

INFORME FAO Y LOS VERDADEROS PROBLEMAS DEL SECTOR PESQUERO

- La FAO dio a conocer su informe que revisa la legislación pesquera vigente, particularmente las últimas modificaciones a la ley, que han sido objeto de algunos cuestionamientos.
- En términos generales, el informe reconoce que la modificación legal introdujo mejoras en materia de sustentabilidad y buena gobernanza del sector pesquero, señalando, a su vez, recomendaciones para perfeccionar y complementar la legislación vigente.
- Es tiempo que las autoridades se aboquen a resolver los problemas reales del sector pesquero, que distan de la discusión más bien política llevada a cabo hasta la fecha. Esto incluye la pesca ilegal, el descontrol de las flotas de lancheros semi-industriales, la precariedad de los derechos de propiedad de los artesanales, la excesiva burocracia y la escasa investigación científica.

Finalmente, se conoció el informe preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), preparado a solicitud de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca), cuyo objetivo era revisar la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA), particularmente las últimas modificaciones aprobadas a principios del 2013 por la Ley 20.657.

El documento es un aporte para el análisis de la ley vigente, a la luz de los instrumentos y las buenas prácticas internacionales en materia pesquera. De él surgen una serie de recomendaciones para mejorar la legislación y complementarla en materias relativas a la sostenibilidad y buena gobernanza del sector pesquero.

Aquellos que veían en este informe una oportunidad para desvirtuar (o incluso anular) la LGPA ciertamente se vieron decepcionados, puesto que la FAO hace un reconocimiento explícito a la mejoras sustantivas que significaron las últimas modificaciones a la ley. Pero más importante aún, queda de manifiesto que los problemas del sector pesquero no dicen relación con la legislación vigente, sino

con aspectos que no han sido suficientemente abordados, siendo hora de abocarse a ellos con seriedad, dejando de lado consignas e intereses particulares.

El análisis de la FAO reconoce importantes avances alcanzados en materia de sustentabilidad con la nueva Ley de Pesca, señalando que se incorporaron “una serie de principios y mecanismos de una moderna legislación pesquera”. También valida los logros desde el punto de vista institucional y de gobernanza, a través de la creación de Comités Científicos Técnicos y los Comités de Manejo, entre otros. Sin perjuicio de lo anterior, establece una serie de recomendaciones a fin de perfeccionar la regulación sectorial¹.

Entre las principales conclusiones del informe de la FAO se cuentan:

1. Uno de los grandes avances de la LGPA es la importancia que otorga al “uso sustentable” de los recursos pesqueros. Recomienda profundizar esta mejora incorporando también elementos de sustentabilidad medio ambiental, económica y social. En la misma línea, valora la inclusión en la LGPA de un Enfoque Ecosistémico de la Pesca, pero sugiere ampliarlo para incluir los demás componentes bioéticos y la dimensión humana del ecosistema.
2. En materia de gobernanza responsable, reconoce que la LGPA incorpora explícitamente los conceptos de transparencia, responsabilidad, inclusividad y participación en la administración de los recursos pesqueros. Sugiere al respecto ampliar la participación y transparencia en la toma de decisiones.
3. Sugiere incorporar a nivel normativo aspectos relativos al cambio climático, como el desarrollo de acciones para promover la evaluación, prevención y desarrollo de capacidades de adaptación sectorial.
4. Recomienda que la LGPA incluya expresamente la seguridad alimentaria y nutricional, lo que actualmente sólo estaría contenido en forma indirecta.
5. Propone atender a cabalidad los planteamientos técnicos desarrollados por el Grupo de Trabajo Nacional destinado a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, incorporando además en forma explícita los conceptos de “pesca no declarada” y “pesca no reglamentada”. Adicionalmente, sugiere fortalecer el Servicio Nacional de Pesca, en línea con el proyecto de ley en trámite, y revisar el sistema de sanciones para que sean efectivamente disuasivas.
6. Propone elaborar una política pesquera nacional que establezca formalmente los objetivos y prioridades de la administración pesquera.
7. En materia de acceso a las pesquerías y la asignación de los recursos, el informe señala que no hay un instrumento de aplicación universal, pero

considera que la forma de acceder y asignar los derechos debe adecuarse a las condiciones locales, procurando la gestión sostenible de los recursos pesqueros y la aplicación del enfoque de pesca basado en derechos.

8. Recomienda reconocer y garantizar los derechos de los pueblos originarios, pero previene que ello no debe hacerse en detrimento de los derechos que legalmente corresponden a otros usuarios.
9. Propone distinguir por tipo de pesca artesanal (por ejemplo, diferenciando pequeña y mediana escala), aplicando marcos normativos diferenciados. Además, sugiere reevaluar los criterios de inscripción en el registro artesanal para evitar la recurrente expansión del esfuerzo pesquero en forma no planificada.
10. Reconoce la importancia otorgada en la LGPA a la investigación científica como base necesaria para la toma de decisiones, pero recomienda revisar el modelo de operación y financiamiento del Instituto de Fomento Pesquero (IFOP).
11. Pone énfasis en la necesidad de revisar la regulación laboral de los trabajadores del sector pesquero, aunque no a nivel de la LGPA sino de la legislación laboral.

LOS VERDADEROS PROBLEMAS PESQUEROS

Es bien sabido que en el último tiempo se han levantado algunas voces que exigen introducir cambios, o incluso anular la Ley de Pesca. Los motivos esgrimidos son diversos, pero ninguno ha hecho un esfuerzo por analizar los verdaderos efectos que tuvo la aprobación de la nueva ley.

En particular, la Ley de Pesca representó un avance importante para la administración sustentable de las pesquerías del país, lo que ha sido reconocido como uno de los grandes avances por la FAO. Se logró, a través de cambios serios, profundos y de largo plazo, priorizar la ciencia en la toma de decisiones y limitar la discrecionalidad de la autoridad a través de la creación de comités especializados y el fortalecimiento de la investigación pesquera; se extendieron los requerimientos que aplican al sector industrial y al sector artesanal más grande que operaba sin mayor regulación, a la vez que se aumentaron los privilegios de los pescadores artesanales más pequeños; y se fortaleció la fiscalización, entre otros. De esta forma, con la nueva ley, el sector funciona mejor que antes y se garantizan con decisión y rigor científico la sustentabilidad de los recursos pesqueros y de la actividad desarrollada por todos los actores.

Los temas más debatidos, como el acceso a la pesquería industrial y los mecanismos de asignación de cuotas de pesca, no fueron zanjados por la FAO, pero sí comentados, lo que da algunas luces al respecto. El informe señala que los mecanismos de regulación del acceso y asignación de los recursos pesqueros varían de país en país, pero que la asignación de derechos de pesca por historia pesquera (es decir, en función de quienes estaban operando con antelación a la entrega de derechos) es el principal sistema utilizado a nivel mundial. Cabe señalar que éste es también el sistema que se ha aplicado en Chile, tanto para industriales como artesanales, incluso bajo leyes anteriores a la nueva Ley de Pesca. Respecto de la asignación de derechos por subasta, el informe de la FAO dice que “existe bastante menos experiencia a nivel internacional y la evaluación de las pocas experiencias que existen no ha sido siempre positiva”.

El informe señala además que la forma de asignar recursos hidrobiológicos debe cumplir ciertos criterios: conservación, rendimiento económico, valores sociales (como equidad y transparencia), viabilidad administrativa y aceptabilidad política. Es decir, reconoce que el sistema vigente es el que se ocupa mayormente a nivel mundial, pero evita pronunciarse más allá, probablemente debido a la discusión política contingente y al hecho que el mandante fuera el propio Gobierno.

En los demás temas, las recomendaciones de la FAO apuntan a profundizar lineamientos que la propia LGPA puso sobre la mesa con la última modificación, como es la importancia y aplicación del criterio de sustentabilidad, la participación, la investigación y la diferenciación dentro del sector artesanal. Adicionalmente, aborda aspectos complementarios, como el cambio climático, la pesca ilegal, la seguridad alimentaria y los pueblos originarios, todo lo cual podrá ser considerado en futuras propuestas normativas.

El informe de la FAO tiene el mérito de visibilizar algunos de los principales problemas que debe resolver el sector pesquero en Chile. Entre los más relevantes está la pesca ilegal, que amenaza gravemente la sustentabilidad de los recursos pesqueros y de la actividad sectorial, y el descontrol de las flotas de lancheros semi-industriales. A ello se suman otros temas que debieran ser tratados, como la precariedad de los derechos de propiedad de los artesanales, la excesiva burocracia para combatir malas prácticas y la escasa investigación científica.

La discusión, sin embargo, no le ha dado mayor atención a la evidencia internacional ni a los verdaderos problemas locales, girando más bien en torno a la

supuesta ilegitimidad que tendría la nueva LGPA para definir el acceso y asignación de las cuotas de pesca.

CONCLUSIÓN

La FAO tiene una visión positiva de la normativa pesquera y reconoce que la nueva LGPA está bien orientada. El informe contribuye con una serie de recomendaciones en 12 áreas temáticas identificadas como relevantes, que permitirán a la autoridad adoptar medidas que perfeccionen o complementen la ley vigente.

Es importante que la autoridad preste atención a estas recomendaciones (que bajo ninguna perspectiva avalan la idea de una revisión profunda o derogación de la ley vigente) y se aboque, específicamente, a resolver los problemas más relevantes del sector pesquero. Estos temas distan de la discusión vociferante que se ha dado en algunos sectores políticos y de las presiones que surgen del mundo artesanal - sector que hoy concentra el 59% de los desembarques pesqueros- las que responden más a intereses particulares que a una real preocupación por una política pública adecuada.

ⁱ Las 12 áreas tratadas en el informe de la FAO incluyen: objetivos y principios de la LGPA; política pesquera; institucionalidad y medidas de conservación y manejo sustentable; comités y planes de manejo; regulación al acceso a la actividad extractiva; áreas marinas protegidas; régimen de cooperación; investigación para la administración pesquera; seguimiento, control y vigilancia; registro de naves y pescadores; sistema sancionatorio y delictual; trabajadores del sector pesquero.