

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 05.06.2015

DATOS GENERALES

N° ley > 20.837

N° boletín > 9097-21

Título > Establece excepción para la pesca artesanal con línea de mano de la especie jurel y que modifica regulación para establecimiento de ampliación de régimen de áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos.

Origen > Mensaje

Autores > M. Economía, Fomento y Turismo

Fecha de ingreso > 10 de septiembre de 2013

Cámara de ingreso > Cámara de Diputados

Estado > Tramitación terminada

Fecha de publicación > 28 de mayo de 2015

Tiempo de tramitación > 1 año y 7 meses

Urgencias > 16 urgencias suma

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Pesca y acuicultura

Tipo de ley > Parcialmente ambiental

Importancia ambiental de la ley > Importancia ambiental media

Relevancia ambiental > Neutra

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

El mensaje enviado a la Cámara de Diputados tenía dos objetivos principales. Por un lado, establecía una excepción a la cuota global de captura respecto de la extracción de jurel, realizada por pescadores artesanales con línea de mano en embarcaciones inferiores a 12 metros de eslora. Y por el otro, modifica la redacción del artículo 22 transitorio de la Ley N° 20.657, para permitir que se puedan seguir estableciendo áreas de manejo, así como la ampliación de las mismas, que fueron solicitadas con anterioridad a esta misma ley –dando solución a la situación de aproximadamente 500 áreas de manejo,

cuya asignación había quedado paralizada.

Sin embargo, durante su tramitación en la Cámara, aprovechando la oportunidad, los diputados miembros de la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos, ingresaron indicaciones que proponen una serie de correcciones de carácter formal a la Ley N° 20.657 (febrero de 2013), debido a errores e imprecisiones producidas por su tramitación en paralelo con la Ley N° 20.625 (septiembre de 2012). Por lo tanto, lo que se intenta hacer es eliminar los artículos e incisos duplicados en ambas leyes, así como unificar criterios y referencias en ambas, para evitar con esto posibles problemas en materia de control, fiscalización y en la correcta aplicación de la ley de pesca. Dentro de estas modificaciones, incluye dentro de los responsables por ejecutar pesca ilegal al armador –además del titular, arrendatario o tenedor de la licencia o permiso, que ya eran responsables-; y sanciona la entrega de información falsa sobre descartes con multa de 50 a 300 UTM –sanción que se omitió en la tramitación de la Ley N°20.657. Asimismo, durante su segundo trámite constitucional, se modificó el artículo 3 de la Ley General de Pesca y acuicultura, que habla sobre facultades de conservación de los recursos hidrobiológicos, agregando en su letra f –sobre establecimiento de porcentaje de desembarque de especies como fauna acompañante-, que: “en el caso de aquéllas pesquerías pelágicas pequeñas en que las especies constituyan una pesquería mixta y que se encuentren sometidas a un programa o plan de conformidad con el artículo 7° A, se podrá autorizar que la totalidad o un porcentaje de las capturas efectuadas en cualquiera de dichas especies sean imputadas, en forma conjunta, a la sumatoria de las cuotas globales que al efecto se establezcan. Para los efectos antes indicados, se permitirá el desembarque de los recursos previa certificación de estos.”

Así también, se cambió el establecimiento de la excepción, establecida en el mensaje, por una reserva hecha por la Subsecretaría de Pesca, antes del fraccionamiento entre sectores, de 0,040% de la cuota global anual de captura para los pescadores con línea de mano inferiores a 12 metros de eslora.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto ingresó a la Cámara de Diputados el 10 de septiembre del 2013, ingresando a la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura. En este lugar, la asesora legislativa de Subpesca constató que la tramitación paralela de las leyes N°20.657 y N°20.625 produjo una serie de errores de referencia –duplicación de artículos, imprecisiones, ante lo cual el diputado Alejandro Santana (RN), presidente de la comisión, propuso presentar una indicación para solucionar tales problemas. La indicación fue aceptada por la unanimidad de los miembros de la comisión, y luego se envió para su revisión a la Comisión de Hacienda, donde se aprobó sin discusión. En este lugar el diputado Patricio Melero (UDI) se manifestó

preocupado por la posible vulneración del límite global de captura por la vía de construir muchas naves de doce metros. Mientras, el diputado José Miguel Ortiz (DC), expresó su preocupación por la cesantía de la octava región –que representa- por la falta del recurso pesquero. El proyecto fue aprobado en la sala de la Cámara, con 89 votos a favor y la abstención de Sergio Espejo (DC) –quien no fundamentó su votación.

En su segundo trámite constitucional, el proyecto fue discutido en la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura del Senado, donde el H. Senador Felipe Letelier (PS) manifestó que la excepción discutida se debería considerar también para la merluza en aquellos lugares que presentan las mismas condiciones sociales que justifican la excepción del jurel. En contraposición, Carolina Goic (DC) dijo estar preocupada por la posibilidad que se disfracen de artesanales o actividades de subsistencia quienes tienen una mayor capacidad de pesca, y preguntó por la posibilidad de establecer límites de cuotas más precisos que impidan que quede abierta la vía para vulnerarlo, dadas las dificultades de fiscalización y control existentes. A este respecto, Felipe Letelier (PPD) propuso la cancelación del registro a quienes vulneren los límites de la excepción que contempla la iniciativa.

En respuesta, el representante de Subpesca señaló que la norma se refiere a pescadores de un registro que se encuentra cerrado, por lo que no van a ingresar nuevos actores, en consecuencia no produciría un sobre esfuerzo pesquero mayor al actualmente existente; y frente a un eventual exceso sobre la cuota, la norma permite que mediante resolución del Subsecretario de Pesca se establezca un límite anual de toneladas que quedan exentas de la cuota global para los pescadores aludidos. Además, afirmó que la extracción de estos recursos nunca sobrepasó las setenta u ochenta toneladas al año a nivel nacional, y que la iniciativa radica en el desmedro que sufrieron tales pescadores frente al sector industrial. Ante esto, la senadora Adriana Muñoz (PPD) mencionó que se le está entregando a Subpesca una facultad bastante discrecional, que debería ser asumida, por ejemplo, por el Comité Científico Técnico. Finalmente el proyecto fue aprobado en sala en general por 32 votos a favor y las abstenciones de Felipe Harboe (PPD) –quien dijo que la falta de apoyo social a los boteros -en especial, a los que realizan pesca con línea de mano- no puede ser corregida mediante la sobreexplotación de recursos naturales- y Fulvio Rossi (PS) –justificando su voto en que se busca resolver un problema social con recursos naturales, desvirtuando la preservación de los recursos, el aspecto más más sustantivo de la Ley de Pesca a su juicio.

Para su discusión particular el proyecto volvió a la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura, donde se debatió en torno a tres temas principales. En primer lugar, y propuesto por la senadora Goic (DC), se discutió sobre el transporte, afirmando que en la Región de Magallanes se da una situación particular debido a la distancia existente entre el lugar en que se capturan los recursos y el de su

desembarque, que provoca que el transporte de la captura lo realicen otras naves para permitir que las embarcaciones no estén más tiempo destinadas al traslado de su captura que a la pesca. Por esto propuso que en esta región las embarcaciones artesanales puedan realizar también labores de transporte sin necesidad de un registro especial. Agregó que la actividad de transporte se puede realizar siempre y cuando estén las embarcaciones inscritas en el Registro Especial de Transporte, de modo que la indicación propuesta no afectaría la actividad sino que más bien regularizaría una situación que se explica debido a las particulares geográficas de la zona. El Subsecretario, Raúl Súnico, se manifestó de acuerdo siempre que se incluya también a las regiones décima y undécima, y que se mantenga el sistema de certificación y la obligación de contar con un posicionador satelital.

En segundo lugar, se discutió sobre la información de capturas y desembarques que deben entregar armadores pesqueros, industriales o artesanales a Sernapesca, por cada embarcación que utilicen. Los senadores Goic (DC), Muñoz (PPD), Horvath (Indep.) y Quinteros (PS), propusieron asegurar que la información sea entregada de manera simple. Antonio Horvath (Indep) indicó que existe una queja generalizada de parte de los pescadores debido a que la cantidad de información que exige la ley es enorme y difícil de procesar, además, no entregarla conlleva sanciones. El Subsecretario contestó que existe un principio general en cuanto a la simpleza o simplicidad de los actos ante la administración, y que si bien no está definida la forma de implementarla ello se hace mediante resoluciones de Sernapesca, de modo que estimó que no era conveniente establecer una definición amplia –como la propuesta por los Senadores, que no especifican qué se entenderá por “simple”- en la ley. No obstante, la indicación que contenía estos argumentos fue aprobada.

En tercer lugar, los senadores Goic (DC), Muñoz (PD), Horvath (Indep.) y Quinteros (PS), propusieron eliminar la referencia que se hace en el artículo tercero transitorio de la Ley N°20.657, donde se indica que *“en el caso de las pesquerías colapsadas, (las) subastas procederán cuando de conformidad con la determinación de los puntos biológicos de referencia se haya alcanzado el estado de sobreexplotación”*.¹ El Subsecretario argumentó que el primer año de licitación de las cuotas a que se refiere este artículo será el año 2016, por lo que sería en esa fecha cuando se dispondrá de los puntos biológicos de referencia y se podrá determinar aquellas pesquerías en plena explotación; y que las pesquerías sobreexplotadas entrarán en licitación tres años después de la publicación de los puntos biológicos de

¹ El artículo completo es el siguiente: Artículo tercero.- Si al cabo de tres años de determinados los puntos biológicos de referencia de las pesquerías a que se refiere el artículo segundo transitorio de la presente ley, no se ha cumplido con la condición establecida en el inciso primero del artículo 27 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, se realizará, por unidad de pesquería, la pública subasta del 15% de la fracción industrial de la cuota global en tres años consecutivos, a razón de 5% anual. En el caso de las pesquerías colapsadas, estas subastas procederán cuando de conformidad con la determinación de los puntos biológicos de referencia se haya alcanzado el estado de sobreexplotación.

referencia, con lo que se alcanzaría alrededor del 96% del total de las capturas, quedando pendiente el 2,4% correspondiente a las especies en situación de colapso –alfonsino, besugo, orange rafi, anchoveta quinta octava, sardina española y congrio dorado-. Ante esto, la senadora Van Rysselberghe (UDI) indicó que el permitir que se liciten las pesquerías colapsadas, sin que previamente se mejore la cantidad de biomasa existente, es atentar contra la sustentabilidad del recurso. Mientras el senador Horvath (Indep.) argumentó que mantener las pesquerías en estado de colapso, puede tener como objetivo evitar que existan licitaciones.

Una vez aprobado en esta comisión, el proyecto fue revisado por la Comisión de Hacienda, lugar en el que se discutieron dos disposiciones relativas a multas que deben ser examinadas por la Comisión: una asociada a las personas que ejecuten pesca ilegal –se agrega como responsable al armador, además de los ya contemplados, el titular, arrendatario o tenedor de la licencia o permiso- y la otra al descarte que no se informa en la respectiva bitácora –situación que por omisión quedó sin sanción-. Consultado el Subsecretario por parte del H. Senador Coloma (UDI), acerca de la aplicación de las multas en las diferentes regiones –a su parecer las regiones aledañas a la octava estarían teniendo un tratamiento menos ventajoso que esta-; este respondió, en lo que concierne a este proyecto, las multas se aplicarán cuando se verifique una pesca ilegal cualquiera sea la región en que se sitúe la nave infractora. Así también, el mismo senador preguntó por la fundamentación bajo la que se basa que la infracción por no informar descartes sea más grave que las infracciones por no presentación de informes o la entrega de información falsa acerca de la posición de la nave. Ante esto, la respuesta de la Subsecretaría fue que el descarte ha adquirido mayor relevancia al detectarse que ha puesto en peligro a muchas pesquerías, dado que al no informarse, genera situaciones de sobreexplotación y afecta los modelos de definición científica de cuotas.

Una vez aprobado por la comisión, el proyecto fue aprobado en particular por la sala del Senado el 21 de abril. Luego, las modificaciones propuestas por el Senado fueron aprobadas por la Cámara de Diputados el 22 de abril en su tercer trámite constitucional, por 97 votos a favor, sin negativas ni abstenciones, siendo con esto aprobado como ley. Durante su tramitación, el proyecto contó con 16 urgencias suma.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

Este proyecto de ley fue evaluado por GAMA el 18 de diciembre de 2014, calificándose como negativo para el medio ambiente, ya que establecía una excepción a la norma de cuotas de pesca existente, sin considerar antecedentes científicos, estableciendo un precedente para solicitar nuevas excepciones, debilitando así la nueva institucionalidad de cuotas a cargo de los comités científicos.

Sin embargo, la versión del proyecto de ley que finalmente fue aprobada, elimina la excepción a la cuota de jurel, y en su lugar establece que una vez fijada la cuota por parte del comité científico, se reserva una cantidad para los pescadores artesanales de línea de mano con hasta 12 metros de eslora (pesca de subsistencia) –es decir, no se modifica la cuota establecida por el comité científico-. Esta versión por lo tanto, es un avance con respecto al texto anterior, siendo evaluado finalmente con un efecto ambiental esperado **neutro**, ya que constituye una redistribución de la cuota por razones económicas y sociales.

Por otra parte, la pesca artesanal no tiene efectos colaterales en términos de fauna acompañante (o pesca incidental), por lo que reservar una cantidad para este tipo de embarcaciones disminuiría los efectos colaterales que sí tiene la pesca industrial (ya que se les permite pescar un porcentaje menor). Sin embargo, el efecto es muy pequeño dada la cuantía de la reserva.

Finalmente, se podría esperar que la eliminación de las imprecisiones, y la mejor concordancia entre los dos cuerpos legales mejorará la fiscalización; y ello a su vez, disminuirá o mitigará en alguna medida la sobreexplotación de los recursos. La concordancia entre ambos cuerpos legales contribuye a darles mayor eficacia en los respectivos ámbitos de aplicación.