

Recuperación de Pesquerías: Análisis de Experiencias Comparadas

Oswaldo Urrutia S.

Rocío Parra C.

Jorge Bermúdez S.



Ediciones Universitarias de Valparaíso
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

© Osvaldo Urrutia S., Rocío Parra C. y Jorge Bermúdez S., 2015
Registro de Propiedad Intelectual N° 254.580
ISBN: 978-956-17-0636-1

Derechos Reservados
Tirada: 200 ejemplares

Ediciones Universitarias de Valparaíso
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
12 de Febrero 187, Valparaíso
Teléfono: [56] 32 2273087 - Mail: euvsa@ucv.cl
www.euv.cl

Diseño de portada: Joan Arredondo A.
Corrección de pruebas: Claudio Abarca L.

Impresión: Salesianos S.A.

HECHO EN CHILE

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
RESUMEN	11
INTRODUCCIÓN	23
CAPÍTULO PRIMERO	
CONTEXTO: EL ESTADO DE LA PESCA EN EL MUNDO Y EN CHILE	27
I. ESTADO ACTUAL DE LA PESCA A NIVEL MUNDIAL	27
II. ESTADO ACTUAL DE LA PESCA A NIVEL NACIONAL	33
CAPÍTULO SEGUNDO	
LA RECUPERACIÓN DE PESQUERÍAS: MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO	41
I. LA OBLIGACIÓN DE RECUPERAR LAS PESQUERÍAS	41
1. Principios fundamentales para el manejo sustentable de las pesquerías	41
2. Significado de recuperar una pesquería: ¿es necesario y beneficioso?	47
3. Plan de manejo como marco para la recuperación de las pesquerías	49
4. Programas de recuperación	51
II. PRINCIPIOS Y DIRECTRICES DE LA OECD PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS PESQUERÍAS	53
III. ENFOQUES ESTRATÉGICOS PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS PESQUERÍAS	55
IV. CASO CONCRETO: HACIA UN PROGRAMA DE RECUPERACIÓN PARA LA PESQUERÍA DE MERLUZA COMÚN <i>MERLUCCIVUS GAYI GAYI</i>	56
CAPÍTULO TERCERO	
ANÁLISIS COMPARADO DE PROGRAMAS DE RECUPERACIÓN PESQUERA	63
I. ESTADOS UNIDOS	63
1. ANTECEDENTES PRELIMINARES	63
2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL	64

3. MANEJO Y RECUPERACIÓN DE LAS PESQUERÍAS	68
4. CONSIDERACIONES FINALES.	77
Aspectos a considerar del Sistema Norteamericano para la adopción e implementación de Programas de Recuperación en Chile	78
II. UNIÓN EUROPEA	79
1. Antecedentes preliminares	79
2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL	80
3. MANEJO Y RECUPERACIÓN DE LAS PESQUERÍAS	83
4. CONSIDERACIONES FINALES.	98
Aspectos a considerar del Sistema Europeo para el establecimiento de Programas de Recuperación en Chile	99
III. AUSTRALIA	100
1. ANTECEDENTES PRELIMINARES	100
2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL	101
3. MANEJO Y RECUPERACIÓN DE LAS PESQUERÍAS	102
4. CONSIDERACIONES FINALES.	106
Aspectos a considerar del Sistema Australiano para el establecimiento de Programas de Recuperación en Chile.	107
IV. NUEVA ZELANDA	109
1. ANTECEDENTES PRELIMINARES	109
2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL	109
3. MANEJO Y RECUPERACIÓN DE LAS PESQUERÍAS	111
4. CONSIDERACIONES FINALES.	123
Aspectos a considerar del Sistema Neozelandés para el establecimiento de Programas de Recuperación en Chile.	125
V. NAMIBIA	127
1. ANTECEDENTES PRELIMINARES	127
2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL	128
3. MANEJO Y RECUPERACIÓN DE LAS PESQUERÍAS	129
4. CONSIDERACIONES FINALES.	133
Aspectos a considerar del Sistema de Namibia para el establecimiento de Programas de Recuperación en Chile.	134

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTAS PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PLANES DE RECUPERACIÓN EN CHILE137

I. BALANCE ENTRE UN ENFOQUE PRESCRIPTIVO Y UN ENFOQUE FLEXIBLE
 DEL MARCO REGULATORIO DE LA RECUPERACIÓN PESQUERA137

II. COHERENCIA ENTRE LOS MANDATOS LEGISLATIVOS Y LAS POLÍTICAS QUE LOS IMPLEMENTAN.138

III. INVOLUCRAMIENTO ACTIVO DE TODOS LOS INTERVINIENTES EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN . 138

IV. MODELO DE BUENAS PRÁCTICAS PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE
 PLANES DE MANEJO Y SUS RESPECTIVOS PROGRAMAS DE RECUPERACIÓN.139

Reglas o directrices específicas en el diseño, implementación y gobernanza de los
 Planes de Manejo y Programas de Recuperación.140

V. PROPUESTA DE PLAN DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE
 PLANES DE MANEJO Y SUS RESPECTIVOS PROGRAMAS DE RECUPERACIÓN.142

CONCLUSIONES145

BIBLIOGRAFÍA147

TABLA DE ABREVIATURAS

AFMA:	Australian Fishery Management Authority
CCT:	Comité Científico Técnico
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
HSP:	Harvest Strategy Policy of Australia
ICES:	International Council for the Exploration of the Sea
IFOP:	Instituto de Fomento Pesquero
LGPA:	Ley General de Pesca y Acuicultura de Chile, y sus modificaciones
MSA:	Magnuson-Stevens Act (EE.UU.)
OECD:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PPC:	Política Pesquera Común Europea
RPA:	Registro Nacional Pesquero Artesanal
SUBPESCA:	Subsecretaría de Pesca y Acuicultura
TAC:	Total Admisible de Captura
UE:	Unión Europea
ZEE:	Zona Económica Exclusiva

PRÓLOGO

El Programa de Derecho del Mar de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso tiene a los océanos como su objeto de estudio. El uso del mar como fuente de energía, el desafío del cambio climático y la acidificación de los océanos, la conservación de los ecosistemas marinos, la explotación excesiva de recursos pesqueros, la seguridad en el mar y el combate contra la piratería, por mencionar solo algunos tópicos, exigen un estudio y reflexión detenida. Por lo mismo, el Programa de Derecho del Mar realiza y promueve una labor permanente de análisis jurídico complementada y enriquecida con el aporte de las variadas disciplinas que aportan a la comprensión del mar.

De todas las actividades que se realizan en el mar, tal vez la pesca sea una de las más relevantes para toda comunidad costera. La pesca es una de las primeras actividades de subsistencia realizadas por el ser humano y no es casual que forme parte de la identidad nacional de nuestro país, unido al mar y a sus recursos naturales. La relevancia de la actividad pesquera y del sector en general supera con creces la simple dimensión económica, ya que se une a Chile en profundas raíces sociales y culturales a lo largo de más de seis mil kilómetros de costa.

El estado actual y condición de los recursos pesqueros en nuestro país no son alentadores. Casi la mitad de las pesquerías nacionales más importantes se encuentran sobreexplotadas o colapsadas y otro significativo porcentaje opera en niveles al límite de la explotación sustentable. Es por ello que uno de los desafíos más apremiantes para todos quienes integran el sector pesquero, en lo que al manejo y conservación de recursos marinos se refiere, es recuperar niveles de biomasa que permitan que la explotación de dichos recursos alcance el grado de sustentable. Es claro entonces que el futuro de la actividad pesquera chilena depende de su capacidad para proyectarse. Se trata de una tarea difícil cuyo éxito o fracaso afectará la forma de vida de numerosos pescadores y familias que dependen de los recursos que nos ofrece el mar. Esta labor deberá acometerse con firme voluntad, conocimiento y participación.

En este contexto se llevó a cabo el proyecto *“Improved fisheries management in Chile: using Chilean hake fishery recovery plan as a framework for sustainable fisheries”*. Esta investigación fue realizada por el Programa de Derecho del Mar sobre la base de una donación efectuada por WWF Chile, con apoyo del Departamento de Estado norteamericano. En su elaboración participaron los profesores de la Facultad Jorge Bermúdez y Osvaldo Urrutia, y la investigadora del Programa de Derecho del Mar, Rocío Parra. El informe contiene un análisis comparado y crítico

de diferentes regímenes que han promovido o sustentado la recuperación pesquera. Se trata de un estudio sobre las herramientas y programas de recuperación de pesquerías, el que, a partir de la experiencia comparada, intenta extraer experiencias útiles para el desarrollo y aplicación de tales instrumentos en Chile, los que serán fundamentales para poder contar nuevamente con una actividad pesquera sustentable en beneficio de todos quienes viven y se relacionan con el mar y sus recursos naturales.

Para la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, este proyecto constituye un hito que marca la consolidación de la investigación jurídica especializada en el ámbito del Derecho del mar, ambiental y pesquero. Esperamos que contribuya a mejorar el manejo de los recursos pesqueros en Chile y, en particular, aportar conocimiento aplicado a la elaboración de los futuros planes de manejo y de recuperación de las pesquerías chilenas.

Alan Bronfman V.

Decano de la Facultad de Derecho PUCV

RESUMEN

INTRODUCCIÓN

El estado actual de las pesquerías a nivel global dista de ser alentador. En realidad, y como lo demuestra cada dos años la FAO en su informe SOFIA¹, los recursos pesqueros de todo el mundo continúan exhibiendo alarmantes síntomas de sobreexplotación.

Nuestro país no es la excepción a la regla. Buena parte de las pesquerías en Chile se encuentran en estado de sobreexplotación, algunas en evidente colapso, y otras muestran importantes e inequívocas señales de deterioro. De los principales 38 stocks de pesca agrupados en unidades de pesquería, 8 se encuentran sobreexplotados y otros 8 se encuentran en estado de colapso. Es decir, 16 son explotados actualmente a niveles no sustentables².

Uno de los recursos más emblemáticos de nuestros mares y tradicional alimento de miles de familias chilenas es la mejor evidencia de las consecuencias de la pesca excesiva: la merluza común chilena *Merluccius gayi gayi*, que se encuentra hoy en condición de colapso. Considerando casos como el de la merluza común, y en general del gran número de pesquerías sobreexplotadas, la ley 20.657, publicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 2013, debió concentrar una buena parte de sus modificaciones en mejorar el marco regulatorio de la administración de pesquerías en Chile. La nueva ley incorporó criterios de sustentabilidad y sentó las bases para la futura recuperación de pesquerías, mediante el reconocimiento de la obligación de elaborar planes de manejo y recuperación por parte de la autoridad administrativa pesquera.

En este contexto, la recuperación de las pesquerías nacionales constituye una de las prioridades de la autoridad pesquera en el corto y mediano plazo. Considerando las complejidades que representa la implementación de las modificaciones introducidas por la ley 20.657 a la Ley General de Pesca y Acuicultura, aparece la necesidad de considerar y estudiar más a fondo algunos aspectos relevantes de la nueva regulación pesquera nacional, especialmente lo que concierne a la recuperación de pesquerías. Se trata de una tarea larga y compleja que involucrará a múltiples y

¹ **FAO, 2014.** Informe sobre el estado mundial de la pesca y la acuicultura, 2014. <http://www.fao.org/3/a-i3720s.pdf>, versión: [07.04.2015]

² **SUBPESCA, 2015.** *Estado de Situación de las principales pesquerías chilenas, Marzo 2015.* Subsecretaría de Pesca, Valparaíso, p. 80, http://www.subpesca.cl/publicaciones/606/articles-87256_recurso_1.pdf, versión: [07.04.2015]

variados actores del sector pesquero, y en donde el conocimiento de experiencias comparadas resultará especialmente útil para coadyuvar en la toma de decisiones en el ámbito nacional.

Por todo lo anterior es que el Programa de Derecho del Mar de la Facultad de Derecho de la PUCV, apoyado por WWF -en el marco del proyecto que tiene por objeto la recuperación de la pesquería de la merluza común chilena *Merluccius gayi gayi*, ha elaborado el presente informe, que consiste en un análisis comparado de regímenes y programas de recuperación pesquera en países que ya cuentan con experiencia en esta materia. El informe tiene por objeto convertirse en una contribución para la formulación de los instrumentos que ayudarán a recuperar las pesquerías nacionales, incluyendo la merluza común chilena *Merluccius gayi gayi*.

CAPÍTULO PRIMERO. Contexto: el estado de la pesca en el mundo y en Chile

ESTADO ACTUAL DE LA PESCA A NIVEL MUNDIAL

Antecedentes Generales

Mantener la prosperidad y sustentabilidad de los recursos pesqueros a largo plazo es un asunto de enorme significancia ambiental, económica y social. Los productos pesqueros son una fuente rica en proteínas y esenciales para la seguridad alimentaria de los países costeros, particularmente en los países en vías de desarrollo. Además, constituyen un importante objeto del comercio internacional y una considerable fuente de ingresos para muchos países que dependen de la pesca.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 y el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO de 1995, entre otros instrumentos internacionales, exigen mantener o restaurar los stocks pesqueros a niveles que permitan producir un rendimiento máximo sostenible (RMS)³. Para lograr este objetivo, las autoridades en manejo pesquero deben realizar evaluaciones sobre el estado de los stocks, desarrollando políticas y estrategias de manejo efectivas. Sin embargo, y como se repasa a lo largo de este informe, en términos generales el manejo de las pesquerías en todo el mundo dista de ser un modelo exitoso, evidenciando que hay casos en donde el RMS no necesariamente ha aplicado el enfoque precautorio, y hoy la absoluta mayoría de las pesquerías se encuentra en su límite de explotación o francamente sobreexplotadas o colapsadas.

Pescadores y acuicultores

Millones de personas en todo el mundo encuentran su fuente de ingresos y medios de vida en el sector pesquero. Las estimaciones más recientes muestran que 58,3 millones de personas

³ El RMS (*maximum sustainable yield* o MSY) es un concepto de referencia en manejo pesquero que se relaciona con el máximo nivel de captura que permite una explotación sustentable de los stocks. El RMS se refiere solo a la sustentabilidad del recurso y por lo tanto lo hace puramente desde el punto de vista biológico. El RMS se encuentra reconocido en la propia Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (artículos 61 y 119).

trabajaban en el sector primario de la pesca de captura y la acuicultura durante el año 2012⁴. En Chile, en lo que se refiere al sector pesquero artesanal solamente, en la actualidad se encuentran inscritos cerca de 92.000 pescadores artesanales y más de 12.750 embarcaciones⁵.

Situación de los recursos pesqueros

El estado en que se encuentran los recursos pesqueros a nivel global no es auspicioso. La FAO ha estimado que de las poblaciones evaluadas en 2011, las poblaciones plenamente explotadas (es decir, que las capturas de dicha población se encuentran en su límite tolerable) correspondieron al 61,3% y las subexplotadas al 9,9%⁶. Por su parte, la proporción de poblaciones analizadas de peces marinos capturados dentro de niveles sostenibles desde el punto de vista biológico, disminuyó del 90% en 1974 al 71,2% en 2011, año en el que según las estimaciones el 28,8% de las poblaciones de peces fueron capturadas en un nivel insostenible desde el punto de vista biológico⁷.

La recuperación de las poblaciones de peces es entonces fundamental para mantener esta actividad en el tiempo y contribuir a la seguridad alimentaria de millones de personas, al menos como hoy la conocemos. La recuperación a niveles sostenibles ha sido una de las prioridades de quienes toman decisiones de política pública en esta materia, tanto en el ámbito nacional como internacional. Atendida la complejidad de elementos y actores que conlleva el sector pesquero, esta tarea debe necesariamente considerar distintas aristas y factores.

Lo anterior es especialmente relevante en un país como Chile, en donde la sobreexplotación de buena parte de sus pesquerías y las recientes modificaciones al marco regulatorio efectuadas a partir de la ley 20.657, hacen que esta materia se convierta en objeto forzoso de análisis y debate por parte de todos los actores involucrados en el sector pesquero.

Como se explica y argumenta en este estudio, es necesario abordar la recuperación de los recursos pesqueros sobreexplotados a través de medidas que cuenten con fundamento científico y, en lo posible, con el consenso de todos los actores intervinientes en el sector pesquero. Lo contrario podría significar la inviabilidad de una buena parte de la actividad pesquera, con perniciosas consecuencias sociales, políticas, económicas y ambientales para las comunidades que dependen de ella.

ESTADO ACTUAL DE LA PESCA A NIVEL NACIONAL

En base al último Informe del Estado de situación de las principales pesquerías chilenas elaborado por la SUBPESCA con datos obtenidos en 2014, es posible concluir que cerca del 42% de las

⁴ **FAO, 2014.** Informe sobre el estado mundial de la pesca y la acuicultura, 2014. <http://www.fao.org/3/a-i3720s.pdf>, p. 7, versión: [10.4.2015]

⁵ Ver *Panorama de la Pesca Artesanal* en <http://www.subpesca.cl/institucional/602/w3-article-645.html>, versión: [19.4.2015]

⁶ *Ibid.* p. 7.

⁷ En este sentido, ver **FAO, 2014**, cit. (n. 1), p. 7, en donde se señala que las poblaciones capturadas en niveles insostenibles desde el punto de vista biológico presentan una abundancia inferior al nivel que puede producir el rendimiento máximo sostenible y, por consiguiente, se encuentran sobreexplotadas.

pesquerías a nivel nacional se encuentran sobreexplotadas o agotadas⁸. Dicho estudio verificó que durante el año 2014, de las 38 principales pesquerías o unidades de pesquerías chilenas, actualmente 8 han sido calificadas como sobreexplotadas y otras 8 como agotadas, por lo que, bajo los supuestos establecidos en la Ley General de Pesca y Acuicultura (en adelante LGPA), tales pesquerías deben ser sometidas a un régimen de recuperación⁹. A lo anterior, se agrega que 8 pesquerías se encuentran declaradas en estado de plena explotación y otras 14 han sido asimiladas a dicho régimen; es decir, que ya no hay espacio para aumentar las capturas pues se encuentran al límite de su rendimiento¹⁰. Especialmente en lo que respecta a las pesquerías demersales, la SUBPESCA informó que la estimación de desembarque de recursos demersales a febrero de 2015 consignó 338 mil toneladas, lo que ha significado una variación negativa del 16,3% respecto a igual fecha del año anterior y es también un 39,7% inferior al promedio del quinquenio 2010-2014. Es más, de este total, la actividad extractiva en su conjunto (pesquerías demersales y pelágicas) representó el 48,3% del total; esto significó un retroceso de un 4,7% respecto a su participación a igual mes del 2014¹¹.

*Pesquería de merluza común *Merluccius gayi gayi**

La merluza común *Merluccius gayi gayi* es parte de las pesquerías demersales del centro-sur de Chile, y es extraída tanto por pescadores industriales como artesanales. Históricamente se caracterizó por generar excedentes positivos o beneficios (*revenue*). Actualmente esta pesquería se encuentra declarada en condición de colapsada por SUBPESCA, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° numeral 59) de la LGPA. La pesquería tiene suspendidas la recepción de solicitudes de acceso y el otorgamiento de nuevas autorizaciones de pesca, además de limitarse la inscripción en el Registro de Pesca Artesanal (RPA) en todas sus categorías.

A mediados de la década pasada, esta pesquería comenzó a mostrar signos de decaimiento, los que se agudizan sucesivamente, encontrándose hasta el año 2014 en estado de sobreexplotación con riesgo de colapso en una probabilidad de 95%¹²; lo que se confirma en 2015 al pasar al estado de colapso. La determinación de este estado se encuentra fundada en los antecedentes técnicos considerados en el Informe Técnico R.PESQ N°232/2014 “Cuota Global anual de captura merluza común *Merluccius gayi gayi*, año 2015” y el Informe Técnico N°1/2014 del Comité

⁸ SUBPESCA, 2015. Cit. (n. 2), p.80

⁹ Cfr. Artículo 9°A de la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 20.657.

¹⁰ SUBPESCA, 2015. Cit. (n. 2), p. 7.

¹¹ *Ibid.* p. 1.

¹² De hecho, el Comité Científico Técnico de Recursos Demersales Zona Centro Sur concordó que el recurso en el área de la unidad de pesquería se encuentra sobreexplotado y en riesgo de agotamiento con un nivel de la biomasa desovante de 10% a 15% respecto del nivel virginal, toda vez que el nivel óptimo de biomasa desovante es de 35% respecto del nivel virginal. Por lo que, en el año 2014, a través de Decreto Exento N° 23 de 2014, el Ministerio de Economía fijó 19.000 toneladas como cuota global de captura para ser extraídas en toda el área de la Unidad de Pesquería, esto es, el área marítima comprendida entre la IV región y el paralelo 41° 28.6 Latitud Sur. De tal cuota, la fracción determinada para el sector artesanal ascendió a 7.444 toneladas. Ver SUBPESCA, 2013. *Cuota global anual de captura de merluza común *Merluccius gayi gayi*, año 2014*. Inf. Tec. (R.Pesq.) N° 214/2013, Subsecretaría de Pesca, Valparaíso, p. 3.

Científico Técnico Recursos Demersales Zona Centro Sur (CCT-RDZCS). En la sesión de trabajo del CCT-RDZCS realizada entre los días 17 y 18 de noviembre de 2014, se estableció el marco biológico de referencia, estado y recomendación de rango de Captura Biológica Aceptable (CBA) del recurso en su Unidad de Pesquería¹³. En tal ocasión, el CCT-RDZCS recomendó un rango de CBA que fluctuaba entre las 18.400 y las 23.000 toneladas, expresando que *“es del todo recomendable se establezca una cuota cercana al nivel inferior, en consideración a que los análisis de proyección no consideraron la mortalidad por jibia y el error de implementación (nivel de cumplimiento de la medida)”*¹⁴. Sin embargo, el Ministerio de Economía fijó una cuota global de captura de 23.000 toneladas, como consta en el Decreto Exento N°958 de 2014. De tal cuota, la fracción determinada para el sector artesanal ascendió a 9.028 toneladas, lo que obedece a lo prescrito en el artículo sexto transitorio de la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA), el cual establece el fraccionamiento de la cuota global de captura entre el sector pesquero artesanal e industrial entre los años 2013 y 2032, ambos años inclusive, que considera que el fraccionamiento de la cuota global es 40% para el sector pesquero artesanal y 60% para el sector pesquero industrial.

Evidencia de lo anterior es que en el reciente Informe Sectorial de Pesca y Acuicultura, la SUB-PESCA señaló que el desembarque de merluza común *Merluccius gayi gayi* acumulado a febrero de 2015 correspondió a 2.100 toneladas, lo que representó una caída del 29,7% respecto a igual fecha de 2014. El sector industrial aportó el 55,1% del total con 1.200 toneladas. Por su parte, el sector artesanal registró 963 toneladas, lo que es un 59,4% inferior a lo registrado a febrero de 2014.

No es indiferente que, encontrándose la pesquería en estado de agotamiento o colapsada, la autoridad pesquera haya decidido fijar para el año 2015 una CBA correspondiente a la parte más alta del rango permitido por la recomendación científico-técnica (23.000 toneladas), la que a su vez resultó en una cuota mayor a la fijada para el año 2014 (19.000 toneladas), año en el cual el estado del recurso ya era de sobreexplotación con riesgo de agotamiento. Si bien ello se encuentra dentro del margen de discrecionalidad permitido por la ley, también es cierto que la propia LGPA obliga a la autoridad a adoptar un enfoque precautorio en el manejo pesquero (artículos 1°B y 1°C), el que desde luego podría asumirse en el proceso de fijación de la cuota global de captura. Por otra parte, es difícil desconocer las presiones de carácter social que implican para toda autoridad pesquera la fijación de la cuota global de pesca. Con todo, hubiese sido deseable *“y en este caso un paso importante para instalar la necesidad de la recuperación pesquera”* que la CBA se fijara teniendo presente íntegramente la recomendación científica, atendido el lamentable estado del stock de merluza común.

¹³ SUBPESCA, 2015. Cit (n. 2), p. 21.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 20 en relación con el Informe Técnico CCT-RDZCS N°01/2014.

CAPÍTULO SEGUNDO. La recuperación de pesquerías: marco conceptual y jurídico

PESQUERÍAS SOBREENPLOTADES

Para establecer cuándo efectivamente nos encontramos en la necesidad de un proceso de recuperación se hace necesario establecer en qué estado se encuentra una pesquería y, específicamente, un stock pesquero.

Debemos evidenciar que existen una serie de parámetros para establecer el estado de una pesquería. Aspectos relevantes son, por ejemplo, la evolución del esfuerzo pesquero, la captura por unidad de esfuerzo, el tamaño de los recursos pesqueros y la distribución de tamaños en la captura. Si uno de estos factores declina puede ser una señal que el stock se está reduciendo. El porcentaje de peces en madurez sexual también es importante, dado que ellos determinan el reclutamiento de individuos juveniles al stock. Un stock sólo puede sustentarse si tal reclutamiento logra compensar el número de peces capturados y de los que han muerto por causas naturales (la suma de la mortalidad natural y pesquera).

En general, los científicos distinguen las siguientes categorías para referirse al nivel o grado de explotación de una pesquería: moderadamente explotado, plena explotación, sobreexplotado, agotado y en recuperación. En base a lo prescrito en la LGPA en su artículo 2° N° 59, podemos señalar que un stock es considerado en plena explotación cuando el punto biológico de referencia está en o cerca de su RMS. En otras palabras, se produce plena explotación cuando un stock ha logrado su máximo rendimiento sostenible y un aumento en la captura no es posible. Si en este punto la actividad sobre el recurso se intensifica el stock pasa a la condición de sobreexplotado, en donde continúa decreciendo porque no produce suficiente masa desovante: la pesquería estará sobreexplotada cuando el punto biológico de referencia 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 RMS. En este caso la pesquería no es sustentable en el largo plazo, no hay potencial para un mayor rendimiento y existe el riesgo de agotarse o colapsar. El stock se encontrará agotado o colapsado cuando su biomasa es inferior a la biomasa correspondiente al punto biológico límite que se haya definido para la pesquería, no tiene capacidad de ser sustentable y sus capturas están muy por debajo de su nivel histórico, independientemente del esfuerzo de pesca que se ejerza.

La LGPA prevé las consecuencias para los casos de sobreexplotación y colapso. Su artículo 9ºA señala que *“En los casos en que una pesquería, de conformidad con los puntos biológicos de referencia determinados, se encuentre en estado de sobreexplotación o agotada, se deberá establecer dentro del plan de manejo, previo acuerdo del Comité de Manejo, un programa de recuperación ()”*. De esta forma, cuando un stock se encuentra en la categoría de sobreexplotado o colapsado, existe una obligación legal, cuyo destinatario es la autoridad regulatoria pesquera (en este caso, SUBPESCA), de establecer planes de recuperación para la pesquería correspondiente, que contemplarán las medidas de manejo y otros mecanismos idóneos para lograr volver a una condición sustentable de la pesquería.

En el presente informe, y a partir de lo dispuesto en el artículo 9ºA de la LGPA, entenderemos por plan o programa de recuperación de pesquerías aquella medida de administración que se encuentra contenida en un plan de manejo de una pesquería que se encuentra en estado de

sobreexplotación o agotada. Este programa tendrá por objetivo principal propender a la recuperación de la pesquería en el largo plazo, teniendo en consideración los efectos económicos y sociales de las medidas a implementar. Para lo anterior, el plan deberá establecer un sistema de evaluación de cumplimiento de las metas y objetivos, examinando la eficacia de las medidas de administración y conservación, del sistema de control y de la investigación científica desarrollada en la pesquería en cuestión.

PRINCIPIOS EN LA RECUPERACIÓN DE LAS PESQUERÍAS

Para construir un marco conceptual que sirva de fundamento para el diseño e implementación de planes y programas de recuperación idóneos se reconocen ciertos principios basales. En primer lugar, se señala que los planes de recuperación deberían aplicarse en forma excepcional, toda vez que por principio las pesquerías deben ser manejadas en forma sustentable y responsable. En segundo término, debería asumirse una implementación integral de tales planes, aplicando un enfoque ecosistémico que reconozca los aspectos sociales, biológicos, ambientales y económicos involucrados, e incorpore explícitamente los riesgos e incertidumbres aparejados. Finalmente, los planes deberían enfocarse en restaurar una pesquería sustentable con el potencial suficiente para generar ganancias y trabajo, considerando acuciosamente los costos y beneficios asociados.

ENFOQUES ESTRATÉGICOS PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS PESQUERÍAS

Para poder lograr una recuperación exitosa de los recursos pesqueros sobreexplotados o colapsados es preciso contar con una estrategia integral que considere todos los aspectos mencionados. Una manera de abordar la recuperación de las pesquerías sobreexplotadas o colapsadas ha sido cerrarlas completamente. Un segundo tipo de estrategia de recuperación de un stock sobreexplotado ha sido enfocarla en la reducción de la mortalidad por pesca a un nivel igual o menor al de su rendimiento óptimo. Existen, desde luego, variables y matices entre ambas formas. Sea cual sea la estrategia elegida, cuando un stock ha sido declarado en estado de sobreexplotación o colapso, debería transcurrir un tiempo breve para diseñar, adoptar e implementar un plan de recuperación.

De esta manera, un programa de recuperación debería siempre comenzar con una evaluación del estado de la pesquería, incluyendo factores biológicos, ambientales y socioeconómicos. Posteriormente, es necesario establecer metas de recuperación factibles decidiendo los mecanismos para alcanzarlas, monitoreando el proceso y asegurando la sustentabilidad a largo plazo de la pesquería, una vez recuperada.

MARCO REGULATORIO E INSTITUCIONAL EN CHILE PARA LA RECUPERACIÓN DE PESQUERÍAS: ANTECEDENTES GENERALES

La ausencia histórica de criterios o puntos de referencia que ayuden a determinar sobre bases ciertas y objetivas el estado de los recursos pesqueros y el subsiguiente control de las capturas se encuentra entre las principales razones por las cuales en muchos casos no ha sido posible obtener una explotación sustentable de los recursos pesqueros en nuestro país. Esta situación ofreció, durante mucho tiempo, un amplio margen para que surgieran visiones discordantes sobre el estado de los recursos, lo que ha dificultado el proceso de asesoría científica y las decisiones de

cuotas de captura basadas en capturas biológicamente aceptables.

Debido a lo anterior, las recientes modificaciones a la LGPA en materia de manejo pesquero reconocieron dichas falencias, buscando el fortalecimiento del sistema de manejo pesquero en el contexto de la sustentabilidad de los recursos. Concretamente, la ley 20.657 potenció y reconoció los dos principales instrumentos tendientes a propender la sustentabilidad de los stocks: el plan de manejo y los programas de recuperación.

LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA (LGPA)

La LGPA, incluyendo las recientes modificaciones introducidas por la ley 20.657, es el texto normativo nacional más importante en materia de recursos pesqueros y en general dispone el marco regulatorio del sector pesquero en Chile.

Dicha normativa reconoce expresamente dos conceptos que están en la base de la sustentabilidad de los recursos marinos: el principio precautorio y el enfoque ecosistémico. Para cumplir con tales objetivos inspiradores del manejo pesquero, la LGPA ordena tener en consideración una serie de directrices que se condicen con los lineamientos internacionales -y que son comunes en las legislaciones comparadas- al momento de adoptar las medidas de conservación y administración, así como al interpretar y aplicar dicho cuerpo normativo.

PLAN DE MANEJO COMO MARCO PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS PESQUERÍAS

La LGPA consagra al plan de manejo como la figura central en administración y manejo de las pesquerías que tengan su acceso cerrado, así como las pesquerías declaradas en régimen de recuperación y desarrollo incipiente. Si bien la figura del plan de manejo ya existía en la LGPA antes de las modificaciones de la ley 20.657, es con esta última enmienda que el instrumento es potenciado como un pilar fundamental de la autoridad pesquera nacional.

El órgano encargado de establecer el plan de manejo es la SUBPESCA, autoridad centralizada dependiente del Ministerio de Economía. Para ello debe constituir un Comité de Manejo, el que tendrá como misión la elaboración de la propuesta, implementación, evaluación y adecuación, si correspondiere, del plan de manejo. Fundamental resulta la intervención que tiene el Comité Científico Técnico (CCT) correspondiente, que deberá ser consultado de la propuesta de plan de manejo, teniendo un plazo de dos meses para pronunciarse al respecto. Finalmente, es la SUBPESCA la que cuenta con la facultad de aprobación del plan.

PROGRAMA DE RECUPERACIÓN

En los casos en que una pesquería, de conformidad con los puntos biológicos de referencia determinados por el CCT, se encuentre en estado de sobreexplotación o agotada, la LGPA ha dispuesto que se deberá establecer dentro del plan de manejo, y previo acuerdo del Comité de Manejo, un programa de recuperación. El contenido mínimo de tal programa está establecido expresamente en el artículo 9°A de la LGPA, y –como se explica en el presente informe– es principalmente sobre dicha norma que se articulará la construcción e implementación de la recuperación de pesquerías.

CAPÍTULO TERCERO

Análisis comparado de programas de recuperación pesquera

En este capítulo se desarrolla el análisis comparado de los sistemas de manejo pesquero de Estados Unidos, Unión Europea, Nueva Zelanda, Australia y Namibia, con especial énfasis en los programas de recuperación implementados por cada uno de ellos.

Las razones por las cuales se seleccionaron tales países, además de la Unión Europea, se aprecian en cada caso y, en general, obedecen a la necesidad de analizar determinados aspectos sustantivos para el diseño, la implementación y el cumplimiento de un programa de recuperación de los recursos en estado de sobreexplotación o colapso. En los casos elegidos fue posible contar con información accesible que permitió comparar experiencias. Se trata, además, de países con destacada tradición pesquera, sea en el ámbito industrial o artesanal, o en el ámbito del manejo pesquero y del control y fiscalización de las medidas respectivas. Para cada caso analizado se destacan los aspectos que se consideraron relevantes, útiles o que ameritan observación como posibles antecedentes para futuras experiencias de recuperación de pesquerías y específicamente en el caso de la merluza común *Merluccius gayi gayi* en Chile.

CAPÍTULO CUARTO

Propuestas para el diseño e implementación de planes de recuperación en Chile

El último capítulo del presente estudio tiene por objeto proponer ciertos estándares y buenas prácticas para el diseño e implementación de estrategias a largo plazo de los planes de recuperación en las pesquerías sobreexplotadas chilenas, sobre la base de las experiencias comparadas previamente analizadas.

En este sentido, las recomendaciones que este estudio propone se resumen de la siguiente manera:

BALANCE ENTRE UN ENFOQUE PRESCRIPTIVO Y UN ENFOQUE FLEXIBLE DEL MARCO REGULATORIO DE LA RECUPERACIÓN PESQUERA

El presente estudio ha podido apreciar que un enfoque prescriptivo de la recuperación pesquera –como es el caso de Estados Unidos– al basarse, principalmente, en parámetros estrictos de recuperación, beneficia una posible reacción más inmediata si es que los stocks llegan a estar colapsados, proveyendo de una clara visión de cada una de las etapas involucradas en la formulación del plan, las metas de recuperación requeridas y cómo orientar el progreso hacia las metas planteadas. Sin embargo, por definición este enfoque deja muy poco espacio para la flexibilidad y la innovación, lo cual sí se ha visto desarrollado en el sistema implementado, por ejemplo, en Nueva Zelanda. La legislación neozelandesa tiene la habilidad de ajustar el periodo de recuperación de acuerdo con una amplia gama de metas, incluyendo objetivos socioeconómicos, lo que permite aumentar el valor neto presente de las capturas comerciales.

Considerando ambas experiencias estimamos recomendable tener presente que la recuperación es más efectiva cuando el plan o programa es parte de un marco regulatorio prescriptivo que

se inicia automáticamente a fin de alcanzar límites de referencia preestablecidos en un periodo de tiempo determinado, permitiendo el establecimiento de acciones tempranas y fuertes que tienen un efecto económico a largo plazo en beneficio de la recuperación de las pesquerías. Lo anterior sin dejar de tomar en consideración los avances o retrocesos al corto y mediano plazo, ante los cuales el plan o programa debe implementar medidas flexibles e innovadoras que promuevan concretamente a la recuperación.

NECESIDAD DE COHERENCIA ENTRE LOS MANDATOS LEGISLATIVOS Y LAS POLÍTICAS QUE LOS IMPLEMENTAN

Entre los diferentes sistemas estudiados, se pudo constatar que tanto el nivel y la extensión de las políticas y directrices de apoyo a la legislación que regula la recuperación pesquera, como su diseño e implementación, varían considerablemente.

Por ello este informe recomienda que cada uno de los mecanismos de apoyo debe proveer un alto grado de coherencia para el desarrollo de los planes, fortaleciendo la transparencia necesaria para su implementación, de tal forma de lograr la participación activa de todos los intervinientes en el proceso de recuperación pesquera.

INVOLUCRAMIENTO ACTIVO DE TODOS LOS INTERVINIENTES EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN

En la mayoría de los sistemas estudiados la inclusión de administradores, agentes, científicos, pescadores y miembros de organizaciones no gubernamentales, entre otros, resultó ser esencial durante todo el proceso creación, desarrollo, implementación y control de los programas de recuperación para lograr su éxito.

Ante esto, se recomienda establecer expresamente el rol de cada uno de los intervinientes, de tal manera que la participación conlleve a proponer opciones y escenarios factibles de ser evaluados.

MODELO DE BUENAS PRÁCTICAS PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PLANES DE MANEJO Y SUS RESPECTIVOS PROGRAMAS DE RECUPERACIÓN

Como se hizo mención en el capítulo segundo, entre los principios basales sobre los cuales se debe estructurar un adecuado programa de recuperación se encuentra la buena gobernanza, como elemento clave para asegurar el éxito en esta materia. Este principio conlleva inclusividad, empoderamiento, transparencia, flexibilidad y el conocimiento previo de las reglas y procesos del manejo pesquero.

Dentro de este marco y con el fin de obtener un modelo que proporcione buenas prácticas en el diseño e implementación de los planes de manejo en general, y de los programas de recuperación en particular, este estudio propone una serie de reglas o directrices específicas, entre las que encontramos:

1. Definir expresamente los objetivos

Las metas, las reglas de control de captura y los indicadores de evaluación deben ser claramente articulados y medibles.

2. Estimar un plazo de recuperación

El plazo original y los resultados del monitoreo deben ser proporcionados a los intervinientes durante todo el proceso de recuperación.

3. Analizar exhaustivamente la pesquería en recuperación

Se debe conocer previamente las características de la pesquería, considerar la composición de la flota, la biología del recurso y los ecosistemas asociados, y si el recurso es manejado a nivel local, nacional, regional o multilateral, entre otras variables.

4. Evitar riesgos e incertidumbres

Debe existir un conocimiento previo y comprensivo de las condiciones biológicas, ambientales, sociales y económicas de la pesquería en recuperación. Se debe interrelacionar la actividad pesquera con el stock de peces, los regímenes de manejo y los principios de gobernanza.

5. Fijar costos y beneficios totales

Deben ser considerados todos los gastos, costos y beneficios que conlleva el diseño, implementación y control de la recuperación.

6. Establecer un sistema de monitoreo, control y vigilancia

Para ser efectivo operacionalmente este sistema debe ser diseñado e implementado en forma adecuada, tomando en consideración todas las características de la pesquerías, sin que ello implique una difícil administración o una aplicación más costosa.

7. Considerar el ritmo del proceso de recuperación

Se debe analizar caso a caso el desarrollo de la recuperación. Una implementación gradual de un plan o programa de recuperación puede conllevar mejores resultados a largo plazo, ya que tenderá a contar con una mayor aceptación social, previniendo abruptos daños económicos y sociales. Tal gradualidad debe ser balanceada con la posibilidad de un daño potencial e irreversible del stock, en donde puede ser necesaria una implementación inmediata de medidas más estrictas y severas.

8. Conservar y mejorar el ambiente y hábitat

Se trata de propósitos relevantes en el diseño de los planes o programas de recuperación, considerando las características tanto de la propia pesquería en recuperación, como de su ecosistema. En este sentido, se debe incluir medidas que reduzcan al máximo posible el descarte, la pesca incidental, así como los efectos en el fondo marino de cierto tipo de actividades de pesca o artes de pesca.

9. Fijar reglas de extracción

Estas reglas deben permitir discutir y acordar acciones predeterminadas en el manejo pesquero, relacionando niveles recomendables de captura de acuerdo a la diferencia entre el tamaño actual del stock, su estructura y las metas planteadas en el plan o programa de recuperación.

10. Participación de los intervinientes

Durante todo el proceso de recuperación se debe considerar la participación de todos los

actores que han intervenido en él. De esta manera, se propenderá a un desarrollo claro y transparente de las políticas de recuperación, contando con grados de previsibilidad del proceso y de los cambios esperables.

11. Rol de la ciudadanía

Se debe poner en conocimiento del público en general el desarrollo y avances de la recuperación, informando periódicamente de los resultados de su implementación.

12. Manejo post-recuperación

Una pesquería solo será completamente recuperada si cuenta con un plan de manejo post-recuperación, el cual debe asegurar la sustentabilidad del recurso y prevenir procesos de sobreexplotación.

PROPUESTA DE PLAN DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE PLANES DE MANEJO Y SUS RESPECTIVOS PROGRAMAS DE RECUPERACIÓN

A fin de potenciar el éxito de las estrategias de recuperación se propone un esquema para evaluar los planes de recuperación.

Como ya se ha señalado, la recuperación resulta ser más efectiva si es parte de un mandato legal, ya que cuando el plan o programa es parte de un marco regulatorio prescriptivo que se inicia automáticamente a fin de alcanzar límites de referencia preestablecidos en un periodo de tiempo determinado, permite el establecimiento de acciones tempranas y fuertes que tienen un efecto económico a largo plazo en beneficio de la recuperación de las pesquerías.

Frente a lo anterior y para que una recuperación sea exitosa, se recomienda -entre otras cosas- que las reducciones del esfuerzo pesquero sean establecidas por medio de la regulación de los días en el mar, el decomiso o un esquema de control de captura y desembarque.