

## LEY DE PESCA: HACIA LA SUSTENTABILIDAD DEL SECTOR PESQUERO<sup>i</sup>

- La nueva Ley de Pesca y otras leyes afines, incorporaron diversas modificaciones a la regulación sectorial que indudablemente contribuirán a mejorar el estado de las pesquerías y por esa vía, a que el sector pesquero chileno sea sustentable en el mediano y largo plazo.
- Aunque aún hay desafíos pendientes, se evidencian logros sustantivos en materia de sustentabilidad pesquera; calidad y autonomía de la investigación científica; modificación del proceso de fijación de cuotas globales de captura con énfasis en las consideraciones científicas; más transparencia y acceso a información; mejores derechos de pesca artesanal; mayor duración y transferibilidad de las licencias transables de pesca industrial; y aumento en las capacidades efectivas de fiscalización.

**PRINCIPIO LYD:**

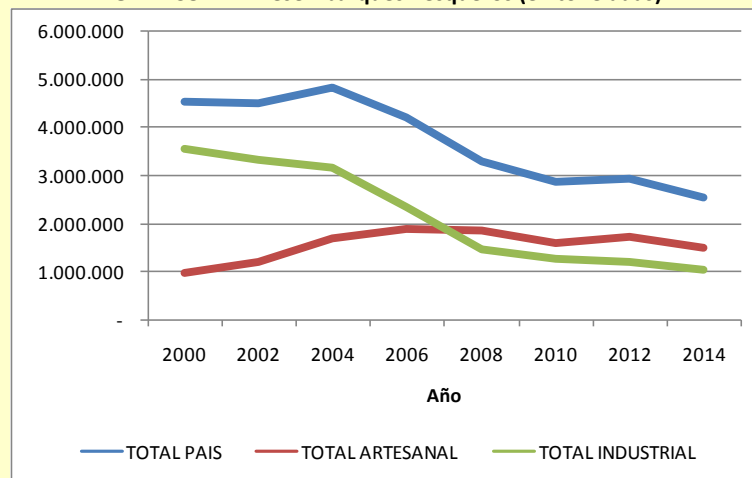
*Sustentabilidad de la actividad sectorial.*

Durante los años 2012 y 2013, el Congreso aprobó modificaciones sustantivas a la regulación pesquera chilena mediante la aprobación de la Ley 20.657 sobre sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, y las leyes misceláneas 20.625, 20.597 y 20.560 sobre descarte, institucionalidad y pesca de investigación, respectivamente. Dichas modificaciones han impactado en forma significativa los derechos y obligaciones de los actores públicos y privados vinculados a la actividad pesquera nacional.

La motivación inicial para impulsar un cambio en la regulación pesquera era el término a fines del 2012 de una ley transitoria que en esencia establecía derechos de pesca de 10 años de duración sobre la fracción industrial de las principales pesquerías de importancia comercial<sup>ii</sup>. La no prórroga de esos derechos -denominados Límites Máximos de Captura- implicaba que los armadores industriales volverían a operar bajo un esquema de propiedad común. Esto gatillaría nuevamente una situación de “carrera olímpica” como la acaecida durante la década de los noventa, es decir, cada armador tendría incentivos a capturar el máximo posible de recursos pesqueros antes que su vecino, con las consecuentes ineficiencias económicas y problemas de sobreinversión.

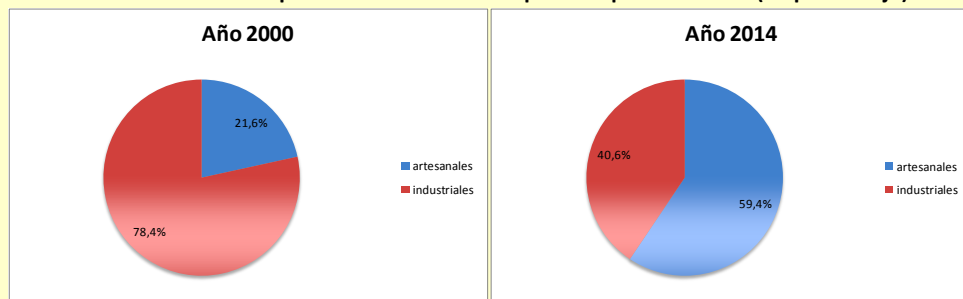
En el año 2010, sin embargo, el Gobierno decidió que además de hacerse cargo del término de los Límites Máximos de Captura, era indispensable tomar medidas para resolver los graves problemas de sustentabilidad que aquejaban al sector pesquero nacional, lo que se reflejaba en una significativa y sistemática caída de los desembarques pesqueros totales<sup>iii</sup>. Es relevante señalar también que a pesar de la contracción general del sector pesquero, la participación artesanal en los desembarques totales había aumentado desde 21,6% a 56,0% (en 2014 alcanzó casi 60%). Claramente, se estaba en presencia de un cambio estructural del sector pesquero nacional.

**ENTRE 2000 Y 2010, LOS DESEMBARQUES PESQUEROS TOTALES DISMINUYERON UN 38%**  
**GRÁFICO N°1: Desembarques Pesqueros (en toneladas)**



Fuente: Sernapesca.

**ENTRE 2000 Y 2014, LA PARTICIPACIÓN ARTESANAL AUMENTÓ DE 21,6% A 59%**  
**Gráfico N° 2: Participación en los Desembarques Pesqueros Totales (en porcentaje)**



Fuente: Sernapesca.

**La mayor calidad y transparencia de la investigación y los cambios institucionales dieron a la ciencia un rol más gravitante en la toma de decisiones, en particular en la fijación anual de las cuotas globales de captura.**

A dos años y medio de la entrada en vigencia de la nueva Ley de Pesca, resulta relevante analizar el avance en la implementación de dichos cambios regulatorios, identificando los principales avances y desafíos pendientes.

### **1) Sustentabilidad: el objetivo principal**

El estado de los recursos pesqueros en 2010 era muy preocupante. La regulación existente no requería realizar evaluaciones periódicas del estado de las pesquerías ni mandataba a la autoridad sectorial a intentar recuperar aquellas que estuvieran sobreexplotadas o colapsadas. Con la aprobación de la ley, se exigió evaluar el estado de situación de las pesquerías mediante la estimación de los puntos biológicos de referencia, un indicador conocido y medible. En cumplimiento con el plazo establecido, en febrero de 2015, la Subsecretaría de Pesca informó que de 16 pesquerías de importancia comercial, 6 pesquerías estaban sobreexplotadas y 6 estaban en estado de colapso. Es decir, sólo 4 pesquerías se encontraban en plena explotación o “sanas”. La nueva ley incorporó el concepto de Rendimiento Máximo Sostenible (RMS) -utilizado en las principales legislaciones pesqueras del mundo- para que la autoridad sectorial procure llevar o mantener las pesquerías hacia ese nivel, en base a un plan de manejo que debe elaborar en conjunto con los actores, donde se definen objetivos, metas y plazos y estrategias para lograrlo. Dichos planes están actualmente en elaboración.

Otro ámbito relevante para avanzar hacia la sustentabilidad pesquera es proteger los ecosistemas marinos vulnerables (EMV)<sup>iv</sup>. El objetivo es evitar que la operación pesquera, en particular la que puede impactar los fondos marinos tales como la pesca de arrastre, dañe los EMV. En enero de 2015 se identificaron 117 zonas con presencia de montes submarinos, que corresponde a un tipo de ecosistema marino vulnerable, por lo que allí quedó prohibida la pesca de fondo o de arrastre.

En cuanto a los descartes, la nueva ley mandata que deben elaborarse planes de reducción para cada pesquería. Uno de los instrumentos principales es la utilización de métodos de captura más selectivos que minimicen la captura de especies no deseadas y/o bajo talla. Para el desarrollo de dichos planes se mandata la ejecución de programas de investigación, habiendo hoy 13 de estos programas en curso. Los armadores deben llevar observadores científicos e instalar videocámaras a bordo. Esta regulación aplica tanto a armadores industriales como a artesanales de mayor tamaño (eslora de más de 15 mts), dada su gran capacidad de pesca. Una vez finalizados dichos programas de investigación se podrá determinar qué fracción de los descartes es inherente a la actividad pesquera y qué fracción es responsabilidad del armador y, por tanto, corresponde ser sancionada.

## **2) Investigación pesquera: mayor rol de la ciencia**

Un problema de la administración pesquera pasada era la falta de peso de la ciencia en la toma de decisiones, en particular en la fijación anual de las cuotas globales de captura. La institución responsable de proveer información era y sigue siendo el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), que desarrolla su investigación a bordo del buque científico Abate Molina y más recientemente también del más moderno Cabo de Hornos. Las recomendaciones de IFOP no eran conocidas en forma directa sino que se incorporaban en los informes técnicos de la Subsecretaría de Pesca. Este modo de operar resultaba en que frente a presiones de los actores por incrementar las cuotas, en ocasiones se superaba con creces la recomendación científica.

La nueva ley estableció claramente que el IFOP es la institución asesora experta y responsable de realizar la investigación necesaria para la regulación y de darla a conocer públicamente en forma previa la fijación de las cuotas. Adicionalmente, la nueva ley mandata que el Ministerio de Economía vele por la calidad de la investigación que ejecuta mediante la adopción de un sistema de evaluadores externos y también someter las metodologías, toma de datos y procedimientos utilizados por IFOP a la revisión por externos. Ambas tareas están siendo implementadas desde 2013, pero es necesario revisar su real impacto.

## **3) Proceso de toma de decisiones: transparencia e institucionalidad**

Una de las medidas de administración pesquera más importantes es la fijación de las cuotas globales de captura, es decir, el número máximo de toneladas que se podrán pescar en cada pesquería durante un año determinado. Una vez fijada la cuota global, se aplica el fraccionamiento entre industriales y artesanales.

Previo a este cambio legal, la entidad responsable de fijar las cuotas globales de captura era el Consejo Nacional de Pesca, integrado por representantes del sector público y privado, en base a una propuesta de la Subsecretaría. Dicho proceso fue evaluado como inadecuado debido al poco peso de la ciencia en las decisiones, lo que se identificó como una de las causas del mal estado de las pesquerías. El cambio en esta materia fue radical. Se crearon dos institucionalidades nuevas: ocho comités científico técnicos y los comités de manejo. Los primeros son los encargados de definir los rangos de cuotas globales (de carácter vinculante) dentro de los cuales la autoridad define el valor específico. Los comités de manejo, en tanto, son los encargados de elaborar los planes de manejo que establecen los objetivos y plazos para llevar o mantener las pesquerías en su nivel de rendimiento máximo sostenible.

**La nueva Ley dio un paso muy tímido en cuanto a los derechos artesanales de pesca, no así en el caso industrial donde se asignaron cuotas individuales plenamente divisibles y transferibles de 20 años de duración.**

Los comités científicos se constituyeron en 2013 y los comités de manejo durante 2014 y 2015. Una debilidad importante de este nuevo proceso de fijación de cuotas, atribuible al menos parcialmente a una implementación inadecuada de la Ley, es que debido a la constitución tardía de comités de manejo, los comités científicos han debido fijar las cuotas sin contar con un “rayado de cancha”. Los comités científicos han sido estrictos y han recomendado reducciones de cuotas significativas (sin aplicar criterios de gradualidad), lo que conlleva consecuencias económicas importantes para los actores pesqueros artesanales e industriales. Algunos actores opinan que además hay vacíos legales ya que no se explicita claramente la relación institucional entre los comités científicos, los comités de manejo y la Subsecretaría de Pesca. Este es un tema que amerita revisión.

Cabe agregar, que se establecieron numerosos requisitos de transparencia en todas las etapas del proceso de toma de decisiones. Es así como se publican en forma oportuna los informes que emiten el IFOP, comités científicos, evaluadores externos y comités de manejo.

#### **4) Fiscalización pesquera: mayor control**

El organismo responsable de la fiscalización es el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca). Un cambio muy relevante para mejorar la fiscalización del sector artesanal, en particular de las naves de mayor tamaño, fue la exigencia de usar posicionador satelital y de certificar sus desembarques, al igual que los armadores industriales que cumplen con dichas exigencias desde el año 2001. Actualmente, hay alrededor de 1.300 naves artesanales grandes -10% del total de naves artesanales- que capturan el 80% de los desembarques artesanales. Con estos nuevos instrumentos de fiscalización, Sernapesca podrá controlar que realicen sus operaciones de pesca en la región donde están autorizados y que no ingresen a la primera milla, zona de uso exclusivo de los artesanales de menor tamaño, y además constatar que los volúmenes y especies capturadas sean las que corresponden a sus autorizaciones y cuotas. Otra modificación relevante en materia de fiscalización es la aplicación de sanciones administrativas a los armadores artesanales grandes, ya que bajo el sistema anterior las sanciones eran materia judicial y la demora en su aplicación no era disuasiva de conductas no deseadas.

#### **5) Derechos de pesca industriales y artesanales**

Otro pilar de la sustentabilidad es un adecuado régimen de propiedad sobre los recursos pesqueros para evitar, como ya se mencionó, los negativos efectos de la “carrera olímpica”. Los Límites Máximos de Captura del sector industrial caducaban el 31 de diciembre de 2012. En el caso de los armadores artesanales, sólo era

necesario contar con una inscripción en el Registro Pesquero Artesanal de su región. En forma voluntaria, los artesanales podían recurrir a la figura del Régimen Artesanal de Extracción (RAE) para repartir la cuota artesanal y evitar la carrera olímpica. Es decir, la regulación en materia de derechos de pesca era dual y con derechos mucho más precarios para armadores artesanales que para industriales.

La nueva ley dio un paso muy tímido en cuanto a los derechos artesanales de pesca, no así en el caso industrial, donde se asignaron cuotas individuales plenamente divisibles y transferibles de 20 años de duración (Licencias Transables de Pesca), renovables salvo causales de caducidad ambiental, pesquera o laboral. El principal cambio en el caso artesanal fue una importante mejora en el proceso para establecer los RAE, los que siguen teniendo el carácter de voluntarios, pero que en la práctica han resultado en acuerdos de 15 a 20 años de duración en varias pesquerías artesanales de peces pelágicos.

Otros dos ámbitos que fueron objeto de importantes modificaciones son la subasta y la tributación sobre los derechos de pesca industrial. Por un lado, se reemplazó la posibilidad teórica de subastar derechos de pesca industrial<sup>v</sup> por una subasta efectiva y con plazos perentorios. La nueva regulación contempla la subasta de hasta el 15% de los derechos de pesca industriales en las pesquerías en plena explotación, esto es cercanas a su nivel de rendimiento máximo sostenible. Es así como se deberán subastar los derechos en las pesquerías de camarón naylor, langostino amarillo, langostino colorado y sardina común en los próximos meses. Adicionalmente, en febrero de 2018 corresponde subastar los derechos en las pesquerías sobreexplotadas que son actualmente seis.

En cuanto a la tributación, se reemplazó el esquema de patente a todas las naves industriales por un esquema mixto de patente sólo aplicable a las naves industriales que operan, más un impuesto específico del 4,2% del valor de sanción por las cuotas asignadas mediante las Licencias Transables de Pesca industrial. El objetivo del Ejecutivo era mantener la recaudación obtenida en el año 2012 como piso, la que se esperaba aumentaría en la medida en que las pesquerías se recuperaran y, por tanto, las cuotas aumentarían. La recaudación inferior a lo esperado durante los años 2014 y 2015 se debió a que las cuotas no sólo no aumentaron sino que disminuyeron. En la medida en que las pesquerías se recuperen y las cuotas globales aumenten, habrá una mayor recaudación fiscal lo que será capturado por el impuesto específico aplicable al sector industrial.

## CONCLUSIONES

El nuevo cuerpo normativo constituye un paso fundamental y muy relevante para avanzar hacia la sustentabilidad pesquera, ya que introduce cambios significativos al adoptar estándares y prácticas internacionales en materia de sustentabilidad, investigación, fiscalización, fijación de cuotas globales de captura, transparencia y derechos de pesca industrial y artesanal.

Es posible comprobar que han habido importantes avances en la implementación, tales como la medición del estado de situación de las pesquerías, la creación y funcionamiento de los comités científicos que establecen un rango vinculante a la autoridad sectorial en la fijación de cuotas globales, y las nuevas exigencias para los artesanales grandes que permiten una fiscalización más efectiva.

Entre los desafíos pendientes de implementación está la elaboración de los planes de manejo que constituye una deuda con los actores pesqueros para lograr la recuperación de las pesquerías en forma más gradual. Adicionalmente, cabe mencionar que futuras modificaciones deberían abordar al menos una mejora de los derechos de pesca de los artesanales grandes que hoy son muy precarios y no se condicen con la importancia de dicho grupo de armadores en términos extractivos. Otra carencia muy relevante son las dificultades para terminar con la pesca ilegal, lo que requiere de un decidido impulso, incluyendo la fiscalización en el mar chileno.

---

<sup>i</sup> Este Tema Público está basado en la Serie Informe Económica N° 252 de Mónica Ríos Brehm "Ley de Pesca N° 20.657 y misceláneas: Avances y Desafíos en su Implementación" (octubre 2015).

<sup>ii</sup> La mayoría de esas pesquerías se fraccionan entre armadores industriales y artesanales.

<sup>iii</sup> Entre 2000 y 2010, los desembarques pesqueros totales disminuyeron desde 4,5 millones a 2,8 millones de toneladas, es decir, una caída del 38%. De esa disminución, aproximadamente 1 millón de toneladas corresponde a jurel y el otro millón de toneladas a pesquerías varias.

<sup>iv</sup> Los EMV son "unidades naturales conformadas por estructuras geológicas frágiles, poblaciones o comunidades de invertebrados de baja productividad biológica, que ante perturbaciones antrópicas son de lenta o escasa recuperación, tales como en montes submarinos, fuentes hidrotermales, formaciones coralinas de agua fría o cañones submarinos."

<sup>v</sup> Anteriormente, la regulación contemplaba la posibilidad de subastar hasta el 50% de los derechos de pesca, previa dictación de un reglamento y de la aprobación del Consejo Nacional de Pesca, lo que nunca ocurrió.