

ANÁLISIS LEGISLATIVO

DATOS GENERALES

Ley > 20.657

Título > Modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la ley General de Pesca y Acuicultura contenida en la ley N° 18.892 y sus modificaciones.

Origen > Mensaje

Fecha de ingreso > 14 de diciembre de 2011

Fecha de publicación > 9 de febrero de 2013

Cámara de ingreso > Cámara de Diputados

Estado > Tramitación terminada

Urgencias > 5 discusión inmediata, 6 urgencia suma, 7 urgencia simple

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Manejo de Recursos Naturales, Pesca y Acuicultura; Gestión Ambiental

Tipo de ley > Totalmente Ambiental

Importancia ambiental de la ley > Importancia Ambiental Alta

Relevancia ambiental > Positivo

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

El presente proyecto modifica la ley de pesca introduciendo cambios al régimen de Plena Explotación, con el objetivo de garantizar el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, mediante la incorporación del principio precautorio y el enfoque ecosistémico. De esta forma la iniciativa no busca innovar en la materia si no actualizar la legislación en consonancia con los instrumentos internacionales, tales como el Código de Conducta de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), la Resolución sobre Pesca Sustentable de Naciones Unidas y la Convención sobre la Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros en Alta Mar del Océano Pacífico Sur, entre otros.

Las propuestas pueden resumirse en 9 puntos:

1. Nuevos principios y formas de medición de la actividad pesquera: se plantea, como objetivo principal, el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, además se incorporan los conceptos de *rendimiento máximo sostenible* y *puntos biológicos de referencia* que permitirán medir el estado actual en que se encuentran las pesquerías.

2. Modificación de los procesos de toma de decisiones: La labor de definir las medidas de conservación y la cuota global de captura ya no recaerá en los Consejos Zonales y Nacional de Pesca, el responsable de dichas decisiones será el Panel de Expertos el cual resolverá en base información científica. Con ello se busca velar por la independencia e imparcialidad de las decisiones, y garantizar la preeminencia de las recomendaciones científicas.

3. Modifica las medidas de administración y conservación: Se amplía la veda extractiva biológica de las primeras cinco millas y aguas interiores del país a cualquier pesquería independiente de donde se distribuya, y se traslada la administración de las reservas marinas de la Subsecretaría de Pesca al Ministerio de Medio Ambiente.

4. Programas de Recuperación de Pesquerías: Se incorpora un nuevo artículo (9ºA) que obliga a las pesquerías a generar programas de recuperación dentro del plan de manejo cuando la pesquería se encuentre en estado de sobreexplotación o colapso.

5. Regulación de las pesquerías en plena explotación y administradas con cuotas globales de captura: El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, con el mandato de mantener o llevar la pesquería al rendimiento máximo sostenible, determinará las medidas de conservación de la cuota global de captura pero teniendo como limitación no exceder los rangos propuestos por el Comité Científico Técnico. Con ello se pretende acotar la facultad de la Autoridad y prevenir que, por los efectos sociales que implica la reducción o mantención de cuotas globales, la decisión se aleje de los fundamentos científicos poniéndose en riesgo la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos.

Por otro lado, se incorpora un nuevo artículo 26 bis que introduce las *cuotas individuales transferibles* en aquellas pesquerías que están plenamente explotadas y administradas con cuota global de captura. Esto quiere decir que se les otorgan a los titulares de autorizaciones de pesca, una licencia transable de pesca clase A, que tienen una duración de 20 años renovables para las grandes empresas y de duración indefinida para pescadores artesanales. Estas licencias equivalen a un coeficiente de participación que podrá decrecer hasta en un 15% de su asignación inicial.

6. Ingreso de nuevos actores al régimen mediante la licitación: En los casos en que una pesquería regulada se encuentre en un nivel igual o superior a un 15% bajo su punto biológico de referencia

asociado al rendimiento máximo sostenible, se debe iniciar un proceso de pública subasta de aquellos excesos de cuota por sobre el umbral definido, las que, dependiendo del estado del recurso, originan distintos tipos de licencias transables de pesca. Las licitaciones que se produzcan de la fracción industrial de la cuota desde el 15% bajo el rendimiento máximo sostenible hasta dicho umbral dan origen a licencias transables de pesca Clase B, las que se pagarán por diez años. Por su parte, las licencias Clase C, tendrán una duración de un año y estarán expresadas en toneladas.

7. Regulación del Régimen Artesanal de Extracción: En este ámbito se introducen varias modificaciones, entre las que destacan; (a) se simplifica la institución del reemplazo de la inscripción pesquera artesanal, al eliminar el requisito de la habitualidad¹ (b) se incorpora la obligatoriedad del seguro de vida para los pescadores embarcados, (c) se reserva la primera milla de forma exclusiva a todos los pescadores artesanales que utilicen embarcaciones de una eslora igual o inferior a 12 metros, para proteger tanto a los pequeños pescadores como los procesos biológicos que se efectúan en dicha área y (d) se incorpora una facultad al Subsecretario para establecer días de captura, limitar el número de viajes de pesca por día, establecer horarios y lugares de desembarque.

9. Fiscalización y sanciones²: En cuanto a la fiscalización se amplía la obligación del uso de un dispositivo de posicionamiento satelital en las embarcaciones artesanales de una eslora igual o superior a 12 metros y a las embarcaciones de transporte y deben entregar la información de captura desembarcada por viaje de pesca, certificada por una entidad auditora externa.

En sanciones, se avanza en la tipificación de las infracciones administrativas y las sanciones para aquellas conductas que atenten a la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

Este mensaje presidencial ingresó el 14 de diciembre del 2011 a la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos de la Cámara. En este primer trámite constitucional se discutió en torno a como lograr un mayor nivel de precisión y simplicidad en los conceptos fundamentales de la iniciativa como son; “Punto biológico de referencia”, “Pesquería en desarrollo incipiente”, “Pesquería en plena explotación”, “Pesquería sobreexplotada” y “Rendimiento Máximo Sostenible”, objetivo que finalmente se

¹ El reemplazo de la inscripción en el Registro Pesquero Artesanal, obliga al reemplazante a acreditar habitualidad durante los últimos tres años, con la modificación se otorga mayor flexibilidad al pescador reemplazante, permitiéndole acreditar una habitualidad de dos años, dentro de un periodo que comprenda los últimos cuatro años.

² Los mecanismos propuestos en esta iniciativa también son regulados en la ley Ley N° 20.625 sobre descarte de especies hidrobiológicas (boletín 3777-03).

logro con la aprobación de nuevas definiciones³.

Por otro lado, se enfatizó sobre la relevancia del soporte científico para la toma de decisiones y en esta línea se introdujeron modificaciones enfocadas a fortalecer la investigación científica. Además, se incorporó el párrafo 4°, en el Título XII respecto al Instituto del Fomento Pesquero, profundizando en su rol como organismo técnico especializado en investigaciones científicas y asesor permanente en la toma de decisiones.

El 31 de julio del 2012 el proyecto pasa a la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura del Senado, en esta instancia se escucharon a múltiples actores representantes de todos los sectores involucrados con la pesca. Si bien la mayoría de los actores, tanto senadores como invitados, valoraron esta iniciativa por constituirse en un importante avance, también surgieron fuertes críticas respecto a la coherencia, pertinencia, precisión y suficiencia del proyecto de ley.

En este segundo trámite constitucional el senado declaró inadmisibile la propuesta de los senadores Chahuán (RN) y Horvath (RN) de incorporar un artículo (26 A y B) que reconocía derechos de los pueblos originarios vinculados al borde costero sobre recursos hidrobiológicos.

Por otro lado, se acordó que las licencias transables de pesca ya no serían indefinidas, teniendo un plazo de 20 años con posibilidad de renovación siempre y cuando no incurran en infracciones conducentes a la caducidad o no renovación de las licencias. Además, fijó la creación de 11 comités científico-técnico encargados de determinar las cuotas de captura. La Cámara Alta finalmente aprobó el proyecto con 24 votos a favor y 4 abstenciones de los senadores Girardi (PPD), Gómez (PRD), Muñoz (PS) y Navarro (MAS).

En tercer trámite constitucional la discusión en la cámara se centró el pago de las patentes trasferibles y el uso de sistemas de posicionamiento satelital, dos de los puntos más polémicos del proyecto. Respecto al primer punto, se aprobó el pago diferenciado según el tamaño de la embarcación, y la gradualidad en el pago de patentes de las licencias transables de pesca "Clase A"⁴, dependiendo del grado de recuperación de las pesquerías que se encuentran hoy sobreexplotadas. Por otro lado, se acordó la protección de la primera milla como reserva para embarcaciones que realiza pesca artesanal.

³ Las definiciones están destacadas en amarillo en el proyecto de ley adjunto.

⁴ La ley propone la creación de tres tipo de licencias "transables" de pesca, las licencias de clase A y B serán entregadas en forma indefinida y la clase C serán anuales. Las licencias Clase A serán entregadas a las industrias que ya tienen participación en la actividad extractiva y las licencias Clase B y C, que se entregarán en base a licitación del remanente cuando las pesquerías extraiga un 15% menos del límite máximo de rendimiento estimado,

No obstante, el rechazo de algunas indicaciones introducidas por el Senado requirió la creación de una Comisión Mixta. La discusión versó sobre los siguientes temas:

- a) Fijación de cuotas anuales de captura por especie en área determinada: Se resuelve que sea destinada un 2% de la cuota global a la investigación y un 2% a imprevistos, correspondiendo de este un 1% para el consumo humano.
- b) Valor de las multas: Se elevan las multas por infracciones de 500 a 1.000 UTM.
- c) Destino dinero recaudado por patentes: Parte de los recursos provenientes del cobro de patentes será destinado al financiamiento de proyectos de investigación.
- d) Impuestos a licencias tipo A: Se fija una escala de tasas regresiva en el tiempo, que parte en 5,7% en 2014, para llegar a la de 4,2% a partir del año 2018.
- e) Acceso de comunidades indígenas a la extracción de todos los recursos hidrobiológicos: La proposición se declara inadmisibile.

El 21 de diciembre 2012 los senadores Allende(PS), Rincón(DC), Muñoz (PS), Lagos Weber(PPD), Tuma (PPD), Gómez (PRD), Ruiz-Esquide (PDC), Girardi (PPD) y Navarro (MAS) emitieron un requerimiento al Tribunal Constitucional para impugnar los artículos 26 A, inciso primero y tercero, 26 B y artículo segundo transitorio de la nueva Ley de Pesca referente al derecho de los pueblos originarios sobre los recursos pesqueros en los territorios que habitan, por no haber respetado, durante la tramitación de este proyecto, las normas del convenio 169 que impone al Estado la obligación de realizar consultas y de proteger los derechos de estos pueblos. Dicho requerimiento fue acogido por dicho tribunal, sin embargo en su fallo se afirma que no existen problema de constitucionalidad del texto aprobado.

Con casi mil indicaciones, este proyecto recibió durante su tramitación 5 discusión inmediata, 6 urgencia suma y 7 urgencia simple.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

Los cambios al Régimen de Plena Explotación que involucra este proyecto, significan un avance en cuanto a preservación de los recursos hidrobiológicos, ya que actualiza la ley en concordancia con los instrumentos internacionales. Por ende, su efecto ambiental esperado es positivo.

Los puntos importantes a considerar para su análisis, ya sean positivos, negativos y recomendaciones, fueron:

1. Conceptos: Se realiza una definición de conceptos en el artículo 2 del proyecto (punto biológico, punto biológico de referencia, pesquería subexplotada, pesquería en plena explotación, pesquería sobreexplotada, pesquería agotada o colapsada, rendimiento máximo sostenible). No obstante, estos conceptos eran utilizados, de hecho, en el pasado, por tanto, el avance se encuentra en que su definición se hace explícita en la ley.

2. Evaluación de stock: La realización de estas evaluaciones, se seguirá licitando a expertos externos (universidades), sin embargo, la innovación está en la creación de Comités Científico-Técnicos, de entre tres y cinco personas, para cada uno de los 12 recursos⁵. Estos comités tendrán que decidir, en conjunto con el Ministro o el Subsecretario de Medio Ambiente, el nivel de recursos a explotar en el año, basados en los estudios antes mencionados. Los avances en este punto están en:

- Los miembros de los Comités son electos por Alta Dirección Pública, por tanto, se asegura su independencia e imparcialidad, además de evitar la inclusión de usuarios del recurso en estas decisiones.

- La conversación directa con las autoridades evita la votación que realizaba el antiguo Panel de Expertos, la que incluía consideraciones sociales y económicas que eventualmente contradecían las recomendaciones científicas. En su lugar, los Comités Científico Técnico deberán presentarle al Ministro o Subsecretario de Medio Ambiente un rango de cuota de pesca, junto con antecedentes científicos de la situación presente, para que entre ambas partes, se tome una decisión sobre la fijación de la cuota de captura. Por tanto se espera una decisión más consensuada. Sin embargo, hacen falta análisis de riesgos que permitan al Comité contar con información más completa para tomar decisiones.

- El cambio al uso del Punto Biológico de Referencia, en lugar del Rendimiento Máximo Sostenible resulta un avance claro. Este último ha mostrado fallas en todas las ocasiones en las que se ha utilizado, debido a los errores que se pueden generar al determinar una cuota de pesca en el límite máximo aceptable para asegurar su sustentabilidad. El Punto Biológico de Referencia, establece una especie de “zona de seguridad” antes de ese límite, por tanto evita los desastres producto de errores de cálculo. Manteniendo así la explotación pesquera dentro del marco del manejo adaptativo.

- Sin embargo, el mayor avance recae en el establecimiento de un rango sobre las cuotas de pesca, el cual no se puede sobrepasar en la decisión final. Esto hace que los resultados de los estudios científicos tengan mayor relevancia en la decisión final, evitando así la antigua práctica de aumentar las cuotas de pesca producto de presiones socioeconómicas debido a los efectos que involucra disminuirlas (desempleo, cierre de industrias, entre otros).

3. Otras medidas encaminadas a solucionar problemas del pasado: El Programa de Pesquerías

⁵ Estos recursos son: Jurel, Anchoveta, Sardina común, Sardina española, Merluza común, Merluza de tres aletas, Merluza del sur, Merluza de cola, Congrio dorado, Camarón naylón, Langostino colorado y Langostino amarillo.

Sobreexplotadas o Agotadas es un avance claro en la conservación de los recursos. Esto se traduce en la prohibición de pescar un recurso por una cierta cantidad de años, hasta que se recomponga su población. Por otra parte, se limita la pesca de investigación en un claro intento de evitar su mal por motivos socioeconómicos. Así también, las cuotas individuales transferibles permiten suplir el antiguo incentivo de “carrera olímpica”, es decir, pescar todo cuanto antes, generando criterios de autoregulación, dado que los mismos poseedores de las cuotas distribuyen durante el año los niveles de extracción. Por último, el establecer derechos de propiedad sobre los recursos, mantiene la explotación pesquera fuera del ámbito de la tragedia de los comunes.

4. Racionalización institucional: Existe un avance en la racionalización institucional del manejo de los recursos y la preservación del medioambiente. Esto dado que el proyecto define que las áreas de conservación, los parques y la administración de las reservas marinas, es responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente, separándolos de lo que es fomento productivo.

5. Otros: Se explicita en la ley que la primera milla es exclusiva para pesca artesanal, sin embargo, esto no trae ninguna connotación pesquera importante, dado que esta extensión siempre ha sido utilizada con exclusividad para pesca artesanal. Por ende, el avance estaría en explicitarlo en la legislación.

6. Recomendaciones: En el marco de la toma de decisiones políticas sobre criterios científicos, se recomienda la creación de un Instituto de Investigación Pesquera, que genere información científica de calidad y surta de forma continua estadísticas y datos relevantes, relativos al estado de las pesquerías estudiadas, permitiendo la rendición de cuentas de la actividad pesquera y la implementación de su legislación, generando una base sólida para tomar decisiones con menos incertidumbre. Adicionalmente, existen dudas sobre si será suficiente la capacidad de fiscalizar del Estado, para que la ley tenga una implementación exitosa. En otro ámbito preocupa que la ley tampoco se haga cargo de los efectos sociales que eventualmente se generarán al limitar el stock de la pesca a una cuantía que permita la preservación del recurso, y la ambición teórica de incluir la concepción de pesca ecosistémica, concepto teórico de incierta aplicación práctica, especialmente considerando que la definición provista en la ley no incluye a la especie humana. En la misma línea, tampoco queda claro cómo se implementará el Principio Precautorio.