional Dorsal de Nasca", presentado por la congresista Kira Alcarraz Agüero del Grupo Parlamentario Podemos Perú.

- Proyecto de ley 7705/2023-CR, "Ley que impulsa la conservación y gestión sostenible de las áreas naturales protegidas para cumplir con la meta del Marco Global para la Diversidad Biológica de Kunming – Montreal, presentado por la congresista Magaly Ruíz Rodríguez del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso.

La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República evaluó, acumuló y dictaminó a favor de los proyectos de ley N° 5666/2023-CR, N° 6668/2023-CR/2023-CR y N° 7157/2023-CR, aprobando el texto sustitutorio de la "Ley que modifica la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, para fortalecer la protección de la biodiversidad acuática" el 26 de marzo de 2024.

Posteriormente, dado el consenso que generó esta materia a nivel político y de opinión pública, este dictamen fue incluido en la Agenda del Pleno del Congreso en la segunda legislatura del período anual de sesiones 2025-2026. Sin embargo, finalmente no llegó a ser debatido en el Pleno de la Representación Nacional.

III. FUNDAMENTOS

Los fundamentos que sustentan la aprobación de la incorporación del artículo 27-A en la Ley N° 26834, Ley de áreas naturales protegidas, se exponen a continuación:

3.1 Identificación del problema

El Perú cuenta con 7 áreas naturales protegidas en el ámbito marino costero, que en conjunto abarcan el 7,76 % del dominio marítimo: la Reserva Nacional de Paracas, la Reserva Mar Tropical de Grau, la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, Reserva Nacional San Fernando, Reserva Nacional de Illescas, Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras, y el Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes. Además, se cuenta con la Zona Reservada de Ancón[1], un área marino-costera que aún tiene que completar estudios científicos para ser categorizada como un área natural protegida.

A pesar de que la Constitución y el marco jurídico vigente reconoce y promueve la conservación de las Áreas Naturales Protegidas y de que **existe una prohibición de extracción de mayor escala de recursos hidrobiológicos en estos espacios vigente desde el año 2001** en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, al ser incompatibles con su naturaleza. Actualmente, las Áreas Naturales Protegidas del ámbito marino se encuentran desprotegidas de la pesca de mayor escala de recursos hidrobiológicos[2].

Para tal efecto, es necesario atender los siguientes cuatro hechos relevantes:

1. Desde mayo de 2020, el Ministerio de la Producción identificó embarcaciones pesqueras de mayor escala de once empresas industriales que registraban velocidades de pesca y, en algunos casos, realizaban actividades extractivas al interior de la Reserva Nacional de Paracas, en contravención de la prohibición de

---

1 Cabe señalar que, las zonas reservadas forman parte del SINANPE y están sujetas a la Ley 26834 (art. 13). Ya son ANP transitorias, por lo que se debe entender que la prohibición les aplica.

2 Entiéndase por pesca o extracción de mayor escala de recursos hidrobiológicos a la actividad extractiva comercial, realizada con embarcaciones mayores a 32,6 m3 de capacidad de bodega en concordancia con lo establecido en el artículo 20 del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, modificado por la primera disposición complementaria modificatoria de la Ley N° 31749, Ley que reconoce la pesca tradicional ancestral y la pesca tradicional artesanal e impulsa su preservación dentro de las cinco millas marítimas peruanas; y el artículo 30 del reglamento de esta Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

pesca de mayor escala en las áreas naturales protegidas[3]. Como consecuencia, el Ministerio de la Producción tramitó 99 procedimientos administrativos sancionadores, que derivaron en multas por más de S/ 12 000 000 (doce millones y 00/100 soles)[4], confirmadas en segunda instancia[5].

2. El 5 de junio de 2021 se estableció la Reserva Nacional Dorsal de Nasca mediante el Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM. Es la primera área natural protegida exclusivamente marina del país y la de mayor extensión (62 392,0575 km²). Sin embargo, el numeral 5.2 del artículo 5 de dicho decreto autorizó la pesca de mayor escala dentro de la reserva[6], contraviniendo la prohibición de pesca de mayor escala establecida por el artículo 112, numeral 112.5 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas[7]. Al tratarse de dos normas reglamentarias del mismo rango, la contradicción no puede resolverse por criterio de jerarquía. Por ello, la protección de las áreas naturales protegidas frente a la pesca industrial queda sujeta a lo que disponga cada decreto de establecimiento, aun cuando la autorización resulta incompatible con los objetivos de las áreas naturales protegidas previstos en el artículo 2 de la Ley 26834. Esta disposición, además, habría servido de referencia para flexibilizar la prohibición en otras áreas, como la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau.
3. El 13 de abril de 2025 se publicó el Decreto Supremo N° 006-2025-PRODUCE, que modificó el régimen de infracciones de las actividades pesqueras. Este derogó el numeral 86 del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y su código correspondiente en el cuadro de sanciones. Dicha infracción sancionaba expresamente la pesca con embarcaciones de mayor escala en las áreas naturales protegidas.

   Desde entonces, ni el Reglamento de la Ley General de Pesca ni el reglamento de infracciones y sanciones en las áreas naturales protegidas (Decreto Supremo N° 002-2022-MINAM) contienen una infracción que tipifique de forma expresa el incumplimiento de esta prohibición.

   Al respecto, el Ministerio de la Producción sostiene que la conducta puede sancionarse por el numeral 6 del artículo 134, que sanciona la extracción en "áreas no permitidas", entendidas como aquellas determinadas por ley o por un ordenamiento normativo. Sin embargo, esa subsunción depende de una categoría genérica que no menciona a las áreas naturales protegidas ni al SERNANP, y de

---

3 **Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG .-**
"Artículo 112 (Uso de Recursos Hidrobiológicos)
(...)
112.5. Está prohibida la extracción de mayor escala, ya sea marina o continental dentro de las Áreas Naturales Protegidas, cualquiera sea su nivel. El personal del INRENA, en el ámbito de un Área Natural Protegida, puede exigir la presentación del permiso de pesca correspondiente."

4 Fuente: Ojo Público. Disponible en: https://ojo-publico.com/ambiente/paracas-multas-por-s13-millones-pesqueras-riesgo-prescribir

5 Fuente: Mongabay. Disponible en: https://es.mongabay.com/2025/03/gobierno-peruano-ratifica-sanciones-economicas-empresas-pescar-ilegalmente-paracas/

6 En el artículo 5, numeral 5.2 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM

7 Artículo 112, numeral 112.5 del Decreto Supremo 038-2001-AG

una prohibición contenida en una norma reglamentaria que el Poder Ejecutivo puede modificar.

Esta situación genera incertidumbre jurídica y un incentivo para realizar pesca de mayor escala en las áreas naturales protegidas. Asimismo, resulta pertinente considerar que, en aplicación del principio de retroactividad benigna, la falta de seguridad jurídica de una disposición expresa puede comprometer la ejecución de las multas impuestas por las infracciones descritas en el numeral 1.

4. Finalmente, la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), invocando como precedente el Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM, interpuso una demanda de Acción Popular para que se declare la nulidad del literal c) del numeral 6.2 de la Directiva N° 006-2021-SERNANP-DGANP, que reitera la prohibición del numeral 5 del artículo 112 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas[8]. La Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró infundada la demanda en mayo de 2024. En enero de 2026, la Corte Suprema de Justicia de la República confirmó esa decisión y ratificó la legalidad de la prohibición. Su principal argumento fue que la disposición no contraviene la Ley de Áreas Naturales Protegidas, porque se condice con los objetivos de su artículo 2, en particular con el de evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestre, especialmente las de distribución restringida o amenazadas. La Corte precisó además que el aprovechamiento prioritario por las poblaciones locales en las áreas de uso directo no habilita la extracción de mayor escala.

A partir de lo anterior, es posible sostener que la causa principal de este problema es el rango normativo de la prohibición de la pesca de mayor escala en las Áreas Naturales Protegidas (ANP) del ámbito marino. Actualmente, está la prohibición está prevista en el Reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y no en la propia ley, de modo que puede ser modificada o exceptuada por otras normas de igual jerarquía.

Esto ha dado lugar a interpretaciones que admiten excepciones a la prohibición y a la aprobación de disposiciones reglamentarias que habilitan la extracción de recursos hidrobiológicos de mayor escala en estos espacios. El resultado es un marco normativo con antinomias y vacíos que dificultan la conservación efectiva de las ANP y que genera inseguridad jurídica tanto para las autoridades competentes como para los administrados.

En ese sentido, resulta necesario que el Congreso de la República, en ejercicio de su función legislativa, brinde mayor claridad y orden al régimen de protección de las ANP, a fin de asegurar el cumplimiento del mandato del artículo 68 de la Constitución Política del Perú, que obliga al Estado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, en concordancia con el derecho fundamental de todas las peruanas y peruanos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, reconocido en el numeral 22 del artículo 2.

---

[8] Sentencia recaída sobre la Acción Popular N° 19816-2024 LIMA.

Para ello, se propone fortalecer el marco legal aplicable elevando a rango de ley la prohibición de la pesca de mayor escala en las ANP.

3.2 Análisis de la situación fáctica

Crisis de la pérdida de biodiversidad y su impacto en los medios de vida de la población

A nivel global existe una crisis mundial de pérdida de biodiversidad causada por las actividades humanas, conllevando a la sobreexplotación, la modificación de los hábitats y el cambio climático. De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en el área del pacífico sudeste, incluyendo a Perú, el 53.6% de los recursos pesqueros evaluados se pescan de forma insostenible[9], poniendo en riesgo su abundancia.

En el Perú, esta situación se agrava aún más, ya que la degradación del capital natural, fuente a partir de la cual la población desarrolla sus actividades económicas, ha conllevado la afectación de los medios de vida de la población[10]. La pesca artesanal, principal proveedora de pescados y mariscos para el consumo nacional, no escapa de esta situación, desde hace más de una década se observa una escasez cada vez mayor de recursos hidrobiológicos, traducida en la captura de altos porcentajes de ejemplares juveniles (por debajo de la talla mínima) de la mayoría de las especies costeras tradicionales[11]. De manera concreta, el índice anual de abundancia relativa de las capturas realizadas por la pesca artesanal fue en 2010 de 1,9 t/viaje, mientras que en el 2020 fue de 0,7 t/viaje[12]. Esta disminución de los recursos pesqueros los afecta económicamente.

Un estudio reveló que los pescadores tienen que invertir más recursos para pescar lo que antes pescaban sus padres o abuelos; y que la reducción de la abundancia de los recursos pesqueros ha tenido una repercusión desigual en la calidad de vida de los pescadores artesanales. Durante el periodo 2009-2018, los pescadores artesanales que usan artes de pesca de menor impacto ambiental como la pinta costera, líneas de mano, espinel, redes de cortina, han registrado menores ingresos que el salario mínimo vital, lo que indica que se encuentran viviendo por debajo de la línea de pobreza relativa[13].

De esta manera, la reducción de la fuente de la actividad pesquera no solo afecta a los pescadores artesanales, sino también a trabajadores vinculados con la pesca como las fileteras, comerciantes, transportistas, trabajadores de restaurantes, puestos de comida, etc., quienes contribuyen con que el pescado llegue a nuestras mesas. A ellos, se les

---

9 Fuente: FAO. Disponible en: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/fb7a5234-2579-43c1-bed7-4b4a5c6fd2f9/content

10 Política Nacional del Ambiente al 2030, pg. 8.

11 Fuente: W. Marín (2018) "La pesca artesanal dentro de las 05 millas marinas" presentación en el taller Sostenibilidad de la pesca artesanal en la zona de las primeras cinco millas, 11 de enero de 2018. IMARPE.

12 Fuente: Informe Final del Grupo de Trabajo establecido por RM 088-2021-PRODUCE, pg. 18.

13 Fuente: El crecimiento de la flota pesquera artesanal peruana entre 1950 y 2018: Resultados y recomendaciones. Página 4.

suma las familias peruanas que consumen pescados, mariscos y algas como una de sus principales fuentes de proteína.

El rol crucial de las Áreas Naturales Protegidas frente a los efectos de Fenómeno El Niño y la crisis climática

La crisis de abundancia de los recursos pesqueros, además, se ve exacerbada por el Fenómeno El Niño (FEN), caracterizado por el calentamiento de las aguas del mar, lo que provoca la dispersión hacia aguas más frías de las especies tradicionalmente capturadas por los pescadores artesanales en nuestro mar, como el pejerrey, la cojinova, algunos cangrejos[14]. Asimismo, las especies que no pueden desplazarse como los mariscos, conchas, erizos y macroalgas también sufren cambios porque tienen poca capacidad de adaptarse al aumento de temperatura[15]. A su vez, la poca disponibilidad de estas especies tradicionales y los cierres de puertos por oleajes anómalos hacen que el precio sobre estas aumente, haciéndolas menos accesibles a las mesas populares[16].

En consecuencia, los pescadores artesanales se verían seriamente afectados por el FEN, ya que la reducción de sus capturas impacta directamente en sus ingresos. Por ejemplo, en lugares como Paita, donde el mar se podrá calentar hasta 25° C, y que en circunstancias normales se desembarcan hasta 50kg de pescado al día, actualmente los pescadores solo llegan con 1 o 2 kg de pescado luego de varias horas de jornada. Asimismo, en Santa Rosa, Chiclayo, el calentamiento del mar ha afectado a alrededor de 2,500 pescadores artesanales que han tenido que paralizar sus actividades por la falta de rentabilidad. Incluso los pescadores se han tenido que reinventar dedicándose a actividades fuera de la pesca[17]. A los comerciantes y demás trabajadores vinculados a la pesca esta situación les afecta, por la incertidumbre e inestabilidad de los precios al consumidor final.

A nivel del ecosistema, el efecto del FEN se hace más evidente con la muerte por falta de alimento (peces como la anchoveta) de animales como pelícanos, pingüinos de Humbolt y otras aves marinas, y lobos marinos, los cuales son el atractivo principal de Áreas Naturales Protegidas como la Reserva Nacional de Paracas (segundo destino turístico más visitado del país) y la Reserva Nacional del Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras (RNSIIPG). Estas reservas son zonas de refugio clave para la recuperación de estas especies post El Niño, por lo que fortalecer las reglas que aplican para su protección es clave para mantener el atractivo turístico de estos espacios naturales para visitantes interesados en el avistamiento de especies marino-costeras.

---

14 Fuente: RPP. Disponible en: https://rpp.pe/peru/actualidad/imarpe-aumento-de-temperatura-marina-por-fenomeno-el-nino-desplaza-especies-del-litoral-peruano-noticia-1708583.

15 Fuente: Oceana. Disponible en: https://peru.oceana.org/blog/nino-costero-2026/.

16 Fuente: Oceana. Disponible en: https://peru.oceana.org/blog/el-super-nino-que-es-y-que-podria-significar-para-el-peru/.

17 Fuente: El Comercio. Disponible en: https://elcomercio.pe/peru/piura/fenomeno-el-nino-pesca-artesanal-en-paita-y-chiclayo-afectada-por-calentamiento-del-mar-ultimas-noticia/?ref=ecr

En el caso del pingüino de Humboldt, en 10 años, la población se redujo de 20,000 a cerca de 5000 ejemplares. Sin embargo, la situación se ha agravado pues en mayo y junio del 2026, se registró un abandono masivo de nidos con huevos y pichones en la colonia de Punta San Juan (RNSIIPG - Marcona, Ica). La especialista Susana Cárdenas Alayza[18] señaló que esto ha sido consecuencia de la influenza aviar, la competencia por el alimento (con actividades pesqueras) y el calentamiento del mar que produce el FEN, impidiendo que esta especie se pueda reproducir y sobrevivir. Además, señala la especialista que, para evitar un declive de la población de esta especie en el futuro, resulta necesario proteger sus zonas de alimentación y reproducción como la Reserva Nacional de Paracas y la RNSIIPG[19]. En consecuencia, fortalecer el marco legal que regula el aprovechamiento de recursos pesqueros en estas áreas, especialmente la restricción de pesca a escala industrial es clave para evitar la extinción de esta especie emblemática.

Por otro lado, respecto de los lobos y aves marinas, la prensa nacional ha advertido sucesos donde estos animales se han quedado varados muertos en las orillas de las playas o buscando comida en caletas de pescadores o en la vía pública, habiendo, incluso, un riesgo de exposición tanto de las personas como de estos animales a enfermedades como la gripe aviar, a partir de la manipulación y otro tipo de interacción entre personas y/o animales domésticos – fauna silvestre[20]. Por ejemplo, en julio de este año, en Lambayeque fueron halladas más de 250 aves y 6 lobos marinos en diversos puntos de litoral de esta región debido a los efectos del FEN[21], lo cual activó protocolos de emergencia en manejo de fauna silvestre para la capacitación de autoridades locales a cargo del Servicio Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR[22]. Otro ejemplo de hallazgo de aves marinas en la vía pública se dio en el Callao, donde un cormorán guanay fue advertido por los vecinos frente a una radiopatrulla en avenida La Paz[23], mientras que, en Ilo, se reportó a un lobo marino cerca de un parque, en plena pista buscando alimento[24].

---

18 Fuente: El País. Disponible en: https://elpais.com/america-futura/2025-01-14/un-laboratorio-en-medio-del-desierto-de-peru-para-proteger-a-los-animales-de-la-gripe-aviar-y-el-nino.html

19 Fuente: Portal de Noticias Educativo de la Universidad Cayetano Heredia. Disponible en: https://360.cayetano.edu.pe/noticias/poblacion-del-pinguino-de-humboldt-se-reduce-a-5-000-ejemplares-en-peru/.
Véase también: https://www.nytimes.com/es/2026/08/27/espanol/ciencia-y-tecnologia/pinguinos-peru-nino-peligros.html

20 Fuente: Mongabay. Disponible en: https://es.mongabay.com/2026/07/aves-marinas-muertas-nidos-abandonados-el-nino-ecuador-peru/

21 Fuente: https://www.infobae.com/peru/2026/07/08/mas-de-250-aves-marinas-y-seis-lobos-marinos-aparecen-muertos-en-lambayeque-autoridades-atribuyen-el-hecho-al-calentamiento-del-mar/

22 Reportaje: Capacitan en protocolos de manejo de fauna silvestre marino costera. Véase en: https://www.youtube.com/watch?v=zkSGHazNO_s

23 Fuente: https://www.facebook.com/watch/?v=1312156667512185

24 Fuente: Infobae. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2026/08/14/lobos-marinos-aparecen-en-calles-y-parques-de-ilo-habrian-salido-del-litoral-en-busca-de-alimento/

A partir de lo anterior, resulta pertinente sostener que los efectos del FEN son cada vez más frecuentes e intensos producto del cambio climático. Así lo advierte también, el experto en oceanografía y clima, Gino Passalacqua, quien señaló que el cambio climático también aumenta la amplitud e intensidad de estos eventos[25]. De igual manera, La Contraloría General de la República, citando información del INDECI, señala que entre 2003 y 2015 se reportaron más de 56 000 emergencias que afectaron a más de 12 millones de personas, y que el Fenómeno El Niño de 2017 afectó, por sí solo, a 1,7 millones de personas[26].

Este escenario se presenta con especial gravedad en el período 2026-2027. La Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño (ENFEN) mantiene el estado de "Alerta de El Niño Costero" y prevé que el calentamiento del mar frente a la costa peruana alcance una magnitud extraordinaria hasta enero de 2027 y se mantenga en magnitud fuerte hasta inicios del otoño de ese año. Advierte, además, lluvias superiores a lo normal en la costa norte y central y temperaturas del aire que podrían alcanzar valores récord en todo el litoral[27].

Por su parte, el jefe del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), Miguel Yamasaki Koizumi, advirtió que «casi 14 millones de personas están expuestas a sufrir las consecuencias» de las posibles lluvias intensas asociadas al fenómeno, debido a sus condiciones de vulnerabilidad y a la fragilidad de sus viviendas[28]. A ello se suma que la Autoridad Nacional del Agua identificó más de 1 900 puntos críticos a nivel nacional, de los cuales se priorizaron 536, ubicados principalmente en los departamentos de la costa[29]. En ese sentido, la magnitud de estas proyecciones llevó al Poder Ejecutivo a declarar en emergencia los subsectores de pesca y acuicultura por un período de ciento veinte días mediante el Decreto Supremo N° 012-2026-PRODUCE.

Cabe señalar que, las proyecciones internacionales coinciden con este diagnóstico. La Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de los Estados Unidos (NOAA) estima que existe una probabilidad superior al 83 % de que se mantenga un evento El Niño fuerte a muy fuerte hasta el trimestre enero-marzo de 2027, y no descarta que alcance una intensidad sin precedentes desde 1950[30]. En esa línea, la Organización

---

25 Entrevista a Gino Passalacqua en Nativa Televisión. Véase en: https://www.youtube.com/watch?v=7ElaxRPBWzQ

26 Fuente: Contraloría General de la República, *Las Áreas Naturales Protegidas en el Perú: fortalecimiento de la gobernanza en el marco de la Agenda 2030 y los ODS*, documento de trabajo, p. 9. Disponible en: https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/PAPER_AREAS_NATURALES_PROTEGIDAS(ANP).pdf

27 Fuente: ENFEN, Comunicado Oficial N° 18-2026, 16 de octubre de 2026. Disponible en: https://enfen.imarpe.gob.pe/download/comunicado-oficial-enfen-n-18-2026/.

28 Fuente: RPP. Disponible en: https://rpp.pe/peru/actualidad/fenomeno-el-nino-casi-14-millones-de-personas-estan-expuestas-a-riesgos-por-posibles-lluvias-intensas-advierte-cenepred-noticia-1712919

29 Ídem.

30 Fuente: NOAA, Climate Prediction Center, *ENSO Diagnostic Discussion*, 8 de octubre de 2026. Disponible en:

Meteorológica Mundial (OMM) prevé, con una probabilidad cercana al 100 %, que el fenómeno persista hasta febrero de 2027, con un pico de intensidad hacia fines de 2026. Al respecto, su Secretaria General, Celeste Saulo, advirtió que el evento podría asestar «un golpe enorme» a comunidades y economías de todo el mundo[31].

En este contexto, las áreas naturales protegidas marinas cumplen una función de refugio para la recuperación de las especies y de los ecosistemas, por lo que someterlas a la presión adicional de la pesca de mayor escala, precisamente cuando la anchoveta se concentra en fase juvenil y cerca de la costa, y por lo tanto vulnerable ante los efectos adversos del FEN, compromete su recuperación posterior al evento. En ese sentido, resulta necesario garantizar la conservación efectiva de las Áreas Naturales Protegidas en el ámbito marítimo para contrarrestar los efectos del aumento de la temperatura oceánica y preservar los beneficios de los océanos.

Las Áreas Naturales Protegidas como herramienta de protección de la biodiversidad y de resiliencia climática

A nivel mundial, las Áreas Naturales Protegidas marinas (ANP) son la herramienta legal más utilizada en la planificación espacial marina para mitigar los impactos humanos en los ecosistemas marinos[32] y se utilizan cada vez más para conservar la biodiversidad marina, restaurar la población de peces y salvaguardar la integridad de los ecosistemas[33].

Las ANP son consideradas espacios que, bien gestionados, aseguran una mejor resiliencia al cambio climático[34]. Ello pues, las especies acuáticas son más resistentes cuando las ANP funcionan como un refugio eficiente para su recuperación. En ese sentido, según el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente - UNEP y diversos especialistas, las ANP permiten que las poblaciones de las especies acuáticas sean más saludables con respecto al aumento de densidad, biomasa, tamaño y capacidad de reproducción, evitando el riesgo de extinción, siempre que estos espacios sean diseñados y manejados con miras a afrontar la pérdida de biodiversidad y excluyendo las actividades de gran escala[35]. Por ejemplo, en Baja California, México, las ANP mantuvieron la población juvenil de abulón rosa, una especie vital para las

---

https://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/analysis_monitoring/enso_advisory/ensodisc_Sp.shtml.

31 Fuente: Organización Meteorológica Mundial. (2026). "El Niño set to become very strong, raising risks of extreme weather into 2027". Disponible en: https://wmo.int/news/media-centre/el-nino-set-become-very-strong-raising-risks-of-extreme-weather-2027

32 Lubchenco, J y Grorud-Colvert, K. (2015). "Making waves: The science and politics of ocean protection". Science, 350.

33 Lester, S. y Halpern, B. (2008). "Biological responses in marine no -take reserves versus partially protected areas". Marine Ecology Progress Series 367.

34 Las áreas naturales protegidas en el Perú: Fortalecimiento de la gobernanza en el marco de la Agenda 2030 y los ODS. Véase en: PAPER_AREAS_NATURALES_PROTEGIDAS(ANP).pdf (contraloria.gob.pe)

35 Marine and Coastal Ecosystems and Human Well-being. Disponible en: https://wedocs.unep.org/items/0d6fd3db-10a6-46ad-8222-e47757bd670e y en la Opinión de SOA Perú al Proyecto de Ley N° 5666/2023-CR. Véase en: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTMwMDk2/pdf

economías locales, mientras que fuera de las ANP hubo una alta mortalidad de adultos. Lo cual demuestra que la protección local puede brindar resiliencia y beneficios que se extienden más allá de sus límites, ofreciendo una herramienta valiosa para mitigar los impactos del cambio climático en las comunidades costeras[36].

Por su parte, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)[37] considera a las ANP como herramienta de gestión pesquera no tradicional y multipropósito, cuyos objetivos de protección van más allá de mantener el tamaño de los recursos pesqueros que permita obtener el rendimiento máximo sostenible. Los objetivos más comunes son:

(a) para proteger una etapa específica del ciclo biológico
(b) para controlar la mortalidad por pesca
(c) por el efecto indirecto de los peces que migran a través de los límites de una ANP de este ámbito para poder ser pescados (efecto rebalse o spillover)
(d) para servir como fuente y/o sumidero de huevos y larvas de peces para mejorar el reclutamiento
(e) para proteger el hábitat, la integridad de la red trófica y la biodiversidad
(f) reducir las capturas incidentales, los descartes y otros impactos negativos sobre las especies capturadas, otras especies, especies en peligro y otras especies que la sociedad quiera proteger
(g) reducir la competencia entre grupos de usuarios o mejorar las oportunidades de determinados grupos de usuarios (estableciendo derechos), y,
(h) como cobertura potencial contra la incertidumbre.

En cuanto al efecto rebalse o *spillover*, existe un caso emblemático, el del Parque Nacional Revillagigedo en México. En 2017, se amplió la protección de este parque, llegando a ser el área natural protegida de protección total más grande de América, con más 147,000 km2 de extensión. En un inicio, la industria pesquera criticó la ampliación, aduciendo que se reducirían sus capturas de atún, tiburón y pez espada; sin embargo, en 2023, se reveló que las capturas de la industria pesquera que tenía actividad histórica en el área no cambiaron de manera significativa luego de la implementación de esta ANP[38]. A partir de lo cual se puede sostener que, el contar con Áreas Naturales Protegidas libres de extracción de mayor escala, no necesariamente significa una afectación a la industria pesquera, sino que podría generar beneficios debido a sus impactos positivos sobre las poblaciones de las especies que habitan, se reproducen, alimenta y/o refugian en ellas.

---

36 Micheli, Sáenz – Arroyo, Greenley, & Vásquez – Vera (2012). Evidence that Marine Reserves Enhance Resilience to Climatic Impacts. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/230599936_Evidence_That_Marine_Reserves_Enhance_Resilience_to_Climatic_Impacts

37 https://www.fao.org/fishery/topic/16200/en#2

38 Favoretto et al. (2023). The largest fully protected marine area in North America does not harm industrial fishing. Véase en: https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.adg0709?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

En consecuencia, las Áreas Naturales Protegidas son un mecanismo útil y complementario a las medidas de ordenamiento pesquero para enfrentar la pérdida de diversidad biológica marina, que está afectando especialmente a la pesca artesanal y es un componente de resiliencia climática que beneficia a las comunidades locales.

Objetivos y beneficios económicos de la conservación eficaz de las Áreas Naturales Protegidas marinas

La Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 26834) establece objetivos que se buscan lograr a partir de la delimitación y protección de estos espacios para conservar la diversidad biológica representativa de cada unidad ecológica del país. Los objetivos planteados en esta Ley se condicen con los que menciona la FAO. Entre otros, la Ley N° 26834 establece que, estos espacios tienen como objetivo mantener una producción estable y sostenible de alimentos derivados de los recursos de flora y fauna silvestre, evitando su extinción. El logro de este objetivo resulta relevante considerando la actual situación crítica de la disminución de la abundancia de los recursos hidrobiológicos, la cual se ve acentuada por los efectos adversos del FEN.

Asimismo, la Ley N° 26834 dispone que las Áreas Naturales Protegidas tienen como objetivo proporcionar oportunidades para la recreación y el esparcimiento al aire libre, así como el desarrollo turístico sostenible basado en las características naturales y culturales del país. El logro de estos objetivos se traduce en beneficios tangibles para el país, en especial para las comunidades y negocios locales que habitan dentro o en zonas próximas a las áreas naturales protegidas.

A partir de lo expuesto, conviene analizar a detalle los objetivos de la más emblemática ANP del Perú, la Reserva Nacional de Paracas[39], los cuales se detallan a continuación:

- Mantener las condiciones para la conservación de las especies de potoyunco, gecko de Paracas, pingüino de Humboldt, nutria marina, gaviotín, lobo marino fino y lobo marino chusco (objetivo estratégico 2).
- Mantener el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos a través de la pesca artesanal (objetivo estratégico 3)
- Optimizar la gestión del aprovechamiento sostenible del recurso paisaje, asegurando el desarrollo de actividades turísticas y recreativas (objetivo estratégico 4)

Por otro lado, en lo que respecta a los beneficios económicos, en la Reserva Nacional de Paracas, según el SERNANP, más de 2 000 pescadores, maricultores, extractores de algas y emprendedores del turismo se benefician directamente de la conservación del área, y se han suscrito 15 acuerdos de conservación con pescadores artesanales. Asimismo, más del 80 % de la población local depende del turismo sostenible, la pesca artesanal o de negocios vinculados a la conservación[40].

---

39 Plan Maestro de la Reserva Nacional de Paracas 2025 – 2030. Véase en: https://www.gob.pe/institucion/sernanp/normas-legales/7577103-173-2025-sernanp

40 Fuente: Nota de prensa del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), "Reserva Nacional de Paracas celebra 50 años: de joya natural a modelo mundial de sostenibilidad". Disponible en:

Asimismo, se tiene que las principales especies aprovechadas por los pescadores de la zona son la anchoveta y el bonito (por los desembarques e ingresos), además de la extracción de recursos invertebrados. Al año 2013, el volumen extraído alcanzó las 11.2 millones de toneladas, número superior a los 2 millones de toneladas obtenidas el año 2008. Igualmente, en 2013, las ventas de los pescadores artesanales alcanzaron los S/.13.5 millones, número superior a los S/. 9.4 millones alcanzados en 2008[41]. En cuanto a los invertebrados, las principales especies aprovechadas son el choro, la almeja, la concha de abanico, el cangrejo, etc., cuyo valor de venta asciende a S/. 13.8 millones, siendo el volumen promedio extraído anual de 3.2 millones de kg[42].

En el año 2014, la venta de recursos hidrobiológicos en la Reserva Nacional de Paracas por pescadores artesanales generó S/. S/ 26 852 803,00 (veintiséis millones ochocientos cincuenta y dos mil ochocientos tres soles). Esto sin contar los ingresos obtenidos por el recurso anchoveta, el cual generó por sí sólo ingresos de S/. 662,215.40 (seiscientos sesenta y dos mil doscientos quince y 40/100 soles) ni los obtenidos por la concha de abanico (acuicultura), que generó S/. 10,637,270.00 (diez millones seiscientos treinta y siete mil doscientos setenta y 00/100 soles)[43].

En cuanto al turismo en la Reserva Nacional de Paracas, la Reserva por sí sola atrae a más de 200 mil visitantes de todo el mundo al año y, por su proximidad con las islas ballestas que son parte de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras – RNSIIPG, atrae a 200 mil visitantes más[44].

Así, en el 2013, las agencias de viajes, los hospedajes, restaurantes incrementaron sus ingresos por las visitas a esta Reserva[45]:

Rubro	Ingreso bruto anual 2013
Agencias de viaje	4, 797,024 millones de soles (parte de 2013)
Hospedaje	42.6 millones de soles
Restaurantes en El Chaco	2.6 millones de soles
Restaurantes en Paracas (temporada alta)	4,536,060 millones de soles
Restaurantes en Paracas (temporada baja)	1,834,588 millones de soles

Por otra parte, la venta de tickets de ingreso a la Reserva generó S/. 809 mil en 2013. A esto se le suma que la Reserva Nacional de Paracas genera un promedio de 1,800 puestos de trabajo en el centro poblado de Paracas (aledaño a la Reserva),

---

https://www.gob.pe/institucion/sernanp/noticias/1252812-reserva-nacional-de-paracas-celebra-50-anos-de-joya-natural-a-modelo-mundial-de-sostenibilidad.

41 Fuente: PNUD (2014). "Servicio para realizar el Análisis de corto-plazo de los beneficios económicos y sociales de la Reserva Nacional de Paracas y Parque Nacional Huascarán".

42 Ídem

43 Fuente: Sato (2018). Instrumento de evaluación para elaborar un diagnóstico de uso de recursos naturales y turismo en la Reserva Nacional de Paracas, Islas Ballestas y Chincha. Página 20.

44 ídem.

45 Fuente: PNUD (2014), op. cit.

contribuyendo con el PBI de la región Ica que, al 2015, contribuyó con 18% al sector turismo.

La realidad de la Reserva Nacional de Paracas permite apreciar el crecimiento económico y el empleo que aporta la presencia de Áreas Naturales Protegidas del ámbito marino y costero para el turismo y los negocios locales.

Por ello, el elevar la prohibición de pesca de mayor escala en las Áreas Naturales Protegidas es relevante, ya que esta actividad no es compatible e impide el logro de los objetivos de estos espacios. Consecuentemente, el desarrollo de esta actividad tendrá una repercusión negativa en los beneficios que obtengan las comunidades y negocios locales que dependen de la conservación efectiva del área natural protegida.

Incompatibilidad de la pesca de mayor escala (industrial) con los objetivos de las áreas naturales protegidas

Los impactos de la pesca de mayor escala de recursos hidrobiológicos (pesca industrial), que se exponen a continuación, no son compatibles con los objetivos de las Áreas Naturales Protegidas establecidos establecidos en la Ley N° 26834, reflejo del mandato constitucional del artículo 68:

1. **Alteración de la red alimenticia**: La pesca industrial tiene una gran capacidad y es altamente mecanizada, lo que permite la extracción masiva de especies de peces pequeños, que son base de la cadena alimenticia[46], como la anchoveta. Ello conlleva a la reducción de la abundancia del alimento para especies de aves marinas, mamíferos y otras especies de peces que se alimentan de anchoveta o especie similar[47]. La reducción del alimento de estas especies las pone en amenaza, ya que la falta de alimento repercute en su reproducción y reduce la tasa de supervivencia.

   Esta alteración va en contra del objetivo de las ANP de asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos dentro de estos espacios y del objetivo de proteger especies en situación de amenaza, señalados en la Ley de Áreas Naturales Protegidas, así como el objetivo de mantener y manejar los recursos hidrobiológicos para la producción de alimentos y como base de las actividades económicas (Artículo 2 de la Ley N° 26834).

2. **Sobreexplotación y colapso de las pesquerías**: Los altos volúmenes de captura de la pesca industrial pueden provocar la sobreexplotación y agotamiento de las especies que son objetivo de esta actividad. En el caso de especies pequeñas como la anchoveta, que son alimento de otros peces que

---

46 Fuente:Free, C. M., Jensen, O. P., & Hilborn, R. (2021). Evaluating impacts of forage fish abundance on marine predators. *Conservation Biology*, *35*(5), 1540-1551. Disponible en: https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/cobi.13709.

47 Fuente: Gonzalez-Pestana, A., Alfaro-Shigueto, J., & Mangel, J. C. (2022). A review of high trophic predator-prey relationships in the pelagic Northern Humboldt system, with a focus on anchovetas. *Fisheries Research*, *253*, 106386. Disponible en: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0165783622001631?via%3Dihub

son capturados por la flota industrial, los grandes volúmenes de captura también pueden llevar a su sobreexplotación por falta de alimento.

Por el contrario, el permitir que las especies de peces y especies acuáticas marinas se reproduzcan según su capacidad natural, permite una mayor abundancia de especies. Esto es lo que se busca con la creación de Áreas Naturales Protegidas: la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos dentro de estos espacios, y el mantener y manejar los recursos hidrobiológicos para la producción de alimentos y como base de las actividades económicas (artículo 2 de la Ley N° 26834).

3. **Impacto en la biodiversidad local**: La pesca de mayor escala en Perú usa la red de cerco, que es un arte de pesca grande y "no selectiva". Es decir, captura especies de peces sin discriminar su tamaño y tampoco discrimina a las especies que no son objetivo de la pesca como tortugas, aves marinas y mamíferos como delfines y lobos marinos[48]. Algunas de estas especies de tortugas, entre otras, son especies amenazadas que las Áreas Naturales Protegidas buscan proteger con su establecimiento (artículo 2 de la Ley N° 26834)[49].

4. **Resiliencia disminuida ante el cambio climático**: Dada la crisis climática actual, los ecosistemas marinos experimentan alteraciones en la temperatura, en la distribución de las corrientes y en la disponibilidad de nutrientes. La extracción de grandes volúmenes de especies de peces pequeños como la anchoveta reduce la resiliencia de los ecosistemas marinos, ya que se afecta la capacidad de respuesta y adaptación de estos ecosistemas. Una vez más, se afecta la continuidad de procesos ecológicos y evolutivos que buscan proteger las Áreas Naturales Protegidas (artículo 2 de la Ley N° 26834).

Resulta importante precisar que, el SERNANP ha respaldado esta evidencia, reforzando la postura científica que alerta sobre el impacto de la pesca industrial en la Reserva Nacional de Paracas. En su informe N° 1437-2023-SERNANP-DGANP[50], la institución precisó que:

---

48 Fuente: Palacios, M. (2019). Programa Privado de Observadores Pesquería de anchoveta peruana para Consumo Humano Indirecto - CHI, Stock Centro- Norte - Temporada 2018-II. También: https://nsojournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/ecog.02485 y https://revistas.imarpe.gob.pe/index.php/boletin/article/view/360

49 Fuente: Gray, C. A., & Kennelly, S. J. (2018). Bycatches of endangered, threatened and protected species in marine fisheries. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, *28*(3), 521-541. Disponible en: https://link.springer.com/article/10.1007/s11160-018-9520-7,
Fuente: Roberson, L. A., Watson, R. A., & Klein, C. J. (2020). Over 90 endangered fish and invertebrates are caught in industrial fisheries. *Nature Communications*, *11*(1), 4764. Disponible en: https://www.nature.com/articles/s41467-020-18505-6.
Fuente: de Paz, N., & Echegaray, M. (2002). Datos sobre captura, comercio y biología de tortugas marinas en el área Pisco - Paracas.

50 Fuente: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2023). En: Informe N° 1437-2023-SERNANP-DGANP. Disponible en: https://es.scribd.com/document/716200250/Sernanp-rechazo-pedido-de-la-SNP.

- La pesca industrial no podría realizarse al interior de la Reserva Nacional de Paracas, debido que dicha actividad generaría una disminución en la disponibilidad de alimento para las aves y mamíferos, perjudicando sus procesos reproductivos y recuperación de sus niveles poblacionales. Asimismo, perjudicaría al mantenimiento de los ciclos biológicos que garantizan la conservación de las especies.
- La pesca industrial o de mayor escala en la Reserva Nacional de Paracas, es una actividad que se contrapone a los objetivos y fines para los cuales esta fue creada.

Por su parte, la comunidad científica peruana (más de 100 expertos) se han pronunciado en contra de la intención de la SNP de pescar en la Reserva Nacional de Paracas y demás áreas protegidas marinas por los **graves impactos** que esto tendría en la biodiversidad marina que habitan en ellas, y expresando su apoyo a la iniciativa de fortalecer la ley para evitar la actividad de pesca industrial en estos espacios[51].

Resulta importante conservar de manera efectiva las Áreas Naturales Protegidas frente a los impactos de actividades humanas de alto impacto, aún más cuando estos espacios **donde se prioriza la conservación de las especies representan solo el 7, 76% del dominio marítimo** (SINANPE 2024).

La flota industrial peruana no se verá afectada con la prohibición

La prohibición de pesca industrial, establecida en el artículo 112, numeral 112.5 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 038-2001-AG, se encuentra vigente desde el año 2001. Es decir, tiene plena vigencia hace 25 años, sin que esto haya afectado el buen desempeño de la industria pesquera nacional.

Asimismo, debe resaltarse que la prohibición no recae sobre la totalidad ni sobre una porción significativa del mar peruano, sino solamente sobre el 7, 76% de este, que corresponde a Áreas Naturales Protegidas representativas de su diversidad biológica.

Por otro lado, resulta importante precisar que, las empresas pesqueras bajo ninguna circunstancia vinculada a esta iniciativa legislativa van a perder sus permisos de pesca y por ello, seguirán operando con normalidad en el resto del dominio marítimo peruano. La flota industrial podrá seguir pescando las mismas cantidades, ya que eso depende de las cuotas de pesca que se autorizan cada año. Un ejemplo de ello es que en 2024, con la prohibición vigente en la Reserva Nacional de Paracas, la flota alcanzó el 98 % y el 96,4 % de la cuota de anchoveta en sus dos temporadas de pesca.

Al término de la primera temporada de pesca de 2024, se capturaron 2'430,589 toneladas de anchoveta, equivalentes al 98 % de la cuota asignada, lo que generó ingresos estimados por US$ 1,800 millones, según la Sociedad Nacional de Pesquería[52]. Por su parte, la segunda temporada concluyó con una captura de 2,42

---

51 Fuente: Inforegión. Disponible en: https://inforegion.pe/cientificos-guardaparques-y-pescadores-artesanales-alertan-que-postergar-ley-contra-pesca-industrial-pone-en-riesgo-areas-marinas-protegidas-como-paracas/

52 Fuente: TV Perú. Disponible en: https://www.tvperu.gob.pe/noticias/nacionales/snp-primera-temporada-de-anchoveta-2024-alcanza-24-millones-de-toneladas-cubriendo-el-98-de-la-cuota-asignada

millones de toneladas, equivalente al 96,4 % de la cuota autorizada, y generó US$ 1,410 millones, de acuerdo con la Presidencia de la República[53].

En ese sentido, queda evidenciado que, en el largo plazo, proteger estas áreas de la pesca industrial favorece una mayor abundancia de peces, ya que cómo se explicó líneas arriba, cuando se protege un área marina, se da lo que se conoce como "efecto rebalse", y de esta manera, la productividad de esa área aumenta tanto que hace que haya más recursos no solo en su interior, sino fuera de ellas.

Por lo tanto, la presente propuesta legislativa no afectará ni a las empresas de la pesca industrial, ni a los miles de trabajadores formales del sector pesquero industrial. La prohibición está vigente desde hace 25 años y no ha tenido ese efecto y, solo busca fortalecer dicha medida ante los intentos de flexibilización vistos en los últimos años que determinaron que la Sociedad Nacional de Pesquería intente cambiar el marco legal vigente ante la autoridad administrativa (SERNANP), el INDECOPI e inclusive ante el Poder Judicial, sin éxito alguno.

3.3 Objetivo de la propuesta

El objetivo de la propuesta legislativa es elevar a rango de Ley la prohibición de pesca de mayor escala de recursos hidrobiológicos en áreas naturales protegidas, que, actualmente se encuentra vigente en el artículo 112, numeral 112.5 del Decreto Supremo 038-2001-AG. Si bien esta prohibición está vigente hace más de 25 años, en los últimos años ha sufrido flexibilizaciones a través de normas del mismo rango normativo que restan su eficacia.

La finalidad inmediata de esta propuesta legislativa es proteger a todas las Áreas Naturales Protegidas del país, incluyendo a la Reserva Nacional de Paracas de la contradicción generada en el marco jurídico con la vigencia del artículo 5, numeral 5.2 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM, que autoriza explícitamente la pesca de mayor escala de recursos hidrobiológicos en la Reserva Nacional Dorsal de Nasca y que ha servido para autorizar tácitamente la pesca industrial en otras Áreas Naturales Protegidas del dominio marítimo del país.

La inclusión del artículo 27-A, según el texto propuesto, permitirá determinar de manera más clara las reglas para flexibilizar las normas de uso de los recursos hidrobiológicos dentro de las Áreas Naturales Protegidas del país, reorientando la actuación de las autoridades a la política de conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas y aprovechamiento sostenible de los recursos que dicta la Constitución, la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la Ley de Áreas Naturales Protegidas. En ese sentido, el proyecto busca resolver, el problema de la pérdida de biodiversidad y abundancia de recursos pesqueros, identificado en la sección 3.2 de la presente exposición de motivos.

Asimismo, con la elevación a rango legal e implementación efectiva de la prohibición de pesca de mayor escala de recursos hidrobiológicos en áreas naturales protegidas, se busca que estas sirvan como refugio para el desarrollo cabal y recuperación de las

---

[53] Fuente: Andina. Disponible en: https://andina.pe/agencia/noticia-anchoveta-segunda-temporada-pesca-fue-una-las-mas-exitosas-de-ultima-decada-1017377.aspx

especies aprovechadas por la pesca artesanal, que actualmente vienen disminuyendo desde hace más de una década, afectando la economía de las comunidades pesqueras, lo que incluye no solo a los pescadores sino a quienes trabajan en toda la cadena de valor de la pesca. De igual manera, se busca proteger la extinción de especies en peligro, como el pingüino de Humboldt, que son emblemáticas de espacios como la Reserva Nacional de Paracas, segundo destino turístico más visitado del país. Estos objetivos son de especial relevancia en el contexto actual crisis climática, que hace cada vez más frecuentes e intensos eventos como El Niño que viene afectando al país.

3.4 Análisis del marco normativo

La medida propuesta, la incorporación del artículo 27-A en la Ley de Áreas Naturales Protegidas, se condice con la obligación constitucional del Estado de promover la conservación de las Áreas Naturales Protegidas y biodiversidad, y la de promover el uso sostenible de los recursos naturales, las cuales están establecidas en el artículo 68 y 67 de la Constitución Política del Perú. De acuerdo con el artículo 28 de la Ley para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales[54], el uso sostenible de los recursos naturales implica el manejo racional de estos recursos, teniendo en cuenta su capacidad natural de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente.

Las obligaciones antes señaladas provienen del mandato de garantizar el derecho fundamental un ambiente equilibrado y adecuado para la vida, reconocido en el artículo 2, inciso 22 de la Constitución. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que las obligaciones concretas del Estado respecto de este derecho fundamental son: 1) Evitar la alteración sustantiva de la interrelación y armonía de los elementos del ambiente y 2) Mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute[55]. En ese sentido, la prohibición de pesca industrial en las Áreas Naturales Protegidas busca evitar la alteración sustantiva de la interrelación y armonía de los elementos del ambiente, y mantener el disfrute de los alimentos que proveen el ecosistema marino a las familias peruanas y de los beneficios económicos que trae la actividad pesquera a los pescadores artesanales y al Estado por concepto de divisas.

Asimismo, la medida propuesta se condice con los objetivos de las áreas naturales protegidas, establecidos en el artículo 2 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley 26834): 1) asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país, 2) mantener y manejar los recursos de flora y fauna silvestre

---

54 ***Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales***
"Artículo 28 (Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales).- *Los recursos naturales deben aprovecharse en forma sostenible. El aprovechamiento sostenible implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, de ser el caso. El aprovechamiento sostenible de los recursos no renovables consiste en la explotación eficiente de los mismos, bajo el principio de sustitución de valores o beneficios reales, evitando o mitigando el impacto negativo sobre otros recursos del entorno y del ambiente."*

55 Fuente: Sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento 5. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.pdf.

(incluidos los recursos hidrobiológicos) para asegurar una producción estable y sostenible (de alimentos y otros), 3) evitar la extinción de flora y fauna silvestre amenazada, 4) proporcionar oportunidades para el monitoreo del estado del medio ambiente y el desarrollo de la investigación científica (artículo 2 de la Ley 26834). De esa forma, lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia al establecer que la prohibición de pesca de mayor escala en Áreas Naturales Protegidas no contraviene la Ley de Áreas Naturales Protegidas (específicamente los artículos 21.b, 22.f y 23.d), pues esta se condice con el objetivo general de las áreas protegidas de evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestre, en especial de aquellas de distribución restringida o amenazadas (fundamentos 4.9 y 4.10) [5657].

Adicionalmente, la propuesta se condice con la regulación de las Áreas Naturales Protegidas de uso directo, que son aquellas donde se permite el aprovechamiento (uso) de recursos naturales de las áreas naturales protegidas. Al respecto, la Ley señala que el aprovechamiento de los recursos naturales se dará prioritariamente por parte de las poblaciones locales y, además, que el aprovechamiento debe ser **compatible con la categoría y zonificación asignadas** sin perjudicar los fines para los cuales fue creada (artículos 21, b. y 22, f. de la Ley 26834).

Paralelamente, para el caso del aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, el reglamento de esta ley (aprobado por Decreto Supremo Nº 038-2001-AG) **ha definido en su artículo 112.5 que la pesca de mayor escala no es compatible con los objetivos de las áreas naturales protegidas, al establecer de manera expresa la prohibición de extracción de mayor escala dentro de las áreas naturales protegidas, cualquier sea su nivel**. Sobre el aprovechamiento de recursos en las áreas de uso directo, la Corte Suprema también ha señalado que si bien la Ley 26834 (artículo 21.b) establece que en estas áreas se permite el aprovechamiento o extracción prioritaria de las poblaciones locales, esto no debe entenderse como que de manera secundaria o complementaria se permita la extracción de mayor escala de recursos hidrobiológicos, ya que el artículo debe ser concordante con el artículo 2 de esta Ley, debiendo ser interpretado de tal modo que se evite la extinción de especies (Fundamento 4.10).

De otro lado, en el contexto de flexibilización de la prohibición de extracción de mayor escala en las áreas naturales protegidas descrito previamente, el Poder Ejecutivo habría excedido los límites de su potestad reglamentaria. Conforme al inciso 8 del artículo 118 de la Constitución, el Presidente de la República reglamenta las leyes "sin transgredirlas ni desnaturalizarlas", y conforme a su artículo 51, la ley prevalece sobre las normas de inferior jerarquía. En virtud del principio de legalidad, la actuación de los poderes públicos se encuentra subordinada a las leyes que disciplinan su ejercicio[58]. En ese

---

56 Si bien la Corte se refiere a la prohibición establecida en la Directiva N° 006-2021-SERNANP/DGANP, esta norma replica la prohibición establecida en el artículo 112, numeral 112.5 del Decreto Supremo 038-2001-AG.

57 La decisión de la Corte Suprema recae sobre la Acción Popular N° 19816-2024 LIMA, interpuesta por la Sociedad Nacional de Pesquería para que se declare la nulidad de la prohibición de extracción de mayor escala de recursos hidrobiológicos al interior de áreas naturales protegidas establecida en la Directiva antes mencionada.

58 Fuente: Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 2302-2003-AA/TC, fundamento 32.

sentido, la Ley N° 26834 establece que las ANP tienen como objetivos, entre otros, asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestre, en especial de aquellas de distribución restringida o amenazadas, y manejar los recursos hidrobiológicos para asegurar una producción estable y sostenible (artículo 2). Dispone, además, que el aprovechamiento de recursos en estos espacios no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales fueron establecidos. Aunado a ello, la Corte Suprema reconoció que la extracción de mayor escala es incompatible con esos objetivos legales[59].

Por lo que, cuando el Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM estableció la Reserva Nacional Dorsal de Nasca y, en el numeral 5.2 de su artículo 5, autorizó la pesca de mayor escala en su interior, no solo se apartó de la prohibición del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas: dispuso en contra de los objetivos que la propia Ley N° 26834 asigna a toda área natural protegida, lo que claramente vulnera el principio de legalidad.

Aunado a ello, la legislación vulnera el principio de no regresión en materia ambiental, conforme al cual, una vez alcanzado un nivel de protección ambiental, el Estado no puede reducirlo sin una justificación suficiente. Este principio encuentra fundamento en el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida (artículo 2, inciso 22, de la Constitución) y en la obligación estatal de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (artículo 68). En ese sentido, la Ley N° 26834 es la norma que desarrolla este último mandato constitucional, y el Tribunal Constitucional[60] la ha considerado parte del parámetro de control en materia de áreas naturales protegidas, es decir, de su bloque de constitucionalidad.

A partir de lo anterior, es posible sostener que la autorización de la pesca de mayor escala en una reserva nacional y la eliminación de la infracción que sancionaba su ejercicio en las áreas naturales protegidas constituyen una reducción, por vía reglamentaria o infralegal, un estándar de protección vigente desde 2001 y cuya legalidad ha sido confirmada judicialmente.

En esa medida, la proposición legislativa resulta coherente además, con los compromisos internacionales del Estado. Al respecto, el artículo 18.3, numeral 2, del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos[61], el cual forma parte del ordenamiento jurídico vigente conforme al artículo 55 de la Constitución, resulta incompatible con los compromisos comerciales, el promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o la reducción de las protecciones de la legislación ambiental,

---

59 Fuente: Corte Suprema de Justicia de la República, sentencia recaída en la Acción Popular N° 19816-2024 LIMA, fundamentos 4.9 y 4.10.

60 Fuente: Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00012-2019-PI/TC (caso Ordenanza 014-2018-MPSCH, Santiago de Chuco), fundamento 104, que incluye a la Ley N° 26834 entre las normas que integran el parámetro de control. Disponible en: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00012-2019-AI.pdf

61 Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, aprobado mediante Resolución Legislativa N° 28766, capítulo 18, artículo 18.3, numeral 2.

y el cual obliga a las Partes a no dejar sin efecto ni derogar dicha legislación de un modo que afecte el comercio o la inversión entre ellas.

Asimismo, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)[62], recoge compromisos en la misma línea. El numeral 3 del artículo 20.3 de dicho instrumento, dispone que cada estado procurará asegurar que las leyes y políticas públicas prevean y alienten altos niveles de protección ambiental y continúen mejorándolos. Por su parte, el numeral 6 reconoce que es inapropiado alentar el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o la reducción de la protección otorgada en las leyes ambientales, y prohíbe a las Partes renunciar a aplicarlas o derogarlas con ese fin. En esa línea, la propuesta, al reforzar la protección de las ANP del ámbito marino y costero frente a la pesca de mayor escala, busca que el estado peruano cumpla con sus compromisos internacionales; en particular, el de mejora continua previsto en el numeral 3 del mencionado tratado.

Por tanto, el nivel de protección que esta ley otorga a las áreas naturales protegidas no puede ser reducido por normas reglamentarias. El Tribunal Constitucional[63], además, ha declarado inconstitucionales disposiciones que permitían el aprovechamiento de recursos naturales sin evaluar su impacto, por constituir "una amenaza cierta" para esos recursos.

Consecuentemente, esta iniciativa, en aplicación del principio de seguridad jurídica, busca garantizar la predictibilidad de la conducta del Poder Ejecutivo al establecer normas de uso de recursos naturales en las Áreas Naturales Protegidas y evitar conductas arbitrarias que flexibilicen la eficacia de la prohibición de pesca de mayor escala en áreas naturales que, actualmente, se encuentra en una norma reglamentaria.

Sumado a ello, la medida propuesta complementa lo ya establecido en el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras del Pacífico Sudeste[64], identificando a la pesca de mayor escala o industrial como una de las actividades que tiene efectos adversos para las Áreas Naturales Protegidas del Pacífico Sudeste. Adicionalmente, la propuesta de ley promueve el cumplimiento de este tratado internacional y también de la recomendación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN respecto a que no se permite la pesca industrial en Áreas Naturales Protegidas del ámbito marino y costero por ser incompatible con las áreas naturales protegidas, la cual fue establecida en la Resolución WCC-2020-Res-055-ES, en Marsella – Francia en noviembre de 2020. Si bien la decisión adoptada en esta Resolución no es vinculante, las recomendaciones de la UICN son aceptadas como normas obligatorias en virtud de la costumbre internacional (derecho consuetudinario

---

62 Aprobado mediante la Resolución Legislativa N° 31286, Resolución Legislativa que aprueba el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y las Cartas con Australia, Canadá, Malasia, Nueva Zelanda y Vietnam

63 Fuente: Sentencia del Tribunal Constitucional 88/2025, recaída en los Expedientes 00002-2024-PI/TC, 00003-2024-PI/TC y 00005-2024-PI/TC (acumulados), sobre la Ley 31973, fundamentos 76 a 78. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00002-2024-AI.pdf

64 Ratificado por Resolución Legislativa N° 26468, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 11 de junio de 1995.

internacional), especialmente por países miembros de esta Unión, como es el caso del Perú [65].

Finalmente, en cuanto al segundo párrafo de la propuesta de incorporación del artículo 27-A, la medida propuesta va en la línea de lo establecido en el artículo 6 de la Ley General del Ambiente, según la cual "*El ejercicio de los derechos de propiedad y a la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, están sujetos a las limitaciones que establece la ley en resguardo del ambiente*"; *así como del artículo 1 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas que señala que "las Áreas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la Nación. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos*".

3.5 Efecto de la vigencia en la legislación nacional

La propuesta legislativa busca incorporar el artículo 27-A en la Ley de Áreas Naturales Protegidas para elevar a rango de Ley la prohibición de pesca de mayor escala de recursos hidrobiológicos al interior de áreas naturales protegidas, sea del ámbito marítimo o continental, la cual se encuentra vigente desde hace 25 años en el Decreto Supremo N° 038-2001-AG y cuya legalidad ha sido ratificada por la Corte Suprema de Justicia de la República en enero de este año[66]. Asimismo, esta sentencia ha dejado en claro que esta prohibición es de alcance general a todas las Áreas Naturales Protegidas del país sin excepción, en virtud de los objetivos de las áreas naturales protegidas, establecidos en la Ley 26834.

El fortalecer el marco legal de las Áreas Naturales Protegidas permitirá establecer claramente de forma definitiva la discusión de si se puede o no autorizar la pesca de mayor escala en las Áreas Naturales Protegidas a pesar de la prohibición ya vigente. Asimismo, ayudará a reducir la pesca ilegal dentro de la Reserva Nacional de Paracas y permitirá que los casos de pesca ilegal identificados no queden impunes por vacíos legales. Sumado a ello, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de la Producción deberán aprobar las disposiciones reglamentarias correspondientes para fiscalizar y verificar el cumplimiento de la prohibición establecida por esta Ley, como el establecer la obligatoriedad del uso del sistema satelital, y establecer las sanciones en el reglamento correspondiente para sancionar los casos de incumplimiento de esta prohibición. Además de otras disposiciones para la articulación entre ambos sectores.

Finalmente, debe tenerse presente que, el establecimiento de la prohibición en la Ley de Áreas Naturales Protegidas de ninguna manera generará una duplicidad normativa o sobrerregulación, ya que las disposiciones del artículo 27-A según el texto propuesto y el artículo 122, numeral 112.5 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (aprobado por Decreto Supremo 038-2001-AG) van en el mismo sentido y no generarán superposiciones o contradicciones que dificulten la identificación de la regla aplicable o generar interpretaciones divergentes. Por el contrario, la incorporación del artículo 27-A, según el texto propuesto, resolverá el escenario actual de contradicción que existe

---

65 Fuente: UICN. Disponible en: https://iucn.org/our-union/members/iucn-members/ministerio-del-ambiente-peru

66 Sentencia recaída sobre la Acción Popular N° 19816-2024 LIMA

en el marco jurídico vigente, por el cual el ciudadano no identifica qué regla aplica, si la protección efectiva de todas las Áreas Naturales Protegidas de la pesca de mayor escala o no, y evitará interpretaciones erróneas y divergentes, brindando seguridad jurídica a la población y dotando al ordenamiento jurídico de coherencia normativa.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

a. Descripción del problema

Como ya ha sido señalado previamente, la prohibición de extracción de mayor escala de recursos hidrobiológicos en las áreas naturales protegidas existe desde el 2001, aunque se trata de una disposición contenida en una norma de carácter reglamentario: el numeral 5 del artículo 112 del Reglamento de la Ley 26834, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG. En ese sentido, al no tener rango de ley, la prohibición fue materia de modificaciones y retrocesos, producto de una técnica deficiente y dispersa: el Decreto Supremo N° 008-2021-MINAM autorizó la pesca de mayor escala en la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, y el Decreto Supremo N° 006-2025-PRODUCE derogó la infracción que sancionaba expresamente su incumplimiento (numeral 86 del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca).

Aunado a ello, se tiene que la industria pesquera de mayor escala ha impugnado judicialmente dicha prohibición, sobre la base de las normas anteriormente citadas, producto del desorden regulatorio y la vulneración del principio de legalidad.

A partir de lo anterior, se desprenden las consecuencias negativas actuales, tanto en materia ambiental como en un sentido institucional. En lo ambiental, se tiene que la pesca industrial dentro de las ANP puede reducir el alimento disponible para aves, mamíferos y peces, genera captura incidental de especies amenazadas y captura de juveniles, como han documentado el SERNANP[67] para la Reserva Nacional de Paracas. En lo institucional, la protección depende de la gestión de turno, lo que genera incertidumbre para las autoridades, los pescadores artesanales, los operadores turísticos y las propias empresas pesqueras.

b. Priorización del problema: magnitud y dimensión

El problema afecta a las áreas naturales protegidas marinas y marino costeras, que representan el 7,76 % del dominio marítimo del país [68]. La prohibición alcanza también a las áreas naturales protegidas continentales del SINANPE que albergan recursos hidrobiológicos.

---

67 Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (2023). Informe N° 1437-2023-SERNANP-DGANP.

68 Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 5666/2023-CR, 6668/2023-CR y 7157/2023-CR, período anual de sesiones 2023-2024, p. 19, con base en información del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).

INDICADOR	EFECTO
Personas que se benefician directamente de la conservación de la RN Paracas	Más de 2 000 pescadores, maricultores, extractores de algas y emprendedores turísticos[69].
Población local de Paracas que depende de turismo sostenible, pesca artesanal o negocios ligados a la conservación	Más del 80% de la población local depende del turismo sostenible, la pesca artesanal o de negocios vinculados a la conservación[70].
Venta de recursos hidrobiológicos por pescadores artesanales en la RN Paracas (2014)	Como ya ha sido señalado previamente, la venta de recursos hidrobiológicos en la Reserva Nacional de Paracas por pescadores artesanales generó S/. 26, 852, 803. 00 (veintiséis millones ochocientos cincuenta y dos mil ochocientos tres soles). Esto sin contar los ingresos obtenidos por el recurso anchoveta, el cual generó por sí sólo ingresos de S/. 662,215.40 (seiscientos sesenta y dos mil doscientos quince y 40/100 soles) ni los obtenidos por la concha de abanico (acuicultura), que generó S/. 10,637,270.00 (diez millones seiscientos treinta y siete mil doscientos setenta y 00/100 soles)[71]
Efecto económico local directo del turismo en el SINANPE (2017)	El turismo en la Reserva Nacional de Paracas genera una contribución económica local de S/ 59 millones, 922 empleos y más de S/ 9 millones en ingresos para los hogares de la zona vinculada a la actividad[72].

c. Causa y efectos del problema

La causa directa del problema es que, al tener la prohibición expresa rango infralegal, esta puede y ha generado antinomias frente a otras normas de igual rango. Las cuales han sido formuladas de manera rápida y poco reflexiva, ante la falta de que la prohibición tuviera rango legal. Por el contrario, es claro que la modificación que vuelve expresa la prohibición no dependería de un proceso ambivalente a las presiones de diferentes actores públicos y privados, como a

---

69 Fuente: Nota de prensa del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), "Reserva Nacional de Paracas celebra 50 años: de joya natural a modelo mundial de sostenibilidad". Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/sernanp/noticias/1252812-reserva-nacional-de-paracas-celebra-50-anos-de-joya-natural-a-modelo-mundial-de-sostenibilidad.

70 Ídem.

71 Fuente: Sato (2018). Instrumento de evaluación para elaborar un diagnóstico de uso de recursos naturales y turismo en la Reserva Nacional de Paracas, Islas Ballestas y Chincha. Página 20.

72 Vilela, T., Rubio, J. C., Escobedo, A., Bruner, A. y Conner, N. (2018). *El impacto económico local del turismo en áreas protegidas del Perú*. Documento de trabajo. Conservation Strategy Fund y Andes Amazon Fund. Disponible en: https://www.conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/ES_Documento_de_trabajo_Peru_Tourism_Multipliers_Feb_2018_0.pdf

veces resultan los procedimientos reglamentarios. Contribuyen a ello la falta de una infracción expresa tras el Decreto Supremo N° 006-2025-PRODUCE, la presión del sector industrial para acceder a zonas con alta concentración de anchoveta, y la práctica de establecer reglas distintas en cada decreto de creación de un área.

Aunado a ello, se tiene que parte de los efectos resultan negativos para el deber constitucional de proteger y conservar las ANP. Ello, debido a que la falta de prohibición de la pesca a gran escala puede conllevar a la pérdida de alimento para depredadores tope (aves guaneras, pingüino de Humboldt, lobos marinos), la captura incidental y de juveniles, el deterioro de la base productiva de la pesca artesanal y del atractivo turístico. Dicha situación se podría ver agravada por el Fenómeno del Niño 2026-2027, el cual configura un escenario crítico para nuestros ecosistemas y biomasa marina, en particular respecto a la anchoveta mayormente juvenil, que se encuentra cercana a la costa.

Con la aprobación de la proposición legislativa, se busca asegurar la restauración de recursos hidrobiológicos frente a la emergencia, respecto de nuestros mares y nuestros ríos y lagunas, y el aumento de estos recursos en cantidad, volumen y tallas, beneficiando la provisión permanente de alimentos, especialmente para las familias que residen en la Amazonía que tienen al pescado como su fuente principal de proteínas.

En vista a ello, es claro que no existiría una "sobrerregulación" sino más bien la solución a un problema de falta de prohibición expresa que,a su vez, conlleva a regulación que atenta contra el bloque de constitucionalidad de las áreas naturales protegidas, el principio de legalidad y seguridad jurídica.

d. Grupos de interés afectados

Grupo	Interés	Problemas
Flota pesquera de mayor escala (armadores industriales)	Acceso a zonas de pesca con alta disponibilidad de anchoveta; seguridad jurídica.	Restricción espacial; ha cuestionado la prohibición en sede administrativa y judicial.
Pescadores artesanales y de menor escala	Conservación de los recursos de los que dependen; exclusividad de su actividad dentro de las áreas.	Menor abundancia de recursos, captura de juveniles, competencia con la flota industrial.
Maricultores (concha de abanico) y extractores de algas	Calidad del ecosistema y del agua.	Afectación del ecosistema por actividades de alto impacto.
Sector turismo, hoteles y restaurantes	Conservación de la fauna y del paisaje.	Pérdida de atractivo por mortalidad de fauna y degradación.
Ministerio de la Producción	Ordenamiento pesquero y potestad sancionadora.	Sostiene que no existe vacío sancionador; resistencia a regulación adicional por "sobre regulación"

Ministerio del Ambiente y SERNANP	Gestión de las Áreas Naturales Protegidas.	Potestad sancionadora limitada respecto de la pesca; dependencia de la información satelital de PRODUCE.
Comunidades costeras y pueblos indígenas en áreas continentales	Usos tradicionales y seguridad alimentaria.	Riesgo de afectación si la norma restringe la pesca de subsistencia.

Al respecto, se tiene que los referidos sectores e instituciones ya han emitido previamente su opinión, a partir del trámite de los proyectos de ley 5666/2023-CR, 6668/2023-CR y 7157/2023-CR en el período anterior, en el que se recibieron las opiniones del IMARPE (Oficio N° 0430-2024-IMARPE-PCD) y del SERNANP (Informe N° 1437-2023-SERNANP-DGANP), y se conoció la posición de la Sociedad Nacional de Pesquería a través de sus acciones administrativas y judiciales.

2. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS NORMATIVOS

a. Justificación de la intervención estatal

La intervención se justifica por una externalidad negativa clara. En particular, esta es la extracción de mayor escala dentro de un área protegida genera beneficios concentrados en pocas empresas y costos dispersos (pérdida de biodiversidad, menor productividad de la pesca artesanal, deterioro del turismo) que soportan terceros que no participan de la decisión, así como las generaciones futuras que se verán afectadas irremediablemente ante la pérdida de la biodiversidad. Las áreas protegidas, además, proveen bienes públicos (biodiversidad, servicios ecosistémicos) que el mercado no protege por sí solo.

Existe también una falla regulatoria: la protección vigente puede ser revertida por vía reglamentaria, como ya ocurrió dos veces. El mercado y el marco regulatorio actual no pueden resolver el problema en un plazo razonable, porque la causa es precisamente la fragilidad normativa de la regla.

De ello se desprende que, se trata de un problema de interés público, vinculado a los artículos 2, inciso 22, 66, 67 y 68 de la Constitución.

b. Objetivos general y específicos de la proposición legislativa

i. **Objetivo General:** Garantizar la protección de las Áreas Naturales Protegidas frente a la extracción de mayor escala de los recursos hidrobiológicos.

ii. **Objetivos específicos:**

1. Establecer la prohibición en una norma con rango de ley, que no pueda ser modificada por reglamento ni excepcionada en los decretos de creación o zonificación de las áreas.

2. Asegurar que el incumplimiento de la prohibición cuente con una infracción y una sanción expresas

3. Asegurar la fiscalización efectiva por parte del Ministerio de la Producción y el SERNANP

4. Preservar los usos de la pesca artesanal, de menor escala, científica, de subsistencia y deportiva en las áreas, conforme a su régimen de compatibilidad.

3. IDENTIFICACIÓN DE OPCIONES DE POLÍTICA NORMATIVA

En esa línea, la presente propuesta legislativa fue formulada a partir de la evaluación de las siguientes tres opciones, incluida la de no intervención:

Opción	Descripción	Evaluación
Opción 1: Escenario de no intervención	Mantener la prohibición en el reglamento, sin infracción expresa.	No resuelve el problema, pues la protección continua dependiendo de la gestión de turno y persisten la excepción de la Dorsal de Nasca. En el actual escenario persiste el riesgo de nuevas excepciones, falta de seguridad jurídica y la incertidumbre sancionadora.
Opción 2: Solución reglamentaria	Que el Poder Ejecutivo restablezca la infracción y elimine la excepción de la Dorsal de Nasca.	Corrige el vacío a corto plazo, pero su adopción no depende del Congreso y mantiene la fragilidad de la vía reglamentaria, que podría volver a someterse a modificaciones que atentan contra la seguridad jurídica y vulneran la prohibición de pesca a gran escala, basada en los objetivos de las ANP.
Opción 3: Ley con prohibición específica	Se propone la creación del Artículo 27-A, que establece expresamente la prohibición, de conformidad con el artículo 2 de la Ley N° 26834.	Resuelve la causa del problema sin afectar otros usos ni generar nuevos costos.

4. ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO Y ECONÓMICO

a. Costos de la proposición legislativa adoptada

Costos para el sector privado

En particular, el impacto económico para este segmento de la industria se podría dar en los costos del desplazamiento, esto es, en el mayor recorrido y consumo de combustible que supone realizar su actividad fuera de las ANP.

No obstante, dicho costo es acotado por dos razones. En primer lugar, la prohibición no es nueva, pues se encuentra vigente desde el año 2001; en consecuencia, la propuesta no impone a la flota que actualmente una restricción adicional, sino que eleva a rango de ley una regla que ya se viene observando.

En segundo lugar, la medida recae únicamente sobre el 7,76 % del dominio marítimo, por lo que el resto permanece disponible para la actividad extractiva. La evidencia reciente confirma que la industria puede llegar a sus cuotas dentro del límite máximo total de captura permitida por el Ministerio de la Producción, sin acceder a las áreas naturales protegidas. En la primera temporada de pesca de 2024 se capturó el 98 % de la cuota asignada y, en la segunda, el 96,4 %[73]; en un contexto en el que la pesca de mayor escala se encontraba prohibida en la Reserva Nacional de Paracas por el numeral 112.5 del artículo 112 del Reglamento de la Ley N° 26834, prohibición confirmada por el Poder Judicial.

Costos para el Estado

Respecto a los costos que la modificación implica para el Estado peruano, en la actualidad la fiscalización se realiza con el Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), al que las embarcaciones de mayor escala ya están obligadas y que el Ministerio de la Producción ya utiliza para fiscalizar la zona de las cinco millas y los cierres por presencia de juveniles, y con el personal del Ministerio de la Producción y del SERNANP.

En ese sentido, la propuesta no crea entidades, cargos ni programas, ni impone nuevas cargas administrativas a los administrados. Ello, pues en realidad la prohibición ya tenía efecto desde el 2001, pero en rango reglamentario.

A partir de lo anterior se tiene que, la implementación de la propuesta legislativa se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, por lo que no hay impacto presupuestal, de conformidad con el inciso a) del artículo 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados y el artículo 79 de la Constitución.

b. Beneficios de la proposición legislativa adoptada

En cuanto al derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, la situación actual permite de forma indirecta la pesca de mayor escala en las ANP del ámbito marino y costero. Ello genera una situación permanente de vulnerabilidad para la ciudadanía, derivada de la falta de seguridad jurídica y de la tolerancia de prácticas comerciales incompatibles con la naturaleza y los objetivos de las ANP, como han advertido el SERNANP y la Corte Suprema.

---

73 Ver fuentes de las notas de pie de página n° 52 y 53.

A partir de dicha preocupación, la propuesta garantiza la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos al interior de estas áreas, lo que permitirá a las familias peruanas podrán contar con la provisión de alimentos provenientes de la de manera permanente, gracias a que se mantendrá la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos al interior de las ANP.

En ese sentido, de elevarse a rango de ley esta prohibición, se brinda la seguridad jurídica a la sociedad sobre el cumplimiento de la prohibición y, en consecuencia, se reduce el riesgo al referido derecho.

Sobre los beneficios económicos directos, un estudio de Rising y Heal[74] encontró que las regiones con una proporción significativa de áreas marinas protegidas incrementaron sus rendimientos pesqueros en aproximadamente 17 mil toneladas métricas por año, mientras que aquellas sin protección registraron pérdidas cercanas a las 20 mil toneladas métricas anuales. Asimismo, un estudio sobre ANP del ámbito marino y costero a nivel global señala que la inversión en ANP genera una rentabilidad entre 9% y 24%, cuyos beneficios netos se derivan de la provisión de importantes bienes y servicios ecosistémicos[75]. De ello se desprende que, por el contrario, una deficiente gestión de las ANP puede traducirse en pérdidas económicas importantes asociadas a una menor productividad pesquera.

En esa línea, se tiene que parte de los beneficios económicos también podrían conllevar un efecto positivo en el sector pesquero. Esto último, en la medida que todos los actores del sector pesquero tendrán mayor claridad y certeza de las actividades pesqueras que se pueden realizar dentro de un ANP (especialmente aquellas del ámbito marino y costero). Asimismo, la proposición legislativa podrá significar un impacto positivo en brindar sostenibilidad al empleo y los ingresos de más de 80 mil pescadores artesanales del país.

Por su parte, respecto a los beneficios indirectos estos pueden abarcar desde la sostenibilidad de la pesca artesanal y de la maricultura, que en la Reserva Nacional de Paracas generaron ventas por más de S/ 37 millones en 2014.

Indirectamente, la medida también supone un beneficio monetario sustancial, debido a que el Estado no tendrá que posteriormente incurrir en el costo de remediación o recuperación de ecosistemas degradados y los derivados de las pérdidas de soles por la falta de productividad del mar peruano y la poca abundancia de los recursos pesqueros en el mediano y largo plazo, producto de autorizar actividades de mayor escala al interior de ANP.

---

74 Fuente: Rising, J., & Heal, G. (2014). *Global benefits of marine protected areas* (No. w19982). National Bureau of Economic Research, página 2. Disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w19982/w19982.pdf.

75 Reuchlin-Hugenholtz, E., McKenzie, E. 2015. Marine protected areas: Smart investments in ocean health. WWF, Gland, Switzerland.

Asimismo, respecto del turismo, la Reserva Nacional de Paracas e Islas Ballestas recibe más de un millón de visitantes al año[76]. En particular, el turismo en la reserva genera una contribución económica local de S/ 59 millones, 922 empleos y más de S/ 9 millones en ingresos para los hogares, y la presencia de un área natural protegida incrementa en al menos 33 % el número de visitas en su entorno[77]. A nivel de todo el sistema, el efecto económico local directo del turismo en el SINANPE fue de S/ 2 340 millones en 2017, con más de 36 000 empleos dentro y alrededor de las áreas

c. Balance del análisis costo-beneficio

A partir de lo anterior, se tiene que el balance resulta favorable frente a la modificación propuesta. Por un lado, los costos son acotados, pues en principio se trata de una prohibición que ha estado vigente desde el 2001. Asimismo, frente a inseguridad jurídica y confusión regulatoria, los costos señalados son de corto-mediano plazo y afectan a un número reducido de empresas con capacidad de reasignar su esfuerzo pesquero, mientras que los beneficios son amplios y se distribuyen entre miles de pescadores artesanales, trabajadores del turismo, consumidores y la sociedad en su conjunto.

Grupos afectados	Impactos positivos	Impactos negativos
Sector privado: flota de mayor escala	Certeza sobre las zonas donde puede pescar; efecto de recuperación de poblaciones a mediano plazo	Costo de desplazamiento; pérdida de acceso a la Dorsal de Nasca para las pesquerías no sujetas a límite máximo de captura por embarcación
Sector privado: pescadores artesanales y de menor escala, maricultores	Mayor abundancia y tallas de los recursos; menor competencia con la flota industrial; sostenibilidad de sus ingresos	Ninguno identificado
Sector privado: turismo, hoteles, restaurantes	Conservación de la fauna que sustenta la actividad turística	Ninguno identificado
Consumidores	Abastecimiento sostenible de pescados y mariscos para consumo humano directo	Ninguno identificado; la cuota industrial no se reduce
Gobierno: PRODUCE, SERNANP, MINAM, gobiernos regionales	Fortalecimiento de la gobernanza del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. Reglas claras y estables; menor incertidumbre sobre la aplicación	Esfuerzo de fiscalización, financiado con presupuesto institucional

76 Ver nota de pie de página n°58.

77 Vilela et al. (2018), *op. cit.*

	de la prohibición; uso compartido de información satelital	
Sociedad: comunidades costeras, pueblos indígenas, generaciones futuras	Conservación de la biodiversidad y del patrimonio natural; protección de los usos tradicionales	Ninguno, siempre que se adopte la opción 3, que preserva la pesca de subsistencia , deportiva e investigación científica.

V. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

Política de Estado N° 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental

La propuesta legislativa se integra la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Al respecto, mediante el referido objetivo el Estado: (...); (c) promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio; (...); (e) incorporará en las cuentas nacionales la valoración de la oferta de los recursos naturales y ambientales, la degradación ambiental y la internalización de los costos ambientales; (...); (g) promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas; (...); (m) cumplirá los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, así como facilitará la participación y el apoyo de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico; (...).