



Enero
2013 | 228

Serie Informe

Económico

Nueva Ley de Pesca: Mejores Reglas, Ganancia de Pescadores

Susana Jiménez S.

ISSN 0717-1536

Susana Jiménez S. es ingeniera comercial y magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Humanidades, Universidad del Desarrollo. Actualmente es economista senior de Libertad y Desarrollo.



Índice

Resumen Ejecutivo	5
1. Antecedentes Generales	7
2. Sustentabilidad de la Actividad Pesquera	9
3. Fortalecimiento de la Investigación	11
4. Acceso a la Actividad Industrial	14
5. Patentes Pesqueras	18
6. Regulación al Sector Artesanal de Mayor Escala	21
7. Otros Aspectos Relevantes de la Ley	26
7.1. Dominio de los Peces	26
7.2. Infracciones, Sanciones y Fiscalización	26
7.3. Plataforma Social	27
7.4. Fraccionamiento por 20 Años	28
7.5. Reserva del 1% para las PYME	29
8. Requerimiento ante el Tribunal Constitucional	29
9. Conclusiones	30

Resumen Ejecutivo

Tras un año de ardua discusión y negociación se aprobó finalmente la ley que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura en materias de sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal, y regulación de la investigación y fiscalización. Aún se encuentra pendiente su promulgación por existir algunos requerimientos por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, pero es de esperar que esto se resuelva positivamente en los próximos días.

El proyecto aprobado constituye en términos globales un avance importante para la administración sustentable de las pesquerías del país. Ello, por cuanto prioriza la ciencia en la toma de decisiones y limita la discrecionalidad de la autoridad a través de la creación de comités especializados y el fortalecimiento de la investigación pesquera; extiende los requerimientos que aplican al sector industrial hacia el sector artesanal más grande que hoy opera sin mayor regulación, a la vez que mantiene y aumenta los privilegios de los pescadores artesanales más pequeños; establece un sistema definitivo de asignación de cuotas industriales que evita que se tenga que volver a legislar en esta materia; y fortalece la fiscalización, entre otros aspectos.

Ciertamente, se introdujeron una serie de medidas que permitieron alcanzar acuerdos en lo que se preveía significaría largas discusiones, lo que se tradujo en concesiones que no necesariamente van en la dirección correcta. Entre ellas, pueden mencionarse la aprobación de licitaciones a todo evento y la reserva de 1% de la cuota para las plantas procesadoras de menor tamaño. Ello, sin embargo, no empaña el logro que, sin duda, significa la aprobación de esta ley para la actual administración y el futuro de la pesca extractiva del país.

Nueva Ley de Pesca: Mejores Reglas, Ganancia de Pescadores

1. Antecedentes generales

La actividad pesquera se desarrolló en Chile inicialmente bajo el régimen de libertad, para lo cual bastaba con la obtención de un permiso de pesca. Sin embargo, hacia comienzos de la década de los 80, algunas pesquerías ya se revelaban sobre explotadas, lo que ponía en riesgo la conservación del recurso.

En este contexto se promulgó en 1991 la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) que instauró el régimen de plena explotación, permitiendo suspender el ingreso de nuevas unidades de pesca (cierre de acceso) y el establecimiento de cuotas globales anuales de captura. En ello, la autoridad reconoció los derechos históricos de pesca de quienes a la fecha ejercían la actividad.

Sin embargo, la fijación de una cuota global para limitar la captura reveló prontamente importantes deficiencias, por cuanto incentivó una sobre inversión en capacidad de pesca para sacar el máximo provecho de la cuota antes que se agotara en el año ("carrera olímpica"). Esto indujo la sobreexplotación de algunos recursos, la sobre inversión en flotas y plantas procesadoras, el acortamiento de las temporadas de pesca y problemas ambientales, entre otros.

Para resolver lo anterior, la autoridad decidió impulsar los derechos individuales de captura, a través de los límites máximos de captura por armador (LMCA) y el Régimen Artesanal de Extracción (RAE). Fue así como la Ley N° 19.713 del año 2001 estableció que la cuota industrial y artesanal sería distribuida anualmente entre quienes mantenían vigentes sus permisos de pesca. Los límites máximos de captura por armador industrial que establecía la Ley N° 19.713 tendrían vigencia hasta el año 2002, pero fue posteriormente prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2012 por la Ley N° 19.849.

La implementación de LMCA generó importantes beneficios para la actividad pesquera industrial, los que han sido reconocidos transversalmente. En efecto, los derechos individuales de pesca proveen a los actores del sector un activo seguro, lo que incentiva una administración apropiada. Lo anterior es confirmado por la teoría y la evidencia empírica, que sugieren la existencia de un vínculo robusto entre las

cuotas de pesca y el desempeño económico de las pesquerías¹. En Chile, algunos de los beneficios observados han sido la reducción en el esfuerzo de pesca, la estabilización del recurso pesquero, la creación de empleos permanentes, el aumento de las inversiones y el desarrollo de productos de mayor valor agregado, entre otros.

El término de la vigencia de la ley de LMCA en diciembre de 2012 obligaba a legislar sobre la materia antes del vencimiento del plazo para evitar así que se volvieran a repetir los perjuicios que generaba para la actividad y el empleo la determinación de cuotas globales sin asignaciones individuales (“carrera olímpica”). Pese a los beneficios derivados del sistema de asignación de cuotas existente, algunos actores de la industria pesquera y el propio Ejecutivo plantearon la necesidad de reformular este sistema, particularmente, por la vía de establecer un esquema efectivo de licitaciones. Simultáneamente, se abría la oportunidad para un rediseño más profundo de la administración pesquera, lo que permitiría abordar una serie de otros aspectos tanto y más gravitantes que la asignación de cuotas industriales.

En este contexto, el Ejecutivo presentó en diciembre de 2011 un proyecto de ley para modificar la LGPA en materias de sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal, regulación de la investigación y fiscalización. Ésta fue aprobada a fines de 2012 tras un año de ardua discusión y negociación, pero aún no ha sido promulgada por encontrarse pendiente varios requerimientos por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

La aprobación de la nueva ley fue, sin duda, un importante logro, puesto que abarcó una serie de aspectos que por momentos parecieron demasiado diversos y ambiciosos como para ser abordados en un proyecto único. Sin embargo, se logró no solo introducir las modificaciones necesarias para determinar de modo definitivo el acceso a la actividad pesquera industrial, sino que, además, una serie de otras materias fundamentales para asegurar la sustentabilidad de la actividad pesquera, como la preponderancia de la ciencia en la toma de decisiones, el fortalecimiento de la investigación y de la fiscalización, la regulación de la pesca artesanal de mayor escala y la protección de los ecosistemas marinos vulnerables, entre otros.

¹ Fuente: Costello, C., Gaines, S. y J. Lynham, (sept. 2008), “Can Catch Shares Prevent Fisheries Collapse?”, *Science*, vol. 321, pp. 1678-1681. El artículo se refiere a un estudio sobre 11.123 pesquerías del año 2003, que concluye que las pesquerías administradas bajo el sistema de cuotas individuales transferibles (CITs) presentan un porcentaje de pesquerías colapsadas muy inferior (la mitad) al de pesquerías administradas con sistemas distintos.

Cabe, por lo tanto, reconocer y celebrar los acuerdos alcanzados para aprobar esta ley, la que cambiará significativa y positivamente la forma en que se administran y conducen las pesquerías en el país. A continuación se detallan los aspectos más relevantes de ella y algunos comentarios críticos en relación a ciertos puntos acordados.

2. Sustentabilidad de la actividad pesquera

Uno de los aspectos más importantes de la ley es que establece como eje central de la regulación pesquera la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos. El que la nueva legislación haga suya en forma explícita la conservación y el uso responsable de los recursos hidrobiológicos constituye, sin duda, una buena noticia, pues es coherente con la necesaria preocupación por la sustentabilidad y con los compromisos que ha suscrito el país en diversos acuerdos internacionales.

La ley incorpora el objetivo de la sustentabilidad en forma explícita e introduce nuevos conceptos en esta materia. Entre ellos, destaca el de rendimiento máximo sostenible –nivel objetivo que se busca alcanzar y mantener en las distintas pesquerías, puesto que ahí se logra el máximo de captura sin comprometer la disponibilidad del recurso en el tiempo–, y el de punto biológico que permite evaluar el desempeño de un recurso desde la perspectiva de la conservación biológica de un *stock*. Lo anterior resulta clave para determinar el estado de las pesquerías y para definir las cuotas globales de captura, todo lo cual queda, a partir de la promulgación de la ley, en manos de los comités científico-técnicos (CCT).

La ley establece, de hecho, un cambio de institucionalidad importante al otorgar un rol gravitante a los CCT (once en total) para la toma de decisiones. Serán éstos los encargados de determinar el estado de las pesquerías, definir los puntos biológicos de referencia y, muy importante, establecer el rango dentro del cual la Subsecretaría de Pesca deberá fijar las cuotas globales de captura. Esto es un aspecto clave, toda vez que para lograr la sustentabilidad del recurso resultaba necesario erradicar aquellas prácticas que en el pasado permitieron la aplicación de medidas arbitrarias (como establecer cuotas de captura muy elevadas) y que, como tales, fueron responsables al menos en parte del deterioro de las pesquerías. En consecuencia resultaba crítico eliminar la discrecionalidad en la toma de decisiones de la autoridad pesquera, puesto que en no pocas ocasiones había favorecido objetivos distintos al de la sustentabilidad del recurso y la actividad. La nueva

institucionalidad debiera, por lo tanto, dar mayores garantías de que primará el criterio biológico en la administración de las pesquerías, lo que resulta muy positivo.

Cabe mencionar que el proyecto originalmente ingresado por el Ejecutivo suponía también la creación de un panel de expertos integrado por profesionales de distintas áreas –figura que fue eliminada durante la tramitación legislativa–, y cuyas funciones incluían el establecer los rangos dentro de los cuales se podría determinar la cuota global de captura de acuerdo a criterios más amplios que los puramente biológicos. El panel de expertos parecía una opción interesante, tanto porque independizaba la toma de decisiones de la autoridad de turno fundado en antecedentes científicos (garantizando la sustentabilidad del recurso), como porque equilibraba estos intereses con los de la necesaria actividad pesquera. Lo anterior no es un tema menor, toda vez que ambos objetivos son deseables de alcanzar y preservar.

En efecto, no debe perderse de vista el rol que cumple la pesca extractiva como actividad económica; se trata de un importante sector exportador que genera cerca de 128.000 empleos en el país y que, a su vez, es clave para el desarrollo de Chile como potencia alimentaria. Es, además, una actividad que posee amplias potencialidades de mayor productividad (por ejemplo, en la pesca artesanal), que abre espacios al emprendimiento y la innovación y que congrega a numerosas PYME. Ciertamente, una política de conservación del recurso pesquero resulta favorable a estos fines, pero se requiere de mayores grados de flexibilidad para garantizar simultáneamente la sustentabilidad de la actividad. Este doble objetivo parecía mejor resguardado con la existencia del panel de expertos que sin él.

Otros temas en materia de sustentabilidad que incorporó la nueva ley y que son destacables dicen relación con la obligatoriedad de establecer planes de manejo a través de comités integrados por representantes industriales y artesanales, habiéndose establecido medidas especiales para aquellas pesquerías que se encuentran colapsadas, donde se deberán definir programas de recuperación y medidas de protección a los caladeros. Se aprobó, también, una regulación para los ecosistemas marinos vulnerables (EMV), donde se prohíbe la pesca de fondo, salvo que se demuestre que la actividad no genera perjuicios. Se exige, además, la presencia de observadores científicos en todos los viajes de pesca en dichos ecosistemas.

3. Fortalecimiento de la investigación

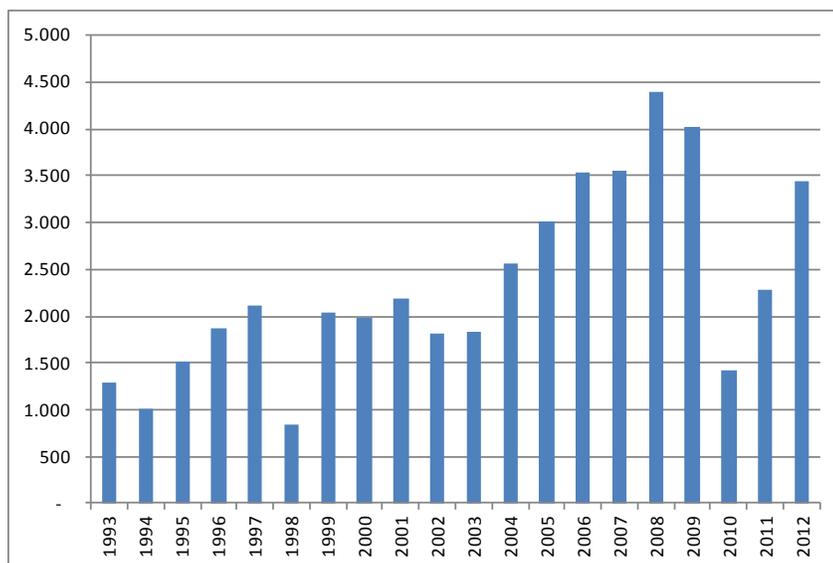
No es posible alcanzar el objetivo de la sustentabilidad sin contar con un buen nivel de investigación que permita ampliar el conocimiento respecto del recurso pesquero. En efecto, la investigación es la principal herramienta para lograr la conservación de este recurso, puesto que permite contar con estudios para determinar la biomasa y una cuota de extracción sustentable de largo plazo, entre otras medidas, que permitan la mantención de los *stocks*. Esto exige aumentar al máximo posible el conocimiento en esta materia, de modo de disminuir la incertidumbre y, con ello, los riesgos en la adopción de las medidas, logrando así un mejor manejo de las pesquerías.

La sobreexplotación que presentan actualmente varias pesquerías revela que en el pasado no solo hubo un proceso de toma de decisiones discrecional, sino también una insuficiente investigación en el sector pesquero.

Hasta ahora, la administración pesquera ha tomado decisiones de acuerdo a informes técnicos que, a su vez, se basan en estudios de comités de expertos, universidades, estudios del Fondo de Investigación Pesquera (FIP) e institutos de investigación pesquera privados y públicos (en especial, del Instituto de Fomento Pesquero, IFOP).

El modelo FIP ha sido históricamente muy relevante, por cuanto ha permitido el desarrollo de proyectos de calidad de acuerdo a un efectivo sistema de selección, adjudicación y evaluación de propuestas. No obstante, el financiamiento para estos proyectos se redujo significativamente en los años 2010-2011, dejando una importante demanda por investigación insatisfecha. Con ello se perdió investigación, se dismantelaron equipos formados en universidades y se perdió masa crítica en el ámbito de la investigación científica pesquera.

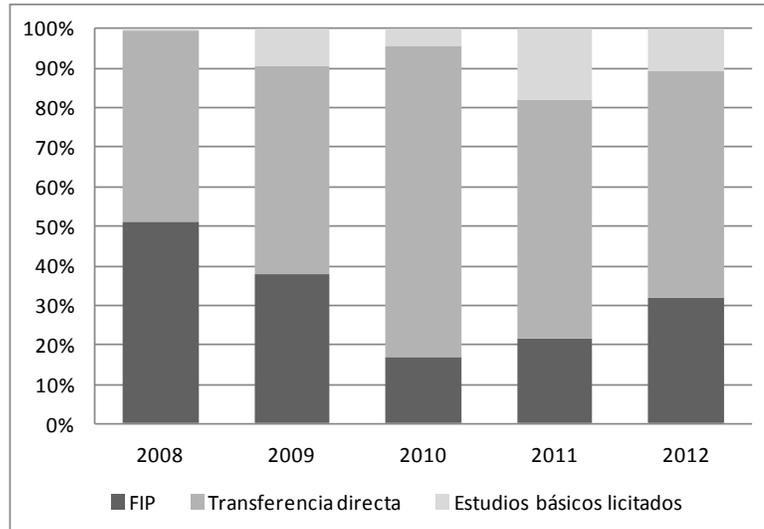
Gráfico N° 1
Investigación pesquera (millones de \$)



Fuente: Fondo de Investigación Pesquera y Subsecretaría de Pesca.

Adicionalmente, en los últimos años fue cambiando la composición del presupuesto anual asignado para proyectos, habiéndose favorecido las transferencias directas por sobre los recursos destinados al FIP. En efecto, mientras los recursos para investigación vía FIP se redujeron de 51% a 17% entre los años 2008 y 2010, las transferencias directas aumentaron de 48% a 79% respecto del presupuesto total en igual período, proporción que en el año 2012 fue de 32% y 57%, respectivamente. Lo anterior resulta a lo menos preocupante, pues podría ser reflejo de una mayor discrecionalidad por parte de la autoridad en la asignación recursos, lo que resulta inconveniente desde el punto de vista de la rigurosidad y transparencia que debe primar en la investigación pesquera.

Gráfico N° 2
Presupuesto asignado a proyectos de investigación (% del total)



Fuente: Subsecretaría de Pesca.

A la falta de recursos se suma una crítica general, aunque no siempre justificada, respecto de la calidad e independencia de algunos trabajos de investigación realizados fuera del modelo FIP, por asignación directa de la Subsecretaría de Pesca. Lo anterior hacía necesario perfeccionar la institucionalidad vigente en esta materia, de modo de contar con estudios de alta calidad técnica para un adecuado manejo de las pesquerías.

En este contexto, y entendiendo que los objetivos de sustentabilidad son imposibles de alcanzar sin una base sólida de conocimiento científico, la autoridad decidió incluir una serie de reformas que permitirán fortalecer los organismos encargados de la investigación. En particular, la nueva ley incorpora un programa de investigación científica nacional que permitirá generar, tanto para la pesca extractiva como para la acuicultura, el conocimiento suficiente acerca de su estado, elaborar estrategias de sustentabilidad y realizar un monitoreo permanente. La investigación básica queda formalmente radicada en el IFOP, institución a la cual se le reconoce su rol público y se le otorga un presupuesto independiente. Se incorpora además la evaluación externa de los proyectos y se exige total transparencia y acceso público a las bases de datos que genere. Por su parte, el resto de los recursos de investigación que no se orienten a través de IFOP quedan asignados explícitamente al FIP, dados los buenos resultados obtenidos en el pasado bajo este modelo de investigación.

Junto a lo anterior, la ley crea los CCT antes comentados con el objeto de generar una instancia donde los mejores especialistas del país puedan definir, sobre el mejor conocimiento disponible, el estado de situación del recurso y la capacidad de captura acorde al objetivo de preservar o recuperar, según fuera el caso, la correspondiente pesquería. Se logra de esta forma concordar una verdad científica por pesquería, con las debidas alertas ante situaciones críticas o de sobre explotación, no dejando espacio en esta instancia a la injerencia por parte de la autoridad pesquera de turno.

4. Acceso a la actividad industrial

Una de las interrogantes más importantes que abría el vencimiento de la Ley de límites máximos de captura era cómo se realizaría hacia delante la asignación de las cuotas en el sector industrial. El objetivo de alcanzar un desarrollo sustentable del sector pesquero ameritaba avanzar hacia un marco estable para el desarrollo de la actividad, para lo cual resultaba aconsejable no solo mantener el sistema de cuotas individuales, sino además avanzar hacia la entrega de licencias de pesca de larga (o indefinida) duración, de modo de asignar derechos estables y prolongados a la industria. Con ello se limitaría la incertidumbre, reduciendo los efectos negativos sobre decisiones de inversión y sustentabilidad.

Si bien existía bastante consenso en cuanto a los beneficios de asignar cuotas individuales, no existía una posición única respecto de a quién y cómo entregarlas. La principal opción era continuar reconociendo los derechos históricos para la asignación de las cuotas individuales, dado que se trataba de una actividad en curso (cuyos permisos de pesca son indefinidos) con importantes inversiones comprometidas, lo que además resultaba acorde a la práctica internacional. Sin embargo, esta opción enfrentó una fuerte oposición de parte de quienes consideraban que se le estaría entregando a los incumbentes un recurso que “pertenece a todos los chilenos”. En este contexto, mientras unos abogaban por que se renovara la modalidad existente, otros pedían la implementación de un proceso de licitación de las cuotas.

La discusión comprendía aspectos tanto legales como económicos. En relación a lo jurídico, se señalaba por algunos –y se refutaba por otros– que los permisos de pesca eran permanentes y autónomos respecto del régimen de administración que pudiera implementar la autoridad, lo cual significaba que cualquier intento de licitación constituiría una expropiación a los titulares de los permisos de pesca. La

discusión, probablemente, habría terminado zanjándose en el Tribunal Constitucional, lo que se evitó al establecer el traspaso hacia el nuevo sistema de licencias de pesca con carácter voluntario.

Desde el punto de vista económico, el fundamento para solicitar la reformulación del sistema de asignaciones de cuotas de pesca decía relación con las condiciones de competencia imperantes en el mercado. Específicamente, se planteaba que las pesquerías del país enfrentarían dificultades para que actores nuevos o de menor tamaño pudieran entrar o expandir su participación en este mercado. El argumento se basa en la idea de las "barreras de entrada" que se generan al entregar a perpetuidad, o por un período prolongado de tiempo, un insumo esencial como son las cuotas individuales de pesca, a un grupo determinado de actores, los que no tendrían ningún incentivo de transferir dichas cuotas a terceros por el supuesto perjuicio que percibirían en su poder de mercado.

Sin embargo, y contrario a lo señalado, la evidencia parecía demostrar que el sector pesquero es altamente competitivo. En efecto, así lo reveló el Informe Asignación de Cuotas de Pesca y Libre Competencia, realizado por Juan Pablo Montero (2010) y presentado ante el Tribunal de Libre Competencia, donde se concluye que existe competencia tanto en el mercado de cuotas de pesca², como en el mercado del producto final³, y que no se presentan problemas en materia de eficiencia asignativa ni productiva⁴.

La alternativa planteada de remplazar el modelo vigente por uno de licitaciones parciales o totales para la asignación de las cuotas individuales de pesca resultaba

² El informe verifica un grado importante de competencia en el mercado de cuotas de pesca. En efecto, señala que desde la entrada en vigencia de la LGPA se ha observado un número importante de traspasos, lo que refleja un predecible proceso de ajuste de largo plazo, guiado por razones de eficiencia. El informe hacía ver, eso sí, que el mercado secundario de las cuotas de pesca era perfectible, en particular en lo que se refiere a la divisibilidad de las cuotas y la desvinculación de la nave para su transferencia.

³ El informe destaca en el mercado del producto final (harina y aceite de pescado, conservas) el hecho que el sector pesquero es predominantemente exportador, puesto que vende el 90% de su producción en los mercados internacionales. En virtud del tamaño relativo de las distintas pesquerías del país, la homogeneidad del producto (*commodities*) y la cercanía de grandes productores (como Perú), es posible constatar que el sector pesquero chileno es un tomador de precios, vale decir, no tiene poder alguno para determinar los precios en los mercados internacionales. El informe señala, además, que se verifica la ausencia de comportamientos estratégicos, como sería la subutilización de las cuotas de pesca en orden a presionar al alza los precios externos. Ello, dice, obligaría a una actuación coordinada entre los incumbentes, situación que resulta difícilmente sostenible en el tiempo. Indica que lo que se observa en la realidad, es que las cuotas han sido utilizadas en plenitud, salvo cuando se han presentado problemas de disponibilidad del recurso, lo que refuta la existencia de un acuerdo colusivo. Por su parte, de existir problemas de competencia en los mercados internos, sería esperable que empresas de menor tamaño vendieran parte sustancial de su cuota en este mercado. El informe señala que, nuevamente, la evidencia diría lo contrario; empresas relativamente pequeñas, como Lota Protein, han vendido buena parte de su producción en los mercados externos, lo que solo puede significar que el mercado interno es competitivo.

⁴ La eficiencia productiva se refiere a que la producción se realiza al mínimo costo, en tanto que la eficiencia asignativa dice relación con que los precios se alinean con los costos, eliminando las rentas sobre-normales.

además bastante sorpresiva, toda vez que en Chile nunca se han licitado actividades que se encuentran en funcionamiento y que han sido desarrolladas por privados. Aún más, en materia específicamente pesquera, las licitaciones no se han utilizado en ningún país para la asignación inicial de cuotas, salvo en Rusia y Estonia, donde a poco andar se resolvió abandonar este mecanismo. Es así como, entre los 22 principales países pesqueros, todo el resto ha utilizado los derechos históricos como criterio de asignación de las cuotas de pesca.

Pero las licitaciones no solo resultaban cuestionables desde el punto de vista jurídico y de competencia, sino que además introducían el riesgo de generar otros problemas adicionales. El principal es que un mecanismo de licitaciones importa un deterioro de la calidad de los derechos de explotación que tiende a afectar las decisiones de inversión y de manejo sustentable del recurso pesquero. En efecto, el desarrollo sustentable de las pesquerías y la conservación del recurso solo es posible cuando existe un horizonte de participación y planificación de largo plazo. Un sistema de licitaciones transforma la actividad en un negocio de riesgo y de horizonte acotado, que afecta a la actividad pesquera, las industrias conexas y los trabajadores.

Por su parte, existen dudas respecto de los supuestos beneficios derivados de un sistema de licitaciones, toda vez que no necesariamente facilitaría –como se ha pretendido–, el ingreso de nuevos actores. Esto, dado que muy posiblemente no cambiaría la composición de actores que hoy operan en el mercado (quienes, por las inversiones realizadas, tendrían una mayor disposición a pagar) e incluso podría aumentar la concentración del mismo.

Cabe además señalar que, desde una perspectiva de libre competencia, no hace diferencia si la asignación inicial de las cuotas individuales se realiza sobre la base de capturas históricas o vía subasta en la medida que las cuotas sean libremente transables. En consecuencia, el mecanismo más apropiado para garantizar la asignación eficiente de recursos, tanto al inicio como a lo largo del tiempo, es la consolidación y profundización del mercado secundario.

Por último, el argumento a favor de la licitación basado en la mayor recaudación que ésta genera para el fisco no guarda relación alguna con el objetivo de la eficiencia en la asignación de recursos planteado originalmente. Por lo demás, la extracción de rentas que genera un mecanismo de licitaciones sobre los actores del mercado es tal que limita los recursos para mayores inversiones en valor agregado, así como para actividades de investigación y desarrollo, situación que también debe ser debidamente ponderada. A eso se suma que se perjudica la competitividad del sector pesquero en vista de los mayores costos que tendrían que asumir las empresas nacionales en relación a otras compañías internacionales, cuyas cuotas no están sujetas a subastas.

Finalmente, la discusión que se dio en la tramitación legislativa zanjó el tema, introduciendo licencias de pesca de largo plazo, reconociendo los derechos históricos, pero incorporando, a su vez, el mecanismo de licitaciones para una parte de la cuota pesquera industrial. Además, se perfeccionó la transferibilidad de las cuotas de pesca.

Específicamente, la ley introduce las licencias transables de pesca (LTP) para regular en forma definitiva el acceso a la pesquería industrial. Las LTP clase A, a las que acceden voluntariamente los actores industriales que operan actualmente, se asignarán de acuerdo a las capturas históricas y tendrán una duración de 20 años, renovables en la medida que no se incurra en alguna de las causales de no renovación o caducidad (que incluye aspectos ambientales, pesqueros y laborales). Si bien habría convenido mantener las licencias a plazo indefinido como se planteaba en el proyecto de ley original –lo que era consistente con las recomendaciones del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia–, la solución acordada debiera generar incentivos suficientes para las inversiones de más largo plazo, lo que conlleva una producción de valor agregado y la creación de empleos más estables. Las LTP serán además plenamente transferibles, se otorgarán en forma separada de la nave, serán divisibles y susceptibles de todo negocio jurídico, lo que permitirá profundizar el mercado secundario de estas licencias, favoreciendo la asignación eficiente de los recursos.

El establecimiento de LTP a 20 años con posibilidad de renovación, que sean transables e divisibles es, sin duda, un acierto que va en la dirección de mejorar la eficiencia y competencia de este mercado y la conservación del recurso; sin embargo, subyace aún un aspecto que amenaza la certeza jurídica necesaria para un adecuado funcionamiento del mercado. Éste dice relación con el fraccionamiento de la cuota global entre artesanales e industriales. En efecto, en la medida en que el fraccionamiento esté sujeto a modificaciones, nunca habrá seguridad respecto del verdadero valor de las licencias en el tiempo. La incorporación del artículo transitorio, que establece que el fraccionamiento de la cuota global de captura entre el sector artesanal e industrial se fija por 20 años (2013-2032) introduce, de hecho, un grado de incertidumbre innecesaria, pues significa que se estarán entregando verdaderos derechos de propiedad solo por el plazo que dura el fraccionamiento acordado. Este riesgo se anularía si el coeficiente de participación de los tenedores de LTP se hubiese definido no sobre la cuota industrial sino, proporcionalmente, sobre la cuota global de captura, de modo que el título de propiedad de estas licencias quedara expresado como porcentaje de la cuota global.

La nueva ley establece además licitaciones parciales, un objetivo que promovió el Ejecutivo desde el inicio de la tramitación y que sería uno de los aspectos más debatidos. Finalmente, se aprobaron las licitaciones de hasta un 15% de la cuota

industrial en las pesquerías en régimen de plena explotación y administradas con una cuota global de captura, las que se gatillan a razón de 5% cuando la pesquería se encuentra a un 90%, 95% y 100% del rendimiento máximo sostenible (RMS). Este mecanismo parece razonable en cuanto no daña el objetivo de sustentabilidad –ya que permite el ingreso de más actores solo en la medida que la pesquería se encuentra cercana a su nivel óptimo de explotación–, dando origen a las LTP clase B, cuya duración es de 20 años, sin renovación.

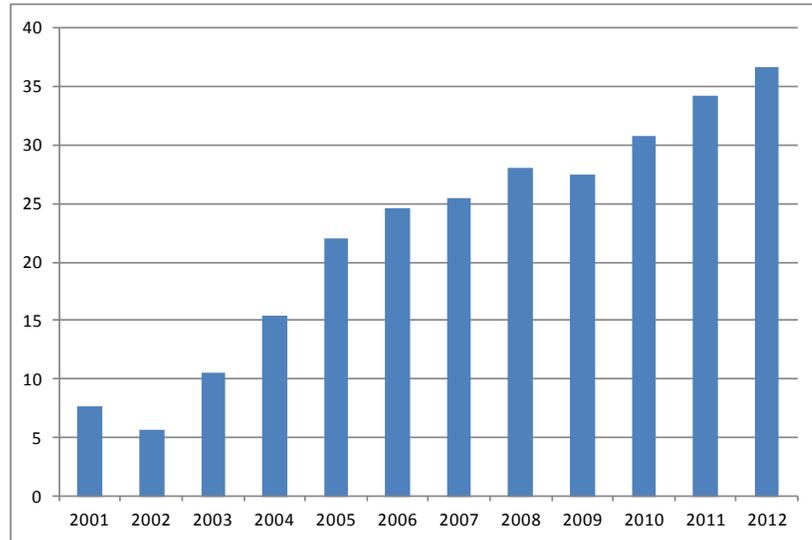
Un aspecto que resulta controvertible es que se aprobaran además licitaciones a todo evento, las que se gatillarían tres años después de definido el punto biológico de referencia (PBR), salvo que se trate de una pesquería colapsada. Lo anterior podría resultar contradictorio con el principio de sustentabilidad, pues permite realizar licitaciones de cuotas de captura cuando las pesquerías aún no se acercan siquiera a su RMS. Ello significaría entregar nuevas licencias en pesquerías sobre explotadas, lo que eventualmente aumentaría el esfuerzo pesquero (vía incorporación de naves adicionales), siendo esto inconsistente con el principio precautorio que incorporó la ley.

Por último, cabe mencionar que el mecanismo de licitación que incorpora la ley constituye, de alguna manera, un trato discriminatorio, pues solo reduce la fracción industrial, y no la del sector artesanal que no solo tiene permisos de pesca de carácter indefinidos, sino que además no se verá afectado en su participación por proceso de licitación alguno.

5. Patentes pesqueras

El pago de patentes fue otra innovación que introdujo la ley. Hasta ahora la patente pesquera establecía un cobro equivalente a un derecho de extracción que se aplicaba a cada armador que poseía permiso de pesca. Esta patente se aplicaba solo al sector industrial (el sector artesanal estaba exento del pago) y era independiente de las capturas reales, puesto que se establecía conforme a las toneladas de registro grueso (TRG) de la respectiva embarcación, lo que ha provocado pérdidas de competitividad por las reducciones que han experimentado las cuotas. El pago de la patente pesquera generó una recaudación cercana a los US\$ 36,7 millones anuales el año 2012.

Gráfico N° 3
Cobro de patente a la pesca extractiva (millones de US\$)



Fuente: Subsecretaría de Pesca.

El objetivo original de la aplicación de esta patente fue financiar la investigación, control y gestión pesquera⁵, algo que en la práctica se ha cumplido solo parcialmente. Es por ello que la tramitación de la nueva ley constituía una oportunidad para rediseñar, tanto la implementación como el destino de los recursos provenientes del pago de la patente pesquera, en aras a reorientar el uso de dicho instrumento hacia los objetivos para los cuales fue creado.

Con la nueva ley, los titulares de LTP pagarán una patente por nave inscrita, más un impuesto específico por las toneladas asignadas de cuota. En particular, la ley establece que las LTP clase A pagarán una patente fija vinculada a las toneladas de registro grueso de las embarcaciones utilizadas⁶. Pagarán, además, un impuesto específico equivalente al número de toneladas que tengan derecho a extraer, multiplicado por el mayor valor entre (i) el 4,2% del valor de sanción de la respectiva especie, indexado por la variación del índice estimado por la FAO (*Food and*

⁵ La patente también debía cumplir transitoriamente el objetivo de apoyar a los trabajadores que pudieran quedar desempleados a raíz de la aprobación de la Ley N° 19.723.

⁶ Los titulares de LTP clase A pagarán anualmente una patente por cada una de las naves inscritas, la que será equivalente a 0,44 unidades tributarias mensuales (UTM) por cada tonelada de registro grueso (TRG) para naves de hasta 80 TRG; de 0,55 UTM por cada TRG para naves mayores a 80 y de hasta 100 TRG; de 1,1 UTM por cada TRG para naves mayores a 100 y de hasta 1.200 TRG; y de 1,66 UTM por cada TRG, para naves mayores a 1.200 TRG.

Agriculture Organization) asociado a dicha especie y (ii) el resultante de un polinomio que pondera el impuesto específico pagado (y reajustado) del año anterior y los valores de adjudicación de subasta y precios de enajenación.

Se aprobó también una norma transitoria que estableció un tope máximo de pago igual al 40% por sobre lo que pagó cada armador en 2012 para los años 2014, 2015 o 2016, con el objeto de evitar un alza desmedida derivada de la aplicación del impuesto específico.

Cabe señalar que si bien la fórmula propuesta no es óptima –lo razonable era que el impuesto específico se aplique a los márgenes operacionales y no a un valor teórico de captura, pues en no pocas ocasiones se da que no se logra capturar toda la cuota asignada–, al menos corrige gradualmente las deficiencias del pasado donde se recaudaba solamente de acuerdo a las naves existentes, operaran o no, sin vinculación alguna a la cantidad real de captura.

Por otra parte y para mitigar el efecto antes mencionado, el proyecto introduce un crédito por el pago de patentes por sobre lo realmente capturado; sin embargo, su aplicación está restringida a que la captura total de la industria no supere el 50% de la cuota global asignada, lo que no necesariamente se condice con la situación particular de cada actor. A ello se suma que el crédito no podría superar el 50% de lo pagado en exceso, lo que resulta insuficiente y arbitrario.

La nueva ley incorpora también una patente para los armadores artesanales de mayor escala, es decir, cuyas embarcaciones superen los 12 metros de eslora⁷. Lo anterior resultaba muy necesario, toda vez que la pesca artesanal es responsable hoy día de más de la mitad de la pesca extractiva del país, lo que ameritaba un cobro de patente que excluyera solo a aquellos sectores más vulnerables. Se elimina además el cobro de patente de las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERBS).

⁷ Las embarcaciones artesanales de una eslora igual o superior a 12 metros e inferiores a 15 metros pagarán una patente equivalente a 0,2 unidades tributaria mensuales (UTM) por cada tonelada de registro grueso (TRG) de la nave. Embarcaciones de una eslora igual o superior a 15 metros pagarán una patente equivalente a 0,4 UTM por cada TRG de la nave. Podrán descontar de la patente, por una sola vez, el 100% de los gastos de inversión por adquisición e instalación del sistema de posicionador satelital y hasta el 50% del gasto operacional del mismo. Asimismo, los armadores que paguen por la certificación de desembarque, podrán descontar del pago de la patente hasta el 50% del gasto de dicha certificación.

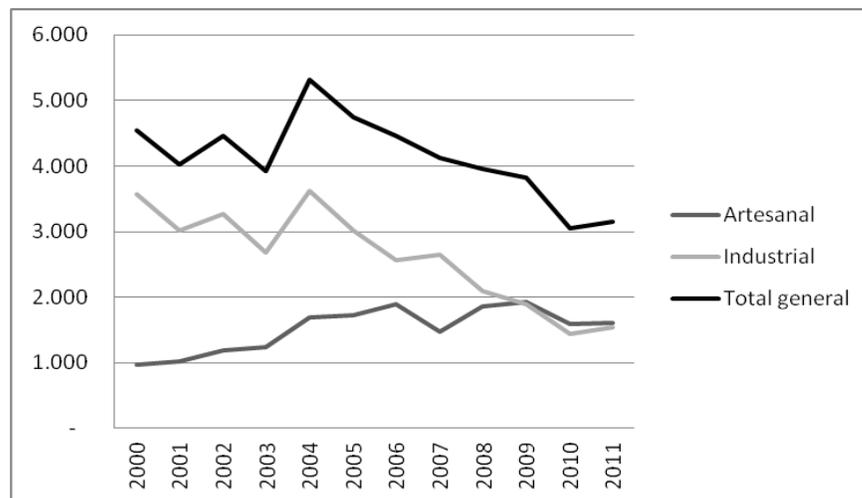
6. Regulación al sector artesanal de mayor escala

La crítica situación en que se encuentran varias pesquerías pone en riesgo la continuidad de la actividad pesquera, tanto a nivel industrial como artesanal. Dada la importancia que ha adquirido el sector artesanal en la pesca extractiva nacional, resultaba impensable plantearse como objetivo la sustentabilidad del recurso hidrobiológico sin abordar y mejorar la regulación de este sector.

Algunos datos permiten poner en contexto la realidad del sector artesanal que no solo incide fuertemente en la actividad pesquera del país, sino que además se compone de realidades muy diversas.

En particular, la pesca artesanal ha aumentado significativamente su participación, representando actualmente un porcentaje mayoritario de la pesca extractiva de nuestro país. De hecho, desde el año 2000 a la fecha, la pesca artesanal ha aumentado sus niveles de desembarque en un 64%, lo que contrasta con la reducción de 57% que ha experimentado la pesca industrial.

Gráfico N° 4
Desembarques pesqueros por sector (miles de toneladas)

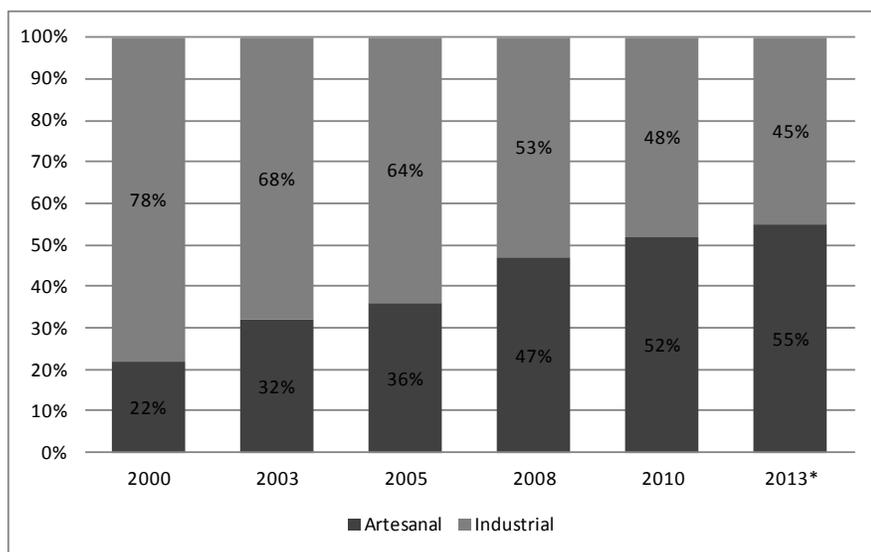


Fuente: Subsecretaría de Pesca.

Es así como la participación de la pesca artesanal en los desembarques totales del país ha crecido desde un 22% en el año 2000 a 51% en 2011. Este porcentaje

incluso aumentará cuando se promulgue la ley, puesto que se modificará el fraccionamiento entre sector artesanal e industrial a favor del primero.

Gráfico N° 5
Participación en desembarques pesqueros (% del total)

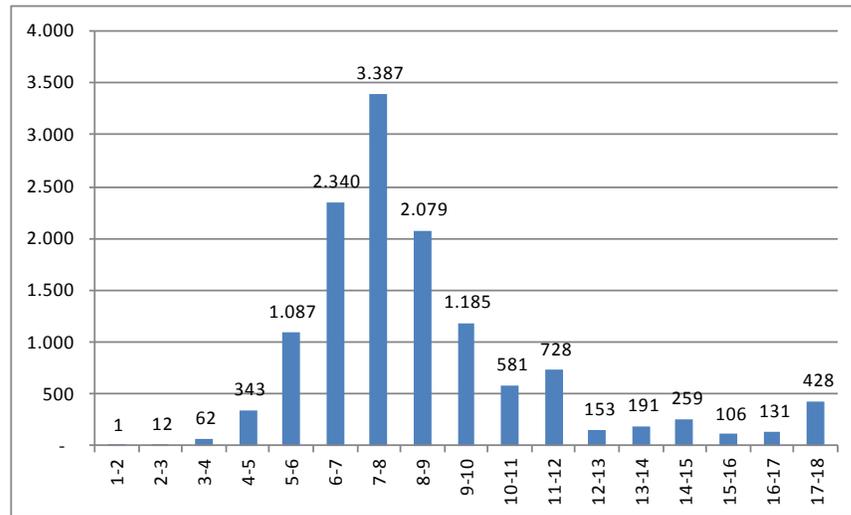


Fuente: Subsecretaría de Pesca. (*) valor estimado.

Una característica importante del sector artesanal es que está conformado por grupos diversos de pescadores cuyas realidades difieren sustancialmente. Según el Registro Pesquero Artesanal hay un total de 86.132 pescadores artesanales, lo que incluye a recolectores, algueros y buzos en apnea; buzos; patrones y tripulantes; y armadores.

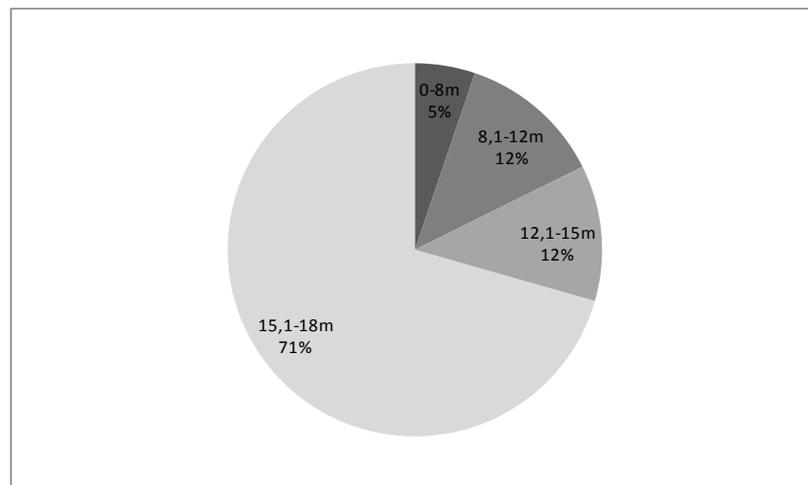
Existe además una amplia variedad en el tamaño de las embarcaciones que también genera diferencias importantes entre pescadores artesanales. Según datos del año 2012 las embarcaciones totalizaban 13.073, de las cuales 90% alcanzaba una eslora inferior a los 12 metros. Sin embargo, la participación en los desembarques de estas embarcaciones más pequeñas no superaba el 18% el año 2011, siendo las embarcaciones de más de 12 metros de eslora las que capturaron el 82% de los desembarques artesanales. Lo anterior refleja una realidad poco visible en la discusión pública, cual es la amplia disparidad que existe en el mundo artesanal en Chile.

Gráfico N° 6
Embarcaciones por rango de eslora (metros, a marzo de 2012)



Fuente: Subsecretaría de Pesca.

Gráfico N° 7
Desembarque 2011 por categoría de eslora (toneladas)



Fuente: Subsecretaría de Pesca.

La importancia relativa que ha adquirido la pesca artesanal y el fuerte contraste de realidades dentro del mismo sector fueron antecedente relevantes a la hora de definir las modificaciones a la LGPA. Esto por cuanto, para velar por la sustentabilidad de las pesquerías, era absolutamente necesario mejorar la regulación y fiscalización del sector artesanal, pero cuidando a su vez que no se establecieran exigencias tales que elevaran los costos al punto de ahogar a los pescadores más vulnerables.

Uno de los aportes más relevantes que logró la ley fue, precisamente, mejorar la regulación del sector artesanal, haciendo una clara distinción entre los pescadores artesanales pequeños y aquellos cuyas características los acercan a una categoría de semi industriales. En este contexto, la nueva ley aumentó las exigencias para el sector artesanal de mayor escala, pero introdujo a su vez beneficios importantes para el sector artesanal más vulnerable.

En primer lugar, la nueva ley ratificó el acuerdo alcanzado previamente en la Mesa Pesquera, donde se modificó el fraccionamiento existente entre el sector industrial y artesanal para doce pesquerías. Ello implica un traspaso de cerca de US\$ 51 millones en cuotas pesqueras a favor de este último sector, elevando la participación del mundo artesanal en la pesca extractiva a 55% del total.

Segundo, la ley amplió la franja de reserva artesanal de 5 millas y aguas interiores hasta el límite sur de la isla grande de Chiloé, dejando cerrado el ingreso de naves industriales en todo el país, con excepción de las regiones XV, I, II y IV (previo informe técnico y acuerdo). Adicionalmente, quedó reservada la 1ª milla para embarcaciones artesanales de menor tamaño, admitiendo perforaciones con el acuerdo de los mismos.

Tercero, se introdujeron mejoras para la administración y desarrollo de la pesquería artesanal, como: perfeccionamientos al Registro Artesanal y al Régimen Artesanal de Extracción (RAE) –entre otros, permitiendo el traspaso de cuotas–; obligatoriedad del seguro de vida para pescadores artesanales menores de 65 años; se reguló el contrato a la parte; se asignaron nuevas atribuciones al Subsecretario del sector para controlar el esfuerzo de pesca y distribuir parte de los saldos no capturados entre regiones al término de cada período; entre otros.

Cabe señalar respecto del RAE que la ley establece un procedimiento para el establecimiento de este régimen en las pesquerías que tienen su acceso cerrado y la definición de criterios que pueden usarse para determinar los coeficientes de participación, siendo la Subsecretaría de Pesca la encargada de aplicarlos. Será importante evitar que la autoridad pesquera actúe arbitrariamente en la asignación de dichos regímenes dado el uso político que pudiera dársele. En este sentido, habría sido aconsejable exigir que la autoridad justificara técnicamente las

decisiones de constituir y renovar el RAE y que no se hubiera otorgado la facultad a la autoridad para acrecer las cuotas si existieran errores en la primera asignación.

Cuarto, se comprometió para tres meses más el ingreso de un proyecto de ley que crea el Instituto de Desarrollo de la Pesca Artesanal y Acuícola de Pequeña Escala (INDEPA), que buscará potenciar la capacidad productiva y comercial de este sector y promover el consumo de los productos del mar. A su vez, se presentará un proyecto de ley para fomentar el repoblamiento de algas, lo que beneficiará al sector artesanal a través del desarrollo de esta pesquería e indirectamente, por el fortalecimiento del ecosistema, en vista del importante rol que juegan las algas en esta materia.

Quinto, el proyecto de ley exigirá para las embarcaciones de mayor tamaño el uso de posicionador satelital y la certificación de captura, lo que afectará a una parte menor del sector artesanal (cerca del 8% de la flota artesanal), pero que es responsable del 80% de la captura del recurso. Ello resulta del todo necesario para permitir un efectivo control de las capturas con el objeto de garantizar la sustentabilidad del recurso pesquero. Cabe destacar que se podrá descontar del pago de patente pesquera los gastos de instalación del posicionador satelital y parte de los gastos operacionales del mismo, así como del gasto de certificación de desembarques.

En síntesis, los cambios regulatorios introducidos por la nueva legislación reflejan un decidido impulso a la pesca artesanal de verdad, aquella que está representada por los pequeños pescadores y que representan el 90% del sector que hoy se denomina artesanal. Los pescadores artesanales de mayor escala, en cambio, sí enfrentarán mayores exigencias, pero lo importante de comprender es que no legislar en esta materia tendría consecuencias graves para la sustentabilidad del recurso. En efecto, no contar con un buen control de la actividad que ejerce uno de los sectores productivos relevantes del país, significa poner en riesgo, tanto el recurso, como la actividad pesquera de todos los actores involucrados. Cabe recordar que el sector industrial que hoy representa menos de la mitad de los desembarcos totales, está sujeto hace ya varios años a estas exigencias, por lo que resulta del todo razonable que se extienda a los sectores artesanales semi-industriales.

7. Otros aspectos relevantes de la nueva ley

7.1. Dominio de los peces

Uno de los temas fuertemente debatidos hacia el final de la tramitación de la ley fue el del dominio de los peces, lo que quedó plasmado en su artículo 1º. La ley establece que los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas están sometidos a la soberanía de Chile en las aguas terrestres, aguas interiores y mar territorial, así como a sus derechos de soberanía y jurisdicción en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, de acuerdo a las normas de derecho internacional y a las de la presente ley.

Dicha redacción tuvo por objeto consensuar dos posturas; por un lado, la exigencia de la oposición de otorgar el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de los recursos hidrobiológicos para el Estado y, por otro, no contrariar las normas del Código Civil y los acuerdos internacionales. Este último establece que los peces son *res nullius*, es decir, no son de nadie –por lo tanto, tampoco del Estado–, por lo que cualquiera puede hacerlos suyos mediante la ocupación que, de acuerdo a dicho cuerpo normativo, se realiza mediante la pesca. Es decir, actualmente los peces pertenecen al primero que los captura: no son de todos, pero todos pueden hacerse dueños de ellos. Lo que hace la autoridad, debido a que se trata de bienes escasos, es administrar su captura para velar por la sustentabilidad del recurso.

En la práctica, la redacción propuesta logró consensuar las distintas posiciones sin afectar los compromisos contraídos en los convenios internacionales como la Convención del Mar de Naciones Unidas (CONVEMAR). Conforme a esta redacción se entiende que no se afecta la calidad de *res nullius* de los peces. El Estado de Chile ejerce soberanía sobre las aguas terrestres, aguas interiores y el mar territorial y sobre los peces tiene el derecho exclusivo de explotación y administración.

7.2. Infracciones, sanciones y fiscalización

En la ley aprobada se tipifican infracciones administrativas y se sancionan conductas atentatorias con la conservación y el uso sustentable de los recursos. Si bien las conductas ilícitas ya se encontraban en la Ley N° 19.713, se innova respecto de las sanciones, estableciendo multas proporcionales y más adecuadas en relación a la entidad de las infracciones. Además, se establece un procedimiento administrativo sancionador, substanciado por el Director Regional del Servicio



Nacional de Pesca (SERNAPESCA), quien resuelve, pudiendo ser reclamado ante la Corte de Apelaciones y apelado ante la Corte Suprema.

Aún más relevante es que la nueva ley permitirá mejorar la institucionalidad para una acción efectiva de fiscalización, tanto en la pesca industrial como artesanal. Para ello se aumenta el presupuesto, la dotación y las facultades de SERNAPESCA, organismo que estará además obligado a dar una cuenta pública anual para evaluar su eficacia en su rol fiscalizador.

Las mayores facultades de SERNAPESCA incluyen, entre otros, ordenar la recalada obligatoria con objeto de inspeccionar las naves, determinar el lugar de disposición final de mortalidades y residuos en caso de emergencia sanitaria, controlar la inocuidad de los productos pesqueros y de acuicultura de exportación, etc. Lo anterior va en la línea correcta, puesto que las nuevas atribuciones del organismo son indispensables para que el sistema de control y fiscalización funcione. A ello se suma que ahora la Marina está trabajando más estrechamente con el Servicio, lo que ha mejorado la realización de su labor fiscalizadora.

7.3. Plataforma social

La nueva ley contempla una serie de beneficios sociales, puesto que comprometen programas y recursos para la reinserción de trabajadores de la industria que pudieran perder su fuente de trabajo a raíz de esta ley y becas de estudio para los hijos, así como programas de capacitación y de estudios técnicos a nivel superior para trabajadores de la industria y becas para sus hijos. Lo anterior se aprobó a pesar de que esta nueva ley no debiera generar efectos laborales adversos, pues propendería a la recuperación de las pesquerías. Así, si bien se entiende como parte de la negociación realizada con los distintos sectores, cabe destacar que estos beneficios serán otorgados a plazo definido, contrario a lo que sucedió con los dados en tramitaciones de leyes anteriores que se han perpetuado sin justificación.

Se incluyeron, además, otras modificaciones a fin de priorizar los destinos a financiar por el Fondo de Administración Pesquero (FAP). Estos consideran, junto a lo antes mencionado, proyectos de investigación; programas de vigilancia, fiscalización y administración de la actividad pesquera; programas de fomento y desarrollo de la pesca artesanal; programas de restauración de hábitat para especies de importancia para la pesca recreativa; y programas de promoción del consumo de recursos microbiológicos.

7.4. Fraccionamiento por 20 años

A través del artículo sexto transitorio se formalizó el acuerdo alcanzado previamente entre el sector artesanal e industrial para traspasar parte de la cuota a favor de los primeros. Antes de este fraccionamiento, la participación del sector industrial en la cuota global anual era de 61%, correspondiendo el 39% restante al sector artesanal.

La nueva ley establece que el fraccionamiento de la cuota global de captura entre el sector artesanal e industrial se fija por 20 años (2013-2032), lo que significa un traspaso de recursos económicos que se estima del orden de US\$ 34 millones en estas pesquerías. Tal como se comentó anteriormente, el hecho que se estableciera un plazo definido para el nuevo fraccionamiento introduce un grado de incertidumbre innecesaria, pues significa que se estarán entregando verdaderos derechos de propiedad solo por el plazo que dura el fraccionamiento acordado.

Cuadro N° 1
Fraccionamiento 2013-2032

Tipo de recurso	Pesquería	Fracción Antes		Fracción Nueva	
		Artesanal	Industrial	Artesanal	Industrial
Pelágicos	Anchoveta y Sardina, XV-II Región	10,5%	89,5%	12,5%	87,5%
	Jurel, XV-X Región	5%	95%	10%	90%
	Anchoveta, V-X Región	56%	44%	78%	22%
	Sardina común, V-X Región	70%	30%	78%	22%
	Anchoveta, III-IV Región	50%	50%	50%	50%
	Sardina III-IV Región	50%	50%	50%	50%
Demersales	Merluza común, IV-41º 28,6' LS	35%	65%	40%	60%
	Merluza del sur, IV-41º 28,6' al 57º LS	50%	50%	60%	40%
	Congrio dorado, IV-41º 28,6' al 57º LS	20%	80%	50%	50%
Crustáceos	Camarón nailon, II a VIII Región	20%	80%	20%	80%
	Langostino colorado, I-IV Región	37%	63%	37%	63%
	Langostino amarillo, III-IV región	33%	67%	33%	67%

Fuente: Acuerdo Mesa Pesquera.

7.5. Reserva del 1% para las PYME

En toda tramitación de proyectos de carácter económico aparece, con o sin justificación, la necesidad del legislador de proteger a los actores de menor escala. En este caso concreto, además de dicha protección, se instalaron en la discusión los beneficios que produce en la población el consumo de pescado, lo que se entendió que ameritaría incentivar el consumo de recursos hidrobiológicos por parte de la población. Pues bien, con objeto de lograr ambos efectos, el Congreso estimó necesario incluir una norma que establece la reserva del 1% de la cuota global de captura de todas las especies, con excepción de recursos bentónicos, los demersales y las algas, para licitarla entre los titulares de las plantas de proceso inscritas en el Registro y que califiquen como empresas de menor tamaño. Esta cuota estaría destinada para realizar actividades de transformación sobre estos recursos y destinarlos exclusivamente a la elaboración de productos para el consumo humano directo, pudiendo ser extraída solamente por armadores artesanales debidamente inscritos en el Registro Pesquero.

La modificación realizada al proyecto presenta un doble problema. En primer lugar, no considera la realidad nacional, en cuanto a que solo en las pelágicas pequeñas podría haber requerimientos de mayores recursos para el consumo humano, no así con el resto de las pesquerías –donde actualmente las cuotas son capturadas por pescadores artesanales y ya se destinan a consumo humano–, por lo que parece innecesaria la inclusión del resto de las pesquerías. Pero el problema de fondo es que introduce una distorsión en el mercado al destinar arbitrariamente un porcentaje de la captura a una actividad y destino en particular, sin consideración a la rentabilidad de la misma. En consecuencia, si bien ello favorece a las plantas procesadoras, perjudica a los pescadores artesanales e industriales al restringir su capacidad negociadora y de comercialización.

8. Requerimiento ante el Tribunal Constitucional

Una vez finalizada la tramitación del proyecto en el Congreso, se interpusieron tres requerimientos de inconstitucionalidad, dos suscritos por senadores y uno por diputados, fundándose éstos principalmente en que las licencias de pesca a veinte años y renovables violarían el artículo 19 n° 2 de la Constitución que reconoce la igualdad ante la ley, ya que se garantizaría a un grupo de personas, en relación a la pesca industrial, una posición de privilegio; en segundo lugar, porque se habría omitido el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, principalmente por no haberse realizado una

consulta indígena durante la tramitación del proyecto; y, finalmente, a que el Registro Artesanal de Isla de Pascua sea independiente del de la V Región, también vulneraría el numeral 2 del Artículo 19 de nuestra Carta Fundamental.

Con fecha 03 de enero de este año, se acogieron a tramitación los tres requerimientos, señalándose por el Tribunal que recibiría hasta el lunes 07 de enero presentaciones que formulen quienes tengan interés en el asunto y citando a una audiencia pública para el día miércoles 9 del mismo mes. Posteriormente, el Tribunal tendrá que resolver los requerimientos en el plazo de diez días contados desde que se declararon admisibles, sin perjuicio de poder prorrogar dicho plazo por 10 días más, debiendo declarar si son o no inconstitucionales los artículos requeridos, no pudiendo en el intertanto ser promulgada la parte impugnada.

9. Conclusiones

La aprobación de la nueva ley fue, sin duda, un importante logro, puesto que abarcó una serie de aspectos que por momentos parecían demasiado diversos y ambiciosos como para ser abordados en un proyecto único. Se consiguió no solo introducir las modificaciones necesarias para establecer un sistema definitivo de asignación de cuotas industriales –tema que era urgente dado el inminente término de vigencia de los límites máximos de captura por armador en diciembre de 2012–, sino que además, se incorporaron una serie de otras materias fundamentales para asegurar la sustentabilidad de la actividad pesquera, el fortalecimiento de la investigación y de la fiscalización, la regulación de la pesca artesanal y la protección de los ecosistemas marinos vulnerables, entre otros.

Tres aspectos son los más destacables de la nueva ley. El primero dice relación con la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, que pasó a ser el eje central de la regulación pesquera. Los nuevos conceptos incorporados, como el rendimiento máximo sostenible (RMS) y el punto biológico, resultan clave para determinar el estado de las pesquerías y para definir las cuotas globales de captura, todo lo cual queda, a partir de la promulgación de la ley, en manos de los comités científico-técnicos. Esto es importante porque, para lograr la sustentabilidad, resultaba necesario erradicar aquellas prácticas que en el pasado permitieron la aplicación de medidas arbitrarias (como establecer cuotas de captura muy elevadas) y que, como tales, fueron responsables, en parte, del deterioro de las pesquerías. La nueva institucionalidad debiera dar mayores garantías de que primará el criterio biológico en la administración de las pesquerías, lo que resulta muy positivo.

Ahora bien, la sobreexplotación que presentan actualmente varias pesquerías revela que en el pasado no solo hubo un proceso de toma de decisiones discrecional, sino también una insuficiente investigación en el sector pesquero. Reconociendo que no es posible alcanzar el objetivo de la sustentabilidad sin contar con el conocimiento suficiente respecto del recurso hidrobiológico, la nueva ley incluyó una serie de reformas que permitirán fortalecer los organismos encargados de la investigación –entre ellos, reconoce el rol público del IFOP y le otorga un presupuesto independiente–, e incorporó un programa de investigación científica nacional.

El que la nueva legislación haga suya en forma explícita la conservación y el uso responsable de los recursos, fortalezca la investigación y ponga la ciencia por delante de la toma de decisiones, constituye sin duda una buena noticia, pues es coherente con la necesaria preocupación por la sustentabilidad y con los compromisos que ha suscrito el país en diversos acuerdos internacionales.

Un segundo aspecto destacable de la nueva ley es que pone término a una larga discusión respecto de cómo se asignan las cuotas de pesca en el sector industrial, tema que en el pasado llevó a legislar por períodos acotados (primero por dos años y luego por diez), dejando pendiente la solución definitiva. El objetivo de alcanzar un desarrollo sustentable del sector pesquero ameritaba avanzar hacia un marco estable para el desarrollo de la actividad, para lo cual resultaba aconsejable no solo mantener el sistema de cuotas individuales, sino además avanzar hacia la entrega de licencias de pesca de larga (o indefinida) duración.

No existía, sin embargo, una posición única respecto de a quién y cómo entregar las cuotas. La discusión que se dio durante la tramitación legislativa zanjó el tema introduciendo licencias transables de pesca (LTP) con una duración de 20 años, renovables, transferibles y divisibles. Su asignación reconocería los derechos históricos pero, a su vez, incorporaría un mecanismo de licitaciones efectivo para una parte de la cuota pesquera industrial.

El establecimiento de las LTP, con las características señaladas es, sin duda, un acierto que va en la dirección de mejorar la eficiencia y competencia de este mercado y la conservación del recurso. Por cierto, hubiese sido deseable que el nuevo fraccionamiento acordado entre industriales y artesanales hubiese quedado a plazo indefinido para evitar la incertidumbre que introduce el hecho que puedan sufrir modificaciones sustanciales una vez vencido el plazo.

La nueva ley estableció además licitaciones parciales, un objetivo que promovió el Ejecutivo desde el inicio de la tramitación y que sería uno de los aspectos más controvertidos. Si bien estas licitaciones se gatillaban originalmente solo cuando la pesquería se encontrara cercana a su RMS, se introdujeron además licitaciones a

todo evento. Lo anterior resulta contradictorio con el principio de sustentabilidad, puesto que significará entregar nuevas licencias en pesquerías sobre explotadas que no se acercan siquiera a su RMS, lo que eventualmente aumentará el esfuerzo pesquero, siendo esto inconsistente con el principio precautorio que incorporó la ley.

Finalmente, cabe destacar la nueva legislación en materia de pesca artesanal. La ley aumenta las exigencias al sector artesanal de mayor escala –le exige el uso de posicionador satelital y la certificación de captura, además del pago de patente– pero introduce también beneficios importantes que favorecen particularmente al sector más vulnerable. En efecto, la nueva ley ratificó el fraccionamiento acordado entre el sector industrial y artesanal a favor de estos últimos; amplió la franja de reserva artesanal de 5 millas y aguas interiores hasta el límite sur de la isla grande de Chiloé y dejó reservada la 1ª milla para embarcaciones artesanales de menor tamaño; introdujo mejoras para la administración y desarrollo de la pesquería artesanal; y comprometió para tres meses más el ingreso de un proyecto de ley que crea el Instituto de Desarrollo de la Pesca Artesanal y Acuícola de Pequeña Escala (INDEPA).

Lo anterior refleja un decidido impulso a la pesca artesanal de verdad, aquella que está representada por los pequeños pescadores que comprenden el 90% de las embarcaciones, pero solo el 18% de los desembarques del sector. Los pescadores artesanales de mayor escala, en cambio, enfrentarán mayores exigencias, medida que era absolutamente necesaria para lograr el objetivo de sustentabilidad, tanto del recurso, como de la actividad pesquera. Cabe recordar que el sector industrial, que hoy representa menos de la mitad de los desembarques totales, está sujeto hace ya varios años a estas exigencias, por lo que resultaba del todo razonable que se extienda a los sectores artesanales semi-industriales.

En síntesis, el proyecto aprobado constituye en términos globales un avance importante para la administración sustentable de las pesquerías del país. Ciertamente, se introdujeron una serie de medidas que permitieron alcanzar acuerdos en lo que se preveía significaría largas discusiones, lo que se tradujo en concesiones que no necesariamente van en la dirección correcta. Entre ellas, pueden mencionarse la aprobación de licitaciones a todo evento y la reserva de 1% de la cuota para las plantas procesadoras de menor tamaño. Ello, sin embargo, no empaña el logro que, sin duda, significa la aprobación de esta ley para la actual administración y el futuro de la pesca extractiva del país.

A la fecha de la publicación de este informe se mantenía aún pendiente la revisión solicitada al Tribunal Constitucional por algunos senadores de oposición respecto de ciertas normas del proyecto (materias relativas a consulta indígena, la duración y renovación de las LTP y las licitaciones, entre otros) previo a ser promulgada como ley de la República.