



RESEÑA LEGISLATIVA

ISSN 0717-0416

Nº 1346

24 de Agosto de 2018

LEY DE PESCA ("CORTA")

BOLETÍN 11704-21

RESEÑA LEGISLATIVA es una publicación de
LIBERTAD Y DESARROLLO
DIRECTOR RESPONSABLE: Luis Larraín A.
EDITOR: Pablo Kangiser G.
DIRECCIÓN: Alcántara 498, Las Condes, Santiago,
Chile.



RESEÑA LEGISLATIVA

Nº 1346

24 DE AGOSTO DE 2018

ÍNDICE

LEY DE PESCA (“CORTA”)

BOLETÍN 11704-21

OPINIÓN EJECUTIVA	4
CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY	5
COMENTARIOS DE MÉRITO EN GENERAL	7
TEXTO DEL PROYECTO DE LEY.....	14
DISPOSICIONES TRANSITORIAS.....	20

LEY DE PESCA ("CORTA")

DESCRIPCIÓN BOLETÍN 11704-21


REFERENCIA	Modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura, en lo relativo a las licencias transables de pesca e incorpora normas para prevenir la pesca ilegal
INICIATIVA	Mensaje presidencial
ORIGEN	Senado
MINISTERIOS	De Hacienda y De Economía, Fomento y Turismo
INGRESO	4 de mayo de 2018
ARTICULADO	Artículo único permanente y dos artículos transitorios; el artículo único se refiere a los siguientes preceptos de la Ley de Pesca: artículos 2° N°64; 19; 25; 26 A; 26 B; 27; 28; 28 B; 29; 43 bis y 143

OPINIÓN EJECUTIVA DE LYD

La denominada Ley Corta de Pesca aborda únicamente dos temas: el reemplazo del actual sistema de asignación de licencias transables de pesca aplicable al sector pesquero industrial por un sistema de subastas y la incorporación de normas que permitan combatir más duramente la pesca ilegal.

El reemplazo del actual sistema de asignación de licencias de pesca para el sector industrial por uno de subastas genera bastante preocupación. Al respecto, cabe recordar que la propuesta de licitaciones ya ha sido objeto de un arduo debate, y la evidencia ha demostrado que no existen razones relacionadas con la promoción de la libre competencia ni de eficiencia para establecer un sistema de licitaciones. En efecto, los escasos ejemplos de subastas en el sector pesquero no han tenido buenos resultados en términos de introducir nuevos actores al mercado. Por otro lado, un mecanismo de licitaciones importa un deterioro de la calidad de los derechos de explotación que tiende a afectar las decisiones de inversión y de manejo sustentable del recurso pesquero.

Ahora bien, sin perjuicio del análisis de las posibles ventajas o desventajas que podrían estar aparejadas a un sistema de asignación de licencias transables de pesca para el sector pesquero industrial vía subasta, lo cierto es que la modificación propuesta afecta gravemente los derechos ya adquiridos por los actuales actores, por cuanto la nueva propuesta sugiere que las nuevas licencias se subasten al término de la vigencia de las licencias ya otorgadas- es decir, a 20 años desde que éstas se asignaron,- en circunstancias que lo que se otorgó a los titulares de autorizaciones de pesca fueron licencias transables de pesca a 20 años renovables. Por lo demás, el proyecto no admite posibilidad de renovación.

En lo que respecta a las propuestas sugeridas para el combate de la pesca ilegal, no documentada ni reglamentada (Pesca INDNR), es valorable que se establezca como un deber del Estado el de prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, de tal forma que sea uno de los principios rectores de la administración pesquera y que se establezcan ciertas medidas para desincentivar esta práctica ilícita. Sin embargo, atendidos los altos niveles que ha alcanzado la pesca ilegal en Chile, las medidas sugeridas en el proyecto podrían tornarse insuficientes, mientras no se incrementen los esfuerzos por mejorar los sistemas de fiscalización y se dé prioridad a la aplicación efectiva de sanciones que combatan la Pesca INDNR 

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley denominado “Ley Corta de Pesca”, introduce modificaciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA), en lo que respecta al sistema de otorgamiento de las licencias transables de pesca para el sector industrial, y a la prevención y combate de la pesca ilegal.

En cuanto a las modificaciones introducidas al sistema de otorgamiento de licencias transables de pesca:

- Se reemplaza el sistema actual de asignación de licencias transables de pesca establecidas para el régimen de acceso a la actividad pesquera industrial por un sistema de subastas. Las nuevas licencias transables de pesca no tendrán indicación de clase ya que se originarán en su totalidad en subastas. Se otorgarán por una duración de 20 años, sin renovación. En razón de lo anterior, se elimina la regulación del procedimiento y requisitos de renovación contemplado para las licencias transables de pesca clase A.
- Se regulan los contenidos mínimos que tendrá el Reglamento que regule las subastas, estableciendo que tanto éste como las bases respectivas deberán velar por un sistema transparente y público de asignación, que permita el acceso de nuevos actores y/o la expansión de los de menor tamaño; evite la concentración del mercado y promueva la libre competencia entre los interesados.
- Se consagra expresamente la caducidad por no pago de la cuota anual correspondiente a la subasta.
- En las normas transitorias, se regula que al término de la vigencia original de las licencias transables de pesca clase A ya otorgadas, se realizarán subastas de conformidad al procedimiento contemplado en el proyecto de ley, eliminándose de tal forma la posibilidad de renovación.
- Por último, y con la finalidad de que en el período previo a la aplicación en régimen de las modificaciones contenidas en el proyecto se realicen las subastas originalmente comprendidas en la actual legislación, se mantiene vigente la aplicación de las normas pertinentes a este respecto.

En lo que respecta a las modificaciones introducidas en materia de pesca ilegal:

- Se propone reconocer expresamente como obligación del Estado la de prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, de tal forma que sea uno de los principios rectores de la administración pesquera, dando asimismo rango legal al Plan Nacional para prevenir y eliminar dicha pesca.
- Se incorpora como causal de rechazo ante una solicitud de autorización de pesca, la circunstancia de encontrarse en listas de pesca ilegal.
- Se establece además la prohibición de sustituir una nave por otra que se encuentre en listas de pesca ilegal; y, la prohibición de inscribir embarcaciones que estén en listas de pesca ilegal, en el Registro de Naves ■■■■

IV. COMENTARIOS DE MÉRITO EN GENERAL

CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR PESQUERO EN CHILE

Chile es uno de los diez principales exportadores de productos pesqueros a nivel mundial, según lo ha indicado la FAO.¹ Las exportaciones pesqueras y acuícolas acumuladas a abril del año 2018 suman una valoración total de US\$ 2.389,3 millones, ello significa un aumento de un 8,9% respecto al acumulado al mes de abril de 2017. Esta cifra es, además, superior al promedio del quinquenio 2013-2017, en un 24,7%.² En términos del valor de las exportaciones pesqueras y acuícolas en 2017, los principales mercados de destino fueron USA (30%), Japón (18%) y Brasil (10%).

El desembarque total del sector pesquero extractivo (sin el sector acuícola) para el año 2017 fue de 2.2 millones de toneladas, de las cuales 0.9 millones de toneladas (41%) corresponden al sector pesquero industrial y 1.3 millones de toneladas (59%) al sector artesanal³. Este desembarque total resultó un 7% más bajo que el promedio del quinquenio 2012-2016, pero mostró un repunte de 20% superior al año 2016.

En términos de valor, el desembarque total del sector extractivo en 2017 fue de US\$ 951 millones

de dólares, el cual fue 1% más bajo que el promedio del quinquenio 2012-2016, y 3% inferior al del año 2016.⁴ Con ello, el valor total de desembarques del sector extractivo representó un 0,34% del PIB en 2017.

LEY CORTA DE PESCA

El Gobierno ha sido enfático en señalar que las modificaciones a la Ley General de Pesca será en dos tiempos: una Ley Corta de Pesca, que es el proyecto ya ingresado y objeto de análisis, y una Ley “larga” de Pesca, para una etapa posterior, que se hará cargo de una revisión integral de la actual legislación y consolidará un marco regulatorio e institucional que asegure la sustentabilidad de la actividad pesquera.

Es bajo este prisma que debe analizarse la Ley Corta de Pesca, pues ella no pretende hacerse cargo de todas las problemáticas y eventuales deficiencias de la actual legislación,- que serán probablemente materia de la Ley Larga-, sino que tiene dos objetivos claros: por una parte, reemplazar la asignación de licencias transables de pesca establecidas para el sector industrial por un sistema de subastas; y por otra, incorporar normas que contribuyan a combatir duramente la pesca ilegal.

1 FAO. 2016. El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016. Contribución a la seguridad alimentaria y la nutrición para todos. Roma. Pág.65.

2 Informe Sectorial de Pesca y Acuicultura de Subpesca. Junio 2018. p.7.

3 De acuerdo a la información publicada en los Anuarios Estadísticos del Servicio Nacional de Pesca (provisoria para 2017), disponible en www.sernapesca.cl

4 Utilizando el Valor de Sanción (primera transacción) correspondiente a diciembre de cada año, de acuerdo a los decretos del Ministerio de Economía y un valor del dólar de \$650.

Teniendo en cuenta lo anterior, analizaremos el mérito y conveniencia de las modificaciones propuestas.

A. MODIFICACIONES SUGERIDAS AL SISTEMA DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS TRANSABLES DE PESCA

1. Antecedentes Generales⁵

Durante la década de los 70, la actividad pesquera industrial operaba en base a un sistema de libre acceso y sólo era necesario contar con una autorización de pesca para la nave, que era otorgada por “tiempo indefinido”. A mediados de los 80, aumenta la presión sobre algunos recursos pesqueros por lo que la Subsecretaría de Pesca (Subpesca) limita el acceso a las pesquerías y no otorga nuevas autorizaciones de pesca.

A inicios de los 90, se aprueba la Ley 18.892 que define tres categorías para las pesquerías según su estado de desarrollo: plena explotación, desarrollo incipiente o en recuperación. Si el estado era plena explotación, aquí clasificaban la mayoría de las pesquerías comercialmente importantes, sólo podían operar los armadores que ya contaban con una autorización de pesca e inscripción en los registros pesqueros. En pesquerías en estado en desarrollo incipiente o en recuperación, en cambio, se otorgaban Permisos Extraordinarios de Pesca (PEP) sobre el 100 por ciento de las cuotas, las que

eran plenamente transferibles y de 10 años de duración.

Durante la década de los 90, se gatilló lo que se denominó como “carrera olímpica”, esto es, que cada armador intentaba capturar el máximo posible antes que lo hiciera su vecino, lo que generó muchas ineficiencias. El mal desempeño económico de las pesquerías en carrera olímpica generaba presiones continuas sobre el recurso y contribuyó a la sobreexplotación de los recursos pesqueros.

Para revertir dicha situación, a fines de los 90, se impulsó un cambio regulatorio muy relevante para adoptar Cuotas Individuales Transferibles (CIT) similares a las existentes en Islandia y Nueva Zelanda, países pesqueros al igual que Chile. Su principal ventaja era darle mayor estabilidad al sector pesquero y evitar las consecuencias económicas negativas mencionadas anteriormente.

En el año 2001, después de mucho debate, se instauraron entonces los Límites Máximos de Captura por Armador (LMCA) vinculados a la nave y de diez años de duración (Ley 19.713). Los LMCA correspondían a un determinado porcentaje de la fracción industrial de la cuota global de captura que se asignaron a base de los desembarques históricos y capacidad de bodega. Los LMCA eran transferibles junto con la nave y la autorización de pesca respectiva, por tanto, no eran divisibles.

Es así como en diciembre del año 2011, dado que se acercaba el término de la vigencia de la Ley de LMCA, el Ejecutivo ingresó un proyecto de ley para modificar la LGPA en materias de sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal, regulación

⁵ Véase serie informe económico (Octubre 2015 252|ISSN 0717 – 1536.). Ley de Pesca N° 20.657 y misceláneas: Avances y Desafíos en su Implementación, de Mónica Ríos Brehm.

de la investigación y fiscalización, la que fue aprobada a fines de 2012 tras un año de ardua discusión y negociación (Ley N°20.657).

2. Derechos de Pesca Industriales en la actual LGPA

La asignación de derechos de pesca industriales fue uno de los temas complejos de resolver en la tramitación de la Ley N°20.657. El debate fue no sólo acerca de la duración de las licencias transables de pesca – las continuadoras de los LMC – sino también sobre el porcentaje a subastar.⁶

Pues bien, tras la aprobación y publicación de dicha ley, la actividad pesquera actualmente se desarrolla bajo un régimen de licencias de pesca de largo plazo, que reconoce los derechos históricos, pero incorpora a su vez, el mecanismo de licitaciones para una parte de la cuota pesquera industrial.

En efecto, la LGPA vigente contempla licencias transables de pesca (LTP), que se dividen en dos clases: LTP clase A y LTP clase B.

- Las LTP clase A son las continuadoras de las LMCA y se asignan por criterio histórico como porcentaje de la cuota

industrial. Tienen una duración de 20 años, renovables en la medida que no se incurra en alguna de las causales de no renovación o caducidad (que incluye aspectos ambientales, pesqueros y laborales). Dichas LTP son además plenamente transferibles, se otorgan en forma separada de la nave, son divisibles y susceptibles de todo negocio jurídico, lo que profundiza el mercado secundario de estas licencias, favoreciendo la asignación eficiente de los recursos.

- Las LTP clase B resultan de la subasta de un porcentaje máximo de 15% de las LTP clase A, que se gatillan a razón de 5% cuando la pesquería se encuentra a un 90%, 95% y 100% del rendimiento máximo sostenible (RMS)⁷. Su duración es de 20 años, sin renovación.

De este modo, con la nueva ley, se transitó desde una regulación transitoria de diez años –Ley N° 19.713– a una regulación que establece derecho de propiedad de veinte años con posibilidad de renovación.

3. Sobre el sistema propuesto de subastas para el otorgamiento de licencias de pesca.⁸

La Ley Corta propone entonces modificar el actual sistema de asignación de licencias de pesca para el sector industrial por uno de subastas, ello con el objeto de permitir la

⁶ “La discusión se inició tempranamente debido al requerimiento presentado por la empresa noruega Lota Protein ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), en marzo de 2010. La empresa solicitaba que el Subsecretario de Pesca aplicara el artículo 27 y subastara el 50% de la cuota global de captura. El TDLC lo declaró inadmisibles, sin embargo, decidió entrar en el fondo del asunto. Así, en enero de 2011, recomendó que la nueva regulación contemplara cuotas individuales de pesca para el sector industrial, plenamente transferibles, divisibles, indefinidas y separadas de la nave, lo que fue incorporado íntegramente en el proyecto de ley. Además, recomendó que ojalá se aplicaran también las CIT para el sector artesanal (TDLC, 2011). Esto último no se incluyó porque el Ejecutivo lo consideró “políticamente inviable.” (Serie informe económico -Octubre 2015 252ISSN 0717 – 1536- “Ley de Pesca N° 20.657 y misceláneas: Avances y Desafíos en su Implementación”, de Mónica Ríos Brehm, p.21).

⁷ La LGPA define “Rendimiento máximo sostenible”, 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.

⁸ Ver Serie Informe Económico N°228. “Nueva Ley de Pesca: Mejores Reglas, Ganancias de Pescadores”, de Susana Jiménez (Enero 2013).

entrada de nuevos actores. Sin embargo, cabe recordar que la propuesta de licitaciones ya ha sido arduamente debatida con anterioridad. En efecto, durante la tramitación de la Ley N°20.657 este tema se discutió bastante y se llegó precisamente a la conclusión de que no era conveniente adoptar un sistema de licitaciones.

Pues bien, existen muchas razones que plantean serias dudas acerca de la conveniencia de adoptar un sistema de licitaciones para las cuotas de pesca industriales, tal como lo propone el proyecto.

En primer lugar, tomando como referencia la experiencia internacional, son muy pocos los países que han adoptado un sistema de subastas para la asignación de cuotas pesqueras, y al mismo tiempo, han sido experiencias poco exitosas. Ejemplos de estos son Rusia y Estonia, los cuales el año 2000 adoptaron un sistema de subastas con el objeto de recaudar más recursos para el Estado, pero poco años más tarde tuvieron que abandonar dichos sistemas precisamente por los malos resultados económicos de las compañías pesqueras y al aumento de la pesca ilegal.

Asimismo, en Chile, hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N°20.657, fueron muy excepcionales los casos de subasta- para pesquerías más pequeñas como el bacalao de profundidad, *orange roughy*, langostino amarillo y langostino colorado-, y sus resultados demostraron altos niveles de concentración. Del mismo modo, con posterioridad a la Ley N°20.657, los resultados de las subastas que permite la actual LGPA han reflejado los mismos resultados: un sistema de licitaciones no contribuye necesariamente a la entrada de nuevos actores. Ello, por cuanto es difícil

que varíe la composición de actores que hoy operan en el mercado. Estos actores han realizado inversiones en capital específico, las cuales por su carácter de costo hundido (en caso de salir del mercado) hacen que los actores tengan una mayor disposición a pagar por las licencias subastadas que los posibles nuevos actores que ingresan al sistema. De esta manera, no es claro que las subastas disminuyan la concentración del mercado.

En segundo lugar, no existen razones de libre competencia ni de eficiencia para establecer un sistema de licitaciones. En efecto, así lo reveló el Informe “Cuotas de Pesca y Libre Competencia”, realizado por Juan Pablo Montero (2010) y presentado ante el Tribunal de Defensa de Libre Competencia, donde se concluyó que existe competencia tanto en el mercado de cuotas de pesca, como en el mercado del producto final, y que no se presentan problemas en materia de eficiencia asignativa ni productiva. En dicho informe, Montero concluye que: “(...) desde el punto de vista de libre competencia no hace diferencia si la asignación de las cuotas individuales se realiza en base a capturas históricas o vía subasta. La ventaja inicial que consigue una subasta desaparece rápidamente: uno, porque los costos relativos de las empresas cambian y se requiere de nuevas transacciones, o dos, porque aun si los costos relativos no cambian, la libre transferibilidad permite acercarse al resultado de la subasta, si es eficiente, desde cualquier asignación inicial. Por lo mismo, el uso de subastas responde casi exclusivamente a motivos de recaudación y de distribución y ésta es una discusión de economía política que se aleja de los temas de libre competencia de este estudio”⁹.

9 Montero, Juan Pablo. “Cuotas de Pesca y Libre Competencia: Consideraciones

En otros términos, indica Montero que la asignación eficiente en el tiempo se logra con un sistema de cuotas individuales fácilmente transferibles, de tal manera que la ventaja inicial que podría conseguir un sistema de subasta desaparece rápidamente¹⁰.

En tercer lugar, el mecanismo de licitaciones resulta además bastante sorpresivo, toda vez que en Chile nunca se han licitado actividades que se encuentran en funcionamiento y que han sido desarrolladas por privados.

Por otro lado, el sistema de subastas podría traer aparejados riesgos adicionales, como expone Susana Jiménez. “El principal es que un mecanismo de licitaciones importa un deterioro de la calidad de los derechos de explotación que tiende a afectar las decisiones de inversión y de manejo sustentable del recurso pesquero. En efecto, el desarrollo sustentable de las pesquerías y la conservación del recurso solo es posible cuando existe un horizonte de participación y planificación de largo plazo. Un sistema de licitaciones transforma la actividad en un negocio de riesgo y de horizonte acotado, que afecta a la actividad pesquera, a las industrias conexas y a los trabajadores”¹¹.

para la Nueva Ley de Pesca”, Estudios Públicos, 127 (invierno 2012), p. 48-49.

10 “Tal como muestran todas las experiencias con cuotas individuales transferibles tanto en Chile como en el mundo, para lograr eficiencia en la asignación de los recursos no basta con que la asignación inicial sea eficiente sino que se requiere que las empresas tengan suficiente flexibilidad para ajustarse en el tiempo a cambios en costos relativos. Y esto se logra con un sistema de cuotas individuales que sean fácilmente transferibles ex post, es decir, después de la asignación inicial. Por lo mismo, la ventaja inicial que consigue una subasta desaparece rápidamente: uno, porque los costos relativos de las empresas cambian y se requiere de nuevas transacciones, o dos, porque aun si los costos relativos no cambian, la transferibilidad permite acercarse al resultado de la subasta, si es eficiente, desde cualquier asignación inicial.” (Montero, Juan Pablo, ob. cit., p.43)

11 Serie Informe Económico N°228. “Nueva Ley de Pesca: Mejores Reglas, Ganancias de Pescadores”, de Susana Jiménez (Enero 2013), p.16.

A mayor abundamiento, el economista Alejandro Fernández, refiriéndose al sistema de subastas sugerido en la Ley Corta versus un sistema de asignación histórico, expuso que: “La existencia de derechos de propiedad claros, seguros y permanentes, asignados por criterios históricos, permite aumentar los incentivos para la innovación y la inversión y posibilita aumentar las rentas por tres vías: 1) Genera mayores retornos privados por mejor información sobre la pesquería, la inversión en capital humano y físico, esfuerzos de marketing e inversión para mejorar la biomasa. 2) Reduce el costo del capital por la existencia de derechos de pesca seguros y la posibilidad de retener las rentas para reinversión en una actividad riesgosa. 3) Genera incentivos para el manejo colectivo de la pesquería y reducir costos, desarrollar productos, invertir en tecnología y, así, aumentar el valor de la cuota”¹².

Además, no resulta razonable que a pocos años de la implementación de la Ley 20.657, ya se quiera modificar el sistema de asignación de las cuotas pesqueras para el sector industrial. No ha transcurrido un tiempo suficiente para poder evaluar los beneficios y deficiencias del sistema de asignación actual. Por lo demás, las modificaciones constantes al sistema de asignaciones genera incertidumbre en el sector pesquero, lo que puede traer aparejado precisamente una baja significativa de inversión en el sector.

Por último, y sin perjuicio de las posibles desventajas y dudas que podría generar la adopción de un sistema de licitaciones, en cualquier caso el sistema de subastas tal

12 Columna de Alejandro Fernández, titulada “Ley “corta” de Pesca: Un proyecto deficiente”, publicada en Diario El Mercurio el 10 de agosto de 2018. (<http://www.elmercurio.com/blogs/2018/08/10/62393/Ley-corta-de-pesca-Un-proyecto-deficiente.aspx>)

como está propuesto debiera revisarse, en especial, la duración de veinte años que se propone para las licencias sin posibilidad de renovación. Lo anterior, por cuanto no hay que olvidar que el sistema vigente contempla licencias transables de pesca de veinte años de duración, renovables, de tal manera que la propuesta afecta enormemente los derechos adquiridos por los titulares de las autorizaciones de pesca. En este sentido, y en el evento de insistir en un sistema de subastas para las asignaciones de las cuotas pesqueras industriales, debería estudiarse la posibilidad de prolongar la duración de las licencias más allá de veinte años, considerando las inversiones que exige una actividad de este tipo y como contrapeso a la no renovación.

B. MODIFICACIONES SUGERIDAS PARA EL COMBATE DE LA PESCA ILEGAL

1. Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (Pesca INDNR)

El concepto de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR) es una expresión amplia que incluye lo siguiente:

- La pesca y las actividades relacionadas con la pesca que contravienen las legislaciones nacionales, regionales e internacionales.
- La información sobre operaciones de pesca y sus capturas no declarada, o declarada de manera errónea o incompleta.
- La pesca realizada por buques sin pabellón o con pabellón de conveniencia.
- La pesca realizada en zonas administradas por organizaciones regionales de ordenación pesquera por buques de países que no son miembro de las mismas.
- Las actividades pesqueras no reglamentadas, y con dificultades de control y cálculo por parte de los Estados.

Ahora bien, la pesca INDNR impacta de forma negativa en la gestión y administración de las poblaciones de peces. Se estima que esta actividad ilícita, representa hasta 26 millones de toneladas anuales y con un costo de US\$ 23 mil millones para la economía mundial¹³. Además del daño económico, plantea riesgos para la biodiversidad local y la seguridad alimentaria en muchos países. “En síntesis, la pesca INDNR acaba con las especies, genera una evasión tributaria de grandes proporciones y también es un tremendo problema sanitario, pues estas capturas no cuentan con trazabilidad sobre su origen, calidad, transporte y conservación, lo que es un riesgo para la población que consume estos alimentos del mar”¹⁴.

En Chile, SERNAPESCA cifró en US\$300 millones las transacciones por pesca ilegal¹⁵. Según cálculos de este organismo, al año alrededor de 320.000 toneladas de recursos pesqueros -casi 60% más de la cuota anual autorizada- son

13 Aimone Arredondo, Gustavo. “Sustentabilidad del Océano: Combate de la Pesca Ilegal y los Parques Marinos” Revista de Marina N°960 (sept-oct. 2017), p.15.

14 Aimone Arredondo, Gustavo, ob. cit., p.16.

15 <https://www.mundoacuicola.cl/new/2018/03/29/sernapesca-cifra-en-us-300-millones-las-transacciones-por-pesca-ilegal-en-chile/>

extraídos ilegalmente en principales pesquerías: merluza común, merluza del sur, pesca pelágica (sardina/anchoveta) y algas pardas.

Es por esto que el Subsecretario llamó a agilizar la tramitación del proyecto que moderniza el SERNAPESCA- hoy en Comisión Mixta- que pretende tipificar como delito la pesca ilegal, y se han hecho esfuerzos por implementar medidas que contribuyan al combate de esta actividad ilícita.

A modo ejemplar, el año 2016, el Congreso Nacional ratificó el acuerdo internacional FAO sobre medidas del Estado del rector del puerto, que tiene por objeto armonizar los controles portuarios con el fin de evitar que la pesca ilegal pueda acceder a mercados internacionales a través de los puertos, lo que le otorga a Chile la capacidad de rechazar buques que participan de la pesca ilegal.

2. Propuestas sugeridas para el combate de la pesca ilegal

Atendidos los altos niveles que ha alcanzado la pesca INDNR en Chile, según se explicó recientemente, es que resultan valorables las modificaciones sugeridas en el proyecto para el combate de la pesca ilegal. En efecto, resulta significativa la incorporación como obligación del Estado la de prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, de tal forma que sea uno de los

principios rectores de la administración pesquera, dando asimismo rango legal al Plan Nacional para prevenir y eliminar dicha pesca.

En el mismo sentido, es positivo que se incorpore en la ley la prohibición de sustituir una nave por otra que se encuentre en listas de pesca ilegal y la de inscribir embarcaciones que estén en listas de pesca ilegal, en el Registro de Naves. Dichos listados son precisamente los mecanismos que tienen las organizaciones regionales de ordenamiento pesquero (OROP) para combatir y desalentar estas operaciones y sus procedimientos respectivos, tanto para incluir como retirar las naves.

Sin perjuicio de que las modificaciones introducidas constituyen un avance, pueden resultar insuficientes, mientras no se hagan importantes esfuerzos en mejorar los sistemas de fiscalización y la implementación de sistemas de trazabilidad obligatorios y que se dé prioridad a la aplicación efectiva de las normas y sanciones que combatan la Pesca INDNR.

Sobre el punto de la fiscalización, vale la pena mencionar que, según consta en el Informe Financiero del proyecto, no se están asignando nuevos recursos al SERNAPESCA, sino que se realizará “en base a una gestión más eficiente del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura en esta materia, y con cargo a los recursos actualmente disponibles para dicho servicio” (pág. 3). De esta manera, no se vislumbra un impacto fiscal en el corto o mediano plazo ■■■

V. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

Artículo Único.- Modifícase la Ley General de Pesca y Acuicultura y sus modificaciones, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra contenido en el decreto supremo N° 430 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, hoy Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, del año 1991, de la siguiente forma:

1. Incorpórase en el numeral 64 del artículo 2°¹⁶, el siguiente inciso segundo nuevo: “Asimismo, estará orientada a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, incluyendo aquella que tiene lugar o en donde el producto de la pesca proviene de actividades realizadas en alta mar y en otras áreas reguladas por tratados internacionales, lo que se materializará, principalmente, a través de actos administrativos dictados sobre la base de los lineamientos que defina dicha Política y el Plan de Acción Nacional que se dicte al efecto.”.
2. Incorpórase el siguiente literal g), nuevo, en el artículo 19¹⁷:

“g) cuando la nave individualizada en la solicitud se encuentre incluida actualmente en listados de naves que realizan pesca ilegal, no declarada o no reglamentada, elaborados por organizaciones competentes y avaladas por los Estados partes, o en virtud de tratados internacionales de los cuales Chile es parte o con los cuales coopere. La presente causal no tendrá aplicación en caso que el armador de la nave, de forma previa a la inclusión de ésta en el listado, no haya sido debidamente emplazado y oído por el Estado de Chile. Con todo, cuando se trate de la exclusión de la nave del listado, el armador de ésta deberá ser también debidamente emplazado y oído.”.

16 Artículo 2° (encabezamiento) y N°64 vigente:

Artículo 2°.- Para los efectos de esta ley se dará a las palabras que en seguida se definen, el significado que se expresa:

64) Política Pesquera Nacional: Directrices y lineamientos mediante los cuales el Ministerio orienta a los organismos competentes en materia pesquera en la consecución del objetivo de lograr 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.

[...].

17 Artículo 19 (encabezamiento):

Artículo 16.- Las personas interesadas en obtener una autorización de pesca deberán presentar en su solicitud los siguientes antecedentes:

[g]...].

3. Incorpórase en el artículo 25¹⁸ el siguiente inciso final:

“En ningún caso se permitirá la sustitución de una nave por aquellas que se encuentren incluidas actualmente en listados de naves que realizan pesca ilegal, no declarada o no reglamentada, elaborados por organizaciones competentes y avaladas por los Estados partes, o en virtud de tratados internacionales de los cuales Chile es parte o con los cuales coopere.”.

4. Reemplázase el artículo 26 A¹⁹ por el siguiente:

“Artículo 26 A.- En aquellas pesquerías que se declaren en plena explotación y se establezca una cuota global anual de captura, la Subsecretaría deberá subastar, conforme al procedimiento establecido en el artículo 27, la fracción industrial de dicha cuota para el año calendario posterior a la declaración de dicho régimen. A los adjudicatarios de las subastas se les otorgará una licencia transable de pesca que les dará derecho a capturar anualmente, por un plazo de veinte años, hasta un monto equivalente al resultado de multiplicar la fracción industrial de la cuota global anual de captura correspondiente por el coeficiente fijo adjudicado en la unidad de pesquería respectiva, y comenzará a regir a partir del año calendario siguiente al de la adjudicación. Desde la fecha en que entren en vigencia las licencias antes indicadas, expirarán por el sólo ministerio de la ley todas las

18 Artículo 25 vigente:

Artículo 25.- Los titulares de autorizaciones de pesca, habilitados para desarrollar actividades pesqueras en pesquerías declaradas en plena explotación o en pesquerías con su acceso transitoriamente cerrado, podrán sustituir sus naves pesqueras sin que signifique un aumento del esfuerzo pesquero. Para estos efectos, el Ministerio, por decreto supremo, previo informe técnico de la Subsecretaría y consulta al Consejo Nacional de Pesca, establecerá el Reglamento que fije las normas correspondientes.

[...].

19 Artículo 26 A vigente:

Artículo 26 A.- En aquellas pesquerías que se declaren en plena explotación y se establezca una cuota global de captura se les otorgarán licencias transables de pesca clase A, a los titulares de autorizaciones de pesca, modificándose dichas autorizaciones de pesca en el sentido de eliminar el recurso sujeto a licencia transable de pesca. Estas licencias temporales se otorgarán por un plazo de 20 años renovables y equivaldrán al coeficiente de participación de cada armador expresado en porcentaje con siete decimales el cual podrá decrecer si se realiza una o más subastas de conformidad con el artículo 27 de esta ley. En este caso los coeficientes de cada armador no podrán disminuir en más de un quince por ciento del coeficiente de participación original.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, la autorización de pesca regulada en el artículo 12 transitorio de esta ley, seguirá vigente a efectos de la autorización de la operación de los buques fábrica de conformidad con la regulación establecida en dicho artículo.

El coeficiente de participación original de cada armador titular de autorizaciones de pesca vigente para la unidad de pesquería de que se trate, se determinará dividiendo las capturas de todas las naves autorizadas al armador, correspondientes a los 3 años calendario anteriores a la declaración del régimen, por las capturas totales, extraídas durante el mismo período, correspondientes a todos los armadores que cuenten con autorización de pesca vigente a esa fecha.

En el evento que alguna de las naves se encuentre autorizada en virtud de una sustitución, se considerarán las capturas efectuadas en el mismo período por la o las naves que dieron origen a ésta. Si en virtud de la sustitución se otorgó una autorización a dos o más naves sustitutas, se distribuirán entre ellas las capturas de las naves que les dieron origen en la proporción que corresponda de acuerdo con el parámetro específico contenido en el Reglamento de Sustitución de embarcaciones pesqueras industriales.

Se entenderá por captura lo informado de conformidad con el artículo 63 de esta ley, una vez imputadas las diferencias entre lo capturado y lo desembarcado.

autorizaciones de pesca relativas a esas unidades de pesquería no pudiendo, asimismo, otorgarse nuevas autorizaciones.”.

5. Elimínase el artículo 26 B²⁰.

6. Reemplázase el artículo 27²¹ por el siguiente:

20 Artículo 26 B, que se deroga:

Artículo 26 B.- Antes del vencimiento de las licencias transables de pesca clase A, a solicitud del titular, arrendatario o mero tenedor de las licencias transables de pesca, mediante decreto supremo fundado se asignarán según la legislación vigente, siempre que el solicitante o los titulares previos no hayan incurrido en un lapso de 10 años en uno o más de los siguientes hechos:

- a) Haber sido sancionado con más de cuatro infracciones de las contempladas en los artículos 40 B y 40 C de esta ley, en una misma pesquería, no existiendo por parte del armador recursos administrativos ni judiciales pendientes.
- b) Haber sido sancionado con más de tres caducidades parciales en una misma pesquería, declaradas mediante resolución firme y ejecutoriada.
- c) El reiterado incumplimiento grave de las normas laborales y de seguridad social con sus trabajadores. Se tendrán como vulneraciones de este tipo, los atrasos u omisiones en el pago de remuneraciones, cotizaciones previsionales o de salud que excedan tres períodos mensuales o la existencia de cuatro o más condenas ejecutoriadas por infracciones a los derechos del trabajador sobre remuneraciones, feriados, protección a la maternidad, sindicalización y prácticas antisindicales en el plazo de siete años.

Para los efectos de este artículo, si en un período de 10 años, el titular de la licencia transable de pesca, no cuenta con ninguna sentencia condenatoria ejecutoriada o resolución ejecutoriada, no se contabilizarán las infracciones por las cuales haya sido condenado durante el período anterior.

El acto administrativo que niegue la solicitud del inciso primero deberá ser notificado al peticionario por carta certificada. Este último dispondrá de un plazo de 30 días contado desde la fecha del despacho de la notificación, para reclamar de esa resolución ante el Ministro, el que resolverá dentro de igual plazo. Esta última decisión no será susceptible de recurso administrativo alguno.

Las licencias transables de pesca que no se renueven se licitarán conforme a las reglas establecidas en el reglamento para la licitación de licencias transables de pesca clase B y por un período de 20 años.

21 Artículo 27, que se deroga:

Artículo 27.- En los casos que una determinada pesquería sujeta a régimen de plena explotación y administrada con cuota global de captura, se encuentre en un nivel igual o superior al 90 por ciento de su rendimiento máximo sostenible, se iniciará un proceso de pública subasta de la fracción industrial de la cuota global de la siguiente forma:

- a) El 5 por ciento de la fracción industrial de la cuota global de captura una vez que la pesquería de que se trate se encuentre en un nivel del 90 por ciento de su punto biológico del rendimiento máximo sostenible;
- b) El 5 por ciento de la fracción industrial de la cuota global de captura una vez que la pesquería de que se trate se encuentre en un nivel del 95 por ciento de su punto biológico de su rendimiento máximo sostenible;
- c) El 5 por ciento de la fracción industrial de la cuota global de captura una vez que la pesquería de que se trate se encuentre en un nivel de su punto biológico del rendimiento máximo sostenible.

Las licitaciones que se produzcan darán origen a las licencias transables de pesca clase B. Estas licencias tendrán una vigencia de 20 años al cabo de los cuales se vuelven a licitar por igual período.

Las licencias transables de pesca clase A, decrecerán en el mismo coeficiente de participación que se licite de las licencias transables de pesca clase B, hasta un límite de 15 por ciento de su coeficiente de participación.

Las licencias transables de pesca clase A tendrán una vigencia de 20 años renovables de conformidad con el artículo 26 B.

Para determinar las toneladas a licitar se deberá restar de la fracción industrial de la cuota del año en que se aplicará la licitación, la fracción industrial de la cuota correspondiente al punto biológico de la licitación respectiva. Estas licitaciones deberán efectuarse en el año calendario anterior al de su aplicación.

El reglamento determinará los procedimientos de la subasta y el establecimiento de los cortes de los derechos a subastar que permita un adecuado acceso a la actividad pesquera extractiva de que se trate incluyendo a las empresas pequeñas y medianas de conformidad con la definición de la ley N° 20.416. Las subastas tendrán un precio mínimo anual de 4,2 por ciento del valor de sanción. En el caso que una subasta se declare desierta, se podrá hacer un segundo llamado. Si esta última también se declara desierta, las toneladas correspondientes no serán asignadas a ningún actor.

Los dineros a pagar como consecuencia de las subastas de este artículo se expresarán en unidades tributarias mensuales por tonelada y la primera anualidad se pagará dentro

“Artículo 27.- Las licencias transables de pesca a que den origen las subastas señaladas en el artículo anterior tendrán una vigencia de 20 años al cabo de los cuales se volverán a subastar por igual período. Las subastas antes indicadas deberán efectuarse por parcialidades dentro de los dos años calendario anteriores al de su aplicación.

Tanto el reglamento como las respectivas bases administrativas de subasta deberán velar por un sistema transparente y público de asignación, que permita el acceso de nuevos actores y/o la expansión de los de menor tamaño; evite la concentración del mercado y promueva la libre competencia entre los interesados. Para lo anterior, previo a la aprobación de las bases, la Subsecretaría deberá requerir a la Fiscalía Nacional Económica, para que, en el plazo de treinta días contados desde la recepción de los antecedentes, emita un informe referido al cumplimiento de las circunstancias señaladas previamente. La Subsecretaría deberá incorporar en las bases administrativas las recomendaciones efectuadas por la Fiscalía.

El reglamento regulará, al menos, las siguientes materias:

- a) los procedimientos de la subasta. En especial, el reglamento deberá regular lo siguiente:
 - i. criterios de selección de los postulantes a la subasta;
 - ii. criterios de evaluación de las ofertas;
 - iii. criterios y procedimientos de adjudicación;
 - iv. criterios para fijar los lotes a subastar, debiendo incluir lotes exclusivos para las empresas pequeñas y medianas de conformidad con la definición de la ley N° 20.416, como para postulación de proyectos relacionados con incentivo a la innovación, consumo humano y desarrollo económico local. La cantidad de lotes podrá depender, entre otros factores, de los niveles de concentración de la industria, tamaño de la cuota y la condición biológica del recurso; y
 - v. criterios para definir la asignación de los lotes, según se trate del lote definido en el numeral anterior;
- b) la fijación de un precio mínimo para adjudicación conforme a los criterios; y
- c) los contenidos mínimos de las bases de subasta.

La Subsecretaría aprobará mediante resolución las bases de la subasta. En el caso que una subasta se declare desierta, se podrá hacer un segundo llamado. Si este último se declara

de los quince días siguientes a la fecha de la adjudicación y las siguientes durante el mes de marzo de cada año.

Los pagos anuales por licencias transables clase B corresponderán al valor de la adjudicación multiplicado por las toneladas que le corresponda a ese año de acuerdo al coeficiente de su licencia transable de pesca.

desierto, el coeficiente respectivo no será objeto de asignación alguna ni acrecerá a las fracciones o deducciones que se hagan de la cuota.

Los dineros a pagar como consecuencia de las subastas de este artículo se expresarán en unidades tributarias mensuales por tonelada y la primera anualidad se pagará dentro de los quince días siguientes a la fecha de la adjudicación y las siguientes durante el mes de marzo de cada año.

Los pagos anuales por licencias transables corresponderán al valor de la adjudicación multiplicado por las toneladas que le corresponda a ese año de acuerdo al coeficiente de su licencia transable de pesca.”.

7. Elimínase el inciso primero²² del artículo 28.
8. Reemplázase en el artículo 28 B, la frase “clase A o B” por “, cualquiera sea su origen,”²³.
9. Incorpórase en el inciso final del artículo 29, la siguiente oración final:

“En ningún caso se permitirá la inscripción en el Registro de aquellas naves que se encuentren incluidas actualmente en listados de naves que realizan pesca ilegal, no declarada o no reglamentada, elaborados por organizaciones competentes y avaladas por los Estados partes, o en virtud de tratados internacionales de los cuales Chile es parte o con los cuales coopere. Para estos efectos, se estará a lo dispuesto en la letra g) del artículo 19.”²⁴.

22 El artículo 28 quedaría con la siguiente redacción:

Artículo 28.- Para determinar las toneladas que cada titular de licencias transables de pesca clase A puedan capturar en cada año calendario, se multiplicará el coeficiente de participación relativo por la fracción industrial de la cuota de captura de la respectiva unidad de pesquería.

Mediante Resolución de la Subsecretaría, se establecerá, anualmente, el universo de titulares, arrendatarios y meros tenedores inscritos en el Registro de Licencias a que se refiere esta ley, al 20 de diciembre de cada año.

23 El artículo 28 B quedaría con la siguiente redacción:

Artículo 28 B.- Los titulares de licencias transables de pesca cualquiera sea su origen deberán dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 17.

24 El artículo 29 quedaría con la siguiente redacción:

Artículo 29.- Las naves que se utilicen para hacer efectivos los derechos provenientes de licencias transables de pesca o de los permisos extraordinarios de pesca, sea que cuenten o no con autorización de pesca de conformidad a esta ley, deberán inscribirse previamente en el Registro que para estos efectos llevará el Servicio. La inscripción en el Registro de Naves habilitará a la nave a operar en la unidad de pesquería que corresponda a la licencia transable de pesca o al permiso extraordinario de pesca, por un período equivalente al de la vigencia de dicha licencia o permiso. No obstante, en cualquier momento la nave podrá desinscribirse y volverse a inscribir ya sea por el mismo titular, o por otro.

La nave deberá estar inscrita a nombre de un solo titular en un viaje de pesca.

Las naves que se inscriban en el Registro deberán estar matriculadas en Chile y cumplir con las disposiciones de la Ley de Navegación. Asimismo, deberán cumplir con las disposiciones vigentes de esta ley y con el procedimiento que establezca el Servicio. En ningún caso se permitirá la inscripción en el Registro de aquellas naves que se encuentren incluidas actualmente en listados de naves que realizan pesca ilegal, no declarada o no reglamentada, elaborados por organizaciones competentes y avaladas por los Estados partes, o en virtud de tratados internacionales de los cuales Chile es parte o con los cuales coopere. Para estos efectos, se estará a lo dispuesto en la letra g) del

10. Reemplázase en el artículo 43 bis la frase “clases A y B” por “, cualquiera sea su origen,”²⁵.
11. Reemplázase en el literal i) del artículo 143²⁶, la frase “refiere el artículo” por “refieren los artículos 27 y”.

artículo 19.

- 25 El artículo 43 bis quedaría con la siguiente redacción:

Artículo 43 bis.- Los titulares de licencias transables de pesca cualquiera sea su origen pagarán anualmente en el mes de marzo una patente de beneficio fiscal por cada una de las naves inscritas de conformidad con el artículo 29 de la presente ley, la que será equivalente a 0,44 unidades tributarias mensuales por cada tonelada de registro grueso para naves de hasta 80 toneladas de registro grueso; de 0,55 unidades tributarias mensuales por cada tonelada de registro grueso para naves mayores a 80 y de hasta 100 toneladas de registro grueso; de 1,1 unidades tributarias mensuales por cada tonelada de registro grueso para naves mayores a 100 y de hasta 1.200 toneladas de registro grueso; y de 1,66 unidades tributarias mensuales por cada tonelada de registro grueso, para naves mayores a 1.200 toneladas de registro grueso. Se exceptuarán de este pago las naves que cuenten con autorización de pesca y paguen la patente a que se refiere el artículo 43.

- 26 Artículo 143 (encabezamiento) y letra i), con la modificación propuesta:

Artículo 143.- Son causales de caducidad de las autorizaciones, permisos y licencias transables de pesca los siguientes hechos, según corresponda:

- i) No pagar la cuota anual a que se refieren los artículos 27 y 46 del título III de esta ley.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo Primero Transitorio. - Terminada la vigencia de las licencias transables de pesca clase A otorgadas conforme lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de la Ley N° 20.657, la Subsecretaría otorgará nuevas licencias transables de pesca sin indicación de clase, de conformidad con el procedimiento de subasta establecido en los artículos 26 A y 27 de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Para determinar las toneladas que cada titular de licencias transables de pesca clase A puedan capturar en cada año calendario durante su vigencia, se multiplicará el coeficiente de participación relativo por la fracción industrial de la cuota de captura de la respectiva unidad de pesquería.

Artículo Segundo Transitorio. - El artículo 27 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, modificado por el artículo único de la presente ley, se mantendrá vigente respecto de aquellas unidades de pesquerías comprendidas en el artículo tercero transitorio de la ley N° 20.657. Lo anterior, con excepción de lo dispuesto en su inciso cuarto, de conformidad con lo establecido en el artículo primero transitorio de la presente ley. Terminada la vigencia de las licencias transables de pesca clase B, éstas se volverán a subastar dando origen a licencias transables de pesca sin indicación de clase.

