

➤➤➤ Régimen de las cuotas de pesca en Chile:

Contexto, problemáticas y desafíos desde la sostenibilidad y los derechos humanos



Contenido

I.	Contexto y objetivo del estudio	4
II.	Aproximación conceptual a las cuotas de pesca	6
III.	Breve contexto histórico de las cuotas de pesca en Chile	8
IV.	Determinación o fijación de las cuotas de pesca en la LGPA y su fraccionamiento	11
V.	Problemáticas asociadas a la determinación e implementación de las cuotas de pesca	13
5.1.	Utilización del criterio de Rendimiento Máximo Sostenible (RMS) en la determinación o fijación de las CGC	13
5.2.	Falta de información actualizada acerca de los recursos pesqueros	14
5.3.	Aumento de cuotas en pesquerías sobreexplotadas o agotadas	15
5.4.	Problemas institucionales asociados a la implementación los Comités Científicos Técnicos Pesqueros y Comités de Manejo	17
5.4.1.	Problemas asociados a la integración y falta de incentivos para la participación en los Comités Científico Técnicos (CCT) Pesqueros	18
5.4.2.	Problemas asociados al funcionamiento de los Comités de Manejo	19
5.5.	Alta concentración industrial entre los tenedores de licencias transables de pesca (LTP)	20
5.6.	Falta de actualización y dinamismo del Registro Pesquero Artesanal	20
5.7.	Falta de reconocimiento de los pueblos originarios en materias pesqueras	23
VI.	Marco de la actual discusión del proyecto de ley de nueva ley de pesca	24
VII.	Potenciales impactos en derechos humanos	28
VIII.	Recomendaciones	30
	Bibliografía	31

Abreviaturas

CCT: Comités Científicos Técnicos

CGC: Cuota(s) Global(es) de Captura

CIP: Cuota(s) Individual(es) de Pesca

CIT: Cuota(s) Individual(es) Transferible(s)

CNP: Consejo Nacional de Pesca

IFOP: Instituto de Fomento Pesquero

LGPA: Ley General de Pesca y Acuicultura

LMCA: Límite Máximo de Captura por Armador

LTP: Licencia(s) Transable(s) de Pesca

PBR: Punto(s) Biológico(s) de Referencia

RMS: Rendimiento Máximo Sostenible

RPA: Registro Pesquero Artesanal

Sernapesca: Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura

Subpesca: Subsecretaría de Pesca y Acuicultura

I. Contexto y objetivo del estudio

En Chile la actividad pesquera tiene gran relevancia desde el punto de vista económico y laboral, pero también debido a su importante rol en la seguridad alimentaria y el mantenimiento de economías locales y modos de vida de comunidades costeras, que dependen de los recursos del mar para su subsistencia.

La actividad pesquera en Chile está conformada por el subsector pesquero artesanal y el subsector pesquero industrial, agrupando a varias categorías de agentes y embarcaciones que desarrollan sus operaciones sobre diferentes recursos. El subsector industrial se encuentra representado por personas naturales y jurídicas inscritas en el Registro Pesquero Industrial (RPI) que operan naves pesqueras y buques factoría a través de Licencias Transables de Pesca (LTP) y Permisos Extraordinarios de Pesca (PEP). El subsector artesanal, por su parte, lo conforman pescadores y pescadoras artesanales que realizan un amplio espectro de actividades extractivas, que van desde la recolección de recursos en sectores costeros, el buceo, hasta la actividad pesquera en las embarcaciones artesanales. El requisito habilitante para ejercer estas actividades es estar inscrito en el Registro Pesquero Artesanal (RPA). A diciembre de 2023 existían 103.017 pescadores(as) artesanales inscritos en este registro, donde el 26% (26.438) correspondía a mujeres y el 74% (76.579) a hombres.

En términos productivos, durante el 2023 el sector industrial (naves industriales y barcos fábrica) tuvo un desembarque total de 982.625 toneladas, con la operación de 102 embarcaciones. Por su parte, el sector artesanal desembarcó 1.617.021 toneladas, con la operación de 13.412 embarcaciones¹.

Uno de los mayores desafíos de la administración de la actividad pesquera tiene que ver con el establecimiento de medidas de fomento de la actividad económica que permitan la conservación y uso sostenible de los recursos hidrobiológicos que la sustentan. En esa línea, la legislación pesquera nacional ha ido incorporando diferentes regulaciones, siendo una de ellas la fijación y asignación de cuotas globales de captura (CGC), con miras a remediar la situación de sobreexplotación y gran presión extractiva a la que se han visto sometidas las principales pesquerías nacionales. Sin embargo, después de varias décadas de implementación de esta medida, la evidencia muestra que persisten problemas, tanto a nivel de efectividad como de suficiencia, en cuanto a la recuperación de los stocks, los procesos de transparencia y corrección de asimetrías de información, así como en la toma de decisiones o la dinamización e inclusión de nuevos actores, lo que ha impedido lograr mayores niveles de equidad social en la distribución de los bienes y la protección de las poblaciones de peces y demás recursos de los que depende la pesca a nivel nacional.

¹ Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (2023). Anuario Estadístico de Pesca y Acuicultura 2023. Disponible en: <https://www.sernapesca.cl/informacion-utilidad/anuarios-estadisticos-de-pesca-y-acuicultura/>

Este documento pretende aportar a la discusión algunos elementos asociados al sistema de administración de las principales pesquerías de Chile vinculadas a la implementación de cuotas de captura, identificando algunas problemáticas y desafíos para la sostenibilidad desde un enfoque de derechos humanos. La metodología utilizada para el levantamiento de información consistió en la búsqueda y revisión de antecedentes disponibles en fuentes secundarias especializadas, la recopilación y el estudio de informes técnicos sectoriales y la documentación administrativa disponible en los sitios de los organismos públicos involucrados (Subpesca, Sernapesca, IFOP, entre otros). Asimismo, se solicitó y analizó información específica obtenida a través de la Ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública, también conocida como “Ley de Transparencia”. Adicionalmente, se realizaron cuatro entrevistas dirigidas a expertos y académicos vinculados a la investigación de la actividad pesquera, junto a asesores técnicos de organismos y gremios, quienes compartieron su visión acerca de las problemáticas actuales y desafíos existentes en la materia.

La revisión y seguimiento del proyecto de ley que establece una nueva Ley General de Pesca (Boletín N°16500-21) y el proyecto de ley que fija un nuevo fraccionamiento entre el sector pesquero artesanal e industrial (Boletín N°17069-21), formaron también parte integral de este análisis.

II. Aproximación conceptual a las cuotas de pesca

Las cuotas de pesca corresponden a una de las diversas medidas de manejo o administración pesquera ampliamente utilizadas a nivel internacional y reguladas en la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) desde el tiempo mismo de su dictación en los albores de la década del '90. Estas medidas han sido entendidas como “un conjunto de actos administrativos que, por la vía de la ordenación y la prohibición, persiguen alcanzar los objetivos generales de la regulación pesquera”². Al tenor de la actual LGPA, estos objetivos corresponden a “la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos”³, de modo que toda medida de manejo o administración pesquera, incluida la fijación de cuotas, debiera propender al cumplimiento de dichos objetivos. Dentro de tales medidas, cabe mencionar, además de las cuotas, herramientas como el cierre o limitación temporal del acceso a determinadas pesquerías, el establecimiento de vedas, la fijación de tallas y pesos mínimos de extracción, la restricción de ciertas artes y aparejos de pesca, la asignación de derechos territoriales de uso (como, en el caso chileno, son las AMERBs), entre otras.

En este contexto, las cuotas de pesca son entendidas como la fijación de una cantidad máxima de recursos pesqueros (expresada en toneladas) que pueden ser capturados en un determinado período de tiempo –generalmente de un año⁴– en una determinada unidad de pesquería⁵. Inicialmente, esta herramienta asume la forma de una “cuota global de captura” (CGC), también denominada como “captura total permisible” (CTP)⁶, fijada para cada unidad de pesquería para la extracción de una determinada especie, acorde a lo definido en su respectivo plan de manejo⁷. Tanto en Chile como a nivel comparado, la definición del estado de las pesquerías y la fijación de CGC se basan en los denominados “puntos biológicos de referencia”, valores o niveles estandarizados indicativos del estado biológico particular de una pesquería correspondiente a una situación que se considera deseable o indeseable⁸, pudiendo generalmente referirse a la biomasa, mortalidad por pesca, o tasa de explotación⁹ (artículo 2° N°71 LGPA).

2 Bermúdez, J. (2014). El impacto de la regulación de la pesca extractiva en el derecho humano a la seguridad alimentaria. En: Montenegro, S. Aranda, J., Insunza, X., Moraga, P., & Uriarte, A (Eds.). *Actas de las VII Jornadas de Derecho Ambiental: Recursos Naturales ¿Sustentabilidad o sobreexplotación?* Santiago: Thomson Reuters, 2014. PP. 255-56

3 Artículo 1°B LGPA.

4 De ahí que a las cuotas globales de captura se les denomine también como “cuotas anuales de captura”.

5 En términos simples, una unidad de pesquería puede ser entendida como una especie hidrobiológica determinada en un área geográfica específica. En Chile, se identifican 47 unidades de pesquerías formalizadas por la Subpesca, habiéndose definido su respectivo estado de situación biológica en 28 de ellas. La nómina de unidades de pesquerías formalizadas por la Subpesca se encuentra disponible en: <https://www.subpesca.cl/portal/615/w3-propertyname-524.html>

6 Conocidas también como “TACs” por sus siglas en inglés (Total Allowable Catches).

7 Portal Terminológico de la FAO: <https://www.fao.org/faoterm/viewEntry/es/?entryId=98004>

8 FAO (2005). *Guía del administrador pesquero: Medidas de ordenación y su aplicación*. Documento Técnico de Pesca: 424. Roma. P. 225.

9 Al alero de la Ley N°20.657, los PBR para las pesquerías administradas con licencias transables de pesca fueron por primera vez en la Resolución Exenta N°291/2015 de la Subpesca, la que ha sido anualmente modificada por sucesivas resoluciones exentas del 2017 a la fecha (a sola excepción del 2022). Disponibles en: <https://www.subpesca.cl/portal/615/w3-propertyvalue-56202.html>

Sin embargo, como ha sido crecientemente demostrado¹⁰, la sola fijación de una CGC para una determinada unidad de pesquería sin una posterior distribución y asignación de la misma entre los distintos interesados a modo de cuotas o proporciones específicas corre el riesgo de comprimir las temporadas de pesca, conllevando subsecuentes impactos ecológicos, económicos y laborales. Esto, como resultado de la denominada “carrera olímpica”, nombre ilustrativo para graficar el poderoso y nocivo incentivo por capturar y desembarcar, competitivamente y en el menor tiempo posible, la mayor cantidad de peces antes que los demás, ejemplo paradigmático de lo que, en 1968, Garret Hardin en un famoso –aunque hoy altamente cuestionado– artículo denominó “la tragedia de los comunes”¹¹. Por esta razón, la CGC es fraccionada en “cuotas individuales de pesca” (CIP), representativas del derecho a un porcentaje de la CGC asignable a un individuo (en sentido amplio), sea este, dependiendo del sistema adoptado, un pescador individual, una compañía o empresa, una nave o embarcación específica, o una organización de pescadores¹².

Estas CIP pueden ser del tipo no transferibles o transferibles (caso este último en el que se les conoce como “Cuotas Individuales Transferibles” o por su abreviatura “CIT”¹³), así como revestir otra clase de atributos que las acercan en mayor o menor medida a un régimen asimilable, al menos en la práctica, al de la propiedad. Entre ellos, se encuentra la posibilidad de ser heredados (transmisibilidad), divididos (divisibilidad) u objeto de otra clase de negocios jurídicos (como, por ejemplo, arrendamiento o donación), atributos que, en el contexto de la regulación nacional, reúnen las denominadas “Licencias Transables de Pesca” (LTP)¹⁴. Según explica Fuentes¹⁵, suele decirse, desde el punto de vista de la transferibilidad de las CIT, que en un régimen “perfecto” estas pueden ser libremente transferidas entre distintos armadores y no se encuentran asociadas a una nave específica, en oposición a un régimen “imperfecto”, donde dichas CIT se encuentran asociadas a la embarcación y tienen, por tanto, una transferibilidad limitada (caso este último, como se verá, del régimen denominado de “límite máximo de captura por armador” vigente en Chile entre el 2001 y el 2012).

¹⁰ Birkenbach, A., Kaczan, D. & Smith, M. (2017). Catch shares slow the race to fish. *Nature* 544: 223–226. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/nature21728>

¹¹ Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162: 1243-1248.

¹² Portal Terminológico de la FAO: <https://www.fao.org/faoterm/viewEntry/es/?entryId=59441>

¹³ Conocidas también como “ITQs” por sus siglas en inglés (Individual Transferable Quotas).

¹⁴ Artículo 30 inciso 1° LGPA.

¹⁵ Fuentes, J. (2012). Las autorizaciones de pesca y el derecho de propiedad. *Revista de Derecho PUCV* 38 (1). P. 544.

III. Breve contexto histórico de las cuotas de pesca en Chile

En el caso chileno, para comprender el modo en que actualmente operan las cuotas de pesca es necesario referirse brevemente a la historia de su establecimiento en el contexto de la evolución de las regulaciones pesqueras nacionales. Si bien cuotas anuales de captura ya habían sido establecidas por la autoridad pesquera a raíz de la llamada “fiebre del loco” (Concholepas concholepas) durante la segunda mitad de la década del ’80, dicho instrumento solo se reguló y comenzó a aplicarse más extendidamente a partir de la entrada vigencia de la LGPA en 1991¹⁶. Sin embargo, ante la falta de un mecanismo legal de fraccionamiento y distribución de las CGC entre los armadores industriales, quien más peces desembarcaba mayor porcentaje de la cuota utilizaba, trayendo como predecible consecuencia la denominada sobreinversión en flota industrial (o “sobrecapacidad de pesca”)¹⁷. En otras palabras, los armadores pesqueros industriales se vieron impulsados a invertir en embarcaciones con mayor tecnología y mayor capacidad de desembarque con miras a consumir el mayor porcentaje posible de la respectiva CGC antes que los demás, gatillando así la ya mencionada “carrera olímpica”¹⁸.

Como es conocido, esta situación trajo consigo no solo una ineficiencia económica con serios impactos en los trabajadores al acortar las temporadas de pesca¹⁹, sino también impactos en la sostenibilidad de los recursos pesqueros como consecuencia de una mayor tendencia a la sobreexplotación de los mismos. Esto último, por una parte, al fomentar una mayor captura incidental y descarte de individuos que no se ajustaban a las expectativas de calidad del mercado²⁰ y, por otra, al propiciar la fijación de CGC por sobre criterios científico-técnicos de sustentabilidad pesquera debido a la mayor presión ejercida por las empresas sobre el regulador²¹. Esto, sumado a la concurrencia de fenómenos ambientales como el fenómeno de “El Niño” de 1997-1998, desencadenó una crisis que afectó principalmente al recurso jurel (*Trachurus murphyi*) y que actuó, a su vez, como principal factor gatillante para avanzar definitivamente hacia un régimen de fraccionamiento de las CGCs en un sistema de CIPs.

Lo anterior se materializó en 2001 mediante la dictación de la Ley N°19.713, que introdujo un régimen de asignación de CIPs bajo el nombre de “límite máximo de captura por armador” (LMCA) y que, en síntesis, consistió en la distribución de la fracción industrial de las CGCs fundamentalmente en base a las capturas históricas de aquellos armadores industriales que a ese momento ya contaban con autorizaciones pesqueras vigentes. Como explica Guiloff²², la consideración de las

¹⁶ D.S. N°430/1991 del MINECON.

¹⁷ Bermúdez, J. (2014). Cit. ant. (2). P. 242; Birkenbach, A., Kaczan, D. & Smith, M. (2017). Cit. ant. (10). P. 223.

¹⁸ Gómez-Lobo, A. (2000). ¿Qué pasa con la pesca en Chile? Revista Ambiente y Desarrollo, Vol. XVI (4). P. 7.

¹⁹ Ibáñez, C., Pizarro, R., & Vial, R. (2002). La Privatización de los Recursos del Mar. Fundación Terram. Análisis de Políticas Públicas (APP), 11. P.10.

²⁰ Bermúdez, J. (2014). Cit. ant. (2). P.242.

²¹ Ibáñez, C., Pizarro, R., & Vial, R. (2002). Cit. ant. (19). P.10.

²² Guiloff, M. (2013). Ley de pesca: explicando un regalo regulatorio. En: Anuario de Derecho Público. Santiago: Universidad Diego Portales, 2013. P. 284.

capturas históricas como criterio principal para la asignación de las CIP implicó que el sistema de LMCA privilegió, por lo tanto, a aquellos actores industriales que ya venían ejerciendo actividades pesqueras, cerrando, en la práctica, la posibilidad de que nuevos actores que no habían ingresado al mercado a la fecha de dictación de la ley pudieran obtener CIPs²³. Tal vez atendiendo a esta realidad, fue la propia Ley N°19.713 la que estableció que el régimen de asignación de cuotas consistente en el LMCA “no constituirá derecho alguno en asignaciones de cualquier tipo que se efectúen en el futuro”²⁴, declaración que, como veremos, estuvo lejos de cumplirse.

Paradójicamente, si bien la Ley N°19.713 sobre LMCA se encontraba originalmente destinada a regir hasta el 31 de diciembre de 2002²⁵ —vale decir, por casi dos años desde su dictación—, su vigencia fue posteriormente prorrogada por otros diez años más con la aprobación de la Ley N°19.849 (conocida en su oportunidad como “ley corta” de pesca), lo que supuso, por lo tanto, la aplicación del régimen de LMCA hasta el 31 de diciembre de 2012. Debido, sin embargo, a que la fijación de la CGC se mantuvo en manos del Consejo Nacional de Pesca (CNP), en su mayoría integrado por los propios usuarios (preferentemente industriales) y —por aquel entonces— sin obligación de sujetarse a recomendaciones científicas de sustentabilidad pesquera²⁶, durante este período continuó evidenciándose una tendencia consistente de dicho organismo a exceder las cuotas científicamente recomendadas, bajo un modelo institucional que priorizaba objetivos económicos y sociales cortoplacistas y promovía la sobrepesca por sobre la conservación de los recursos pesqueros²⁷. A modo de ilustración, en el caso de la fijación de la CGC del jurel (*Trachurus murphyi*) para el año 2009, el CNP aprobó una cuota de 1 millón 400 mil toneladas, esto es, un 87% superior a la cuota recomendada por el IFOP²⁸, constituyendo un factor determinante en la sobreexplotación y posterior colapso de esta especie.

Es así como, llegando a su fin la vigencia de la Ley N°19.713 —prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2012 por la Ley N°19.849— y bajo un escenario deplorable de sobreexplotación de las principales pesquerías del país, se tramita la Ley N°20.657, coloquialmente conocida como “Ley Longueira”²⁹. Si bien el término de la vigencia de la Ley N°19.713 se presentaba como una oportunidad para que el Estado tomara el control de las cuotas industriales y las asignara a través de licitaciones, lo cierto es que la referida legislación, finalmente promulgada en enero de 2013, no implicó una modificación sustantiva en cuanto al acceso a los recursos pesqueros respecto a la Ley N°19.713 y

23 Reconociendo a la Ley N°19.713 de LMCA como un punto de inflexión en la regulación pesquera nacional, la Fundación Terram la calificó en su oportunidad como “el primer paso hacia la privatización de los recursos pesqueros”, cuya importancia “radica no sólo en la privatización de facto de las principales pesquerías del país, sino también en el hecho de que se traspasa un importante patrimonio de todos los chilenos a privados de manera prácticamente gratuita”. Ibañez, C., Pizarro, R., & Vial, R. (2002). Cit. ant. (19). PP. 12 y 19.

24 Artículo 14 Ley N°19.713

25 Artículo 23 Ley N°19.713.

26 Soto, E., & Paredes, C. (2018). La génesis de un colapso: la regulación pesquera a través de la historia. Fundación Terram. PP. 35 y 44. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/pesca/rpp_-_reporte_de_politicas_publicas/RPP-26-La-regulacion-pesquera-a-traves-de-la-historia-la- genesis-de-un-colapso.pdf

27 Esta tendencia fue demostrada para el período 2000-2006 por Leal, C., Quiñones, R., & Chávez, C. (2010). What factors affect the decision making process when setting TACs?: The case of Chilean fisheries. *Marine Policy*, 34(6): 1183-1195. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.04.002>

28 Oceana (2011). Cuotas Globales de Pesca. Disponible en: <https://chile.oceana.org/blog/cuotas-globales-de-pesca/>

29 Ley N°20.657 que modifica la LGPA en el Ámbito de la Sustentabilidad de Recursos Hidrobiológicos, Acceso a la Actividad Pesquera Industrial y Artesanal, y Regulaciones para la Investigación y Fiscalización.

el LMCA³⁰. En efecto, tratándose de aquellas pesquerías en régimen de plena explotación, las CIP quedaron en general en manos de aquellos actores industriales que ya las titularizaban bajo la anterior legislación, incluso aumentándose su transferibilidad, a través del establecimiento de un sistema denominado de “Licencias Transables de Pesca” (LTP) como un sistema de CIP separadas de la propiedad de la nave. De ahí que a este sistema de asignación se le haya catalogado como un verdadero “regalo regulatorio”, en la medida que, habiendo podido el Estado asignar las cuotas a aquellas empresas que pagaran más por ellas por vía de licitación, renunció a este mecanismo para favorecer, mediante la asignación gratuita de dichas cuotas, a los mismos actores industriales que las detentaban con anterioridad³¹.

Cabe señalar que las LTP son dos tipos: clase A y clase B. Las LTP-A vinieron a ser las continuadoras de las anteriores autorizaciones de pesca administradas a través de LMCA, asignándose por criterio histórico y por una duración de 20 años renovables³². Las LTP-B, por su parte, resultan de la licitación de hasta el 15% de las LTP-A en pesquerías en régimen de plena explotación que se encuentren en un nivel igual o superior al 90% de su RMS³³, también por una duración de 20 años aunque no renovables, ya que después de dicho plazo se vuelven a subastar. En ambos casos, las LTP son divisibles, transferibles, transmisibles, susceptibles de todo negocio jurídico³⁴ y, lo más importante, no vinculadas a la propiedad de la nave (a diferencia de los anteriores LMCA, que sí lo estaban). En este sentido, la naturaleza de cada una de estas licencias es la misma, radicando su principal diferencia en su origen o criterio de asignación y su posibilidad de renovación.

³⁰ En sentido contrario, Bermúdez, J. (2014). Cit. ant. (2). P.243.

³¹ Guiloff, M. (2013). Cit. ant. (22). P. 275.

³² Artículo 26 A LGPA.

³³ Artículo 27 LGPA.

³⁴ Artículo 30 LGPA.

IV. Determinación o fijación de las cuotas de pesca en la LGPA y su fraccionamiento

En la LGPA, la fijación de CGC se encuentra contemplada dentro del Título II: “De la administración de las pesquerías”, específicamente, en su Párrafo 1°: “Facultades de conservación de los recursos hidrobiológicos”, junto a otras medidas de administración pesquera de carácter restrictivo o prohibitivo de la actividad. Bajo esta regulación, las CGC son cuotas “anuales” pues, si bien pueden determinarse por períodos de hasta tres años, debe siempre establecerse en dicha determinación la magnitud anual (expresada en toneladas) de la respectiva pesquería a ser capturada³⁵⁻³⁶. En este sentido, uno de los criterios más relevantes que, al respecto, establece la LGPA para la determinación de la CGC –aunque, como veremos, no exento de problemas– es que en esta se debe “mantener o llevar la pesquería hacia el rendimiento máximo sostenible (RMS) considerando las características biológicas de los recursos explotados”³⁷. De esta manera, bajo la regulación de la Ley N°20.657 de 2013, la determinación de la CGC o su modificación debe siempre basarse en antecedentes científicos que la respalden.

En este contexto, un importante rol en la determinación de las CGC le corresponde a los denominados Comités Científicos Técnicos (CCT) Pesqueros, organismos asesores de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca) en materias científicas relevantes para la administración y manejo de las pesquerías con acceso cerrado, introducidos a la LGPA en 2013 al alero de la Ley N°20.657. En efecto, como una de sus funciones más relevantes, a los CCT Pesqueros les corresponde determinar el rango dentro del cual la CGC puede ser fijada con miras a mantener o llevar la respectiva pesquería al RMS³⁸, lo que se materializa en un informe técnico. A diferencia del régimen anterior a la Ley N°20.657, en el que fijación de la CGC estaba en manos del CNP sin obligación de sujetarse a las recomendaciones científicas, actualmente el Ministerio de Economía se encuentra necesariamente obligado a fijar la magnitud de la CGC dentro del rango determinado por el CCT Pesquero en su informe técnico, sin que pueda excederlo.

³⁵ Artículo 3° letra c) LGPA.

³⁶ De la magnitud anual fijada por concepto de CGC, la ley permite a la autoridad pesquera establecer fundadamente tres clases de deducciones a la misma: a) cuota de investigación (hasta un 2%); b) cuota para imprevistos (hasta un 1%); y c) cuota de reserva para consumo humano (hasta un 1%, exceptuándose recursos demersales, bentónicas y algas). Al respecto, cabe señalar que el artículo 29 transitorio de la Ley N°20.657 estableció, por el solo ministerio de la ley, la reserva de cuota de imprevistos y de reserva para consumo humano para pesquerías de sardina común, merluza común, jurel, sardina española y anchoveta. Los criterios para la asignación de la cuota de imprevistos entre regiones y dentro de cada región para los años 2024-2026 se encuentran actualmente establecidos en la Resolución Exenta N° 148/2024 de la Subpesca.

³⁷ Artículo 3° letra c) LGPA. Esto es, a su vez, reiterado en el artículo 153, inciso 3°, letra c) LGPA.

³⁸ Artículo 153 inciso 3° letra c) LGPA.

Comités Científico Técnicos (CCT) Pesqueros

Introducidos a la LGPA en virtud de la Ley N°20.657 del 2013, los CCT Pesqueros son organismos colegiados de integración público-privada regulados como organismos “asesores y de consulta” de la SUBPESCA fundamentalmente en materias científicas relevantes para la administración y manejo de las pesquerías con acceso cerrado (artículo 153 LGPA). Además de la determinación de los rangos dentro de los cuales se deben fijar las CGC, los CCT Pesqueros deben determinar, entre otras medidas, el estado de situación de las pesquerías y los puntos biológicos de referencia (PBR). De acuerdo a la LGPA, son ocho los CCT Pesqueros: a) de Recursos Bentónicos; b) de Pesquerías de Pequeños Pelágicos; c) de la Pesquería Pelágica del Jurel; d) de Recursos Demersales Zona Centro-Sur; e) de Recursos Demersales Zona Sur Austral; f) de Recursos Demersales de Aguas Profundas; g) de Crustáceos Demersales; y h) de Recursos Altamente Migratorios, Condrictios y Biodiversidad. La integración, forma de funcionamiento y adopción de decisiones de los CCT se regula en su Reglamento, contenido en el D.S. N°77/2013 del MINECON.

Tratándose de aquellas pesquerías en las que se establece una CGC y cuyo stock es compartido entre el pescadores artesanales e industriales, la CGC se distribuye o “fracciona” en distintos porcentajes entre ambos sectores, dando lugar a las llamadas “fracción artesanal” y “fracción industrial” respecto de cada unidad de pesquería. En otras palabras, el llamado “fraccionamiento” de la CGC establecida para una determinada unidad de pesquería no es otra cosa que el porcentaje que de dicha cuota le corresponde al sector artesanal e industrial. Para el caso de determinadas pesquerías declaradas bajo régimen de plena explotación consideradas de especial interés, este fraccionamiento fue fijado a nivel legal, inicialmente en 2002 en la Ley N°19.713 de LMCA (artículo 24³⁹) como reacción a la ya referida “carrera olímpica”, y luego en la Ley N°20.657 o “Ley Longueira” (artículo 6° transitorio). En efecto, sobre la base del denominado “Acuerdo de la Mesa Pesquera”⁴⁰ durante la tramitación de esta última ley, se estableció el fraccionamiento de la CGC hasta el 2032 respecto de 13 pesquerías, comprendiendo recursos tan relevantes como la anchoveta (78% artesanal-22% industrial), el jurel (10% artesanal-90% industrial), la merluza común (40% artesanal-60% industrial), la merluza austral (60% artesanal-40% industrial) y la sardina común (78% artesanal-22% industrial).

Tratándose, por su parte, de aquellas pesquerías administradas con CGC no fraccionadas por ley, su fraccionamiento se establece a partir de una *propuesta elaborada por la SUBPESCA* y aprobada por el Consejo Nacional de Pesca (CNP)⁴¹. Este es el caso, por ejemplo, de pesquerías como la jibia (80% artesanal-20% industrial, período 2014-2019)⁴², la raya volantín (97% artesanal-3% industrial, período 2021-2024)⁴³ y el congrio dorado (97% artesanal-3% industrial, período 2022-2025)⁴⁴.

39 Introducido a la Ley N°19.713 mediante la Ley N°19.849 del 2002, que prorrogó la vigencia de la primera e introdujo otras modificaciones.

40 Disponible en: <https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/ACUERDO-MESA-DE-LONGUEIRA.pdf>

41 Artículo 147 A LGPA.

42 Decreto Exento N°417/2014 del MINECON. Disponible en: <https://www.subpesca.cl/portal/615/w3-article-84557.html>

43 Decreto Exento Folio N°202100168/2021 del MINECON. Disponible en: <https://www.subpesca.cl/portal/615/w3-article-112233.html>

44 Decreto Exento Folio N°202200001/2022 del MINECON. Disponible en: <https://www.subpesca.cl/portal/615/w3-article-113313.html>

V. Problemáticas asociadas a la determinación e implementación de las cuotas de pesca

Tanto en la determinación o fijación de las CGC como en su implementación es posible identificar una serie de problemas y desafíos que estarían poniendo en riesgo la sostenibilidad de los recursos y de la propia actividad pesquera. Estas son:

1. Utilización del criterio de Rendimiento Máximo Sostenible (RMS) en la determinación o fijación de las CGC;
2. Falta de información actualizada acerca de los recursos pesqueros;
3. Aumento de cuotas en pesquerías sobreexplotadas o agotadas;
4. Problemas institucionales asociados a la implementación de los Comités Científico Técnicos Pesqueros y Comités de Manejo;
5. Alta concentración industrial entre los tenedores de licencias transables de pesca (LTP);
6. Falta de actualización y dinamismo del Registro Pesquero Artesanal (RPA);
7. Falta de reconocimiento de los pueblos originarios en materias pesqueras

5.1. Utilización del criterio de Rendimiento Máximo Sostenible (RMS) en la determinación o fijación de las CGC

Como se ha señalado, con la modificación emprendida a la LGPA por la Ley N°20.657 o “Ley Longueira”, en la fijación o determinación de la CGC se debe mantener o llevar la pesquería al RMS. Este último es, a su vez, definido por la propia LGPA como el “mayor nivel promedio de remoción por captura que se puede obtener de un stock en forma sostenible en el tiempo y bajo las condiciones ecológicas y ambientales predominantes”⁴⁵. De esta manera, la LGPA considera el concepto de RMS como un punto o valor de referencia indicativo del estado de plena explotación para la biomasa de un recurso pesquero determinado⁴⁶.

Como fuera identificado por la FAO⁴⁷ en su revisión de la LGPA de 2016, lo anterior ha llevado, sin embargo, a que la administración pesquera considere al RMS como una meta a alcanzar más que como un límite o umbral del cual hay que mantenerse alejado. Esta visión del RMS resulta altamente riesgosa, pues soslaya el hecho que este tipo de indicadores se basan en modelos estadísticos imperfectos y que implican una simplificación de fenómenos ecológicos altamente

⁴⁵ Artículo 2° N°60 LGPA.

⁴⁶ FAO (2016). Informe final: Asistencia para la revisión de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en el marco de los instrumentos, acuerdos y buenas prácticas internacionales para la sustentabilidad y buena gobernanza del sector pesquero. P. 31

⁴⁷ Ibid. P.32.

complejos, sin que necesariamente se consideren todas las variables que afectan la dinámica poblacional de una especie⁴⁸. En efecto, como señala también la propia FAO, “esta visión no considera la incertidumbre ni la falta de información sobre el verdadero estado de la biomasa, ni su variabilidad producto de cambios ambientales no esperados”, lo cual podría vulnerar, a su vez, el principio precautorio en materia pesquera.

Adicionalmente, se ha reconocido que la orientación monoespecífica del RMS como indicador omite la interdependencia de la especie-objetivo con las demás especies del ecosistema y no está diseñado, en consecuencia, para brindar correcta aplicación el enfoque ecosistémico, al ignorar consideraciones de orden social, económico y ecológico que derivan de este último⁴⁹.

5.2. Falta de información actualizada acerca de los recursos pesqueros

Dentro de las problemáticas identificadas, destaca la falta de información y/o actualización acerca de algunos recursos hidrobiológicos claves para las pesquerías chilenas. De las 47 pesquerías nacionales, solamente 28 cuentan con puntos biológicos de referencia (PBR)⁵⁰ definidos por la autoridad, lo que permite establecer su estado de situación biológica y tomar decisiones de administración basadas en datos científicos. Estos 28 recursos hidrobiológicos pertenecen a pesquerías pelágicas, demersales, demersales de aguas profundas y crustáceos demersales. En otras palabras, según la Subpesca, existen 19 pesquerías (correspondiente al 40% del total) cuyos PBR no han sido establecidos a la fecha. Dichas pesquerías están principalmente asociadas a recursos bentónicos, para las cuales la autoridad asume que se encuentran en estado de plena explotación, conforme al principio precautorio⁵¹. De esta forma, el acceso a estas pesquerías se mantiene cerrado para nuevos actores.

Lo que se esperaría es que un organismo tan gravitante como el CCT cuente con información científica relevante y actualizada acerca del estado de las pesquerías, para poder tomar decisiones fundadas respecto de las cuotas de captura. Sin embargo, de acuerdo al propio testimonio de un integrante de uno de los CCT, existen PBR que no se actualizan desde el 2014, lo que impide conocer el real estado de esas pesquerías y fijar cuotas o tomar definiciones acordes a ese estado. Esta afirmación respecto a la falta de datos actualizados es refrendada por la información entregada vía Ley de Transparencia por parte de la Subpesca, donde se constata que la principal fuente para

48 Paredes, C., & Olea, G. (2022). Principio precautorio. En: Grupo de Trabajo en Política Pública Pesquera (GTPPP). Propuestas para una política pesquera en Chile: Una mirada desde la sociedad civil. P.76. Disponible en: https://www.terram.cl/download/documentos_en_alianza/Propuestas-para-una-politica-pesquera-en-Chile-una-mirada-desde-la-sociedad-civil.pdf

49 FAO (2016). Cit. ant. (46). P.32; Soto, E., & Paredes, C. (2018). Cit. ant. (26). PP. 48-49.

50 La LGPA define Punto Biológico de Referencia (PBR) como “el valor o nivel estandarizado que tiene por objeto establecer la medida a partir de la cual o bajo la cual queda definido el estado de situación de las pesquerías, pudiendo referirse a: a) biomasa (B), b) mortalidad por pesca (F), o c) tasa de explotación (U). Serán puntos biológicos de referencia la biomasa al nivel del rendimiento máximo sostenible (BRMS), la biomasa límite y la mortalidad o tasa de explotación al nivel del Rendimiento Máximo Sostenible (FRMS), u otro que el Comité Científico Técnico defina” (artículo 2° N°71 LGPA).

51 Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (2024). Estado de Situación de las Principales Pesquerías Chilenas, Año 2023. P.10 https://www.subpesca.cl/portal/618/articles-121344_recurso_1.pdf

la definición de los PBR de los 28 stocks señalados sería un informe⁵² elaborado por el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) en 2014 y que ha servido como base para las estimaciones de PBR actuales. Lo anterior resulta especialmente complejo, dada la importancia que tiene la investigación y la información científica para administrar adecuadamente las poblaciones de peces y recursos que sustentan la actividad pesquera.

5.3. Aumento de cuotas en pesquerías sobreexplotadas o agotadas

La LGPA clasifica a las pesquerías según el estado de conservación de cada recurso hidrobiológico. En su artículo 2° N°59, dicha ley establece los estados de situación de pesquería subexplotada, plenamente explotada, sobreexplotada⁵³ y agotada⁵⁴. De acuerdo al último informe elaborado por Subpesca acerca del Estado de Situación de las Principales Pesquerías Chilenas 2023⁵⁵, de las 28 pesquerías informadas, 9 se encuentran en estado sobreexplotación (32%) y 6 (21%) en condición de agotada, lo que significa que más de la mitad de las pesquerías (53%) se encontrarían en una situación de riesgo. Bajo este contexto, llama la atención que en algunas pesquerías se siga manteniendo o incluso aumentando la CGC, a pesar de que dichos recursos se encuentren en situaciones poco saludables, como son, por ejemplo, los casos de la merluza común (*Merluccius gayi gayi*) y la merluza de cola (*Macruronus magellanicus*), que hace años no logran salir de su estado de sobreexplotación y agotamiento, respectivamente (Tabla 1).

La merluza común es un caso icónico al respecto, ya que, si bien se encuentra declarada en estado de sobreexplotación desde el año 2016, el aumento de su cuota ha sido sostenido. Ese año (2016) se definió una CGC de 23.000 toneladas, incrementándose a 25.000 toneladas el año 2017, luego a 30.279 toneladas el año 2019, hasta llegar a las 41.484 toneladas el año 2023. Todo esto, a pesar de que la pesquería no mejoró su estado en el período mencionado. Una situación similar ocurre en el caso de la merluza de cola, donde se pasó de una cuota de 12.775 toneladas el año 2023 a 16.410 toneladas en el año 2024, lo que significa un incremento de cuota de más de un 28% en una pesquería que se encuentra en estado de agotada.

52 Instituto de Fomento Pesquero (2014). INFORME FINAL Convenio II: Estatus y posibilidades de explotación biológicamente sustentables de los principales recursos pesqueros nacionales 2014. Proyecto 2.16: Revisión de los puntos biológicos de referencia (Rendimiento Máximo Sostenible) en las pesquerías nacionales.

53 La LGPA define pesquería sobreexplotada como “aquella en que el punto biológico actual es menor en caso de considerar el criterio de la biomasa o mayor en el caso de considerar los criterios de la tasa de explotación o de la mortalidad por pesca, al valor esperado del rendimiento máximo sostenible, la que no es sustentable en el largo plazo, sin potencial para un mayor rendimiento y con riesgo de agotarse o colapsar” (artículo 2° N°59).

54 La LGPA define pesquería agotada o colapsada como “aquella en que la biomasa del stock es inferior a la biomasa correspondiente al punto biológico límite que se haya definido para la pesquería, no tiene capacidad de ser sustentable y cuyas capturas están muy por debajo de su nivel histórico, independientemente del esfuerzo de pesca que se ejerza” (artículo 2° N°59).

55 Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (2024) Cit. ant. (51) P10.

Algunos antecedentes demuestran que no siempre priman criterios técnicos y de sostenibilidad en la definición de CGC. Ejemplo gráfico de esta afirmación es el caso de la merluza del sur o austral (*Merluccius australis*). En este caso, la Subpesca, a través del Decreto Exento N°546-2018, modificó y aumentó la cuota anual de captura de merluza austral (*Merluccius australis*) recomendada por el CCT de Recursos Demersales Zona Sur Austral para el año 2019, pasando de 14.800 a 19.537 toneladas, justificado en una petición del Comité de Manejo de aumentar el “porcentaje de riesgo” de captura presente en el plan de manejo⁵⁶. En agosto de 2019, la ONG Oceana solicitó al Ministerio de Economía invalidar el Decreto Exento N°546/2018 que autorizó esa modificación, por no considerar las recomendaciones del referido CCT. Esta solicitud fue desestimada por la autoridad en febrero de 2020 (Resolución Exenta N°11/2020). Posteriormente, en mayo de 2020, Oceana presentó una reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago (causa rol R-237-2020) en la que denunció que el aumento en la cuota obedeció a una modificación en el nivel de riesgo utilizado a solicitud del Comité de Manejo, organismo que integran también los interesados en la pesquería.

En un fallo inédito, en mayo de 2021, el Segundo Tribunal Ambiental estableció que el incremento de la CGC de la merluza del sur para el año 2019 realizada por la Subpesca fue ilegal. La sentencia dejó sin efecto la Resolución Exenta N° 11/2020, el Decreto Exento N° 546/2018, así como el cambio del nivel de riesgo de la estrategia extractiva del Plan de Manejo de la merluza del sur, señalando en su considerando octogésimo que “la modificación de la cuota global de pesca de merluza del sur para el año 2019 [...], así como el cambio del nivel de riesgo de la estrategia extractiva del Plan de Manejo de la merluza del sur [...], son ilegales por falta de debida fundamentación al no indicar razón o motivo alguno para dicho cambio”. Adicionalmente, menciona que “a la luz de lo expuesto, resulta contrario al principio precautorio, con la salvaguarda de los ecosistemas marinos y con el objetivo de conservación y uso sustentable de los recursos hidrobiológicos en la forma señalada por la Ley de Pesca”.

Ejemplos como los anteriores dan cuenta que, en ciertos casos, la forma de fijación o determinación de las CGC no estarían brindando adecuada aplicación a principios rectores de la LGPA, como son el principio precautorio y el sustento científico en el que deben necesariamente fundamentarse las medidas de administración y conservación pesquera. En este sentido, la propia legislación señala que *“cualquier modificación de la cuota global de captura que implique un aumento o disminución de la misma, deberá sustentarse en nuevos antecedentes científicos, debiendo someterse al mismo procedimiento establecido para su determinación”*, lo que no siempre se estaría cumpliendo. El principio precautorio, por su parte, debe traducirse en *“ser más cauteloso en la administración y conservación de los recursos cuando la información científica sea incierta, no confiable o incompleta”*.

⁵⁶ Fundación Terram (2021). Balance Ambiental 2021: No hay tiempo para el Negacionismo. P. 40. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/balance_ambiental/Balance-Ambiental-2021-No-hay-tiempo-para-el-negacionismo.pdf

Tabla 1. Estado de situación, cuota global de captura anual y variación porcentual para Merluza común, Merluza de cola y Merluza del sur (2015-2024)

Año	Merluza común			Merluza de cola			Merluza del sur		
	Estado	Cuota (ton)	Variación (%)	Estado	Cuota (ton)	Variación (%)	Estado	Cuota (ton)	Variación (%)
2015	agotada	23.000	-	sobreexplotada	40.321	-	sobreexplotada	12.120	-
2016	sobreexplotada	23.000	0,00	sobreexplotada	40.321	0,00	sobreexplotada	16.219	33,82
2017	sobreexplotada	25.000	8,70	agotada	36.729	-8,91	sobreexplotada	19.010	17,21
2018	sobreexplotada	25.000	0,00	agotada	42.381	15,39	sobreexplotada	20.310	6,84
2019	sobreexplotada	30.279	21,12	agotada	40.164	-5,23	sobreexplotada	19.537	-3,81
2020	sobreexplotada	37.900	25,17	agotada	18.464	-54,03	sobreexplotada	17.654	-9,64
2021	sobreexplotada	37.515	-1,02	agotada	18.464	0,00	sobreexplotada	19.446	10,15
2022	sobreexplotada	41.484	10,58	agotada	13.922	-24,60	sobreexplotada	19.446	0,00
2023	sobreexplotada	41.484	0,00	agotada	12.775	-8,24	sobreexplotada	19.446	0,00
2024	sobreexplotada	41.072	-0,99	agotada	16.410	28,45	sobreexplotada	19.308	-0,71

Fuente: Elaboración propia en base a información de Subpesca.

En más una década, varias pesquerías sobreexplotadas o agotadas asociadas a CGC no se han recuperado y siguen sin mostrar mejoras significativas, lo que pone en tela de juicio la suficiencia y efectividad de las medidas de administración pesquera, desatendiendo el objetivo principal de la LGPA que declara que “el objetivo de esta ley es la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, mediante la aplicación del enfoque precautorio, de un enfoque ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos”⁵⁷.

5.4. Problemas institucionales asociados a la implementación los Comités Científicos Técnicos Pesqueros y Comités de Manejo

Como fuera anteriormente mencionado, uno de los problemas que la Ley N°20.657 del 2013 buscó resolver era que la adopción de la CGC de las distintas pesquerías no era decidida por la autoridad pesquera en base a información científica, sino que era aprobada por el CNP y los Consejos Zonales de Pesca. Al respecto, una crítica recurrente era que, debido a la integración de estos organismos, en la definición de ciertas medidas y decisiones terminaban por primar consideraciones que carecían de una base científica, siendo frecuente que distintos actores con alta influencia en el sistema ejercieran presiones indebidas para aumentar las cuotas⁵⁸. En este contexto, uno de los cambios de relevancia que incorporó la modificación de la LGPA por la Ley N°20.657 se produjo en el ámbito del proceso de toma de decisiones en materia pesquera, buscando una cierta independencia entre quienes adoptan la medida respecto de quienes son regulados por ella, al tiempo que se otorgaba

57 Artículo 1°B LGPA.

58 Tapia-Jopia, C. (2022). Análisis del modelo de gobernanza del manejo pesquero en Chile: los Comités de Manejo. Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Disponible en: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/86926>

primacía al conocimiento científico. Lo anterior se concretó en la creación de dos organismos de carácter asesor de la Subpesca: los Comités Científicos Técnicos (CCT) respecto de medidas de administración y conservación de los recursos hidrobiológicos; y los Comités de Manejo con competencias en la elaboración de la propuesta, implementación, evaluación y adecuación de los planes de manejo.

Pese al avance ampliamente reconocido que su creación supuso en términos de sustentabilidad e integración del conocimiento científico en materia pesquera, la implementación de ambos organismos no ha estado exento de dificultades, los que dicen relación tanto con su forma e incentivos para su integración, como con su funcionamiento y reglas para la adopción de decisiones.

5.4.1. Problemas asociados a la integración y falta de incentivos para la participación en los Comités Científico Técnico (CCT) Pesqueros

Como se mencionó anteriormente, los CCT son organismos asesores de Subpesca en materias científicas relevantes para la administración de las pesquerías y de acuicultura, creados e incorporados a la LGPA en virtud de la Ley N°20.657. La principal razón para este cambio fue otorgar mayor relevancia a los antecedentes científicos y técnicos disponibles para el estado de cada pesquería y determinar los PBR que definirían los criterios para establecer los rangos de cuotas dentro de los cuales la Subpesca debería fijar las CGC de cada año. En cuanto a su integración, el Reglamento de los CCT (D.S. N°77/2013 del MINECON) dispone que estos espacios deberían estar, por regla general, integrados por 3 a 5 miembros profesionales de las ciencias del mar o con especialización en materias ambientales o recursos naturales⁵⁹ (quienes deben postular por concurso público), además de otros cuatro integrantes institucionales, quienes integran los CCT “por derecho propio”: 2 representantes del IFOP y 2 funcionarios de Subpesca, designados por el Subsecretario de Pesca y Acuicultura.

Sin embargo, en la práctica se evidencia que los cupos de profesionales científicos rara vez son completados, esto debido a una serie de factores que influyen de manera negativa en la integración de estos espacios. Entre ellos, cabe mencionar una serie de restricciones legales relacionadas con las incompatibilidades a que se ven sometidos los miembros de los CCT, dispuestas en el artículo 7° del Reglamento de los CCT (D.S. N°77/2013 del MINECON), las cuales se mantienen hasta un año después de haber cesado en funciones en el respectivo CCT. Otro factor igualmente relevante dice relación con la falta de incentivos para la postulación o participación de dichos profesionales en los CCT pesqueros, lo que también conduce a que las decisiones terminen siendo acordadas en gran parte con la mayoría de votos institucionales, ante la discrepancia de los pocos integrantes técnicos expertos.

⁵⁹ Se exceptúan de esta regla de integración los CCT de Recursos Bentónicos, de Pesquerías de Pequeños Pelágicos y de la Pesquería Pelágica del Jurel, los cuales, conforme al artículo 3° del Reglamento de los CCT, pueden estar integrados hasta por un máximo de 7 miembros profesionales.

A lo anterior cabría agregar que el número de CCT Pesqueros considerados en la legislación (ocho de conformidad a lo establecido en el artículo 153 de la LGPA)⁶⁰ parecen ser insuficientes para abarcar los distintos recursos pesqueros. De estos, uno de ellos está enfocado en recursos migratorios, mientras que, de los siete restantes, seis son para pesquerías pelágicas y demersales, y solo uno para recursos bentónicos. Esto genera cuestionamientos respecto a la desproporción existente respecto de esta última clase de recursos, considerando que un solo CCT para abarcar todos los recursos bentónicos parece ser insuficiente.

5.4.2. Problemas asociados al funcionamiento de los Comités de Manejo

La LGPA regula los Comités de Manejo como organismos consultivos y asesores de la autoridad pesquera para efectos de la elaboración de la propuesta, implementación, evaluación y adecuación de los planes de manejo, los que se integran por los principales representantes sectoriales de cada pesquería, así como por funcionarios de la Subpesca y de Sernapesca. Al respecto, es relevante mencionar la forma en que deben alcanzarse los acuerdos en este espacio, los que, según su Reglamento de Integración y Funcionamiento, han de ser preferentemente adoptados por consenso de sus integrantes (artículo 12 D.S. N°95/2013 del MINECON).

Pese a lo anterior, algunos entrevistados subrayaron que, debido a la falta de procedimientos y reglas claras para la adopción de tales acuerdos, unido a la falta de adecuada coordinación y dirección de estas instancias deliberativas, en la práctica muchas decisiones terminan siendo adoptadas por mayoría, lo que en ciertos casos ha vulnerado los objetivos de sustentabilidad incorporados en la LGPA al privilegiar intereses privados por sobre el bien común. En este sentido, se verifican cuestionamientos a estos espacios ante la falta de diligencia y celeridad en la elaboración de programas de recuperación para las pesquerías en estado de sobreexplotación, ello en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 de la LGPA⁶¹. Asimismo, se ha criticado el impulso que, en ciertos casos, Comités de Manejo han dado al aumento de cuotas de estas pesquerías, contraviniendo las recomendaciones otorgadas por los CCT Pesqueros, como ocurrió en el citado caso de la merluza austral, el cual debió ser resuelto ante el Segundo Tribunal Ambiental y que determinó que dicho aumento de la cuota fue ilegal⁶².

Una segunda problemática identificada respecto a los Comités de Manejo dice relación con la falta de apoyo financiero y técnico estatal para el adecuado funcionamiento de estos organismos, habida consideración de la complejidad inherente para un diálogo constructivo en el seno de estas instancias deliberativas. Estos mismos espacios requieren, al mismo tiempo, contar con recursos

⁶⁰ Estos son: a) de Recursos Bentónicos; b) Comité Científico de Pesquerías de Pequeños Pelágicos; c) Comité Científico de la Pesquería Pelágica de Jurel; d) de Recursos Demersales Zona Centro-Sur; e) de Recursos Demersales Zona Sur Austral; f) de Recursos Demersales de Aguas Profundas; g) de Recursos Crustáceos Demersales y, h) de Recursos Altamente Migratorios, Condrictios y Biodiversidad.

⁶¹ Así, por ejemplo, el primer Plan de Manejo con Programa de Recuperación de una pesquería, correspondiente a la sardina austral, data del año 2023, exactamente a 10 años desde la entrada en vigencia de la actual LGPA. Disponible en: <https://www.subpesca.cl/portal/617/w3-article-119721.html>

⁶² Velásquez, F. (2024) Ley de pesca: expertos advierten que recomendaciones de la industria apuntan a proteger la pesca de arrastre. [en línea] Interferencia. 05 de agosto, 2024. Disponible en: <https://interferencia.cl/articulos/ley-de-pesca-expertos-advierten-que-recomendaciones-de-la-industria-apuntan-proteger-la>

financieros suficientes para recibir invitados expertos que puedan exponer y brindar su opinión técnica sobre temáticas específicas, así como poder dar a conocer los acuerdos arribados. En este sentido, es necesario propender a la presencia de moderadores externos a la discusión, y un aumento en el presupuesto asignado que permita financiar los apoyos ofrecidos y requeridos por parte de terceros expertos en materias de conocimiento de estos espacios.

5.5. Alta concentración industrial entre los tenedores de licencias transables de pesca (LTP)

Como fuera mencionado anteriormente, el modelo o criterio de asignación de CIP que ha prevalecido en nuestro país en el sector industrial desde la Ley N°19.713 de LMCA, luego incorporado a la Ley N°20.657 mediante la LTP-A y que se mantiene hasta hoy al alero de esta última legislación ha sido el basado en los derechos históricos de pesca de los titulares. Esto, sumado a la existencia de empresas relacionadas y nuevos procesos de reorganización empresarial, ha conducido a que, globalmente, el sistema de LTP exhiba significativos niveles de concentración industrial y una fuerte desigualdad entre los distintos tenedores⁶³. En efecto, pese a que se ha reconocido la presencia de un número elevado de tenedores de LTP, un grupo reducido de empresas principales, que se ha mantenido en el tiempo, concentra una participación de mercado significativa en el sistema⁶⁴.

El proceso de subastas asociadas a las LTP-B, no ha logrado evitar la concentración ni diversificar los participantes dentro del escenario pesquero nacional, quedando marginados los actores de pequeño y mediano tamaño. Por ejemplo, según un análisis del IFOP⁶⁵, solo cinco fueron los principales tenedores de LTP entre 2015-2021, quienes mantuvieron su participación constante durante todo el período, concentrando históricamente entre el 64% y el 66% de los coeficientes globales de LTP. La ventaja competitiva que a este respecto presentan dichas empresas radica en la integración vertical de la etapa extractiva con la de manufactura, lo que les garantiza el suministro de materia prima al tiempo que optimiza la eficiencia en el proceso productivo. De hecho, señala el IFOP⁶⁶, son justamente las empresas propietarias de plantas de manufactura “las que se mantienen mayormente en el sistema y presentan además mayores coeficientes de participación”.

5.6. Falta de actualización y dinamismo del Registro Pesquero Artesanal

La LGPA, en su artículo 50, establece para la pesca artesanal un régimen de acceso de libertad de pesca, pero al mismo tiempo, requiere la inscripción en el Registro Pesquero Artesanal (RPA), el cual está a cargo del Sernapesca y que permite operar sobre especies determinadas en una región en particular. La consagración de este régimen no fue una novedad, ya que desde los reglamentos dictados en la década de 1980 se habría estructurado un régimen de libertad de pesca, estableciendo como único requisito el estar inscrito en el registro pesquero, pero permitiendo que la labor fuera

⁶³ IFOP (2022). Informe Final. Monitoreo Económico de la Industria Pesquera y Acuícola Nacional, año 2021-2022. Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño. P. 223.

⁶⁴ Ibid. P. 200.

⁶⁵ Ibid. P. 199.

⁶⁶ Ibid. 224.

realizada sin restricciones territoriales ni distribuyendo los recursos entre los distintos actores. Esto, como se indicó anteriormente, generó problemas durante la segunda mitad de la década del '80, en lo que se conocería como la “fiebre del loco” producto de la sobreexplotación del recurso⁶⁷.

Atendiendo a esta realidad, la LGPA reguló en su Título IV “De la pesca artesanal” el régimen de este sector, estableciendo el mencionado régimen de acceso de libertad de pesca, pero supeditado a ciertas restricciones. Así, respecto al derecho de acceso, éste se otorga por medio de una “matrícula de pescador”, la cual podía ser obtenida por medio de la inscripción en el RPA, que habilitaba a los pescadores a realizar sus labores en una determinada región. Lo anterior no otorgaba en sí la posibilidad de extraer recursos, ya que el “derecho de extracción” se dio generalmente a partir de cómo las embarcaciones tenían inscritas las especies⁶⁸. Este registro permitió construir un historial más o menos fidedigno de desembarque a nivel sectorial e individual, a la vez que vino a cambiar el esquema laboral y normativo de la pesca libre, así como con los procesos de desplazamiento y movilidad interregional que tradicionalmente se realizaban por los actores pesqueros.

Respecto a la existencia de un sistema de registro por medio de la inscripción en el RPA, se ha identificado un problema transversal asociado a su falta de actualización, lo que ha implicado que estos registros se mantengan estáticos, con una nula renovación de las y los pescadores que se encuentran inscritos en él, impidiendo el ingreso de nuevos actores interesados en realizar la actividad y, con ello, poniendo en riesgo la continuidad de la cultura de la pesca artesanal. Entre las principales causas que explican esta situación, se encuentra la falta de dinamismo en el proceso de registro, ya que pescadores que han fallecido o que han optado por retirarse de las actividades, permanecen en el registro, mientras que tanto pescadores artesanales que se mantienen activos como nuevos pescadores jóvenes no tienen la oportunidad de acceder a él⁶⁹. En este punto resulta importante mencionar el perfil etario de quienes participan en la actividad pesquera, ya que gran parte de los actores permanecen activos hasta llegar a los 70 años de edad, concentrándose el mayor número de pescadores entre los 50 y 60 años, como lo indica un estudio de la Biblioteca del Congreso Nacional realizado respecto de los recursos bentónicos⁷⁰.

Otro de los motivos se relaciona directamente con la venta o “traspaso” de cuota, modalidad establecida en el artículo 55 N de la actual LGPA, y que permite la cesión total o parcial de la cuota asignada a un pescador artesanal a uno o más pescadores artesanales o a un titular de licencia transables de pesca, es decir, a un actor industrial. Dicha disposición fue establecida en el marco de la discusión de la Ley N°20.657, y ha permitido que parte importante de la cuota establecida para el sector artesanal sea capturada por el sector industrial. En este sentido, si bien la LGPA permite, como regla general, la cesión de hasta el 50% de la cuota artesanal asignada para la respectiva pesquería en un período de tres años corridos, tratándose de la merluza austral y del

67 Ayala, J. (2023). Transformaciones socioeconómicas y regímenes de regulación en la pesca artesanal en Chile: De la libertad de pesca a la privatización de los bienes pesqueros 1980-2013. *Revista Páginas*, 15(39). PP. 6-8.

68 Ibid. PP.12-13

69 Gozzer-Wuest, R., Vinatea Chávez R.A., Olea Stranger, G., Araya Goncalves, G., Hiriart-Bertrand, L., Labraña-Cornejo, R., & Alonso-Población, E. (2023) Identifying priority areas for improvement in Chilean fisheries. *Front. Mar. Sci.* 10:1073397. P.6. Disponible en: <https://doi.org/10.3389/fmars.2023.1073397>

70 Arancibia, L. (2019). Edad de los pescadores inscritos para capturar/cosechar recursos bentónicos. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27788/1/BCN_Edad_de_los_pescadores_inscritos_en_categoria_recursos_bentonicos_final.pdf

congruo dorado en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes la ley habilita el traspaso de hasta el 100% de la cuota asignada respecto de dichas pesquerías⁷¹. En el caso particular de la merluza austral, este mecanismo excepcional ha llevado a que el sector industrial haya concentrado más del 70% de la CGC de dicha pesquería en el 2023⁷², en vez del 40% que le corresponde de acuerdo al fraccionamiento legal establecido en la propia LGPA en 2013. Específicamente, según datos del propio Sernapesca, en 2023 fueron cedidas y compradas por el sector industrial el 74% de la cuota de la merluza austral asignada al sector artesanal en la Región de Aysén y el 98% de la de Magallanes⁷³.

Un factor relevante que permite explicar esta cesión o traspaso de cuotas desde el sector artesanal al industrial se debe justamente a la avanzada edad de una parte considerable de los actores artesanales inscritos en el RPA, quienes, al verse imposibilitados de ejercer la actividad, deciden vender su cuota asignada al sector industrial, al ofrecer mejores pagos que los que podrían ser otorgados por integrantes del sector artesanal⁷⁴. Así, por ejemplo, en un análisis de la viabilidad económica del sector artesanal en el caso de la pesquería de la merluza austral o merluza del sur (*Merluccius australis*) en la Región de Los Lagos y parte de la Región de Aysén al 2022, el IFOP determinó que el ingreso generado por la flota que cuenta con el promedio de cuota asignada para dicha pesquería no resulta suficiente para vivir de la actividad, estimando el sueldo mensual promedio entre los \$85 mil y los \$207 mil pesos⁷⁵.

Al 2023, según datos de Sernapesca, se contabilizaba un total de 103.017 personas inscritas en el RPA⁷⁶. Sin embargo, sólo una fracción de estos pescadores realizan operaciones de pesca de manera frecuente, como lo demuestran cifras de las declaraciones de actividad que lleva la misma institución. De la revisión de ellas, es posible indicar que, durante el mismo año, cerca del 40% de los pescadores inscritos no realizaron declaraciones de operación durante dicho periodo, lo que nuevamente viene a distorsionar el sistema⁷⁷. Esto ha repercutido, a su vez, en un aumento de la pesca no declarada, ya que varios pescadores cuya situación no se encuentra regularizada optan por realizar la actividad de manera informal, aumentando los problemas generados por pesca ilegal, no declarada y no reglamentada produciendo una distorsión en el sistema de cálculo de las cuotas, debido a que se puede llegar a sobrepasar los límites de extracción determinados por la institucionalidad sectorial⁷⁸.

⁷¹ Artículo 55 N° incisos 7° y 8° LGPA.

⁷² Carrere, M. (2024). El mecanismo que acaba con los pescadores artesanales del sur de Chile. Mongabay. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2024/09/mecanismo-acaba-con-pescadores-artesanales-sur-de-chile/>

⁷³ SERNAPESCA (2024). Informe Estado Anual Cuotas Sector Artesanal e Industrial Año 2023. P.141. Disponible en: https://www.sernapesca.cl/app/uploads/2024/03/informe_final_cuotas_ano_2023_v20240327.pdf

⁷⁴ Carrere, M. (2024). Cit. ant. (67).

⁷⁵ IFOP (2022). Cit. ant. (52). P.118.

⁷⁶ Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (2023). Anuario Estadístico de Pesca y Acuicultura 2023. Disponible en: <https://www.sernapesca.cl/informacion-utilidad/anuarios-estadisticos-de-pesca-y-acuicultura/>

⁷⁷ Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura et al. (2023) Mujeres y Hombres en el Sector Pesquero y Acuicultor de Chile 2023. P.11. Disponible en: <https://www.sernapesca.cl/app/uploads/2024/03/Mujeres-y-Hombres-en-el-sector-pesq-y-acui-2023.pdf>

⁷⁸ Ríos, M. & Gelcich, S. (2017). Los derechos de pesca en Chile: asimetrías entre armadores artesanales e industriales. Center of Applied Ecology and Sustainability (CAPES), Santiago. P.13.

5.7. Falta de reconocimiento de los pueblos originarios en materias pesqueras

Existen numerosos pueblos originarios que viven en zonas costeras en Chile. Para ellos, la pesca y la recolección han constituido su principal medio de vida y, junto a otros usos consuetudinarios asociados al océano, han formado parte fundamental de la construcción de su cultura e identidad. Los pueblos Mapuche (Lafkenche y Huilliche), Yagán, Kawésqar, Rapa Nui, Chango y Diaguita, tienen una especial relación con el mar respecto de prácticas pesqueras y de recolección de mariscos y algas, además de la navegación, el uso medicinal y espiritual, entre otras. Todos estos pueblos han sido reconocidos por el Estado de Chile a través de la Ley N°19.253 (conocida como “Ley Indígena”), pero en la práctica han sido sistemáticamente ignorados en materias fundamentales que les competen como legítimos habitantes de los territorios ligados al mar.

La estrecha relación que los pueblos originarios costeros han mantenido durante siglos con el mar y la pesca ha sido no solo una fuente de sustento material, sino también un componente fundamental de su identidad cultural y cosmovisión. Sin embargo, en el contexto actual, estas prácticas se ven restringidas y amenazadas por una serie de factores, incluyendo la legislación vigente en materias pesqueras y la propuesta de proyecto de nueva ley de pesca que se encuentra en tramitación, que los ignora⁷⁹ y no reconoce su derecho de acceso a los recursos naturales que han formado parte de su historia. A pesar de la evidencia existente acerca de las prácticas pesqueras de los pueblos originarios, el Estado de Chile, a través de su legislación, solamente identifica dos grandes actores dentro de la actividad pesquera: la pesca industrial y los pescadores artesanales, quedando invisibilizados los pueblos originarios en sus derechos de acceso y participación.

Ello es así, no obstante que el Primer Censo Nacional de Pesca y Acuicultura (2008) identificó que un 16,7% de los pescadores artesanales pertenece a algún pueblo originario, “quienes participan en dicha actividad en mayor medida como recolectores de orilla (46,2%), como pescadores artesanales (25,3%), y como buzos mariscadores (9,6%)”. Además, los resultados del mismo Censo señalan que “de los pueblos originarios en la actividad pesquera, un 94,6 % de los pescadores artesanales con ascendencia indígena se declaran Mapuche, el 1,2% Aymara, el 1,1% Kawésqar, el 0,9% Diaguita, el 0,3 % Rapa nui, y el 0,2% Yagan”⁸⁰.

Actualmente, los pueblos originarios costeros son mencionados en el proyecto de ley de nueva ley de pesca únicamente asociados a la pesca de subsistencia, pero sin la posibilidad de incorporarse como actores relevantes para el ejercicio de la actividad y aporte a su desarrollo. La importancia de abrir el diálogo para estudiar vías de participación diferenciada de los pueblos originarios en la distribución de cuotas de pesca radica no sólo en garantizar el acceso a la pesca como una cuestión de derechos humanos y justicia social, sino también desde una perspectiva de conservación ambiental y sostenibilidad de los recursos en el largo plazo.

⁷⁹ Paredes, C., & Díaz, V. (2024). Proyecto de Nueva Ley General de Pesca. Boletín N°16.500-21. Observatorio Legislativo para Comunidades Costeras (Olmar), Observatorio Ciudadano. Disponible en: <https://observatorio.cl/documento-de-trabajo-n1-proyecto-de-nueva-ley-general-de-pesca/>

⁸⁰ Instituto Nacional de Estadísticas (2008). Censo Nacional de Pesca y Acuicultura . Disponible en: https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-pesquero-y-acuicola/publicaciones-y-anuarios/documentos/censo_pesquero_presentacion_resultados.pdf?sfvrsn=a80687db_6

VI. Marco de la actual discusión del proyecto de ley de nueva ley de pesca

En el marco de los compromisos de campaña asumidos en su programa de gobierno, así como de lo señalado en los discursos de las cuentas públicas de los años 2022 y 2023, el presidente Gabriel Boric presentó, a inicios del 2024, un proyecto de ley que “Establece nueva Ley General de Pesca y deroga disposiciones que indica” (Boletín N°16500-21). La propuesta ingresó a tramitación parlamentaria el 2 de enero de 2024 y, entre sus fundamentos, enfatiza el preocupante estado de conservación y administración de las distintas pesquerías del país, encontrándose varias de ellas en estado de sobreexplotación o agotadas⁸¹.

Respecto de las cuotas de pesca definidas para cada sector (artesanal e industrial), el proyecto reconoce las críticas formuladas al fraccionamiento establecido por la Ley N°20.657 en razón de la arbitraria distribución que estableció entre ambos sectores a lo largo del territorio nacional, proponiendo una nueva distribución en base a criterios como la equidad y el enfoque científico⁸². Es así como en el artículo 16 (Párrafo I, Título II del proyecto) se plantea un fraccionamiento en el cual la porción del sector artesanal acrece en distintas pesquerías⁸³, mientras que en otras pocas se mantiene la distribución existente en la LGPA actual⁸⁴.

Este proyecto de ley comenzó su tramitación en la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos de la Cámara de Diputadas y Diputados en enero de este año, y durante los siguientes meses se recibió a distintos expositores, principalmente representantes de organizaciones de la pesca industrial y artesanal, para conocer sus impresiones y propuestas de modificación. A mediados de marzo, la propuesta fue sometida a votación en general, siendo aprobada por unanimidad⁸⁵, y a mediados de junio la Comisión comenzó la discusión en particular de la propuesta, revisando y sometiendo a debate cada una de las disposiciones, así como de las indicaciones presentadas por las y los parlamentarios. Durante las siguientes sesiones, se acordó realizar la votación de los artículos más conflictivos del proyecto, en particular aquellos referidos al fraccionamiento pesquero, al finalizar la discusión de todas las otras normas de la propuesta.

⁸¹ Boletín 16500. PP. 11-13

⁸² Ibid. P. 15.

⁸³ En particular, en las anchoveta macrozona norte, sardina española macrozona norte, sandrina común macrozona norte, congrio macrozona norte, jurel macrozona norte, jurel macrozona centro sur, merluza común macrozona centro sur, merluza de cola macrozona centro sur y merluza de tres aletas macrozona sur austral.

⁸⁴ Estas son merluza del sur macrozona sur austral, camarón naylon macrozona norte centro, langostino colorado macrozona norte y raya macrozona sur austral.

⁸⁵ Cámara de Diputadas y Diputados (2024). Respaldan idea de legislar proyecto sobre nueva Ley de Pesca. Disponible en: <https://www.camara.cl/cms/respaldan-idea-de-legislar-proyecto-sobre-nueva-ley-de-pesca/>

Posteriormente, y ante el lento avance experimentado en la tramitación, dada las múltiples votaciones realizadas por cada uno de los párrafos y literales propuestos, se decidió adelantar la discusión de las normas sobre el fraccionamiento al finalizar la tramitación del Título II, lo que se concretó a finales de agosto. De esta forma, y según un acuerdo adoptado previamente, durante la primera semana de septiembre la Comisión recibió al Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile, Nicolás Grau, quien señaló que ante la lentitud en el avance de la tramitación y debido a la importancia que significa establecer un nuevo fraccionamiento, el artículo 16 que contiene la nueva propuesta sería ingresado como un nuevo proyecto de ley en particular, al cual se le daría suma urgencia.

Lo anterior se materializó en el Boletín N° 17096-21⁸⁶, ingresado mediante Mensaje Presidencial el 4 de septiembre, cuya discusión comenzó el mismo día en la misma Comisión de Pesca antes señalada, y ya en la siguiente sesión, realizada el lunes 9, se sometió a votación el proyecto, siendo aprobado en general por 11 votos a favor y 1 en contra. De esta manera, durante las jornadas subsiguientes se recibió a distintas agrupaciones que expusieron sobre el proyecto, comenzando con la discusión en particular y votación de las indicaciones presentadas a la propuesta en la sesión realizada el lunes 30 de septiembre. Durante dos jornadas, el proyecto de ley fue votado hasta su total despacho, estableciendo el fraccionamiento de 15 especies hidrobiológicas, divididas en 20 votaciones según el área abarcada por cada una.

A inicios de octubre, el proyecto de ley pasó a la Comisión de Hacienda, donde fueron revisados los temas de recaudación fiscal que incluye el proyecto, recibiendo también exposiciones de distintas organizaciones pesqueras como sindicatos de pescadores artesanales y trabajadores industriales.

El 30 de octubre, la Sala de la Cámara de Diputadas y Diputados sometió a discusión el proyecto de ley, el cual fue aprobado con un amplio respaldo (111 votos a favor, 18 abstenciones y 4 votos en contra), pasando al Senado para continuar con su tramitación.

⁸⁶ Disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=17715&prmBOLE-TIN=17096-21>

El detalle del fraccionamiento establecido para 15 recursos hidrobiológicos puede ser revisado en la siguiente tabla:

Tabla 2. Comparación entre fraccionamiento contenido en la actual LGPA, la propuesta del boletín N° 17096 y el aprobado durante su tramitación legislativa

Pesquería	Ley vigente		Proyecto de ley		Resultado votaciones (Sesión 95° Ordinaria Sala Cámara de Diputadas y Diputados)	
	Artesanal	Industrial	Artesanal	Industrial	Artesanal	Industrial
Anchoveta (Arica-Antofagasta)	16%	84%	80%	20%	80%	20%
Anchoveta (Atacama-Coquimbo)	50%	50%	80%	20%	80%	20%
Anchoveta (Valparaíso-Los Lagos)	78%	22%	88%	12%	90%	10%
Sardina española (Arica-Antofagasta)	16%	84%	80%	20%	80%	20%
Sardina española (Atacama-Coquimbo)	50%	50%	80%	20%	80%	20%
Jurel (Arica-Antofagasta)	5%	95%	30%	70%	20-10%	80-90%
Jurel (Atacama-Los Ríos)	10%	90%	15%	85%	35-25%	65-75%
Jurel (Los Lagos)	10%	90%	30%	70%	20-10%	80-90%
Sardina común(Valparaíso-Los Lagos)	78%	22%	88%	12%	90%	10%
Merluza común (Coquimbo-Los Lagos)	40%	60%	43%	57%	70%	30%
Merluza de cola (Valparaíso-Magallanes)	2%	98%	5%	95%	15%	85%
Merluza del sur (Los Lagos)	60%	40%	60%	40%	70%	30%
Merluza del sur (Aysén-Magallanes)	60%	40%	60%	40%	63%	37%
Merluza de tres aletas (Los Lagos-Magallanes)	0%	100%	5%	95%	5%	95%
Congrio dorado (Araucanía-Los Lagos)	50%	50%	60%	40%	70%	30%
Congrio dorado (Aysén-Magallanes)	50%	50%	60%	40%	63%	37%
Camarón nylon (Antofagasta-Biobío)	20%	80%	20%	80%	25%	75%
Langostino colorado (Arica-Coquimbo)	30%	70%	30%	70%	30%	70%
Langostino amarillo (Atacama-Coquimbo)	33%	67%	33%	67%	40%	60%
Raya (Los Lagos-Magallanes)	97%	3%	97%	3%	97%	3%
Jibia	80%	20%	80%	20%	90%	10%
Reineta	No hay		—————		90%	10%

Fuente: Elaboración propia.

Del resultado de la votación, es posible destacar que en 12 de los 22 fraccionamientos establecidos se observa un aumento de la cuota artesanal respecto de la propuesta original planteada por el Ejecutivo, mientras que, en dos de ellas, la indicación acogida supuso una disminución de la cuota artesanal respecto de la propuesta del Ejecutivo. En otros tres casos, referidos a las distintas zonas de extracción del jurel, se acordó un mecanismo dinámico, apoyado por el Ejecutivo, donde si el sector pesquero industrial no logra cumplir con la captura efectiva del porcentaje asignado, el fraccionamiento inicial planteado para el sector pesquero artesanal aumentaría un 5% anual cada vez, teniendo como techo el límite superior del rango asignado⁸⁷.

⁸⁷ Interferencia (2024). Pesca: Ejecutivo logra que proyecto de Ley de Fraccionamiento avance en el Congreso con unanimidad. Disponible en: <https://interferencia.cl/articulos/pesca-ejecutivo-logra-que-proyecto-de-ley-de-fraccionamiento-avance-en-el-congreso-con>

VII. Potenciales impactos en derechos humanos

Durante las dos últimas décadas, hemos asistido a un desarrollo creciente en el derecho internacional de los derechos humanos que ha ido explicitando cada vez la estrecha vinculación entre estos últimos y el sector pesquero, especialmente, la pesca de pequeña escala (PPE). Esto se ha expresado en el consenso sobre diversos instrumentos internacionales que adoptan un enfoque basado en derechos humanos y que debieran orientar el actuar de los Estados hacia la sostenibilidad de las pesquerías y la efectiva participación de comunidades de pescadores y pescadoras de pequeña escala en la adopción de decisiones. Dentro de tales instrumentos, destacan las Directrices Voluntarias de la FAO sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques (2012), las Directrices Voluntarias de la FAO para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala (2015) (Directrices PPE) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (2018).

En este contexto, especialmente relevantes resultan las mencionadas Directrices PPE de la FAO, al representar el primer instrumento acordado a nivel internacional dedicado exclusivamente al sector de la pesca de pequeña escala, sector que comparativamente había recibido insuficiente atención desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. Dentro de las temas y derechos humanos desarrollados por dicho instrumento cabe mencionar los derechos asociados a la gobernanza de la tenencia sobre recursos pesqueros y áreas de pesca, el derecho a una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria, la igualdad de género, el acceso a la información y participación en la toma de decisiones relativas al sector PPE, derechos laborales y trabajo decente, derechos culturales, entre otros. Específicamente en cuanto a la ordenación sostenible de los recursos pesqueros, las Directrices PPE establecen que “los Estados y todos aquellos que participan en la ordenación pesquera deberían adoptar medidas para la conservación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros y para asegurar la base ecológica para la producción de alimentos” (párrafo 5.13).

En lo que respecta a este documento, lo anterior se logra, entre otras medidas, mediante procedimientos de fijación o determinación de CGC sustentados en información científica o que, a falta o insuficiencia de ella, brinden aplicación adecuada y efectiva al principio precautorio. Por el contrario, problemas tales como falta de información científica actualizada respecto a determinadas pesquerías o —más grave aún— el aumento de cuotas a pesar del conocido estado de sobreexplotación o agotamiento de algunas de ellas, conduce necesariamente a un problema de sobrepesca derivado de la falta de una adecuada observancia y aplicación del principio precautorio y el enfoque ecosistémico. Esto conlleva potenciales impactos en una serie de derechos humanos que afectan con especial gravedad a comunidades litorales vulnerables o altamente dependientes de recursos marinos para su subsistencia, como es el caso de pescadores artesanales o de pequeña escala y comunidades indígenas o locales insulares, socavando así su base ecológica, alimenticia y

cultural. Específicamente, mediante la sobrepesca y su impacto en los medios de subsistencia de estos grupos humanos, se afectan derechos tales como a un medio ambiente sano en el ámbito oceánico, la seguridad alimentaria o derechos culturales asociados derivados de la tenencia tradicional sobre los recursos marinos⁸⁸.

Por otra parte, la falta de mención específica a los pueblos originarios en la legislación pesquera más allá de la pesca de subsistencia, así como de su participación o, al menos, la consideración de sus voces y conocimientos tradicionales en la nueva institucionalidad de gobernanza pesquera creada al alero del proyecto de nueva ley general de pesca entra en tensión con las Directrices PPE⁸⁹. En efecto, esta falta de reconocimiento y participación indígena diferenciada se alejan de dos principios fundamentales reconocidos en dichas directrices, a saber, los de de “respeto de las culturas” y de “consulta y participación” (párrafo 3.1 N°2 y 6, respectivamente), ambos que explícitamente enfatizan la necesidad de integración de pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones relativas a los recursos pesqueros. Esto es, a su vez, reafirmado por el deber de los Estados, consagrado en las mismas Directrices PPE, de “reconocer el papel de las comunidades y los pueblos indígenas que practican la pesca en pequeña escala con vistas a restablecer, conservar, proteger y cogestionar los ecosistemas acuáticos y costeros locales” (párrafo 5.5.).

⁸⁸ Bennett, N.J., Morgera, E., & Boyd, D. (2024). The human right to a clean, healthy and sustainable ocean. *npj Ocean Sustain* 3, 19. P. 2. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/s44183-024-00057-7>

⁸⁹ Paredes, C., & Díaz, V. (2024). *Cit. ant.* (79). P. 9.

VIII. Recomendaciones

- 1** Incorporar las recomendaciones de la FAO en cuanto a revisar la conveniencia de continuar utilizando el RMS como punto de referencia meta u objetivo en el contexto de la fijación o determinación de las CGC, debido a su carácter necesariamente parcial respecto a la totalidad de las variables susceptibles de afectar las dinámicas poblacionales de las especies hidrobiológicas administradas mediante CGC, así como la orientación monoespecífica de dicho criterio y que se aleja de una correcta aplicación del enfoque ecosistémico.

- 2** Fortalecer los sistemas de investigación y obtención de información respecto de la actividad pesquera y el desempeño de las pesquerías, así como de los recursos que la sustentan, con estándares de calidad acordes con los análisis requeridos para conocer el estado de situación de los recursos y la definición de cuotas de captura sobre bases sustentables, bajo un enfoque ecosistémico.

- 3** Revisar los montos que actualmente están siendo asignados para la investigación pesquera, de manera que las instituciones científicas puedan desarrollar su labor con los recursos necesarios y que los organismos tomadores de decisiones cuenten con información técnica actualizada acerca del estado de las poblaciones de peces y demás recursos hidrobiológicos.

- 4** Revisar los incentivos y restricciones para la participación de investigadoras(es) en los CCT Pesqueros y el desbalance que existe entre el número de pesquerías que cada uno de ellos tiene a cargo.

- 5** Considerar medidas de administración pesquera que permitan la recuperación efectiva de los recursos hidrobiológicos que han estado sometidos a excesiva presión extractiva o sobrepesca, incorporando el enfoque ecosistémico y las recomendaciones científicas que apuntan a restringir prácticas pesqueras dañinas, como la pesca de arrastre de fondo, e incorporando el conocimiento ecológico local en la toma de decisiones, priorizando el acceso y el apoyo a las prácticas de pesca de menor impacto y una distribución más justa de los beneficios.

- 6** Incluir y reconocer a pueblos originarios como actores con derechos consuetudinarios en el acceso y uso de los recursos pesqueros, respetando sus formas de vida y organización en los territorios costeros, de acuerdo con los estándares internacionales que Chile ha suscrito. La pesca indígena no puede estar invisibilizada y no puede mantenerse únicamente en la lógica de la subsistencia.

Bibliografía

- Arancibia, L. (2019).** Edad de los pescadores inscritos para capturar/cosechar recursos bentónicos. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27788/1/BCN_Edad_de_los_pescadores_inscritos_en_categoria_recursos_bentonicos_final.pdf
- Ayala, J. (2023).** Transformaciones socioeconómicas y regímenes de regulación en la pesca artesanal en Chile: De la libertad de pesca a la privatización de los bienes pesqueros 1980-2013. *Revista Páginas*, 15(39). Disponible en: <https://doi.org/10.35305/rp.v15i39.819>
- Bennett, N.J., Morgera, E., & Boyd, D. (2024).** The human right to a clean, healthy and sustainable ocean. *npj Ocean Sustain* 3, 19. P. 2. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/s44183-024-00057-7>
- Bermúdez, J. (2014).** El impacto de la regulación de la pesca extractiva en el derecho humano a la seguridad alimentaria. En: *Actas de las VII Jornadas de Derecho Ambiental: Recursos Naturales ¿Sustentabilidad o sobreexplotación?* Santiago: Thomson Reuters, 2014. PP. 237-274.
- Birkenbach, A., Kaczan, D. & Smith, M. (2017).** Catch shares slow the race to fish. *Nature* 544, 223–226. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/nature21728>
- Carrere, M. (2024).** El mecanismo que acaba con los pescadores artesanales del sur de Chile. *Mongabay*. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2024/09/mecanismo-acaba-con-pescadores-artesanales-sur-de-chile/>
- FAO (2005).** Guía del administrador pesquero: Medidas de ordenación y su aplicación. Documento Técnico de Pesca: 424. Roma. 231 pp.
- FAO (2016).** Informe final: Asistencia para la revisión de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en el marco de los instrumentos, acuerdos y buenas prácticas internacionales para la sustentabilidad y buena gobernanza del sector pesquero. Santiago, 2016. 131 pp. Disponible en: <https://www.subpesca.cl/portal/616/w3-article-94917.html>
- Fuentes, J. (2012).** Las autorizaciones de pesca y el derecho de propiedad. *RDPUCV*, 38(1). PP. 543-571.
- Fundación Terram (2021).** Balance Ambiental 2021: No hay tiempo para el Negacionismo. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/balance_ambiental/Balance-Ambiental-2021-No-hay-tiempo-para-el-negacionismo.pdf

- Gozzer-Wuest, R., Vinatea Chávez R.A., Olea Stranger, G., Araya Goncalves, G., Hiriart-Bertrand, L., Labraña-Cornejo, R., & Alonso-Población, E. (2023)** Identifying priority areas for improvement in Chilean fisheries. *Front. Mar. Sci.* 10:1073397. Disponible en: <https://doi.org/10.3389/fmars.2023.1073397>
- Grupo de Trabajo en Política Pública Pesquera (GTPPP) (2022)**. Propuestas para una política pesquera en Chile: Una mirada desde la sociedad civil. 161 pp. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/documentos_en_alianza/Propuestas-para-una-politica-pesquera-en-Chile-una-mirada-desde-la-sociedad-civil.pdf
- Guiloff, M. (2013)**. Ley de pesca: explicando un regalo regulatorio. En: Anuario de Derecho Público. Santiago: Universidad Diego Portales, 2013. PP. 273-296.
- Ibáñez, C., Pizarro, R., & Vial, R. (2002)**. La Privatización de los Recursos del Mar. Fundación Terram. Análisis de Políticas Públicas (APP), 11. P.10. Disponible en: http://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/pesca/app_-_analisis_de_politicas_publicas/APP-11-La-privatizacion-de-los-recursos-del-mar.pdf
- IFOP (2022)**. Informe Final. Monitoreo Económico de la Industria Pesquera y Acuícola Nacional, año 2021-2022. Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño. 227 pp.
- Interferencia (2024)**. Pesca: Ejecutivo logra que proyecto de Ley de Fraccionamiento avance en el Congreso con unanimidad. Disponible en: <https://interferencia.cl/articulos/pesca-ejecutivo-logra-que-proyecto-de-ley-de-fraccionamiento-avance-en-el-congreso-con>
- Leal, C., Quiñones, R., & Chávez, C. (2010)**. What factors affect the decision making process when setting TACs?: The case of Chilean fisheries. *Marine Policy*, 34(6): 1183-1195. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.04.002>
- Paredes, C., & Díaz, V. (2024)**. Proyecto de Nueva Ley General de Pesca: Boletín N°16.500-21. Observatorio Legislativo para Comunidades Costeras (Olmár), Observatorio Ciudadano. Disponible en: <https://observatorio.cl/documento-de-trabajo-n1-proyecto-de-nueva-ley-general-de-pesca/>
- Paredes, C., & Olea, G. (2022)**. Principio precautorio. En: Grupo de Trabajo en Política Pública Pesquera (GTPPP). Propuestas para una política pesquera en Chile: Una mirada desde la sociedad civil. PP. 70-80. Disponible en: https://www.terram.cl/descargar/documentos_en_alianza/Propuestas-para-una-politica-pesquera-en-Chile-una-mirada-desde-la-sociedad-civil.pdf
- Ríos, M. & Gelcich, S. (2017)**. Los derechos de pesca en Chile: asimetrías entre armadores artesanales e industriales. Center of Applied Ecology and Sustainability (CAPES), Santiago. 28 pp.

- SERNAPESCA (2024).** Informe Estado Anual Cuotas Sector Artesanal e Industrial Año 2023. 228 pp. Disponible en: https://www.sernapesca.cl/app/uploads/2024/03/informe_final_cuotas_ano_2023_v20240327.pdf
- Soto, E., & Paredes, C. (2018).** La génesis de un colapso: la regulación pesquera a través de la historia. Fundación Terram. 78 pp. Disponible en:
- Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (2024).** Estado de Situación de las Principales Pesquerías Chilenas, Año 2023. Disponible en: https://www.subpesca.cl/portal/618/articles-121344_recurso_1.pdf
- Tapia-Jopia, C. (2022).** Análisis del modelo de gobernanza del manejo pesquero en Chile: los Comités de Manejo. Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Disponible en: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/86926>
- Velásquez, F. (2024)** Ley de pesca: expertos advierten que recomendaciones de la industria apuntan a proteger la pesca de arrastre. [en línea] Interferencia. 05 de agosto, 2024. Disponible en: <https://interferencia.cl/articulos/ley-de-pesca-expertos-advierten-que-recomendaciones-de-la-industria-apuntan-proteger-la>