

La Legislación Pesquera en el Perú

Dr. Oswaldo Hundskopf Exebio

EN LA GENERALIDAD de los casos, la legislación de un país se desarrolla y evoluciona al ritmo de las necesidades humanas, de la industria, del comercio, del avance tecnológico, etc., buscando mantener una permanente actualidad y tratando de no rezagarse en lo que a oportunidad se refiere. No obstante, por excepción, en algunas ocasiones la legislación se adelanta a los hechos para que en las oportunidades en que éstos se produzcan, se encuentren debidamente regulados.

Con la industria pesquera se presentaron circunstancias especiales, al conocerse las posibilidades comerciales de la harina obtenida a base de la anchoveta procesada. Su desarrollo y evolución fue tan violento y rápido que las disposiciones legales no guardaron la actualidad a que me he referido, rezagándose en oportunidad y produciendo angustia entre los industriales por falta de normas específicas reguladoras. Al respecto, me voy a permitir citar una parte de la exposición enunciada por el Industrial Luis Banchemo Rossi, a nombre de los industriales pesqueros, ante la Comisión Especial Revisora de la Legislación Pesquera nombrada por la Cámara de Diputados en 1967 " Nosotro también creemos que el desarrollo ha sido tan violento que no ha permitido a los sectores públicos, llámese Ejecutivo o Legislativo dar y concordar todas las disposiciones necesarias para contar con una legislación que pueda regir a la actividad pesquera."

Las disposiciones legales que se dictaron en esa oportunidad obedecieron a la necesidad de alcanzar el ritmo de progreso del desarrollo de la industria pesquera. para así afianzarla y consolidarla Sin embargo las circunstancias descritas ocasionaron las siguientes consecuencias

1) La legislación pesquera hasta 1970 ha sido desarticulada y dispersa, en base a disposiciones legales insuficientes y, por lo general, tardías e improvisadas. Esto hizo que los organismos de administración y de fomento carezcan de los elementos indispensables que les permitan formular una política pesquera coherente.

2) En general, las disposiciones legales carecieron de un espíritu proteccionista y de una orientación promotora de la actividad misma. Ha sido un desarrollo industrial que no ha estado debidamente respaldado por una legislación moderna y técnica que ofrezca los alicientes y las garantías necesarias.

No obstante, podemos obtener una consecuencia positiva de ello. La falta de legislación permitió que, durante los primeros años, los empresarios sin trabas, visionariamente, alcanzaran su propósito de desarrollar una industria pesquera que alcanzó una relevancia mundial pocas veces igualada.

Con el transcurso de los años, se hizo impostergable la necesidad de contar con un Código, Estatuto, o Ley General coordinadora que contemple las particulares condiciones de la actividad pesquera y que defienda y preserve la riqueza hidrobiológica; por cuanto la industria empezó a sufrir la falta de planeamiento legal y de órganos adecuados que le canalicen debidamente, y de un serio plan de protección y promoción.

Dentro del ámbito general de la industria pesquera, la elaboración de conservas de pescado y de congelado fue la que más sufrió estas consecuencias, al punto que no obstante haber sido la primera en el tiempo durante largos años, ha estado en peligro gravísimo de extinguirse.

La Ley General de Pesquería, D.L. 18810, promulgada el 25 de Marzo del año 1970, representó el instrumento legal que por primera vez definió los alcances de la actividad pesquera y que estableció las condiciones fundamentales para el ejercicio de dicha actividad, con miras al logro de altos objetivos de interés social, como son: óptimo aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos, máxima productividad, mejoramiento de los índices de nutrición de las mayorías y justa distribución de los beneficios económicos de la pesquería entre el Estado, el inversionista y el trabajador.

Sin embargo, las pautas legales señaladas por el Decreto Ley 18810 no fueron irreversibles, o al menos así lo demostraron cuando apenas dos

años después se expidió el D.L. 20000, mediante el cual se expropiaron las acciones de las fábricas productoras de harina y aceite de pescado, dando origen a PESCA PERU, con lo cual se trastornó totalmente el esquema empresarial normado por la Ley General de Pesquería.

No obstante lo expuesto, el Decreto Ley 18810 ha regido ininterrumpidamente durante 12 años y al cabo de dicho período puede afirmarse que en muchas de sus partes ha devenido inoperante, debido entre otras causas a la expropiación de la industria de la harina y aceite de pescado, a la Ley de Comunidades Laborales, a la creación de las Pequeñas Empresas, a la necesidad de incentivos a la pesca artesanal, a la importancia que ha tomado la acuicultura y la pesca de altura, así como a la necesidad de otorgar incentivos por descentralización.

De otro lado, en el ámbito marino la actividad pesquera ha sufrido variaciones debido, de un lado, a las fluctuaciones de los recursos hidrobiológicos, originando el desarrollo de nuevas pesquerías, como la de la sardina para el consumo humano, la del jurel y la caballa y la de la merluza, pesquerías que requieren para su operación de embarcaciones idóneas; y, de otro lado al colapso biológico de especies que han dejado de ser predominantes, como el bonito y la anchoveta.

Por las razones técnicas antes expuestas y, además, por la constante búsqueda de la actualidad y oportunidad a que me he referido en la introducción del presente artículo, el Ministerio de Pesquería en el año 1982 elaboró un proyecto de una nueva Ley General de Pesquería, el cual fue remitido al Consejo de Ministros y hecho suyo por dicho organismo y, posteriormente, remitido a la Cámara de Senadores. Dicha Ley a la fecha ya ha sido aprobada por el Senado, encontrándose actualmente pendiente de aprobación por la Cámara de Diputados.

La nueva Ley General de Pesquería (aún no promulgada) define los alcances del Sector Pesquero, señala las relaciones intersectoriales y ha reordenado la parte relativa a la actividad pesquera, introduciendo dentro de sus manifestaciones a la "Acuicultura" Asimismo, incorpora como actividades complementarias del proceso pesquero los "Servicios", debido a la necesidad de mejorar las condiciones de desembarque, almacenamiento refrigerado y la producción de hielo para, de esa manera, poder atender las necesidades de la flota de consumo humano y conseguir que el producto de la pesca llegue al consumidor en las mejores condiciones

En la fase de Transformación, el Proyecto se orienta hacia un aprove-

chamiento racional e integral de los recursos pesqueros tanto marítimos como continentales, estableciendo las mínimas condiciones permisibles de producción, operatividad y productividad, así como el cumplimiento de las normas sobre sanidad, calidad, seguridad e higiene industrial.

Asimismo, debido a la particularidad de la industria pesquera, ha sido necesario incorporar normas especiales sobre Descentralización, teniendo en cuenta la actual centralización de la industria pesquera en determinadas zonas, por lo que es necesario otorgar mayores incentivos en las zonas donde exista menos desarrollo de la actividad pesquera.

En la fase de Comercialización se han incluido normas referidas a la obligación de abastecer prioritariamente al mercado nacional, por lo cual las empresas pesqueras de consumo humano estarán obligadas a realizar un porcentaje de sus ventas en el mercado interno.

En la parte relativa a las personas en Derecho pesquero, se han incluido normas específicas para los pescadores, armadores, empresas pesqueras, pequeñas empresas, comunidades y pesquería artesanal, adecuándolas a los dispositivos legales vigentes, y buscando promocionar a la pesquería artesanal a través de incentivos especiales a las exportaciones y exoneraciones tributarias, creándose asimismo el Fondo de Desarrollo Pesquero Artesanal, con el aporte de los Armadores y de las Empresas Industriales.

En la parte relativa a Procedimientos, se ha tratado de adecuar las normas a la realidad actual en lo concerniente a autorizaciones, permisos, licencias, concesiones, prohibiciones, así como las normas relativas a los Registros Pesqueros.

Sin discutir la validez de los argumentos que justifican una nueva Ley General de Pesquería, soy de opinión que un instrumento tan importante no se debe limitar exclusivamente a adecuar las normas jurídicas a la realidad pesquera actual, sino que éstas deben proyectarse hacia el futuro, contribuyendo en forma sistemática y promocional al desarrollo de la actividad pesquera en todas sus expresiones ofreciendo los alicientes y las garantías necesarias para dicho desarrollo.

Ahora bien, tanto el D.L. 18810 como la nueva Ley General de Pesquería una vez que ésta se promulgue, serán indiscutiblemente dos instrumentos legales que representarán sólidos peldaños en la estructuración del Derecho Pesquero Peruano, cuyas bases ya se encuentran ela-

boradas

Cuando decimos que las bases del Derecho Pesquero ya están elaboradas no nos referimos a la presencia de un conglomerado de disposiciones legales vigentes, sino a la doctrina jurídica peruana materializada en instituciones que trascienden el texto mismo de las referidas disposiciones. Ejemplo de lo expuesto lo constituye tanto el contrato de trabajo pesquero, como el de contrato de venta de harina de pescado que, por sus especiales particularidades, han representado verdaderas instituciones dentro del Derecho Pesquero Peruano.