



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

INFORME FINAL

PROYECTO UTF/CHI/042/CHI

“Asistencia para la revisión de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en el marco de los instrumentos, acuerdos y buenas prácticas internacionales para la sustentabilidad y buena gobernanza del sector pesquero”

Informe Final

PROYECTO UTF/CHI/042/CHI

“Asistencia para la revisión de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en el marco de los instrumentos, acuerdos y buenas prácticas internacionales para la sustentabilidad y buena gobernanza del sector pesquero”

Santiago, Septiembre, 2016

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

ÍNDICE

GLOSARIO Y ABREVIATURAS DE TÉRMINOS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

CAPÍTULO PRIMERO: ANTECEDENTES

CAPÍTULO SEGUNDO: ACTIVIDADES REALIZADAS Y METODOLOGÍA EMPLEADA

CAPÍTULO TERCERO: ANÁLISIS TEMÁTICO DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA, CONCLUSIONES Y

RECOMENDACIONES

CAPÍTULO CUARTO: CONCLUSIONES

ANEXOS

GLOSARIO Y ABREVIATURAS DE TÉRMINOS

ACHIPIA	Agencia Chilena para la Inocuidad y Calidad Alimentaria
Acuerdo de Nueva York	Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios.
AMP	Áreas Marinas Protegidas
AMERB	Áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos
CCT	Comités Científico Técnicos
CCPR	Código de Conducta sobre la Pesca Responsable
CM	Comités de Manejo
CNP	Consejo Nacional de Pesca
COP 21	Vigésimo primera Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

CTP	Cuotas Totales Permisibles
CM	Comités de Manejo
CZP	Consejos Zonales de Pesca
Directrices PPE	Directrices Voluntarias para lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza
DVGT	Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.
EEP	Enfoque Ecosistémico de la Pesca
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAP	Fondo de Administración Pesquera
FIPA	Fondo de Investigación Pesquera y de Acuicultura
FFPA	Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal
INDESPA	Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala

IFOP	Instituto de Fomento Pesquero
LGPA	Ley General de Pesca y Acuicultura
MSA	Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act de Estados Unidos de América.
MINECON	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OROP	Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera
Pesca INDNR	Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada
PPC	Política Pesquera Común de la Unión Europea
RMS	Rendimiento Máximo Sostenible
Sernapesca	Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura
SMS	Sistema de Monitoreo Satelital
Subpesca	Subsecretaría de Pesca y Acuicultura

TAC	Totales Admisibles de Captura
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

AGRADECIMIENTOS

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) expresa su agradecimiento a todas las personas que de distintas formas hicieron posible el desarrollo de este informe. En especial, se agradece a:

- Todos los participantes de los grupos focales y las personas que llenaron los cuestionarios ofreciendo su tiempo, conocimiento y experiencias para entregar su visión sobre la LGPA, su funcionamiento y sobre el sector pesquero en general.
- Al equipo de consultores conformado por la abogada Cristina Leria, consultora internacional especialista en legislación pesquera (consultora principal); el doctor Jorge Dresdner, consultor nacional especialista en gestión pesquera y la abogada Rocío Parra, consultora nacional especialista en legislación pesquera de Chile.
- Al equipo de la FAO, que bajo la dirección de Eve Crowley, Representante de la FAO en Chile; supervisado técnicamente por Alejandro Flores, Oficial Superior de Pesca y Acuicultura; y Manuela Cuvi, Oficial Jurídico; y con el apoyo técnico de Roberto de Andrade y Javier Villanueva García Benítez, ambos consultores en pesca de la oficina Regional, guiaron el proceso de desarrollo del informe.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe ha sido preparado en el marco de una solicitud de asistencia técnica formulada a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por parte de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca) del MINECON (MINECON) del Gobierno de Chile y tiene como objeto revisar el texto de la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) N° 18.892 de 1989 y, en particular, las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.657 de 9 de febrero de 2013, a la luz de los instrumentos y buenas prácticas internacionales para la sostenibilidad y buena gobernanza del sector pesquero.

La revisión técnica de la FAO fue realizada por un equipo multidisciplinario de especialistas pesqueros, economistas y abogados con experiencia nacional e internacional, teniendo como referencia los principales instrumentos y acuerdos internacionales en la materia, tales como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; el Acuerdo de la FAO sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada; el Código de Conducta sobre la Pesca Responsable de la FAO; las Directrices Voluntarias de la FAO sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional y las Directrices Voluntarias de la FAO para lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza.

La revisión utilizó una metodología analítica y participativa. Se recabó la opinión de los actores sectoriales mediante un cuestionario y la realización de 27 entrevistas a grupos focales en la mayoría de las regiones del país, donde estuvieron presentes 218 personas, representantes de pescadores artesanales, pescadores industriales, científicos, organizaciones no gubernamentales sector público y representantes de pueblos originarios.

Como se detalla en el capítulo II del informe, el análisis se centró en 12 áreas temáticas: 1) Objetivo y principios de la LGPA; 2) Política pesquera; 3) Institucionalidad y medidas de conservación y manejo sostenible; 4) Planes de manejo; 5) Regulación del acceso; 6) Áreas marinas protegidas; 7) Régimen de cooperación; 8) Investigación para la administración pesquera; 9) Seguimiento, control y vigilancia; 10) Registro de naves y pescadores; 11) Sistema sancionatorio y delictual; y 12) Trabajadores del sector pesquero.

De conformidad con lo solicitado por el Gobierno de Chile, debido a que los artículos de la LGPA relativos a la acuicultura o la legislación relativa a pesca recreativa, no fueron objeto de modificaciones sustantivas por la Ley N° 20.657, el informe no incluye una revisión de los artículos relacionados con estos ámbitos. Por otro lado, de acuerdo a su propio mandato como organismo técnico especializado de Naciones Unidas, la FAO no se pronuncia sobre el proceso de adopción de las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.657 de 9 de febrero de 2013 ni sobre la propuesta de anulación de la LGPA. Se trata de asuntos de política interna que están siendo abordados por los organismos nacionales competentes.

Entre las principales conclusiones y recomendaciones de la revisión hecha por la FAO, cabe destacar las siguientes:

- Uno de los grandes avances de la LGPA es la importancia que la misma otorga al “uso sustentable” de los recursos pesqueros y, por ende, al reconocimiento de la necesidad de ordenar las pesquerías de forma tal que las generaciones futuras puedan beneficiarse de las mismas, es decir, aplicando el principio de la equidad inter-generacional. Si bien la inclusión del concepto de “uso sustentable” constituye un gran avance en la ordenación de las pesquerías, sería recomendable, visto que el mismo art. 2 n° 61 de la LGPA indica la necesidad de

incorporar la perspectiva internacional, que en su aplicación a largo plazo se avance en la incorporación de elementos que contribuyan no solo a la sostenibilidad de los recursos, sino también a la del medio ambiente, la económica y la social.

- En el mismo sentido, es recomendable que, de manera progresiva, el concepto de Enfoque Ecosistémico de la Pesca (EEP) incluido en la LGPA, sea ampliado para incluir los demás componentes bióticos y la dimensión humana del ecosistema; así como sus interacciones, aplicando un enfoque integrado de las pesquerías dentro de los límites ecológicamente significativos.
- En cuanto a la gobernanza responsable, la LGPA establece en su articulado algunos de sus principios. En particular, se hacen explícitos los conceptos de transparencia, responsabilidad, inclusividad y participación en la administración de los recursos pesqueros, los que son desarrollados además en normas de carácter complementario. Se considera oportuno continuar el trabajo con los actores sectoriales para desarrollar mecanismos que aumenten su participación y con ello la transparencia en las decisiones, en el cumplimiento también de la Ley N° 20.285 sobre Transparencia en la función pública y acceso a la información pública y la Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.
- Se recomienda que la LGPA incluya, dentro de sus principios rectores, expresamente a la seguridad alimentaria. Lo anterior es consistente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, ratificada por Chile, especialmente en sus objetivos ODS 2 (“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”), ODS 12 (“consumo y producción”), ODS 14 (“océanos”) y ODS 15 (“biodiversidad”).

- Con relación al cambio climático es recomendable que se incluya a nivel normativo la posibilidad de desarrollar acciones para promover la evaluación, prevención y desarrollo de la capacidad de adaptación sectorial ante el cambio climático. Se sugiere, entre otras cosas, fomentar la realización de estudios y establecer planes de contingencia para hacer frente a las posibles situaciones que podrían ocasionarse como resultado del cambio climático; aumentar la preparación y flexibilidad en la toma de decisiones por parte de la administración con respecto a este tipo de eventos y difundir información sobre el cambio climático y sus consecuencias a los distintos actores del sector.
- De acuerdo a los instrumentos internacionales pertinentes no existe un sistema único de acceso a las pesquerías ni de asignación de los recursos que pueda aplicarse en forma universal para todos los casos. La FAO considera que la forma de acceder y asignar los derechos debe adecuarse a las condiciones y circunstancias locales, procurando la gestión sostenible de los recursos pesqueros y la aplicación del enfoque de pesca basada en derechos.
- Se recomienda reconocer y garantizar los derechos de los pueblos originarios a los recursos pesqueros, incluido su manejo y conservación, así como fomentar su participación en el ámbito pesquero, sin detrimento de los derechos que legalmente corresponden a otros usuarios.
- Se propone distinguir los tipos de pesca artesanal en función de la naturaleza del esfuerzo pesquero realizado y ofrecer marcos normativos diferenciados, garantizando el acceso equitativo a los recursos en función de la capacidad tecnológica de cada categoría. Por ejemplo, entre pesca artesanal de pequeña escala y pesca artesanal de mediana escala y para fines comerciales. Esta reclasificación debería hacerse con el concurso de los diversos actores sectoriales involucrados.

- Se recomienda elaborar una política pesquera nacional que, a partir de una visión consensuada entre usuarios y gobierno, establezca formalmente los objetivos y las prioridades que debe tener la administración pesquera. Esta servirá para coordinar y dirigir los esfuerzos de los distintos actores involucrados hacia una meta que debe estar en concordancia con las metas del país y en sintonía con los principios de la Agenda 2030 que establece los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Es positivo que la LGPA reconozca la importancia de contar con una base científica para asistir a los administradores pesqueros y a otras partes interesadas en la toma de decisiones en línea con el art. 12 del Código de Conducta para la Pesca Responsable (CCPR). Por lo anterior, se sugiere revisar el modelo de operación del Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) para garantizar la generación oportuna y suficiente de insumos para la toma de decisiones en el sector pesquero.
- Para la afectiva aplicación del EEP, no limitada a la administración de los recursos hidrobiológicos, se recomienda la incorporación de otros actores al Consejo del Fondo de Investigación Pesquera y de Acuicultura, ya que la actual composición refleja una visión de la investigación pesquera desde una perspectiva biológica para el componente científico, y donde los intereses de los usuarios representados se limitan a actores tradicionales.
- Si bien la cobertura universal del sistema de previsión social de Chile garantiza el acceso de los trabajadores de la pesca, se recomienda revisar que los distintos aspectos relativos a las condiciones laborales particulares de los trabajadores del sector pesquero estén adecuadamente regulados, no necesariamente a nivel de la LGPA, sino a nivel de legislación laboral.

En definitiva, se puede constatar que las modificaciones introducidas a la LGPA por la Ley N° 20.657 incorporan una serie de principios y mecanismos de una moderna legislación pesquera tales como: el principio de sostenibilidad, el enfoque ecosistémico y el principio precautorio, que evidencian la importancia que el país otorga al mantenimiento de los recursos pesqueros y su protección a futuro. Además, desde el punto de vista institucional y de gobernanza, se evidencian avances tales como el establecimiento de Comités Científicos Técnicos (CCT) y Comités de Manejo (CM) como mecanismos del sistema de ordenación pesquera, los que recogen las recomendaciones de toma de decisiones basada en la ciencia y el manejo participativo, respectivamente. Sin perjuicio de lo anterior, tal y como se señala en el informe, existen áreas de oportunidad de mejora tanto a nivel de técnica legislativa y de elaboración de normativa complementaria, como en su aplicación efectiva, a fin de alinearla con los instrumentos y buenas prácticas internacionales para la sostenibilidad y buena gobernanza del sector pesquero.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES

En febrero del año 2013 entró en vigencia la Ley N° 20.657 que modificó la LGPA, introduciendo cambios sustanciales en la forma de administrar las pesquerías en Chile. Algunos elementos específicos de este nuevo cuerpo legal generaron disconformidad e inquietud por parte de algunos actores del sector pesquero. El programa del actual gobierno chileno estableció el compromiso de realizar una evaluación de la normativa pesquera mencionada, con el propósito de considerar los intereses y demandas de los distintos actores que participan de esta actividad y los del país.

La LGPA norma un sector diverso y cambiante cuya administración es compleja por los distintos, y a veces contradictorios, intereses que mantienen los sus múltiples actores. Asimismo, existen instrumentos, estándares y directrices internacionales que son producto de la experiencia común y que sirven para enfrentar este tipo de problemas en diversos lugares en el mundo y resultan imprescindibles para la revisión de la LGPA.

El presente proyecto responde a la solicitud de asistencia técnica formulada a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por parte de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca) del Ministerio de Economía (MINECON) del Gobierno de Chile, teniendo como objetivo para la revisión del texto de la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) N° 18.892 de 1989 y, en particular, las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.657 de 9 de febrero de 2013, con el objeto de proponer recomendaciones para alinearla con los instrumentos y buenas prácticas internacionales para la sostenibilidad y buena gobernanza del sector pesquero, particularmente con los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por el Gobierno de Chile. Se espera que esta asistencia técnica para la evaluación de la LGPA, genere recomendaciones e insumos que mejoren el instrumento legal actual, bien a

través de modificaciones en la propia norma o legislación sectorial.

La asistencia técnica brindada se realizó en cuatro etapas con igual número de productos, los cuales consistieron en: 1) Establecimiento de un marco teórico e identificación de estándares internacionales que sirvieron de referencia para la revisión; 2) Revisión de la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892 de 1989, con particular énfasis en las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.657, identificando las brechas o vacíos existentes en relación a los estándares internacionales definidos; 3) Recomendaciones para cerrar las brechas y llenar los vacíos identificados tanto en el análisis experto, como a través de la consulta con actores sectoriales y; 4) Elaboración de un informe con los principales resultados y recomendaciones de orden técnico-jurídico, presentado al Gobierno de Chile para su socialización de forma pública y abierta.

La FAO ha realizado el presente informe desde su experticia experiencia global y conocimiento técnico en la materia, y el efecto directo esperado de las recomendaciones formuladas al Gobierno de Chile es entregar una opinión independiente que permita a las autoridades gubernamentales adoptar las medidas pertinentes para contar con una Ley General de Pesca y Acuicultura alineada con los instrumentos y acuerdos internacionales, que proporcione un marco adecuado para las buenas prácticas pesqueras, la sostenibilidad de las pesquerías y la buena gobernanza del sector pesquero nacional.

CAPÍTULO SEGUNDO

ACTIVIDADES REALIZADAS Y METODOLOGÍA EMPLEADA

Las actividades realizadas durante el proyecto pueden ser divididas en cuatro fases:

I. Conformación del equipo de consultores y elaboración de la herramienta para la revisión de la LGPA para determinar su alineación con los instrumentos, directrices y estándares internacionales

La selección de los consultores fue llevada a cabo por la FAO en septiembre y octubre de 2015, a través de un proceso de selección abierto, convocado públicamente y con base en los perfiles profesionales y experiencia requeridos por las características técnicas del proyecto. En el caso de los consultores nacionales, se exigía que no estuvieran afectos a las siguientes incompatibilidades: *“No podrán participar en el presente concurso quienes tengan interés en los resultados del mismo. Se entenderá que existe interés cuando el(la) postulante haya participado en la tramitación de la Ley N° 20.657, o mantenga o haya mantenido en los últimos 4 años una relación laboral o de prestación de servicios con empresas del sector pesquero o acuícola, asociaciones gremiales o sindicales de la actividad pesquera artesanal, industrial, de acuicultura o de plantas de transformación, o haya detentado en el mismo período la calidad de director, gerente, administrador, o socio de las mismas, sea directamente o a través de su cónyuge, hijo, adoptado o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad, inclusive.”*

En este sentido, se conformó el equipo técnico de la siguiente manera:

- Una consultora internacional especialista en legislación pesquera (consultora principal).

- Una consultora nacional especialista en legislación pesquera de Chile.
- Un consultor nacional especialista en gestión pesquera.

El soporte técnico directo de la FAO estuvo brindado por: la Representante de la FAO en Chile; el Oficial Principal de Pesca y Acuicultura de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe; la Oficial Jurista de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe y los consultores especialistas en pesca de la Oficina Regional.

La etapa de conformación del equipo se desarrolló desde la semana del 11 de enero hasta finales de febrero del 2016. Durante la misma se elaboró una herramienta de análisis de la LGPA utilizando los principales instrumentos, directrices y estándares internacionales referidos a continuación en esta sección.

La metodología básica aplicada consistió en la revisión del articulado de la LGPA y su comparación con los instrumentos, directrices y estándares internacionales para la sostenibilidad y gobernanza del sector pesquero. Lo anterior permitió identificar los aspectos donde la alineación de la LGPA con los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por el Gobierno de Chile presenta brechas y áreas de oportunidad. Para facilitar el análisis de la LGPA y la sistematización de la información, el análisis se dividió en diversas áreas temáticas¹, las cuales se enlistan a continuación:

1. Objetivo y principios de la LGPA
2. Política pesquera
3. Institucionalidad y medidas de conservación y manejo sostenible
4. Planes de manejo
5. Regulación del acceso

¹Estas áreas de análisis forman parte de la metodología empleada por la Oficina Jurídica de FAO en numerosos ejercicios de análisis de la legislación de conformidad a los instrumentos, directrices y estándares internacionales, con especial atención al Enfoque Ecosistémico de la Pesca (EEP).

6. Áreas marinas protegidas
7. Régimen de cooperación
8. Investigación para la administración pesquera
9. Seguimiento, control y vigilancia
10. Registro de naves y pescadores
11. Sistema sancionatorio y delictual
12. Trabajadores del sector pesquero

Los instrumentos internacionales en materia de gestión sostenible de los recursos pesqueros, directrices y estándares internacionales que sirvieron de marco de referencia fueron los que se exponen a continuación².

Desde el punto de vista del derecho internacional es importante subrayar la diferencia entre estos instrumentos internacionales, debido a que no todos son de obligado cumplimiento para los Estados. Así, es necesario distinguir entre los acuerdos, convenciones o tratados, señalados en los apartados 1 a 4, que tienen una obligatoriedad normativa para el Estado de Chile al haber sido ratificados³ por el mismo, con respecto a los demás instrumentos mencionados, directrices y estándares, que si bien no son vinculantes legalmente como, sí constituyen parte de la normativa internacional y representan un consenso de la opinión internacional (*Soft Law*). Además, en el caso específico del Código de Conducta para la Pesca Responsable, el mismo contiene tanto acuerdos de carácter vinculante como voluntarios, lo que le ofrece una enorme flexibilidad para abordar cuestiones relativas a la pesca internacional.

² La lista presentada a continuación incluye los instrumentos y estándares principales en materia de gestión sostenible de los recursos pesqueros. Ello no significa que no se hayan considerado otros instrumentos y estándares internacionales, los mismos se mencionan en el documento en apartados concretos, como por ejemplo, el Convenio Nº 188 de la OIT sobre el trabajo en la pesca o el Convenio Nº 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

³ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptada en Viena el 23 de mayo de 1969, nos indica en su art. 34 que: “un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento”.

1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

La Convención es un tratado internacional al cual se hace referencia como “*la constitución de los océanos*”⁴. La Convención prevé un marco regulatorio internacional con respecto a los mares y los océanos para asegurar la conservación y uso sostenible de los recursos marinos y su medio ambiente, así como para asegurar la protección de los recursos vivos del mar a través de la aplicación de disposiciones relativas a la zona económica exclusiva (ZEE). La Convención hace también referencia a los derechos soberanos de los Estados, así como los derechos de navegación.

2. El Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar⁵

Este Acuerdo está dedicado al concepto de responsabilidad del Estado del pabellón con respecto a los buques pesqueros que operan en alta mar. A través del mismo existe un reconocimiento del Estado de pabellón para que adopte las medidas necesarias para asegurar que los buques pesqueros autorizados a enarbolar su pabellón no se dediquen a actividad alguna que debilite la eficacia de las medidas internacionales de conservación y ordenación. El Acuerdo también incluye disposiciones para asegurar un adecuado intercambio de información con respecto a las actividades de pesca en alta mar, así como el establecimiento de un registro de buques pesqueros que operen en alta mar⁶.

⁴ La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante “CONVEMAR”), fue adoptada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, entró en vigor en 1994 y 168 Estados son Parte. Fue ratificada por Chile el 25 de agosto de 1997 y promulgada como ley a través del Decreto Supremo No. 1393 de 1997.

⁵ Este Acuerdo es un tratado internacional que fue adoptado en Roma el 24 de noviembre de 1993 por la Conferencia de la FAO y que entró en vigor el 24 de abril de 2003. Fue ratificado por Chile el 23 de enero del 2004 a través del D.S. N° 78 de 2004, Ministerio de Relaciones Exteriores. Véase también el Reglamento para Aplicar el Acuerdo de Cumplimiento, Decreto N° 360 del 2005, Subsecretaría de Pesca, MINECON.

⁶ FAO/Oficina Jurídica “Directrices para la aplicación en la legislación nacional del Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en

3. El Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (Acuerdo de Nueva York)⁷

El objetivo de este Acuerdo es asegurar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios mediante la aplicación efectiva de las disposiciones pertinentes de la CONVEMAR. Para lograr este objetivo el Acuerdo trata de establecer medidas de cooperación en la conservación y ordenación de estos recursos estableciendo, entre otras cosas, estándares mínimos para la conservación y el manejo de los recursos transzonales y los altamente migratorios de forma de coordinar las acciones tanto en las zonas de jurisdicción nacional como en las áreas adyacentes a la alta mar. El Acuerdo toma en cuenta las necesidades de los Estados en desarrollo.

4. El Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (Pesca INDNR)⁸

alta mar” (Roma, agosto 1994).

⁷ Este Acuerdo es un tratado internacional que fue adoptado en Nueva York el 4 de agosto de 1995 y que entró en vigor el 11 de diciembre de 2001. Fue enviado al Congreso mediante mensaje N°379-363 de fecha 19 de mayo de 2015. Durante la discusión legislativa hubo consenso general en favor de la adhesión de Chile al Acuerdo, el que finalmente fue aprobado por el Congreso sin oposición. Con fecha 30 de septiembre de 2015 se envió oficio N° 12144 desde el Congreso Nacional de Chile a la Presidencia con la aprobación del tratado. Chile depositó el instrumento de ratificación ante el Secretario General de Naciones Unidas el 16 de febrero de 2016, paso previo al decreto promulgatorio y respectiva publicación, la que se encuentra próxima a realizarse en el Diario Oficial.

⁸ Este Acuerdo es un tratado internacional que fue adoptado en Roma el 22 de noviembre de 2009 por la Conferencia de la FAO y que entró en vigor el 5 de junio de 2016. Fue ratificado por Chile el 28 de agosto del 2012.

El objetivo del Acuerdo es garantizar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de los recursos marinos vivos y de los ecosistemas marinos. El Acuerdo reconoce *“poderes por parte del Estado rector del puerto en cuanto a acciones ocurridas fuera de su zona marítima en este sentido fortalece la función del Estado rector del puerto en algunas áreas innovadoras claves: la expansión del listado de usos del puerto que se puede, o debe, denegar a los buques, la identificación de tres momentos en los cuales el Estado rector del puerto debe, o puede, denegar el uso de un puerto, la elaboración de la función de los Estados de pabellón colaborando con el Estado rector del puerto”*⁹.

5. El Código de Conducta sobre la Pesca Responsable (CCPR) de 1995¹⁰

El CCPR es un instrumento voluntario (aunque algunas partes del mismo están basadas en normas vinculantes del derecho internacional) de carácter general y exhaustivo. Dispone que *“todos los miembros y no miembros de la FAO, las entidades pesqueras y las organizaciones subregionales, regionales y mundiales pertinentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, así como todas las personas interesadas en la conservación, la gestión y la utilización de los recursos pesqueros y el comercio de pescado y productos pesqueros, deberían colaborar en el cumplimiento y la aplicación de los objetivos y principios establecidos en el Código”*. El CCPR contiene normas internacionales para el desarrollo, ordenación y uso de los recursos pesqueros y acuícolas.

6. Los planes de acción internacionales y directrices asociados al CCPR

El CCPR contiene acuerdos de carácter vinculante como el mencionado Acuerdo

⁹ Para mayor información consultar FAO, Circular de Pesca y Acuicultura no. 1074 FIPI/C1074. Accesible en: <http://www.fao.org/3/a-i2590s.pdf>

¹⁰ Aprobado por la Resolución 4/95 de la Conferencia de la FAO, el 31 de octubre de 1995.

de Cumplimiento y el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto y otros no vinculantes como son: cuatro planes de acción internacional relacionados con la ordenación de las aves marinas, tiburones, capacidad de las flotas y lucha contra la pesca INDNR; dos estrategias voluntarias para mejorar la información sobre la condición y tendencias de pesca de captura y de la acuicultura; directrices voluntarias, como las relacionadas con la ordenación de la pesca en aguas profundas, la ordenación de las capturas incidentales y la reducción de los descartes, el eco-etiquetado del pescado y los productos pesqueros provenientes de la pesca de captura marina y de la pesca continental y el modelo de sistema sobre las medidas del Estado rector del Puerto y las directrices voluntarias para la actuación del Estado del pabellón.

7. Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (DVGT)¹¹

Esta Directrices persiguen mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. Su objetivo es *“producir beneficios para todas las personas en especial las vulnerable y marginadas, y alcanzar las metas de la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, la erradicación de la pobreza, la creación de medios de vida sostenibles, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural, la protección del medio ambiente y el desarrollo social y económico sostenible”*.

8. Directrices Voluntarias para lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza (Directrices PPE)¹²

¹¹Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en adelante “DVGT”) aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO en su 38 periodo (extraordinario) de sesiones en Roma el 11 de mayo de 2012.

¹² Directrices Voluntarias para lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad

Estas Directrices también forman parte del CCPR y tienen por objeto: *“respaldar la visibilidad, el reconocimiento y el fomento del importante papel de la pesca en pequeña escala y contribuir a las iniciativas mundiales y de los países para erradicar el hambre y la pobreza. Las Directrices apoyan la pesca responsable y el desarrollo social y económico sostenible en beneficio de las generaciones presentes y futuras, con especial hincapié en los pescadores y trabajadores de la pesca en pequeña escala y actividades conexas y en particular las personas vulnerables y marginadas, y promueven un enfoque basado en los derechos humanos”*.

II. Diseño de un cuestionario para los grupos focales

El proyecto preveía reuniones con los actores relevantes del sector pesquero a través de grupos focales para obtener su opinión respecto a la LGPA y conocer cuáles eran aquellos aspectos que consideraban importantes de reformar y de qué manera. Entre finales de febrero y mediados de marzo de 2016, se elaboró un cuestionario técnico sobre la base de las áreas de análisis descritas anteriormente. El cuestionario incluía información sobre los instrumentos internacionales referidos en la sección anterior, así como referencias a los documentos completos, de forma que todos los actores tuvieran acceso a la información relevante desde la óptica de este proyecto. El Anexo N° 1 a este informe incluye el modelo de cuestionario. El cuestionario fue enviado con anterioridad a las reuniones, a las personas invitadas a participar en los grupos focales.

Cada grupo focal estaba conformado por representantes de cada uno de los actores del sector pesquero en la región correspondiente: pescadores artesanales, pescadores industriales, científicos pesqueros, ONG's y sector público. Para la

Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza (en adelante “Directrices PPE”) aprobadas por el Comité de Pesca de la FAO (Roma, 9-13 de junio de 2014).

confección de la lista de participantes, la FAO solicitó a la Subpesca coordinar con sus Direcciones Zonales y Direcciones Regionales de Sernapesca la identificación de dichos actores, tomando en consideración a todos los actores que participan o están involucrados en el funcionamiento del sector pesquero. Adicionalmente, la FAO organizó un grupo focal con representantes de algunos pueblos originarios que mostraron interés por participar en el proceso.

El Anexo N° 2 incluye la lista de los convocados y participantes a los grupos focales, además de aquellos que dieron respuesta al cuestionario. A su vez, el Anexo N° 3 contiene el listado de lugares y fecha de realización de los grupos focales.

Las respuestas a los cuestionarios han sido consideradas en tres momentos:

- 1) Como guía en el desarrollo de los grupos focales.
- 2) En el análisis técnico de la LGPA, a través de una comparación con las brechas o vacíos existentes en relación a los instrumentos, directrices y estándares internacionales definidos y previamente identificados.
- 3) En la elaboración de las recomendaciones.

III. Obtención de opiniones a través de grupos focales

Desde mediados de abril hasta la primera semana de mayo de 2016 se recabó información a través sesiones de intercambio directo con los participantes en grupos focales. En total se realizaron 27 encuentros en los que estuvieron presentes 218 personas representantes de pescadores artesanales, pescadores industriales, científicos pesqueros, ONG's, sector público y pueblos originarios. Los grupos focales se llevaron a cabo, de acuerdo a la siguiente tabla, en las macrozonas y localidades allí señaladas:

Tabla: Lugares y fechas para la realización de los grupos focales

Macrozona	Regiones	Localidad	Fechas
I	XV, I, II	Iquique	11 y 12 abril
	III	Caldera	2 de mayo
II	IV, V, VI	Valparaíso	14 y 15 de abril
III	VII, VIII, IX, y XIV	Concepción	25 y 26 de abril
IV	X	Puerto Montt	28 y 29 de abril
	XI	Puerto Aysén	19 y 20 de abril
	XII	Punta Arenas	19 y 20 de abril

Además, se llevaron a cabo grupos focales los días 3 y 4 de mayo en Santiago y Valparaíso con representantes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), pueblos originarios y el sector público.

Al final de cada uno de los grupos focales, con excepción de uno¹³, los participantes lograron consenso en torno a una serie de recomendaciones, como resultado concreto del intercambio de opiniones durante el grupo focal o la reunión respectiva. El Anexo N°4 incluye la lista de conclusiones y recomendaciones a las cuales arribaron los participantes de cada uno de los grupos focales, mientras que el Anexo N° 5 incluye las minutas detallada de todos los grupos focales.

¹³Salvo en el Grupo Focal del Sector pesquero industrial de la Macrozona III, en donde los participantes no llegaron a consenso respecto de las recomendaciones grupales.

IV. Análisis de los cuestionarios e informe final

Una vez finalizados los grupos focales, se realizó una revisión exhaustiva de la información proporcionada en cada uno de los cuestionarios recibidos. El análisis se hizo considerando la frecuencia de menciones sobre aspectos generales y específicos, así como la identificación de temas de alta relevancia al margen de su frecuencia de mención. El análisis incluyó el agrupamiento de respuestas con base en la naturaleza del actor sectorial, la región geográfica y el área temática. La información proporcionada a través de los cuestionarios fue sistematizada en las áreas temáticas enlistadas en el Capítulo II y en el Anexo N° 6 del presente informe.

Utilizando como herramienta de análisis de la LGPA la información obtenida a través de reuniones, los grupos focales y los cuestionarios, se elaboró el Anexo N° 7 de este informe que incluye las conclusiones de los propios actores del sector.

Para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones incluidas en el Capítulo III de este informe, se partió del análisis de la legislación nacional e internacional utilizando, cuando se consideró procedente, referencias a legislación comparada y buenas prácticas, teniendo presente las opiniones manifestadas por los diversos actores en los grupos focales y en los cuestionarios.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS TEMÁTICO DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente capítulo presenta los resultados del análisis de la LGPA de Chile desglosado en las 12 áreas temáticas identificadas como relevantes para la determinación de la alineación de la LGPA a los instrumentos, directrices y estándares internacionales para la sostenibilidad y gobernanza responsable del sector pesquero.

El análisis que continuación se expone se divide en las siguientes sub-secciones:

- i) Instrumentos, directrices y estándares internacionales aplicables.
- ii) Marco jurídico nacional.
- iii) Conclusiones y recomendaciones con respecto a las brechas y limitaciones de la LGPA a la vista de los instrumentos, directrices y estándares internacionales en materia de gestión sostenible de los recursos pesqueros.

La sección de conclusiones y recomendaciones señala cuando la LGPA está en línea con los instrumentos, directrices y estándares internacionales en materia de gestión sostenible de los recursos pesqueros, o subraya aquellos aspectos que requieren ser considerados y evaluados proponiendo diferentes alternativas para su adaptación o modificación.

1. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA LGPA

La LGPA contiene objetivos y principios que permiten entender la importancia que otorga el país a la sostenibilidad de los recursos pesqueros para el beneficio de las generaciones futuras. En este sentido, consigna el principio de sustentabilidad de los recursos, el enfoque ecosistémico y el principio precautorio. Así, se ha puesto una mirada no solamente en el corto plazo, sino también en la conservación de los recursos

pesqueros. Sin embargo, existe lugar para mejorar progresivamente la legislación a nivel de redacción, de técnica legislativa y de elaboración de normativa complementaria, así como para mejorar la aplicación efectiva del objetivo y los principios de la LGPA mediante la vía administrativa o la gestión sectorial por parte de la Subpesca.

A. USO SOSTENIBLE

i) Instrumentos internacionales

El art. 61 (2) de la CONVEMAR¹⁴ propone garantizar que la preservación de los recursos vivos no se vea amenazada por una excesiva explotación. En este sentido el Estado ribereño quien tiene la prerrogativa de determinar las medidas para garantizar la conservación y ordenación en cada caso¹⁵. Dichas medidas, de conformidad al mismo artículo, tendrán la finalidad de preservar o restablecer las poblaciones de las especies capturadas, a niveles por debajo del Rendimiento Máximo Sostenible (RMS), considerando los factores ambientales y económicos pertinentes, incluidas las necesidades de sustento de las comunidades pesqueras ribereñas y las necesidades especiales de los Estados en desarrollo, y teniendo en cuenta las modalidades de la pesca, la interdependencia de las poblaciones y cualesquiera otros estándares mínimos internacionales generalmente recomendados. El concepto de RMS se incluye tanto en la CONVEMAR como en el art. 5 (b) del Acuerdo de Nueva York entre las medidas de conservación y ordenación propuestas para ser utilizadas por los Estados.

¹⁴ Este artículo establece la obligación del Estado ribereño a determinar la captura permisible de sus recursos en la zona económica exclusiva (ZEE). Así mismo solicita al Estado ribereño que tome las medidas adecuadas de conservación y administración para que la preservación de los recursos vivos de su ZEE no se vea amenazada por un exceso de explotación.

¹⁵ Marion Markowski. *"The International Legal Standard for Sustainable EEZ Fisheries Management"* IUCN, 2009. Pág. 5.

El concepto de uso sostenible ha sido definido por la FAO como *“el uso de los componentes de la diversidad biológica de una manera y a una tasa que no lleve a la reducción a largo plazo de la diversidad biológica, manteniendo así su potencial de satisfacer las necesidades y aspiraciones de generaciones presentes y futuras”*¹⁶.

Por su parte, el CCPR, se refiere a la necesidad de que *“los Estados, y todos aquellos involucrados en la ordenación pesquera adopten un marco normativo, jurídico e institucional adecuado, con medidas para la conservación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros”* (art. 7.1.1).

Recientemente el concepto de uso sostenible ha sido reorientado a través de un enfoque transformador que aparece reflejado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹⁷. Los ODS comprenden 17 Objetivos y 169 metas, que abarcan un conjunto amplio de cuestiones relacionadas con los cambios técnicos, institucionales y normativos requeridos para lograr el desarrollo sostenible.

Los ODS no son legalmente vinculantes para los Estados, sin embargo, se espera que, al haber sido adoptados por la comunidad internacional en el marco de las Naciones Unidas, los Estados los hagan propios y establezcan marcos nacionales para su cumplimiento.

Los ODS Reconocen que *“la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible”*. Dentro de la resolución aprobatoria de la nueva agenda 2030 se destaca: *“Si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fijará sus propias metas*

¹⁶ FAO Orientaciones Técnicas de FAO No. 4: Ordenación Pesquera, 1999.

¹⁷ En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible celebrada en septiembre del 2015 los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Objetivo 14 se refiere a: conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general pero tomando en consideración las circunstancias del país. Cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales. Es importante reconocer el vínculo que existe entre el desarrollo sostenible y otros procesos pertinentes que se están llevando a cabo en las esferas económica, social y ambiental”.

El enfoque de los ODS significa aplicar los seis elementos esenciales para el cumplimiento de los mismos: (1) Personas: garantizar una vida sana, el conocimiento y la inclusión de las mujeres y los niños; (2) Dignidad: acabar con la pobreza y lucha contra las desigualdades; (3) Prosperidad: desarrollar una economía sólida inclusiva y transformadora; (4) Justicia: promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas; (5) Asociaciones: catalizar la solidaridad mundial para el desarrollo sostenible; (6) Planeta: proteger nuestros ecosistemas para todas las sociedades y para nuestros hijos¹⁸. Esto implica una visión más amplia e integrada del ecosistema y de la relación que el individuo tiene con el mismo.

ii) Marco jurídico nacional

La LGPA, art. 1 B, reconoce que su objetivo es *“la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos”*, estableciendo que su aplicación se hará a través *“del enfoque precautorio, de un enfoque ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos”*. A su vez, el art. 2 nº 61 define al uso sustentable como *“la utilización responsable de los recursos hidrobiológicos, de conformidad con las normas y regulaciones locales, nacionales e internacionales, según corresponda, con el fin de que los beneficios sociales y económicos derivados de esa utilización se puedan mantener en el tiempo sin*

¹⁸ El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Asamblea General de las Naciones Unidas (A/69/700), 4 de diciembre 2014.

comprometer las oportunidades para el crecimiento y desarrollo de las generaciones futuras.” Otra manifestación de este concepto se encuentra en el art. 2 nº 60, al definir al RMS como un “mayor nivel promedio de remoción por captura que se pueda obtener de un stock en forma sostenible en el tiempo y bajo las condiciones ecológicas y ambientales predominantes”.

iii) Conclusiones y recomendaciones

Tal como se ha indicado, uno de los grandes avances de la LGPA es la importancia que la misma otorga al uso sustentable y, por ende, al reconocimiento de la necesidad de ordenar las pesquerías con un enfoque de equidad inter-generacional.

Si bien la inclusión del concepto de uso sustentable constituye un gran avance con respecto a la ordenación de las pesquerías, sería recomendable, visto que el mismo art. 2 nº 61 de la LGPA indica la necesidad de incorporar la perspectiva internacional, que en su aplicación a largo plazo se avance en la incorporación de elementos que contribuyan a la sostenibilidad medioambiental, económica y social. A modo de ejemplo, la Política Pesquera Común de la Unión Europea, que entró en vigor en enero del 2014¹⁹, incorpora el concepto del “Enfoque Ecosistémico de la gestión pesquera” como mecanismo para la sostenibilidad medioambiental, reconociendo que la sostenibilidad en la pesca depende de varias dimensiones, teniendo implicaciones socioeconómicas, tecnológicas, éticas e institucionales²⁰.

La LGPA utiliza el concepto de RMS como un punto biológico de referencia que establece el estado de plena explotación para la biomasa de un recurso. Es positivo que la legislación haya avanzado en el sentido de definir de manera clara los puntos de referencia que se usarán en la administración pesquera, porque reduce el espacio para

¹⁹Reglamento Europeo 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

²⁰ Prellezo, Curtin. Ocean and Coastal Management 117 (2015), “Confronting the implementation of marine ecosystem-based management within the Common Fisheries Policy Reform”, pág. 43-51.

interpretaciones y arbitrariedades en las decisiones de manejo. Sin embargo, esta definición aparentemente ha llevado a que la administración pesquera se concentre en alcanzar este punto como meta. De hecho, esta visión no considera la incertidumbre ni la falta de información sobre el verdadero estado de la biomasa, ni su variabilidad producto de cambios ambientales no esperados. Además, la orientación mono-específica de este indicador, omite la inter-dependencia de la especie-objetivo con las demás especies del ecosistema.

En consecuencia, es recomendable revisar la conveniencia de continuar utilizando el RMS como punto de referencia objetivo, en virtud de que limita la administración pesquera al no incorporar consideraciones de orden social, económico y ecológico que son parte de un enfoque ecosistémico de la pesca.

En el contexto de la aplicación del principio precautorio y en el caso de que se mantenga como indicador de referencia, se recomienda usar el RMS sólo como el límite superior de una banda (punto de referencia límite o umbral)²¹ en la cual puede fluctuar la biomasa, y no como el volumen de captura meta del manejo pesquero. Lo anterior podría ser introducido en la reglamentación de la LGPA. Así, se recomienda incluir los aspectos medioambientales, económicos y sociales, teniendo presente los recientemente adoptados ODS en cumplimiento de la meta 14.2: *“De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos”*. Dicha reglamentación debería ser socializada oportunamente con todos los actores pertinentes.

Algunas medidas que pueden elevar el nivel de implementación del principio de uso sostenible incluyen ampliar el control sobre los límites de captura de algunas

²¹FAO, 1996. *Puntos de Referencia para la Ordenación Pesquera*, Documento Técnico de Pesca 347.

pesquerías; recoger el conocimiento local de los actores que participan en las actividades pesqueras, especialmente los pescadores artesanales en la administración pesquera y generar un mayor volumen de información para la aplicación cabal de este principio.

En definitiva, es importante que la información de base para las decisiones de administración pesquera incluya tanto los aspectos biológicos y ambientales como los aspectos socioeconómicos. Estos últimos no deberían afectar el foco en la sostenibilidad que debe tener la administración pesquera, pero sí pueden ser relevantes a considerar al momento de elegir entre distintas trayectorias programadas de evolución o recuperación de las pesquerías.

B. ENFOQUE PRECAUTORIO Y TOMA DE DECISIONES A TRAVÉS DE LA MEJOR INFORMACIÓN CIENTÍFICA DISPONIBLE

i) Instrumentos internacionales

Dentro de los principios que reconoce la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992²² se encuentra el principio de precaución (Principio 15), el que señala que *“con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”*.

Este mismo principio aparece en el CCPR en su art. 7.5.1. que establece la obligación por parte de los Estados de *“aplicar ampliamente el criterio de precaución en la conservación, ordenación y explotación de los recursos acuáticos vivos con el fin de*

²² Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, junio 1992.

protegerlos y preservar el medio acuático. La falta de información científica adecuada no debería utilizarse como razón para aplazar o dejar de tomar las medidas de conservación y gestión necesarias”.

En 1996, la FAO definió el enfoque precautorio señalando que *“cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en costos para impedir la degradación ambiental”.*

El art. 6 del Acuerdo de Nueva York, en su apartado 3, establece criterios para la aplicación de este principio:

“Al aplicar el criterio de precaución, los Estados:

- a) Mejorarán el proceso de adopción de decisiones sobre conservación y ordenación de los recursos pesqueros mediante la obtención y la difusión de la información científica más fidedigna de que se disponga y la aplicación de técnicas perfeccionadas para hacer frente al riesgo y la incertidumbre;*
- b) Aplicarán las directrices enunciadas en el Anexo II y, sobre la base de la información científica más fidedigna de que se disponga, determinarán niveles de referencia para cada población de peces, así como las medidas que han de tomarse cuando se rebasen estos niveles;*
- c) Tendrán en cuenta, entre otras cosas, los elementos de incertidumbre con respecto al tamaño y el ritmo de reproducción de las poblaciones, los niveles de referencia, la condición de las poblaciones en relación a estos niveles de referencia, el nivel y la distribución de la mortalidad ocasionada por la pesca y los efectos de las actividades pesqueras sobre las especies capturadas accidentalmente y las especies asociadas o dependientes; así como sobre las condiciones oceánicas, medioambientales y socioeconómicas; y*

d) *Establecerán programas de obtención de datos y de investigación para evaluar los efectos de la pesca sobre las especies capturadas accidentalmente y las especies asociadas o dependientes, así como sobre su medio ambiente, y adoptaran los planes necesarios para asegurar la conservación de tales especies y proteger su hábitat que estén especialmente amenazados”.*

En cuanto a la toma de decisiones basadas en la mejor evidencia científica, el CCPR se refiere en numerosos artículos a la importancia que los Estados tomen en cuenta los datos científicos más fidedignos de que se disponga para la toma de decisiones en la gestión sostenible de los recursos pesqueros. Así lo indica su art. 7.4.1. *“al considerar la adopción de medidas de conservación y ordenación deberían tenerse en cuenta los datos científicos más fidedignos de que se disponga con el fin de evaluar el estado actual de los recursos pesqueros y los posibles efectos de las medidas propuestas sobre los recursos”.*

ii) **Marco jurídico nacional**

En su art. 1 C letra b) la LGPA consigna al enfoque precautorio dentro de los principios que se deben considerar al momento de adoptar las medidas de conservación y administración pesquera, así como para interpretar y aplicar el presente cuerpo legal. Especialmente dispone que *“i) se deberá ser más cauteloso en la administración y conservación de los recursos cuando la información científica sea incierta, no confiable o incompleta, y ii) no se deberá utilizar la falta de información científica suficiente, no confiable o incompleta, como motivo para posponer o no adoptar medidas de conservación y administración”.* En este mismo sentido, la letra e) del mismo artículo reconoce la existencia de una toma de decisiones a través de la mejor información científica disponible al *“recopilar, verificar, informar y compartir en forma sistemática, oportuna, correcta y pública los datos sobre los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas”.*

iii) Conclusiones y recomendaciones

La definición incluida en la LGPA sobre el enfoque precautorio coincide con los instrumentos y estándares internacionales (art. 7.5 CCPR y art. 6 del Acuerdo de Nueva York) que indican que *“la falta de información científica adecuada no debería utilizarse como razón para aplazar o dejar de tomar medidas de conservación y gestión necesarias”*. Sin embargo, se considera apropiado clarificar los criterios que se emplean en la aplicación de dicho enfoque, teniendo presente lo referido en el art. 6 del Acuerdo de Nueva York, al cual se hace referencia en la letra del apartado i).

Lo anterior se puede lograr a través del establecimiento de directrices para su adecuada implementación por parte de la Subpesca. Concretamente, se recomienda realizarlo a través de normas de carácter reglamentario. Las mismas deberían incorporar el establecimiento de un sistema para mejorar la obtención de información científica relevante, la instauración de niveles de referencia, información relativa a las condiciones oceánicas, medioambientales y socioeconómicas, la necesidad de establecer programas de obtención de datos y de investigación, evaluar los efectos de la pesca sobre las especies capturadas incidentalmente y las especies asociadas o dependientes. Así, se contaría con mecanismos para que la información sea transferida a los distintos grupos de interés.

Se recomienda además fortalecer los mecanismos que permiten la transparencia en la información para que los usuarios conozcan exactamente cuándo se está aplicando este principio²³. Lo anterior podría instrumentalizarse a través de la difusión oportuna

²³ De conformidad con la Ley N° 20.285²³ que regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información (art. 1º inc. I). Tal cuerpo normativo dispone que *“el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar*

de criterios y resultados de investigación en los sitios electrónicos de la Subpesca y la Sernapesca, garantizando la regularidad en la difusión. Más aún, con el objeto de alcanzar a todas las organizaciones de pescadores, se propone la emisión de un boletín regular con información impresa que podría hacerse llegar a través de la red de oficinas zonales y locales.

También se considera importante realizar esfuerzos para lograr una mayor difusión del concepto de enfoque precautorio entre los usuarios, para lo cual se sugiere la creación de un programa nacional de fortalecimiento de capacidades de los actores del sector pesquero que permita unificar criterios y dar a conocer los mecanismos y métodos empleados en la generación de información para la toma de decisiones. Lo anterior podría hacerse a través de los Comités de Manejo Pesquero.

Por otra parte, la legislación pesquera incluye referencias específicas a la adopción de decisiones a través de la mejor información científica disponible. No obstante, es necesario definir qué se entiende por *“mejor evidencia científica disponible”* apuntando a la utilización, como base, en el momento oportuno, de los datos científicos más confiables, y difundir el concepto entre los usuarios.

La LGPA establece, de manera genérica en el art. 1 C letra e) que, antes de tomar decisiones relativas a la ordenación, existe la obligación de obtener *“datos sobre los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas”*. En este sentido, se sugiere fomentar y mejorar el proceso participativo en la priorización, elaboración e implementación de los Programas de Investigación permanentes y ocasionales (art. 91 y ss.), de forma de realzar la incidencia técnica efectiva de los órganos científicos y clarificar la información científica requerida para que los CCT y los CM puedan realizar su labor, indicando quiénes son los sujetos encargados de proporcionar dicha información y quiénes son los

el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley” (art. 4 inc II) .

sujetos habilitados para solicitarla.

C. ENFOQUE ECOSISTÉMICO DE LA PESCA (EEP)

i) Instrumentos internacionales

La FAO define el enfoque de ecosistemas en la pesca (EEP) como aquel que “(...) *intenta balancear los diversos objetivos sociales, tomando en consideración el conocimiento y las incertidumbres de los componentes bióticos, abióticos y humanos del ecosistema y sus interacciones y aplicando un enfoque integrado a las pesquerías dentro de límites ecológicamente significativos*”²⁴. La mayoría de los principios que incorpora la definición del EEP han sido previamente reconocidos en un gran número de tratados e instrumentos internacionales, como son la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano (1972)²⁵, la CONVEMAR, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y su Agenda 21, el CCPR y la Declaración de Reikiavik del 2001²⁶ los que reconocen, entre otros, el principio precautorio, el principio de participación pública, la necesidad de colaboración internacional y la protección integrada del medio ambiente.

ii) Marco jurídico nacional

La LGPA en su art. 1 C letra c) establece que se deberá “*aplicar el enfoque ecosistémico para la conservación y administración de los recursos pesqueros y la protección de sus ecosistemas, entendiendo por tal un enfoque que considere la interrelación de las especies predominantes en un área determinada*”.

²⁴ Ídem p. 133

²⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, 16 de junio del 1972

²⁶ FAO, 2003. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, suplemento 2 p. 3.

iii) Conclusiones y recomendaciones

El concepto de enfoque ecosistémico incluido en la LGPA no coincide con la definición derivada de los instrumentos internacionales. La LGPA limita el concepto a la interrelación de las especies pesqueras predominantes que se encuentran en un área, sin aplicar un enfoque integrado al análisis y manejo de las pesquerías tal y como se requiere en las Orientaciones Técnicas sobre Pesca Responsable²⁷ elaboradas por la FAO, que parten de la idea que el objetivo general debe ser el uso sostenible del sistema desde lo ecológico, lo social y lo institucional, no sólo desde la interacción de las especies objetivo con los demás elementos bióticos del ecosistema.

Sería recomendable que, de manera progresiva, el concepto de EEP incluido en la LGPA fuera ampliado para incluir la dimensión social, económica, de interrelaciones ecológicas e institucionales. En particular, se recomienda eliminar la mención de objetivos propios de un enfoque mono-específico de manejo²⁸.

Es importante destacar que la introducción del EEP, tal y como aparece en la definición FAO en cumplimiento de los principios de derecho internacional, es un gran reto para todos los países, ya que el mismo ha significado un cambio de paradigma en el manejo de las pesquerías.

Además es importante reconocer que no existe un consenso sobre las estrategias a seguir.²⁹ Sin embargo, desde el punto de vista legal y de política pesquera,

²⁷ FAO, 2003. El enfoque ecosistémico de la pesca. Orientaciones Técnicas sobre Pesca Responsable, Ordenación Pesquera, suplemento 2, p. 3

²⁸ Se considera un avance el reconocimiento que, en el contexto del Fondo de Investigación Pesquera y de Acuicultura, se realiza en el art. 93 inc II de la LGPA, al disponer que se entenderá por investigación *“en un sentido integral, incluyendo investigación aplicada a los recursos y sus ecosistemas”*.

²⁹ Fulton, EA, Smith, ADM & Johnson, P, 2014, *“An Integrated Approach is needed for Ecosystem Based Fisheries Management: insights from Ecosystem-level management strategy evaluation”*. PLoS ONE 9(1): e84242.

a manera de guía se identifican algunos mecanismos que pueden, si son aplicados de manera progresiva, mejorar la implementación del enfoque ecosistémico. Estos pueden ser resumidos como sigue:³⁰

a) *Elaboración de planes comunes y establecimiento de mecanismos para mejorar la coordinación inter-institucional*

A modo de ejemplo, en Canadá el *Oceans Act* (Ley de los Océanos)³¹ recoge la necesidad de establecer planes comunes para todas las actividades que se refieran a manejo de estuarios, costas, y aguas marinas. Por su parte la legislación australiana en el *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act de 1999*³² (División 2) (Ley relativa a la protección del medio ambiente y la biodiversidad) permite el establecimiento de planes bio-regionales.

En los Estados Unidos de América, el *National Ocean Policy Implementation Plan*³³ promueve la planificación marina regional en la que los encargados de la administración de las costas y los océanos, así como otros usuarios comparten información y planificación para la utilización de los recursos marinos.

La *Environment Protection Act*³⁴ (Ley relativa a la protección del medio ambiente) del 2002 de la República de Mauricio establece la *National Environment Commission* encargada de la coordinación entre departamentos, autoridades locales y otros organismos gubernamentales encargados de programas de protección del medio

³⁰ Pendiente de publicación FAO, Oficina Jurídica: How to legislate for an Ecosystem Approach to Fisheries? Por Philippe Ccaud y Shannon Cosentino-Roush.

³¹ Canadian Oceans Act, S.C. 1996. Última modificación 26 de febrero del 2015. Disponible en <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/O-2.4.pdf>

³² *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act*, 91/1999 del 16 de julio de 1999.

³³ Disponible en <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/oceans/implementationplan>

³⁴ *Environment Protection Act*, 19/2002. 11 de Julio del 2002

ambiente.

b) Mecanismos para la participación social y el co-manejo pesquero

A través de estos mecanismos se trata de integrar a las comunidades pesqueras con las autoridades en los procesos de gestión. En países como la República de Kenia y la República Unida de Tanzania, por ejemplo, se han introducido unidades de manejo pesquero en las playas encargadas de establecer el control sobre las descargas, así como control y fiscalización sobre las actividades realizadas. Más aún, en la República del Ecuador se ha implementado con éxito el programa “Usuario Manglar” que ha permitido el uso responsable de estos ecosistemas, otorgando a los usuarios la concesión, gestión y vigilancia de sus recursos pesqueros, en estrecha coordinación con las autoridades pesqueras.

En México, el Programa “Sistema Producto” es un mecanismo que incorpora a todos los usuarios directos e indirectos de la cadena producción-transformación-comercialización-consumo, permitiendo la integración de un foro permanente para la toma de decisiones colectiva en torno a los recursos pesqueros.

El incremento de la participación puede también ser materializado a través del establecimiento de comités consultivos. Un reciente estudio realizado por la Comisión de Pesca para el Atlántico Centro Occidental (COPACO)³⁵ reconoce que la mayoría de las legislaciones de los países miembros incluyen el establecimiento de Comités de Consulta que están integrados tanto por pescadores como por representantes de otros grupos incluidos por ejemplo los consumidores y los pueblos originarios.

c) Mecanismos de evaluación de las normas y los resultados de aplicación

³⁵ Pendiente de publicación: “Caribbean Fisheries Legal and institutional study: finding for the comparative assessment and country reports” FAO- SLC/LEGN C1124.

A modo de ejemplo, en Australia, la Autoridad Australiana para la Administración Pesquera (AFMA en su acrónimo en inglés) aplica el enfoque ecosistémico en el manejo pesquero a través de la implementación de los principios del Desarrollo Ecológico Sostenible y considera el impacto que la pesca tiene en todos los aspectos del ecosistema marino, no solo en las especies objeto de la estrategia de captura específica. Esto implica incluir las especies sujetas a descarte, pesca incidental y sobre-explotación, sus hábitats y comunidades. En este sentido, la agencia estatal ha implementado una serie de iniciativas claves que han permitido desarrollar pesquerías mejor manejadas a fin de beneficiar a todos los actores involucrados en los ecosistemas marinos australianos. Estas iniciativas incluyen la implementación de un marco regulatorio de la evaluación y el manejo de los riesgos ecológicos; el establecimiento de un programa relativo a la pesca incidental y al descarte y, respecto a la vinculación con la normativa ambiental, se ha buscado mejorar la interacción con las especies protegidas.

d) *Establecimiento de mecanismos para mejorar la coordinación institucional, cooperación e integración*

La *Environment Protection Act*³⁶ (Ley relativa a la protección del medio ambiente) del 2002 de la República de Mauricio establece la *National Environment Commission* encargada de la coordinación entre departamentos, autoridades locales y otros organismos gubernamentales encargados de programas de protección del medio ambiente. De la misma forma la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables de México³⁷ en su art. 2 indica que la ley debe establecer la coordinación entre las autoridades de la federación, las entidades federativas y los municipios para el mejor cumplimiento de la ley.

³⁶ Environment Protection Act 19/2002. 11 de Julio del 2002

³⁷ Ley General de Pesca y Acuicultura sustentables de México. Publicada en Diario Oficial de la Federación de 24 de Julio del 2007 (última reforma Diario Oficial de la Federación 04 de junio del 2015). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPAS_040615.pdf

- e) *Aumentar la coordinación de las medidas de ordenación entre países a nivel regional e internacional*

Otro ejemplo de medidas de coordinación exitosa lo constituye el “*Reglamento OSP-02-09 de la Organización del Sector de la Pesca y Acuicultura del Istmo Centroamericano*”, mediante el cual todos los países de América Central han armonizado sus medidas de ordenamiento para la Pesquería de la Langosta del Caribe (*Panulirus argus*), garantizando el uso sostenible de este recurso.

D. GOBERNANZA RESPONSABLE

i) Instrumentos internacionales

El art. 5.3 de las DVGTT señala que los Estados “*deberían garantizar que los marcos de políticas, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia³⁸ reconozcan y respeten, de conformidad con las leyes nacionales, los derechos legítimos de tenencia, en particular los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gocen actualmente de protección legal, y facilitar, fomentar y proteger el ejercicio de los derechos de tenencia. Los marcos deberían reflejar la importancia social, cultural, económica y ambiental de la tierra, la pesca y los bosques. Los Estados deberían implantar unos marcos que no sean discriminatorios y que promuevan la equidad social y la igualdad de género. Los marcos deberían reflejar las interconexiones que existen entre la tierra, la pesca y los bosques y sus usos, y establecer un enfoque integrado para su administración*”.

³⁸Se entiende por “tenencia” en pesca la manera en la que los individuos se relacionan con los recursos para su utilización. Cuando se habla de tenencia se hace referencia a quien tiene derechos o un interés legítimo a un determinado recurso. La tenencia en materia de pesca no puede ser vista de una manera aislada sino en conjunción con otros recursos. Para más información sobre el tema consultar: “*A technical guideline to support the implementation of the VGGT*”, FAO, 2013. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/018/i3420e/i3420e.pdf>

La gobernanza responsable de la tenencia implica el respeto a los principios de dignidad humana, no discriminación, equidad y justicia, igualdad de género, enfoque holístico y sostenible, consulta y participación, estado de derecho, transparencia, rendición de cuentas y mejora continua³⁹.

En este mismo sentido, las Directrices PPE se refieren a la gobernanza responsable de la tenencia en su apartado 5.3. indicando que *“los pescadores y trabajadores de la pesca en pequeña escala y sus comunidades gocen de derechos de tenencia seguros, equitativos y apropiados desde el punto de vista social y cultural sobre los recursos pesqueros (tanto marinos como continentales) y las zonas de pesca en pequeña escala y las tierras adyacentes, prestando especial atención a los derechos de tenencia de las mujeres”*.

Tanto las DVGT como las Directrices PPE son instrumentos no vinculantes, pese a lo cual es importante constatar que muchos de los principios contenidos en las mismas, tales como no discriminación, equidad y justicia constituyen estándares internacionales reconocidos en tratados internacionales de Derechos Humanos que han sido ratificados por la mayoría de los Estados. Esto lleva a concluir que existe un deseo por parte de la comunidad internacional de cumplir a cabalidad con los mismos, reconociendo las particularidades de cada región o país.

Uno de los elementos esenciales para la gobernanza responsable es la participación. En este sentido, existen leyes en otros países que incorporan este principio. Así, el Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act de Estados Unidos de América (MSA), establece un sistema de participación basado en consultas públicas, las cuales están abiertas a cualquier persona interesada⁴⁰.

³⁹ Art. 3 B de las DVGT.

⁴⁰ La legislación pesquera norteamericana, contempla un proceso exhaustivo que tiene por finalidad asegurar la

También se cuenta con instrumentos internacionales que se ocupan del tema de la participación de algunos grupos específicos, como los pueblos indígenas. Así, el Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que entró en vigor en Chile el 15 de septiembre del 2009, reconoce que *“los gobiernos deberán asumir las responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”*. Con relación a la participación en las discusiones concernientes a la adopción de nuevas leyes y políticas relativas a la tenencia, el art. 9.7 de las DGVT establece que *“todos los miembros de las comunidades interesadas o sus representantes, incluidas las personas vulnerables y marginadas, deberían poder participar de manera plena y efectiva en la elaboración de las políticas y leyes relacionadas con los sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia”*.

Las Directrices PPE, en sus principios rectores, reconocen la participación de los pueblos y comunidades indígenas en los procesos productivos relacionados a la pesca artesanal. Entre ellos se cuenta, en primer lugar, el de *“Respeto a las Culturas”*, esto es, *“reconocer y respetar las formas de organización existentes, los conocimientos tradicionales y locales y las prácticas de las comunidades de pescadores en pequeña escala, incluidos los pueblos indígenas y las minorías étnicas(...)”*. También se encuentra consagrado el principio de *“Consulta y Participación”*, por el cual *“se garantiza participación activa, libre, efectiva, significativa y con conocimiento de materia de las comunidades de pescadores en pequeña escala, incluidos los pueblos indígenas(...)”*. En particular debe hacerse mención al art. 5.5, en donde se invita a los Estados a valorar el

participación de todos los intervinientes, incluyendo a los usuarios comerciales y recreacionales. En relación con los impactos en las comunidades pesqueras, la MSA, en su Estándar Nacional N° 8, Sección 301 (8), dispone que *“las medidas de conservación y manejo deberán tomar en consideración la importancia de los recursos pesqueros para las comunidades a fin de (A) proveer para la participación sostenida de dichas comunidades y (B) minimizar los impactos económicos adversos, en la medida de lo posible”*.

papel que tienen las comunidades y los pueblos indígenas en la práctica de la pesca a pequeña escala. Esto, con el propósito de *“restablecer, conservar, proteger y coger los ecosistemas acuáticos y costeros locales”*.

Además, la gobernanza responsable implica el establecimiento de planes integrados para una determinada región o ecosistema para regular el acceso y uso por las distintas partes interesadas estableciendo objetivos comunes de conservación y desarrollo, incluyendo los derechos de los usuarios⁴¹. En la legislación comparada se encuentran los planes de ordenación integrada para el Mar de Barents y el Mar de Noruega⁴², cuya aplicación se garantiza a través de un sistema de grupos multisectoriales a cargo de un grupo directivo coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente.

ii) Marco jurídico nacional

Diversos principios y mecanismos de los descritos anteriormente, se encuentran en la legislación Chilena relacionada con el sector pesquero. De acuerdo con el D.F.L. Nº5 de 1983⁴³, se entiende por "sector pesquero", al *“conjunto de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que cumplen funciones o actividades directas de producción, de investigación, de formación profesional y de Servicios, relacionados con la explotación de los recursos biológicos marítimos, fluviales y lacustres o de cualquier otra fuente natural o artificial.”*

La LGPA establece que en el marco del establecimiento de una política pesquera nacional y para la consecución del objetivo de la ley, se incluyen los objetivos centrales

⁴¹ FAO 2016. El estado mundial de la pesca y la acuicultura, 2016, p. 92

⁴² Ídem.

⁴³ D.F.L. Nº 5 de 1983 del MINECON fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. Nº 34 de 1931 que legisla sobre la Industria Pesquera y sus derivados (última modificación D.F.L. Nº 1 de 2014 del mismo Ministerio). Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3676>

de *“Administrar los recursos pesqueros en forma transparente, responsable e inclusiva”* (art. 1 C letra d) y *“Fiscalizar el efectivo cumplimiento de las medidas de conservación y administración”* (art. 1 C letra h).

Por su parte, la Ley N° 20.285⁴⁴ regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo y las excepciones a la publicidad de la información (art. 1° inc. I). Tal cuerpo normativo dispone que *“el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley”* (art. 4 inc II).

A su vez, la Ley N° 20.500⁴⁵ sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública en relación con la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575⁴⁶, establece que *“El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones”* (art. 69 inc I) y que *“Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo”* (art. 72).

iii) Conclusiones y recomendaciones

⁴⁴ Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública. Publicado en el Diario Oficial el 20 de agosto de 2008. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

⁴⁵ Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Publicada en el Diario Oficial el 16 de febrero de 2011. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

⁴⁶ Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Publicada en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 2001. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865>

La LGPA establece en su articulado algunos de los principios de gobernanza responsable. En particular, se encuentran los conceptos de transparencia, responsabilidad, inclusividad y participación social en la administración de los recursos pesqueros, los que son aplicados a través de normas de carácter complementario.

Se considera necesario continuar el trabajo con los actores sectoriales, para desarrollar mecanismos que aumenten la participación y la transparencia en cumplimiento también de la Ley N° 20.285 sobre Transparencia en la función pública y acceso a la información pública y la Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

En línea con las recientemente aprobadas DVGT y Directrices PPE, y para contribuir al cumplimiento de las metas de los ODS, se recomienda la elaboración de guías por parte de la Subpesca, que sirvan para facilitar la aplicación de los principios de derechos humanos y dignidad humana, respeto de las culturas, no discriminación, equidad y justicia, igualdad de género, enfoque holístico y sostenible, consulta y participación, estado de derecho, transparencia, rendición de cuentas, mejora continua en materia de ordenación pesquera y sostenibilidad económica, social y medioambiental. Dichos principios universales, son promovidos de una u otra forma, en todos los instrumentos internacionales y de buenas prácticas, para la gestión sostenible de los recursos pesqueros.

La LGPA establece mecanismos de consulta pública con respecto a algunos recursos. Sin embargo, solo se utiliza en el caso de los recursos bentónicos invertebrados y de algas y no en el de los planes de manejo contemplados en el art. 8 de la LGPA. La consulta pública es garantía de buena gobernabilidad y transparencia, por lo que sería importante que se extienda su utilización a todas las pesquerías.

Se considera acertado que en la configuración de los Comités de Manejo se

cuenta con representantes de pescadores artesanales, industriales y de las plantas de proceso, además de los representantes del sector público (art. 8º inc. II). No obstante, es altamente recomendable revisar, de acuerdo con la naturaleza de la pesquería, la posibilidad de ampliar el número de cupos que integran los comités de manejo, garantizando las particularidades del sistema pesquero de las diversas regiones.

En cuanto a los derechos de tenencia de los pescadores y trabajadores de la pesca en pequeña escala y sus comunidades sobre “las zonas de pesca en pequeña escala y las tierras adyacentes” -a que hacen referencia las Directrices PPE y las DVGT-, cabe señalar que existe un proyecto de ley que “regula el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación”. Este proyecto propone crear un marco normativo para el establecimiento y asignación de caletas pesqueras artesanales a nivel nacional, permitiendo que las organizaciones de pescadores artesanales puedan potenciar el desarrollo de estos espacios, los que actualmente carecen de un régimen especial que los regule. Esto facilitará a dichos pescadores el goce de sus derechos de tenencia, así como ampliar sus oportunidades productivas y ejecutar estrategias de desarrollo que sean sostenibles a largo plazo.

E. CAMBIO CLIMÁTICO

i) Instrumentos internacionales

Según lo reflejado el año 2007 por la FAO⁴⁷, el “*Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) puso de relieve los distintos riesgos que el cambio climático impone a los sistemas acuáticos, por ejemplo, la pérdida de humedales costeros, el descoloramiento de los corales y los cambios en la distribución y cronología de los flujos hídricos; y reconoció que la acidificación de los océanos, cuyos efectos son*

⁴⁷ FAO, 2012. Consecuencias del Cambio Climático para la Pesca y la Acuicultura. Documento Técnico de la FAO Nº 530.

aún inciertos, podría, según las predicciones, ejercer graves impactos en los ecosistemas marinos. Al mismo tiempo, están los aspectos humanos de las pesquerías: los pescadores, pesquerías, comunidades pesqueras e industrias afines están concentradas en zonas de costa o en tierras bajas, cada vez más expuestas a riesgos por la subida del nivel de los mares, de acontecimientos climáticos extremos y de presiones humanas múltiples”.

Recientemente, en diciembre del 2015⁴⁸, la vigésimo primera Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático adoptó el Acuerdo de París, a través del cual se define la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible, especialmente mediante acciones globales que permitan la contención del aumento de la temperatura mundial por debajo de 2 grados centígrados con respecto a la del período preindustrial; así como el fortalecimiento de la capacidad social de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y el incremento de la resiliencia de las comunidades frente al cambio climático de forma que no se ponga en peligro la producción de alimentos ni el crecimiento económico.

En esta reunión se destacó principalmente la función de los océanos, las aguas continentales y los ecosistemas acuáticos en la regulación de la temperatura y la fijación de carbono, y se hizo hincapié en la urgencia de invertir la actual tendencia de sobreexplotación y contaminación para recuperar los servicios de los ecosistemas acuáticos y la capacidad productiva de los océanos⁴⁹.

Las DVGTT también hacen referencia al cambio climático en su Parte 6 que se refiere específicamente a la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto del cambio climático, los desastres naturales y los conflictos. En

⁴⁸ FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1

⁴⁹ FAO 2016. El estado mundial de la pesca y la acuicultura , 2016.

este sentido las DVGT disponen que *“los Estados deberían velar por que se respeten y protejan a través de leyes, políticas, estrategias y medidas los derechos legítimos de tenencia a la tierra, la pesca y los bosques de todos los individuos, las comunidades o pueblos que puedan verse afectados, en especial los agricultores, los productores de alimentos en pequeña escala y las personas vulnerables y marginadas, con el fin de prevenir los efectos del cambio climático y de dar respuesta a dichos efectos, de acuerdo con las obligaciones respectivas aplicables recogidas en los acuerdos marco pertinentes sobre el cambio climático”*.

Las Directrices PPE dedican también el apartado 9 a las medidas que los Estados deberían tomar en relación con los riesgos y el cambio climático.

La meta 1.5 de los ODS menciona que se debe *“fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales”*.

ii) Marco jurídico nacional

La LGPA no se pronuncia en torno al cambio climático y sus efectos en la pesca.

iii) Conclusiones y recomendaciones

La LGPA no hace mención al cambio climático. Es recomendable que se incluyan previsiones sobre estos aspectos a nivel normativo, tomando en consideración los procesos que actualmente conduce el Gobierno Nacional.

Es importante indicar que la falta de inclusión en las leyes de pesca de una referencia específica al cambio climático, no es una limitante para que se puedan tomar

medidas al respecto. A finales del año 2015, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad⁵⁰ aprobó el Plan de Adaptación al Cambio Climático en Pesca y Acuicultura. Tal iniciativa está compuesta de cinco objetivos específicos y 29 medidas de adaptación concretas para implementar, considerando un enfoque precautorio y ecosistémico. Entre sus objetivos específicos se encuentra el de desarrollar la investigación necesaria para mejorar el conocimiento sobre el impacto y escenarios del cambio climático; mejorar el marco normativo, político y administrativo para abordar de manera eficaz y eficiente los desafíos y oportunidades del cambio climático; así como, desarrollar medidas de adaptación directas para reducir la vulnerabilidad e impactos en la pesca y acuicultura. Se considera un importante avance la aprobación del Plan de Adaptación al cambio climático en Pesca y Acuicultura y se recomienda poner en acción cada uno de sus objetivos.

Se considera importante incluir acciones pertinentes al cambio climático en la elaboración de los planes de manejo pesquero, de tal forma que estos instrumentos puedan incluir proyecciones que contemplen distintos escenarios ambientales futuros, con el objeto de tomar las medidas pertinentes.

F. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SAN) E INOCUIDAD ALIMENTARIA

i) Instrumentos internacionales

El art. 6.2 del CCPR se refiere a la “*seguridad alimentaria*” indicando que: “*la*

⁵⁰ El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad está compuesto por los Ministros de Agricultura, de Hacienda, de Salud, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Energía, de Obras Públicas, de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Minería y Planificación y es presidido por el Ministro del Medio Ambiente. Es una instancia de apoyo a la presidencia en materias ambientales. Entre sus funciones está la de proponer al Presidente de la República políticas y criterios para el manejo uso y aprovechamiento sustentables de los recursos naturales renovables y la creación de áreas protegidas, así como pronunciarse sobre criterios y mecanismos de participación ciudadana para las Declaraciones de Impacto Ambiental y sobre los proyectos de ley y actos administrativos de carácter ambiental.

ordenación de la pesquería debería fomentar el mantenimiento de la calidad, la diversidad y disponibilidad de los recursos pesqueros en cantidad suficiente para las generaciones presentes y futuras, en el contexto de la seguridad alimentaria (...)”.

Conforme al apartado 15 de las *“Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”*⁵¹ se entiende por seguridad alimentaria *“cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son: la disponibilidad, la estabilidad del suministro, el acceso y la utilización”*.

Además, el art. 11.1.9 de la CCPR, dispone que *“los Estados deberían fomentar la utilización de pescado para consumo humano y promover el consumo de pescado siempre que sea oportuno”*.

Por otra parte, se entiende por *“inocuidad alimentaria”* a *“la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con el uso a que se destinan”* (FAO/OMS Codex Alimentarius). En este sentido el art. 11 del CCPR establece que los Estados deberán adoptar medidas para *“asegurar el derecho de los consumidores a disponer de pescado y productos pesqueros inocuos y no adulterados”*.

ii) Marco jurídico nacional

La LGPA contiene referencias indirectas a la seguridad alimentaria. El art. 3 letra c) contempla que la cuota global de captura puede estar sujeta a una serie de

⁵¹ Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127 periodo de sesiones, noviembre de 2004.

deducciones, dentro de las cuales se contempla la fijación de una cuota de reserva para consumo humano de las empresas de menor tamaño de conformidad con la Ley N° 20.416⁵². Por otra parte, el art. 4 letra D dispone que la Subpesca *“mediante resolución, previo informe técnico y consulta al Consejo Zonal de Pesca que corresponde, determinará los recursos hidrobiológicos que se exceptúan de consumo humano directo y que pueden ser destinados a la elaboración de harina y aceite”*. Finalmente, el art. 173 letra i) contempla que el Fondo de Administración Pesquera financiará, entre otros, *“programas o proyectos de promoción del consumo de recursos hidrobiológicos”*.

En cuanto a la inocuidad alimentaria, el inciso segundo del art. 1 de la LGPA indica que también quedarán sometidas al cuerpo normativo *“las actividades pesqueras de procesamiento y transformación, y el almacenamiento, transporte o comercialización de recursos hidrobiológicos”*.

Las letras b) y r) del art. 122 de la LGPA facultan al Servicio Nacional de Pesca para *“controlar la calidad sanitaria de los materiales y embarcaciones de importación destinados a las actividades de pesca o acuicultura, y de los productos de importación, que se destinen a carnada, a usos alimenticios, o medicinales de los recursos hidrobiológicos”* y para *“controlar la inocuidad de los productos pesqueros y de acuicultura de exportación y otorgar los certificados oficiales correspondientes, cuando así lo requieran los peticionarios”*. A su vez, el art. 28 letra l) del D.F.L N° 5 de 1983⁵³, al disponer sobre las atribuciones del Director Nacional de Sernapesca, establece que *“deberá controlar la inocuidad de los productos pesqueros y de acuicultura de exportación y otorgar los certificados oficiales correspondientes cuando así lo requieran los peticionarios”*⁵⁴. A su vez, dentro de las facultades del Director Nacional del

⁵² Ley N° 20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño. Publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 2010. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010668>

⁵³ D.F.L. N° 5 de 1983 del MINECON (última modificación D.F.L. N° 1 de 2014 del mismo Ministerio). Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3676>

⁵⁴ D.F.L. N° 5 de 1983 del MINECON, publicado el 15 de noviembre de 1983. Última modificación 23 de abril de 2014.

Sernapesca, el art. 28 inc III letra a) del D.F.L. N° 5 de 1983 de MINECON, establece que *“deberá dictar resoluciones para controlar la inocuidad de los productos pesqueros y de acuicultura de exportación e importación conforme a su competencia”*.

En lo referente a la trazabilidad de los recursos hidrobiológicos, el art. 63 inc I dispone la obligación que recae sobre los armadores pesqueros, industriales o artesanales, de *“informar al Sernapesca sus capturas y desembarques por cada una de las naves o embarcaciones que utilicen”*. Especialmente en lo referente a los desembarques, la obligación se hace extensiva a los transportadores, los recolectores de orilla, buzos, buzos apnea y organizaciones de pescadores artesanales (art. 63 inc II). Además, los titulares de Plantas de Procesos o de transformación y las personas que realizan actividades de comercialización de los recursos hidrobiológicos también cuentan con el deber de informar al Sernapesca el abastecimiento de tales recursos y de los productos finales derivados de ellos (art. 63 inc III).

En materia de importación de recursos hidrobiológicos, recientemente, el Sernapesca ha establecido un Programa de Control de Ingresos que establece los procedimientos y requisitos aplicables a productos pesqueros para los cuales se solicita su ingreso a Chile⁵⁵.

Por su parte, el Reglamento Sanitario de los Alimentos del Ministerio de Salud⁵⁶ establece las condiciones sanitarias a que deberá ceñirse la producción, importación,

Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3676>

⁵⁵ Programa confeccionado por Sernapesca, Agosto 2016. Disponible en http://www.sernapesca.cl/index.php?option=com_remository&Itemid=246&func=startdown&id=5016. En cuanto a su ámbito de aplicación, dicho instrumento establece que será aplicable a todos los productos pesqueros, que ingresen Chile, independiente de su procedencia (extracción, recolección o cultivo), destino, uso y objetivo de dicha importación, incluyendo los que reingresan al país luego de ser exportados y devueltos a Chile. Es aplicable, además, a los productos pesqueros que son utilizados como ingredientes para consumo animal y a los alimentos completos, aditivos o suplementos destinados a la alimentación de especies hidrobiológicas.

⁵⁶ D.S. N° 977 de 1996 del Ministerio de Salud (última modificación: DS. N° 23 del Ministerio de Salud, 30 de agosto de 2016). Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=71271>

elaboración, envase, almacenamiento, distribución y venta de alimentos para uso humano, con el objeto de proteger la salud y nutrición de la población y garantizar el suministro de productos sanos e inocuos. Específicamente, sus títulos XII y XIII regulan lo concerniente a los pescados y mariscos.

Asimismo, la Agencia Chilena para la Inocuidad y Calidad Alimentaria (ACHIPIA), tiene la misión de asesorar al Presidente de la República en todo cuanto diga relación con la identificación, formulación y ejecución de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la calidad e inocuidad alimentaria y con el desarrollo de un sistema nacional de calidad e inocuidad alimentaria, y a servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas a dichas materias⁵⁷. Tal entidad se encuentra en coordinación con el Sernapesca en materia de inocuidad de los productos pesqueros⁵⁸.

iii) Conclusiones y recomendaciones

La dimensión de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) que posee la actividad pesquera y acuícola no se incluye en los objetivos o principios de la LGPA. Si bien la inseguridad alimentaria y nutricional no es un problema estructural en Chile, el principio

⁵⁷ D.S. Nº 83 de 2005 del Ministerio de Secretaría General de la Presidencia (última modificación: DS. Nº 162 del Ministerio de Secretaría General de la Presidencia, 5 de abril de 2011). Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243161&idVersion=2011-04-05>

⁵⁸ Específicamente, el Sernapesca tiene facultades en el control de los productos pesqueros y de acuicultura de exportación, además de otorgar los certificados oficiales correspondientes para el proceso de exportación. A fin de dar cumplimiento a dichas tareas, Sernapesca desarrolla diversas actividades de control. Entre Sernapesca y el Ministerio de Salud existe un convenio en materia de control sanitario de productos hidrobiológicos destinados a consumo humano (Resolución Exenta Nº 152, 25 marzo de 2009), el cual reconoce como válidos los resultados, tanto de SERNAPESCA como MINSAL, de los análisis de laboratorio efectuados con motivo de control o vigilancia de la inocuidad de los productos hidrobiológicos. Anualmente, la ACHIPIA realiza un Reporte de Notificaciones referente a la Red de Información y Alertas Alimentarias, en donde, entre otras cosas, se da cuenta de los programas de control que realiza Sernapesca en esta materia. Información disponible en <http://www.achipia.cl/wp-content/uploads/2016/03/Reporte-Notificaciones-RIAL-2015.pdf>

SAN es más amplio que sólo el hambre y la seguridad alimentaria endémica. También incluye aspectos de alimentación sana y saludable. En este sentido, se puede considerar que constituye una omisión en la LGPA no incluirlo, especialmente atendiendo a la incidencia del consumo humano directo de proteína proveniente de los recursos pesqueros y los beneficios asociados a la salud humana.

Se recomienda que la LGPA, dentro de sus principios rectores, incluya expresamente a la seguridad alimentaria y nutricional, lo que es consistente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente en su ODS 2 (“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”).

Con respecto a las buenas prácticas, otras legislaciones extranjeras incluyen referencias a la promoción del consumo de productos pesqueros, por ejemplo la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables de México⁵⁹ o la Ley General de Pesca de Perú⁶⁰ que reconoce expresamente en su art. 21, párrafo 2, que *“el Estado promueve, preferentemente, las actividades extractivas de recursos hidrobiológicos destinados al consumo humano directo”* y el art. 68 que indica que *“el Ministerio de Pesquería coordina con el Ministerio de Educación todos los aspectos relacionados con la política de educación al consumidor orientada a incrementar el consumo de productos pesqueros en la dieta alimentaria de la población”*.

Se recomienda gestionar la inclusión de los productos pesqueros en los programas que promueven alimentación saludable, en particular la alimentación

⁵⁹ Ley General de Pesca y Acuicultura sustentables de México. Publicada en Diario Oficial de la Federación de 24 de Julio del 2007 (última reforma Diario Oficial de la Federación 04 de junio del 2015). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPAS_040615.pdf

⁶⁰ Ley General de Pesca de Perú, Decreto Ley N° 25.977. Publicado en el Periódico El Peruano N° 4549 el 22 de diciembre de 1992 (última modificación: 29 de abril de 2010). Disponible en <http://www2.produce.gob.pe/pesqueria/publicaciones/otros/dl25977.pdf>

escolar.

Reconociendo que la LGPA incorpora artículos referentes a la inocuidad alimentaria y la trazabilidad, sería deseable, en sintonía con lo establecido en el art. 11 del CCPR, que existiera un reconocimiento expreso en la normativa pesquera de estos procesos. De esta forma se garantizaría la integridad de la cadena de suministro para asegurar la calidad y la inocuidad de los productos pesqueros; así como la procedencia de una pesquería gestionada de forma sostenible. De igual forma se recomienda una mayor articulación con el Ministerio de Salud y con ACHIPIA, para la mejora continua en la creación y reglamentación de normas específicas que garanticen la calidad de los productos pesqueros para los consumidores nacionales.

Se reconoce la labor realizada por el Sernapesca en materia de inocuidad y certificación. Especial atención cobra la elaboración trimestral de un Manual de Inocuidad y Certificación, cuyo objetivo es describir las normas y procedimientos que permiten controlar la inocuidad de los productos pesqueros y de acuicultura de exportación, en las diferentes etapas de la cadena productiva. Tal instrumento da cuenta del control de inocuidad de los productos pesqueros y de acuicultura de exportación, a lo largo de toda la cadena productiva, desde el control de origen, la producción y el proceso de exportación⁶¹.

Por otra parte, y a fin de compatibilizar y coordinar la legislación nacional en materia de inocuidad alimentaria, se consideran adecuados los avances que está liderando el Grupo de coordinación interinstitucional de la Agencia Chilena para la Inocuidad y Calidad Alimentaria⁶², en el sentido de redactar un borrador de anteproyecto de ley que cree el Sistema Nacional de Inocuidad y Calidad Alimentaria y la

⁶¹ Ver Manual de Inocuidad y Certificación de Sernapesca, Julio 2016. Disponible en http://www.sernapesca.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=2123&Itemid=1179

⁶² Los miembros de este grupo son representantes del Ministerio de Salud, del Servicio Agrícola y Ganadero, del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, de la propia Agencia y de la Subsecretaría de Agricultura.

Agencia que lo coordinará y conducirá, se recomienda en lo posible acelerar este proceso.

Además de estas acciones se recomienda la elaboración e implementación de una política de trazabilidad tanto para efectos sanitarios, como de fiscalización de origen.

En cuanto a proyectos de ley en la materia, se encuentra actualmente en tramitación parlamentaria una iniciativa que moderniza y fortalece el ejercicio de la función pública del Sernapesca⁶³. En este sentido, sería deseable que en ella se incluyan previsiones para mejorar la capacidad de este organismo para ejecutar labores referentes a la inocuidad alimentaria, a fin de facilitar los procesos exportadores, disminuyendo tiempos de trámite y propiciando el cumplimiento voluntario de las normas ante el incremento de más exigentes requisitos por parte de los mercados internacionales.

Se recomienda impulsar esfuerzos para gradualmente compatibilizar las normativas sobre inocuidad alimentaria para los productos destinados tanto a la exportación como al consumo doméstico, garantizando con ello la misma calidad e inocuidad de productos para los consumidores nacionales.

G. PESCA ILEGAL, NO DECLARADA Y NO REGLAMENTADA (PESCA INDNR)

i) Instrumentos internacionales

La Pesca INDNR se practica en una gran cantidad de pesquerías en el mundo y

⁶³ Boletín Nº 10482-21, Proyecto de Ley que moderniza y fortalece el ejercicio de la función del Servicio Nacional de Pesca. Iniciativa ingresada al Congreso Nacional mediante Mensaje Presidencial Nº 1525-363 el 30 de diciembre de 2015.

representa una amenaza directa y significativa tanto para los esfuerzos de ordenación, como para la sostenibilidad y conservación de los recursos pesqueros, la biodiversidad marina y los medios de vida de los pescadores legítimos⁶⁴.

Los instrumentos internacionales reconocen que los Estados pueden adoptar una serie de medidas para combatir la pesca INDNR. Así, la CONVEMAR reconoce en su Parte V la soberanía del Estado ribereño en su zona económica exclusiva (ZEE). En consecuencia, los demás Estados, de conformidad al art. 58.3 de la CONVEMAR, deberán cumplir las leyes y reglamentos dictados por el Estado ribereño. Por lo que respecta a la pesca en alta mar, el art. 117 de la CONVEMAR establece el deber de los Estados de adoptar medidas para la conservación de los recursos vivos de la alta mar en relación a sus nacionales.

El Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (PAI-pesca INDNR)⁶⁵ de la FAO, que se elaboró en el marco del CCPR, responde a la necesidad de combatir la pesca INDNR por la relevancia que la misma tiene a nivel internacional. Este instrumento define lo que se entiende por *Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR)*. Sin embargo, según el reciente Informe del Estado Mundial de la Pesca y Acuicultura, debido a la diversidad en cuanto a los marcos de gobernanza, la legislación nacional, las operaciones pesqueras en todo el planeta, y las medidas de conservación y ordenación de las OROP, existen una serie de confusiones y solapamientos entre los tres componentes de la pesca INDNR⁶⁶.

⁶⁴ FAO, 2016. El estado mundial de la pesca y la acuicultura, pp. 70, 88, 89,

⁶⁵ Aprobado por consenso el 2 de marzo de 2001 en el 24º período de sesiones del COFI y ratificado el 23 de junio de 2001 por el Consejo de la FAO en su 120º período de sesiones.

⁶⁶ FAO, 2016. El estado mundial de la pesca y la acuicultura, p. 106. En este sentido, se indica que *“estudios recientes han examinado los tres componentes de la pesca INDNR y se han encontrado problemas prácticos para la elaboración de “definiciones” de trabajo de la pesca ilegal, la pesca no declarada y la pesca no reglamentada. No obstante, en el estudio se concluye que se pueden describir las características generales de cada una, teniendo en cuenta los avances realizados desde la aprobación del PAI-Pesca INDNR, de la siguiente manera:*

El Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (Pesca INDNR) de la FAO, al que se hizo referencia en el capítulo II, apartado IV anterior⁶⁷, también debe ser tenido en cuenta al tratar esta materia.

Además, las Directrices voluntarias para la actuación del Estado de Pabellón⁶⁸, adoptadas en el seno de la FAO, tienen por objeto prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR mediante el desempeño eficaz de las responsabilidades del Estado del pabellón. Las Directrices voluntarias son un valioso instrumento para fortalecer el cumplimiento por parte de los Estados del pabellón de sus deberes y obligaciones internacionales en cuanto al abanderamiento y control de las embarcaciones de pesca.

ii) Marco jurídico nacional

Incluso antes de la ratificación del Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto en el 2012, Chile ya habían incorporado cambios en su normativa interna a fin de

La pesca ilegal puede abarcar muchos tipos de infracciones que contravienen a las leyes nacionales o a las medidas de conservación y ordenación de las OROP, en especial cuando se incluye una definición amplia de pesca y actividades conexas. La pesca no declarada podría reinterpretarse como “la ausencia de declaración de toda la información relacionada con la actividad pesquera”. Este término haría referencia y se limitaría a las actividades que, si bien no se consideran “pesca” en el sentido estricto de la palabra, están relacionadas con ésta y pueden tener lugar durante el acto de pescar o después. Comprende la declaración nula, inexacta o incompleta en contravención de leyes o de las medidas de conservación y ordenación de las OROP (ilegal) y la declaración que no está exigida por la ley o las medidas de conservación y ordenación de una OROP (no reglamentada) pero que es aconsejable.

La pesca no reglamentada hace referencia en gran medida a las actividades de los buques apátridas o de los Estados que no son parte de las OROP y a la incapacidad de los Estados de reglamentar ciertas actividades que no se pueden supervisar ni contabilizar fácilmente”.

⁶⁷ Existe un consenso a nivel mundial de que la entrada en vigor y la aplicación de este instrumento constituye un hito importante en la lucha contra la pesca INDNR. Esto es ahora posible para los más de 25 miembros que han depositado sus instrumentos de adhesión al Acuerdo con el Director General de la FAO. A mayor abundamiento, ver FAO, 2016. El estado mundial de la pesca y la acuicultura, p. 107.

⁶⁸ Aprobadas por el 31º periodo de sesiones del COFI 9-13 de junio, 2014

estar alineado en la materia.

Si bien la LGPA no contempla expresamente el concepto de Pesca INDNR, sí establece el deber de acreditación del origen legal de los recursos hidrobiológicos (art. 63 inc V), así como catálogo referente a “*Infracciones, sanciones y Procedimientos*”, (Título IX, párrafos 1º y 4º) y otro sobre “*Delitos especiales y Penalidades*” (Título X).

Especialmente respecto de la acreditación de origen, la LGPA dispone que toda la información de captura, desembarque, abastecimiento y comercialización de recursos hidrobiológicos referidos en el art. 63 “*deberá tener origen legal, entendiendo por tal aquellos capturados o adquiridos, procesados o comercializados cumpliendo con la normativa pesquera nacional y los tratados internacionales vigentes en Chile*” (art. 63 inciso V, primera parte). El procedimiento, condiciones y requisitos de la acreditación de origen legal de los recursos biológicos, según lo dispuesto por la LGPA, deben ser establecidos por el Sernapesca mediante resolución⁶⁹. Complemento de lo anterior es el D.S. 129 de 2013 que establece el Reglamento para la entrega de información de pesca y acuicultura y la acreditación de origen⁷⁰.

iii) Conclusiones y recomendaciones

Además de la normativa antes señalada existen instrumentos de política pública sobre el combate a la pesca INDNR, tales como la Política del uso de puertos nacionales por naves pesqueras de bandera extranjera que pescan en el alta mar adyacente, de

⁶⁹ Al respecto, ver Resolución Exenta N° 2976/2009 de MINECON que establece condiciones y requisitos para autorizar el ingreso al país de recursos hidrobiológicos y sus productos derivados y el procedimiento para acreditar su origen Legal; y Resolución Exenta N° 096/2010 de MINECON que modifica la Resolución Exenta N° 2976/2009. Ambos disponibles en http://www.sernapesca.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=944&Itemid=892

⁷⁰ Decreto Supremo N° 129 del MINECON, de 14 de agosto de 2013. Disponible en http://www.subpesca.cl/normativa/605/articles-82064_documento.pdf

2004⁷¹; el Plan de Acción Nacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR de 2006⁷² y la Política destinada a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR en el ámbito internacional de 2015⁷³. Como parte de los objetivos de esta última, se incluye el de establecer los lineamientos fundamentales de la política exterior de Chile para enfrentar el problema de la pesca INDNR; constituir una política de Estado que uniforme todas las posiciones oficiales de Chile en foros internacionales relativos a la pesca INDNR, así como en la implementación nacional de las obligaciones y compromisos internacionales⁷⁴.

Además, existen dos iniciativas legislativas sobre pesca ilegal. Por una parte, el proyecto de Ley que moderniza y fortalece el ejercicio de la función pública del Sernapesca⁷⁵, en el sentido que contempla agregar la definición de “pesca ilegal” al Art. 2 de la LGPA. Por otra, existe un proyecto de ley que modifica la LGPA en el sentido de tipificar el delito de pesca ilegal y se agrega otro tipo penal que sanciona la receptación de las especies extraídas con vulneración de la normativa vigente⁷⁶.

⁷¹ Decreto Supremo Nº 123 del MINECON, de 03 de mayo de 2004, modificado por el D.S. Nº 329 de 2009 del mismo Ministerio. Disponible en http://www.subpesca.cl/normativa/605/articles-10872_documento.pdf

⁷² Decreto Supremo Nº 267 del MINECON, publicado el 23 de junio de 2004. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=226219&idVersion=2004-06-10>. En relación con el documento elaborado por el SERNAPESCA al respecto, disponible en http://www.subpesca.cl/institucional/602/articles-9396_documento.pdf.

⁷³ Decreto Supremo Nº 141 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado el 15 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1083844>

⁷⁴ Su ámbito de aplicación es el combate a la pesca INDNR que se desarrolla en alta mar y en áreas reguladas por tratados internacionales, con la finalidad de evitar que el producto de dicha actividad ilícita ingrese al territorio y por ende al comercio, tanto nacional como internacional. Además, cuenta con un apartado relativo a la organización interna, implementación y desarrollo de la Política Exterior INDNR, facultando al Min de RR.EE. para reforzar la participación de Chile en organismos internacionales que tengan por finalidad el combate a la pesca INDNR. Asimismo faculta al Min. RR.EE. a fomentar la cooperación internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR. Con la finalidad de coordinar la implementación de la Política Nacional INDNR, se establece un Comité sobre Pesca INDNR en calidad de comité asesor.

⁷⁵ Boletín Nº 10482-21, Proyecto de Ley que moderniza y fortalece el ejercicio de la función del Servicio Nacional de Pesca. Iniciativa ingresada al Congreso Nacional mediante Mensaje Presidencial Nº 1525-363 el 30 de diciembre de 2015.

⁷⁶ Boletín Nº 10444-21, Proyecto de Ley que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura en el sentido de tipificar el

En el marco de la reciente aprobada Política nacional destinada a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR en el ámbito internacional, se cuenta con el Informe Final desarrollado por el Grupo de Trabajo nacional conformado para el efecto⁷⁷. Al respecto, se sugiere atender a cabalidad los planteamientos técnicos por él planteados respecto a las modificaciones legislativas y reglamentarias en materia de pesca INDNR en los ámbitos de acceso y uso de puertos nacionales designados por naves de bandera extranjera; de monitoreo, control y fiscalización de la pesca INDNR en alta mar y en otras áreas reguladas por tratados internacionales, incluyendo el control de nacionales; aspectos comerciales relacionados con el combate de la pesca INDNR en el ámbito internacional; y aquellos relativos a la organización interna, implementación y desarrollo de la Política Exterior INDNR.

Si bien las iniciativas legislativas antes mencionadas proponen la incorporación del concepto de “Pesca Ilegal”, es recomendable que se incorporen, además, de forma explícita y diferenciada, los conceptos de “pesca no declarada” y “pesca no reglamentada”. De esta manera, se evitarán confusiones sobre la naturaleza de ambas prácticas pesqueras no deseables y las definiciones de la LGPA se alinearían al concepto de Pesca INDNR contenido en el PAI-pesca INDNR y en el Acuerdo FAO sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) de la FAO, del que Chile forma Parte.

delito de pesca ilegal. Iniciativa ingresada al Congreso Nacional mediante Moción Parlamentaria el 10 de diciembre de 2015.

⁷⁷ El Grupo de Trabajo Nacional estuvo conformado por: el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos (DIMA), la Dirección de Antártica (DIRANTÁRTICA), la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), la Dirección de Asuntos Jurídicos (DIJUR), la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SSFFAA), la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA), el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA), el Servicio Nacional de ADUANAS, la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), el Estado Mayor General de la Armada (EMGA), la Brigada Investigadora de Delitos contra el Medio Ambiente y Patrimonio Cultural de la Policía de Investigaciones (BIDEMA) y el Servicio de Salud. El Grupo de trabajo nacional fue liderado y coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de DIMA.

Se sugiere tener en consideración la relevancia de aplicar una correcta técnica legislativa al establecer la tipicidad de las conductas sancionadas, a fin de evitar leyes penales sin consecuencias prácticas en el sentido pretendido. La legislación también debería incorporar disposiciones para determinar cuál debe ser el destino de los productos decomisados de la pesca INDNR.

Sería procedente desarrollar una política de combate a la pesca INDNR que tenga una visión de conjunto de los esfuerzos que se realizan en el área y que incluya diagnóstico, implementación, monitoreo y evaluación periódica de medidas aplicadas en este ámbito. Al mismo tiempo establecer instancias permanentes de coordinación e intercambio de información entre las autoridades responsables del monitoreo, control, fiscalización y penalización de trasgresiones a la pesca INDNR.

2. POLÍTICA PESQUERA

i) Instrumentos internacionales

El CCPR señala en su art. 10.1.1 que *“los Estados deberían velar por que se adopte un marco jurídico, institucional y de definición de las políticas apropiado para conseguir una utilización sostenible e integrada de los recursos, teniendo en cuenta la fragilidad de los ecosistemas costeros, el carácter finito de los recursos naturales y las necesidades de las comunidades costeras”*. Dicha política debería tener presente la Agenda 2030, poniendo el énfasis en la coordinación eficaz y la integración estratégica de las iniciativas relativas a las políticas y la ejecución que abordan metas de múltiples ODS⁷⁸.

⁷⁸ FAO 2016. El estado mundial de la pesca y la acuicultura SOFIA, p. 86.

ii) Marco jurídico nacional

La LGPA define expresamente lo que se entenderá por Política Nacional Pesquera, señalando que se trata de *“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”* (art. 2 n° 64).

Por su parte, el art. 17° bis del D.F.L. N° 5 de 1983⁷⁹ prescribe que dentro de las facultades con que cuenta el Subsecretario de Pesca, se encuentran: *“a) Proponer al Ministro la política pesquera nacional y sus formas de aplicación; b) Proponer al Ministro los reglamentos e impartir las instrucciones para la ejecución de la política pesquera nacional y fiscalizar su cumplimiento”*. En cuanto a la ejecución de la política pesquera nacional, este mismo cuerpo normativo dispone que *“corresponde en general al Servicio Nacional de Pesca ejecutar la política pesquera nacional y fiscalizar su cumplimiento y, en especial, velar por la debida aplicación de las normas legales y reglamentarias sobre pesca, caza marítima y demás formas de explotación de recursos hidrobiológicos”* (Art. 25).

iii) Conclusiones y recomendaciones

Sin perjuicio que la LGPA en su art. 2 n° 64 define en qué consiste la política pesquera, y reconociendo la existencia de políticas específicas tales como la Política destinada a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR en el ámbito internacional, el Estado de Chile no cuenta una política formulada participativamente, oficializada y

⁷⁹ D.F.L. N° 5 de 1983 del MINECON (última modificación D.F.L. N° 1 de 2014 del mismo Ministerio). Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3676>

publicada para el desarrollo sostenible de la pesca que integre una visión consensuada entre usuarios y gobierno y que establezca lineamientos e instrumentos para garantizar el desarrollo sectorial sostenible en un marco de protección de los recursos naturales.

La visión con que se enfoca el desarrollo del sector pesquero en la institucionalidad contemplada en la LGPA, enfatiza en la elaboración de proyectos de inversión que mejoren y expandan la infraestructura y permitan la capacitación y la asistencia técnica. No existe, sin embargo, una perspectiva de conjunto del desarrollo del sector, ni de su desenvolvimiento en un contexto mundial cambiante, ni de la importancia que tienen aspectos como la innovación, el desarrollo empresarial, la inteligencia de negocios, o los procesos de trazabilidad y certificación de origen de los productos para el desarrollo sostenible del mismo.

La elaboración de una política explícita reviste interés nacional debido a que establece formalmente, a partir de una visión consensuada entre todos los actores sectoriales, los objetivos y las prioridades que debe tener la administración pesquera. Esta debería ser la hoja de ruta para las instituciones responsables de administrar el sector pesquero, pero también para los actores que toman decisiones con base en el marco de acción que plantea la política. Este instrumento también debe entregar una visión sobre las áreas de desarrollo del sector, lo que incluye tanto las oportunidades como los desafíos que este enfrenta.

La visión aportada por la política pesquera nacional debe servir para coordinar y dirigir los esfuerzos de los distintos actores involucrados hacia una meta que debe estar en concordancia con las estrategias nacionales de desarrollo. Lo anterior permitiría también alinear la contribución del sector pesca a las metas nacionales y coordinar los esfuerzos sectoriales con el resto de las políticas de desarrollo del Estado.

Finalmente, la formulación de la política sectorial puede servir para dirimir

conflictos que se producen entre distintos grupos de interés cuando los objetivos de cada uno no son compatibles entre sí. En estos casos, lo que debe primar es la búsqueda del bien común que debería estar reflejado en la definición de una política pesquera nacional.

Atendido el reconocimiento expreso de la definición de política pesquera, incluida en la LGPA, se recomienda avanzar en su diseño, elaboración e implementación de forma participativa e integral, lo que facilitaría la posibilidad de compatibilizar entre la visión con que se enfoca el desarrollo del sector pesquero en la institucionalidad contemplada en la LGPA y la visión del gobierno de Chile, a través de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento (2014-2018).

Adicionalmente, la política de apoyo y promoción de la pesca artesanal, de por sí deseable, debe al mismo tiempo ser compatible con los principios que se incorporan, o pretenden incorporarse, en la LGPA, tales como la sustentabilidad y el combate a la pesca INDNR.

Instrumentos como el Fondo de Administración Pesquera (FAP), el Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal (FFPA) o a futuro el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala (INDESPA) deberían estar coordinados con la política pesquera y tener una visión de conjunto, de tal forma que las decisiones de inversión sean compatibles con los principios establecidos.

3. INSTITUCIONALIDAD Y MEDIDAS DE CONSERVACIÓN Y MANEJO SOSTENIBLE

Para que la legislación pesquera se considere alineada con los instrumentos y buenas prácticas internacionales, las funciones, poderes y responsabilidades de las autoridades e instituciones responsables del sector deben ser claramente definidos en

la legislación, evitando duplicidad en la normativa, así como contradicciones y conflictos.

De conformidad con el CCPR art. 7.1.2 *“los Estados deberían tratar de determinar quiénes son, dentro del propio país, las partes pertinentes que tienen un interés legítimo en la utilización y ordenación de los recursos pesqueros y establecer medidas para mantener consultas con las mismas, a fin de contar con su colaboración para lograr la pesca responsable”*.

En el derecho comparado existen muchas realidades en cuanto a las instituciones encargadas del manejo pesquero: algunas atribuyen toda la competencia a un Ministro de pesca y en otras ocasiones son Ministerios de otro ramo los que se ocupan también de regular la actividad pesquera. Lo que ocurre cada vez con mayor frecuencia es que existe una gran necesidad de interrelación o dependencia con otros sectores, lo que implica la colaboración interinstitucional.

En algunas legislaciones se ha introducido el concepto de los *Comités Consultivos* de pesca que sirven como instancia de consulta en la ordenación del sector.

La LGPA establece los lineamientos normativos generales con base a los cuales se estructura el sector pesquero nacional.

La presente sección está dividida en cuatro apartados:

- a) Autoridades en general
- b) Consejo Nacional de Pesca
- c) Consejos Zonales de pesca
- d) Comités Científico Técnicos

Los Comités de Manejo, que también forman parte de la institucionalidad

pesquera, se analizan en la sección siguiente. Para mayor claridad, a continuación se incluye una tabla con la naturaleza y atribuciones de estos consejos y comités.

ÓRGANOS DE COMPOSICIÓN PÚBLICO-PRIVADA

	CONSEJO NACIONAL DE PESCA	CONSEJO ZONAL DE PESCA	COMITE DE MANEJO	COMITÉ CIENTÍFICO TÉCNICO
NATURALEZA	<p>Órgano de carácter resolutivo, consultivo y asesor en aquellas materias que la ley establece (Art. 145 inc II)</p> <p>Tiene por objetivo contribuir a hacer efectiva la participación de los agentes del sector pesquero en el nivel nacional en materias relacionadas con la actividad de la pesca y de la acuicultura. (Art. 145 inc I)</p>	<p>Órgano de carácter consultivo o resolutivo, según corresponda, en las materias que la ley establezca. (Art. 150 inc II).</p> <p>Tiene por objetivo contribuir a descentralizar las medidas administrativas que adopte la autoridad y a hacer efectiva la participación de los agentes del sector pesquero en el nivel zonal, en materias relacionadas con la actividad de pesca y acuicultura. (Art. 150 inc II)</p>	<p>Órgano asesor integrado por representantes de los diferentes actores que componen una determinada pesquería que tenga su acceso cerrado o bien se encuentre declarada en régimen de recuperación y desarrollo incipiente (art. 8º inc II)</p> <p>Su objetivo es elaborar, implementar evaluar y adecuar el Plan de Manejo de dicha pesquería (art. 8º inc II)</p>	<p>Organismos asesores y/o de consulta de la Subsecretaría en las materias científicas relevantes para la administración y manejo de las pesquerías que tengan su acceso cerrado, así como, en aspectos ambientales y de conservación y en otras que la Subsecretaría considere necesario, pudiendo un mismo Comité abocarse a una o más pesquerías afines o materias (art. 153 inc. I).</p>
ATRIBUCIONES	<p>Emitir sus opiniones, recomendaciones, proposiciones e informes técnicos debidamente fundamentados a la Subsecretaría, en todas aquellas materias que en esta ley se señalan, así como en cualquier otra de interés sectorial (Art. 145 inc II)</p>	<p>Ser consultados por la Subpesca, cuando el MINECON o ella misma deban establecer decretos o resoluciones, según corresponda, sobre aquellas materias en que la misma ley establece la obligatoriedad de su consulta (art. 151 inc I); respecto del plan de investigaciones pesqueras y de acuicultura en lo que afecte a la respectiva zona (art. 151 inc III).</p> <p>Hacer llegar a la Subpesca, al Consejo Nacional de Pesca y al Sernapesca sus opiniones, recomendaciones y propuestas, mediante informes técnicos debidamente fundamentados, en aquellas materias que la LGPA establezca.</p>	<p>Elaborar la propuesta, implementar, evaluar y adecuar, si correspondiere, del plan de manejo (Art. 8 inc II).</p> <p>Establecer el periodo en el cual se evaluará dicho plan, el que no podrá exceder de cinco años de su formulación (Art. 8 inc III).</p> <p>Consultar al CCT respectivo y modificar la propuesta, si correspondiere (Art. 8º inc IV).</p> <p>Recepcionar la respuesta del CCT respectivo y modificar la propuesta, si correspondiere (Art. 8 inc IV).</p> <p>Acordar Programas de Recuperación bajo requisitos legales determinados (Art. 9 A).</p>	<p>Ser consultado y requerido por la Subpesca (Art. 153 inc II). Especialmente en materias tales como el diseño de las medidas de administración y conservación; así como la formulación de los planes de manejo (art. 153 inc IV).</p> <p>Determinar, entre otras materias, el estado de situación de las pesquerías; los puntos biológicos de referencia; el rango dentro del cual se puede fijar la cuota global de captura (Art. 153 inc III).</p> <p>Pronunciarse sobre la propuesta de Planes de Manejo dentro del plazo de 2 meses de recepcionada (art. 8º inc IV)</p>

A. AUTORIDADES EN GENERAL

i) Marco jurídico nacional

La LGPA menciona las principales autoridades que participan de la administración pesquera, lo que se aprecia en el art. 2º nº 25), que entiende por *“Ministerio: el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; ‘Ministro’: el titular de dicho Ministerio; ‘Subsecretaría’: la de Pesca; ‘Subsecretario’: el de Pesca; ‘Servicio’: El Servicio Nacional de Pesca”*.

Las funciones y atribuciones de dichos órganos están principalmente reguladas en el D.F.L. Nº5 de 1983⁸⁰. De hecho, es este cuerpo normativo el que prescribe lo que se entiende por *"sector pesquero": “el conjunto de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que cumplen funciones o actividades directas de producción, de investigación, de formación profesional y de Servicios, relacionados con la explotación de los recursos biológicos marítimos, fluviales y lacustres o de cualquier otra fuente natural o artificial.”*

El MINECON, según el art. 12 del D.F.L. Nº5 de 1983, es la *“Secretaría de Estado a través de la cual se fijan las políticas básicas que sirven para dirigir y coordinar las actividades que corresponde realizar al Estado en relación con el sector pesquero. Su acción está encaminada a promover el desarrollo del sector pesquero nacional, la protección, conservación y aprovechamiento integral de los recursos hidrobiológicos y del ambiente acuático del país”*. En cuanto a sus atribuciones y funciones, el art. 14º establece: *“a) Planificar y coordinar la política pesquera nacional e impartir las instrucciones generales de carácter obligatorio para su cumplimiento; b) Adoptar medidas para evitar la introducción y propagación dentro del territorio nacional de*

⁸⁰ Art. 17 del D.F.L. Nº 5 de 1983 del MINECON (última modificación D.F.L. Nº 1 de 2014 del mismo Ministerio).

Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3676>

enfermedades que afecten los recursos hidrobiológicos marinos y continentales y para combatir las existentes; c) Aplicar las leyes y reglamentos sobre pesca y caza marítima, y d) Dictar resoluciones respecto de la asignación de fondos que la Ley de Presupuestos destine a la Subsecretaría de Pesca para proyectos de investigación pesquera”.

Dicho cuerpo normativo crea también la Subsecretaría de Pesca (Subpesca) y el Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca).

En cuanto a la Subpesca y especialmente el Subsecretario de Pesca, el D.F.L. Nº5 de 1983 dispone que es el colaborador inmediato del Ministro de MINECON en la acción que sobre el sector pesquero le compete⁸¹. Su organización, funciones y atribuciones, son establecidas por un D.F.L. que establece su estructura orgánica⁸², así como las atribuciones del Subsecretario⁸³, de las Divisiones⁸⁴ y de los Departamentos⁸⁵.

En lo referente al Sernapesca, el D.F.L. Nº 5 de 1983 indica que le corresponderá *“ejecutar la política pesquera nacional y fiscalizar su cumplimiento y, en especial, velar por la debida aplicación de las normas legales y reglamentarias sobre pesca, caza marítima y demás formas de explotación de recursos hidrobiológicos”*⁸⁶. Su estructura

⁸¹ Art. 12º del D.F.L. Nº 5 de 1983 dispone que *“a) El Subsecretario y su Gabinete; b) División Jurídica; c) División de Administración Pesquera, constituida por: (i) Departamento de Pesquerías; d) División de Desarrollo Pesquero, constituido por: (i) Departamento de Análisis Sectorial; (ii) Departamento de Coordinación Pesquera; (iii) Departamento de Pesca Artesanal; e) División de Acuicultura; f) Departamento de Difusión y Cooperación Pesquera; g) Departamento Administrativo”.*

⁸² Art. 12 del D.F.L. Nº 5 de 1983 dispone que *“a) El Subsecretario y su Gabinete; b) División Jurídica; c) División de Administración Pesquera, constituida por: (i) Departamento de Pesquerías; d) División de Desarrollo Pesquero, constituido por: (i) Departamento de Análisis Sectorial; (ii) Departamento de Coordinación Pesquera; (iii) Departamento de Pesca Artesanal; e) División de Acuicultura; f) Departamento de Difusión y Cooperación Pesquera; g) Departamento Administrativo”.*

⁸³ El art. 17º

⁸⁴ Art. 18º.

⁸⁵ Art. 19º.

⁸⁶ Art. 25º

orgánica está compuesta por una Dirección⁸⁷, Subdirecciones y Departamento⁸⁸.

Como norma de carácter coordinador entre la Subpesca y el Sernapesca, el art. 17º bis del D.F.L. Nº 5 de 1983 consagra que *“la Subsecretaría, previo a proponer al Ministerio la dictación de normas legales y reglamentarias, así como las medidas de conservación y administración que sean establecidas por primera vez en una determinada pesquería, que incidan en la fiscalización, deberá solicitar un informe técnico al Servicio, el cual se pronunciará dentro del plazo de 10 días, respecto del alcance e impacto que la normativa propuesta implica para la fiscalización”*.

Por otra parte, se encuentran las entidades mixtas, es decir aquellas que cuentan con participación pública-privada, las cuales sí tienen un tratamiento más sistemático en la LGPA, toda vez que expresamente el Título XII regula sus estructuras orgánicas y atribuciones. Así encontramos un Consejo Nacional de Pesca, siete Consejos Zonales de Pesca, ocho Comités Científicos Técnicos Pesqueros, tres Comités Científicos Técnicos de Acuicultura y un Instituto de Fomento Pesquero.

ii) Conclusiones y recomendaciones

⁸⁷ Art. 28º inc I señala que *“La dirección superior y la administración, organización y coordinación del Servicio corresponderán al Director Nacional, quien será su jefe superior y tendrá la autoridad, atribuciones y deberes inherentes a esa calidad”*.

⁸⁸ Art. 27º prescribe *“El Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura tendrá la siguiente estructura orgánica: a) Director Nacional; b) Subdirector Nacional; c) Subdirector de Acuicultura; d) Subdirector de Pesquerías; e) Subdirector de Comercio Exterior; f) Subdirector Jurídico; g) Subdirector Administrativo; h) Directores Regionales; i) Departamento de Estudios y Planificación; j) Departamento de Auditoría Interna; k) Departamento de Gestión de la Información, Atención de Usuarios y Estadísticas Sectoriales; l) Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones; m) Departamento de Gestión Ambiental; n) Departamento de Gestión de Programas de Fiscalización de la Acuicultura; o) Departamento de Salud Animal; p) Departamento de Gestión de Programas de Fiscalización Pesquera; q) Departamento de Pesca Artesanal; r) Departamento de Pesca Industrial; s) Departamento de Gestión de Programas de Fiscalización de Procesamiento y Comercialización; t) Departamento de Regulaciones Comerciales y Sanitarias; u) Departamento Jurídico; v) Departamento Administrativo, y w) Departamento de las Personas.”*

La LGPA no incluye un título específico que se ocupe de la institucionalidad y de las obligaciones de las autoridades en materia de pesca, toda vez que estos temas son abordados por el D.F.L. N° 5 de 1983. Visto que se trata de una ley de carácter general, se recomienda, para lograr una mayor claridad sobre la estructura institucional del sector pesquero y en línea del EEP, hacer en la LGPA las remisiones correspondientes a los cuerpos normativos pertinentes.

Se considera que esta clarificación es útil a la hora de la aplicación de un EEP de modo que se establezcan claramente las responsabilidades de cada autoridad y se permita identificar vacíos que existan en la asignación de funciones ante nuevos desafíos. Así por, ejemplo, en el MSA de Estados Unidos de América, la cual es norma general de manejo y administración pesquera norteamericana, se designa al *National Marine Fisheries Service* (NMFS), también conocido como *NOAA Fisheries*, como responsable de administrar los recursos marinos norteamericanos, con base en un sistema de manejo que cuenta con un enfoque científico y ecosistémico. El NMFS cuenta con cinco oficinas regionales, seis centros científicos y más de veinte laboratorios. Es importante señalar que trabaja en conjunto con una serie de Comités Regionales de manejo pesquero, con el fin de evaluar y predecir el estado de los recursos pesqueros, fijar los límites de captura, asegurar el cumplimiento de la regulación pesquera y reducir la pesca incidental.

Se recomienda mejorar la coordinación en la institucionalidad pesquera, haciendo especial uso de las atribuciones consagradas en el D.F.L. N° 5 de 1983. En este sentido, un avance lo constituye el proyecto de Ley que moderniza y fortalece el ejercicio de la función pública del Sernapesca⁸⁹. Esta iniciativa, ante la necesidad de

⁸⁹ Boletín N° 10482-21, Proyecto de Ley que moderniza y fortalece el ejercicio de la función del Servicio Nacional de Pesca. Iniciativa ingresada al Congreso Nacional mediante Mensaje Presidencial N° 1525-363 el 30 de diciembre de 2015. Lo anterior obedece principalmente al aumento de las obligaciones de los actores de la pesca y la acuicultura que requieren ser fiscalizados en su cumplimiento (posicionamiento automático y certificación del desembarque para

generar una mayor efectividad del proceso fiscalizador, introduce el deber de coordinar y planificar los esfuerzos estratégicos y operativos de control así como el uso intensivo de información proporcionada, a través de la interoperabilidad, por distintas fuentes (otros organismos públicos).

El seguimiento, control y vigilancia, como el sistema sancionatorio y delictual son dos áreas específicas donde se espera que exista una mejor coordinación entre las distintas instituciones competentes. Especialmente, se sugiere revisar y evaluar el proceso de implementación y gestión en las medidas de administración que lleva a cabo la Subpesca. Algunas áreas de recomendación específicas incluyen:

- La descentralización de las facultades de toma de decisiones a favor de las Direcciones Zonales de Pesca (DZP), particularmente en lo que se refiere a medidas de administración que pueden ser decididas en forma oportuna y con información relevante a nivel local.
- La administración de acuerdo al EEP.
- La coordinación con otras instituciones del Estado en aspectos que conciernen al sector pesquero. Específicamente en condiciones laborales y seguridad social de los trabajadores, fiscalización, sanciones, seguridad alimentaria y nutricional, e inocuidad.

B. CONSEJO NACIONAL DE PESCA (CNP)

i) Marco jurídico nacional

El Consejo Nacional de Pesca (CNP) se encuentra regulado en el párrafo 1 del Título XII de la LGPA. Se trata de un organismo de composición mixta (público-privada), con carácter resolutivo, consultivo y asesor. Su objetivo es contribuir a hacer efectiva la

armadores artesanales, por ejemplo), además de las nuevas obligaciones que se han impuesto al Sernapesca ampliando su ámbito de actuación.

participación de los agentes del sector pesquero en el nivel nacional en materias relacionadas con el manejo de la pesca y de la acuicultura (art. 145 inc I).

Dentro de sus funciones se encuentran el emitir opiniones, recomendaciones, proposiciones e informes técnicos debidamente fundamentados a la Subpesca, en todas aquellas materias que la LGPA señala, así como en cualquier otra de interés sectorial (art. 145º inc II).

El D.S. Nº 85 de 2003 del MINECON establece el Reglamento para la elección de los Consejeros del Consejo Nacional de Pesca⁹⁰.

ii) Conclusiones y recomendaciones

El establecimiento de este tipo de organismo, en principio, pareciera estar en línea con el EEP y con la necesidad de facilitar un mecanismo de participación y transparencia para los agentes del sector, atendida su composición mixta. Sin embargo, con la creación de los CCT y los CM, es necesario revisar las facultades con que cuenta el CNP, para evitar duplicidad de funciones.

Se recomienda fortalecer la función del CNP de acuerdo con las atribuciones establecidas en el art. 149 de la LGPA en materia de política pesquera y visión sectorial de largo plazo, más allá de sus funciones y atribuciones regulares, fundamentales, relacionadas con decisiones de manejo de las pesquerías en plena explotación y de otras atribuciones contempladas en la LGPA.

Para que el CNP funcione de mejor manera, sería importante que la LGPA clarificara mejor cuáles son las atribuciones de estos Consejos, ya que en su art. 145

⁹⁰ D.S. Nº 85 de 2003 del MINECON (última modificación: D.S. Nº 147 de 2004). Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=216358>

inciso II indica que tiene atribuciones consultivas, resolutivas y de asesoría, sin especificar en qué materias se aplican estas atribuciones, lo que da lugar a incertidumbre jurídica en su funcionamiento, especialmente en relación a las facultades de los CCT y los CM, a fin de subsanar duplicidad de funciones.

Así mismo, es recomendable revisar la composición y el número de miembros del CNP, procurando que estén representados todos los actores relevantes que puedan ser afectados por decisiones que se tomen sobre los recursos hidrobiológicos, o que puedan afectar con sus actividades la estabilidad de estos recursos. Esto incluye, cuando sea pertinente, la invitación a participar en el mismo, puntual o permanente, a representantes de distribuidores, comercializadores y consumidores de productos pesqueros; organizaciones sociales, étnicas y civiles; comunidades indígenas y ONGs.

Es importante además, que los acuerdos tomados por el CNP se diseminen oportunamente a los distintos usuarios, de conformidad a la Ley N° 20.285 sobre transparencia en la función pública y acceso a la información de la Administración del Estado⁹¹.

C. CONSEJOS ZONALES DE PESCA (CZP)

i) Marco jurídico nacional

Los Consejos Zonales de Pesca (CZP) se encuentran establecidos en el párrafo 2º del Título XII de la LGPA. Dicha norma crea ocho organismos zonales, de composición mixta (público-privada), con carácter resolutivo o consultivo, de acuerdo a la materia tratada. Su objetivo es contribuir a descentralizar las medidas administrativas que adopte la autoridad y a hacer efectiva la participación de los agentes del sector

⁹¹ Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública. Publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 2008.

Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

pesquero en el nivel zonal, en materias relacionadas con la actividad de pesca y acuicultura (art. 150).

El D.S. N° 453 de 1993 fija el Reglamento para la elección de Consejeros de los CZP⁹².

ii) Conclusiones y recomendaciones

La existencia de los CZP, como mecanismo para involucrar a las autoridades locales, está en línea con el EEP, atendiendo además a su carácter descentralizador.

Al igual que en el caso del CNP, sería oportuno revisar las funciones en la LGPA de los CZP, de los CM y de los CCT, para que no se produzcan duplicidades. En función de lo anterior, es necesario revisar el concepto de agentes que participan en los CZP incluyendo un concepto de comunidad ampliado. La comunidad a considerar en cada zona va a depender de las características de la estructura social local. Se puede flexibilizar la actual composición de los CZP permitiendo, por ejemplo, la incorporación de agentes que representen minorías étnicas que desarrollen actividad pesquera, representación de género y representantes de los comercializadores y consumidores, de acuerdo a las características de la comunidad zonal relevante.

Así mismo, sería necesario definir sus funciones de manera más clara y determinar cuáles son las obligaciones de las diversas autoridades, a fin de evaluar la posibilidad de entregar capacidad resolutoria a los CZP en materias donde a nivel local se puedan tomar decisiones más informadas y oportunas.

También se sugiere definir si el resultado de los informes técnicos emanados de

⁹² D.S. N° 453 de 1992 del MINECON (última modificación: D.S. N° 421 de 2000). Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=84698>

los CZP, producto de las consultas que la Subpesca está obligada a hacer, son de carácter vinculante para las decisiones que habrá de tomar la autoridad pesquera.

Se sugiere incorporar mayor participación de las regiones en los espacios de decisión de los CZP, velando porque las demandas y condiciones que enfrentan zonas geográficas específicas dentro de la división zonal, sean consideradas en la representación de actores en los Consejos.

D. COMITÉS CIENTÍFICO TÉCNICOS (CCT)

i) Marco jurídico nacional

Los CCT se encuentran establecidos en el párrafo 3º del Título XII de la LGPA. Se trata de ocho organismos asesores y/o de consulta de la Subpesca en las materias científicas relevantes para la administración y manejo de las pesquerías que tengan su acceso cerrado, así como, en aspectos ambientales y de conservación y en otras que la Subsecretaría considere necesario, pudiendo un mismo Comité abocarse a una o más pesquerías afines o materias (art. 153º). El D.S. Nº 77 de 2013 establece el Reglamento de funcionamiento, toma de decisión e integración de los comités científicos técnicos⁹³.

Por su parte, el art. 15 bis del D.S. Nº 95 de 2013⁹⁴ establece la posibilidad de que el Comité de Manejo requiera anualmente al Comité Científico Técnico respectivo, para que en una sesión aborde las materias de su competencia y que sean de interés de tal Comité de Manejo.

ii) Conclusiones y recomendaciones

⁹³ D.S. Nº 77 de 2013 del MINECON (última modificación: D.S. Nº 87 de 2015 del mismo Ministerio). Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053712>

⁹⁴ D.S. Nº 95 de 2013 del MINECON (última modificación: D.S. Nº 85 de 2015 del mismo Ministerio). Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053765>

Los CCT se crean como entidades donde se discute el estado de las pesquerías, determina los puntos biológicos de referencia y se determina el intervalo dentro del cual se puede fijar la cuota global de captura la cual deberá mantenerse por debajo del RMS. Además, los CCT son consultados respecto del diseño de las medidas de conservación y de la formulación de los planes de manejo.

Los CCT fueron establecidos en el año 2013 y constituyen una innovación en la institucionalidad pesquera chilena. Han significado un avance importante en materia de ordenamiento fundamentado científicamente para la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos.

Una mención reiterada durante los grupos focales, fue la composición de los CCT y la falta de transparencia en la metodología empleada para medidas de ordenación de las pesquerías. Al respecto, se recomienda revisar los criterios de selección de los científicos que componen los CCT para garantizar un alto nivel de preparación y participación (generando incentivos para asegurar la participación de los científicos más connotados del área) e independencia de la autoridad pesquera y de intereses económicos sectoriales. Una manera de garantizar que se cumplan estos criterios, es establecer incompatibilidad de participación en el CCT para los científicos que realizan labores de asesoría técnica a los usuarios de los recursos, erradicando la presencia de investigadores con conflictos de intereses.

Se sugiere también establecer un procedimiento que provea uniformidad en cuanto a los criterios por los cuales los CCT proponen medidas de ordenación, con el objeto de transparentar los fundamentos de las decisiones tomadas. También sería importante difundir entre los usuarios tanto los métodos como los mecanismos que son considerados para la toma de decisiones.

Se considera importante otorgar a los CCT la atribución para definir los

requerimientos de investigación necesarios para el cabal cumplimiento de sus funciones, de modo que cuenten con la información sobre el estado del ecosistema de forma oportuna.

Una mención reiterada en los grupos focales fue que existen debilidades en la articulación entre los CCT y los Comités de Manejo. Por ello, se considera acertado lo dispuesto por el art. 15 bis del D.S. Nº 95 de 2013 antes mencionado, que estable la posibilidad de que el Comité de Manejo requiera anualmente al Comité Científico Técnico respectivo, para que en una sesión aborde las materias de su competencia y que sean de interés de tal Comité de Manejo. No obstante lo anterior, se recomienda evaluar la factibilidad de que un miembro del CM participe de las sesiones de los CCT en estricta calidad de observador, o la celebración de reuniones de coordinación periódicas entre los CM y los CCT, que permitan socializar las visiones y planificaciones de cada comité.

Para robustecer los CCT otorgándoles una visión sistémica, se recomienda la incorporación de al menos un especialista en el área de la bio-economía pesquera. Esta composición mixta de perfiles ha dado resultados positivos en el Comité Científico Técnico y Económico de Pesca⁹⁵ de la Unión Europea. Este Comité ha sido establecido por la Comisión para asesorarle en asuntos de gestión de la pesca y está establecido como un grupo de expertos independientes que son nombrados a título individual por sus conocimientos en distintas disciplinas.

4. COMITÉS Y PLANES DE MANEJO

A. COMITÉS DE MANEJO (CM)

i) Instrumentos internacionales

⁹⁵ Decisión de la Comisión del 25 de febrero, 2016. Diario Oficial de la Unión Europea (2016/C74/05)

La Orientación Técnica para la Ordenación Pesquera⁹⁶ describe un plan de ordenación como *“un acuerdo formal o informal entre un organismo de ordenación pesquera y las partes interesadas, en el que figuran los participantes en la pesca y sus funciones respectivas, se señalan los objetivos convenidos, se especifican las normas y reglamentos de ordenación aplicables y se indican otros detalles pertinentes para la labor que debe desempeñar el organismo de ordenación”*. Es así como se debe preparar un plan de ordenación bien formulado según lo prescrito por el art. 7.3.3 del CCPR el que indica que *“los objetivos de ordenación a largo plazo deberían traducirse en medidas de gestión formuladas en forma de plan de ordenación pesquera u otro marco de ordenación”*.

De conformidad al EEP, los planes de manejo son un instrumento de ordenación esencial. Estos deberían identificar: (a) las autoridades que tengan el poder y la responsabilidad en el diseño de los planes de manejo, (b) el proceso de establecimiento de los planes de manejo, incluida la consulta a diversos actores, (c) cuáles son los elementos esenciales de los planes de manejo, (d) cómo se adoptan los planes de manejo, y (e) cómo se revisan y se adaptan los mismos a distintas circunstancias.

ii) Marco jurídico nacional

Los Comités de Manejo se encuentran establecidos en el párrafo 3º del Título II de la LGPA. Se trata de organismos consultivos y asesores de la autoridad pesquera, integrados por los principales representantes sectoriales de cada pesquería, así como funcionarios de Subpesca y de Sernapesca.

El D.S. Nº 95 de 2013 del MINECON fija el Reglamento de designación y

⁹⁶ Ídem 12.

funcionamiento de los Comités de Manejo⁹⁷.

iii) Conclusiones y recomendaciones

La LGPA se considera bien alineada en relación con los instrumentos internacionales en este rubro, en virtud de que los CM en la LGPA promueven la participación por los actores interesados en el manejo de las pesquerías y son una instancia que complementa la institucionalidad pesquera existente.

Con el objeto de aplicar efectivamente el EEP, es necesario incorporar representantes de usuarios de los ecosistemas marinos costeros, no necesariamente relacionados con la pesca, por lo que se recomienda revisar la composición de los CM para incluir representantes de los sectores pertinentes. Se reconoce que esto es un proceso de largo aliento hasta alcanzar la madurez de Comités multi-usuarios como existen en otros países. En este sentido se puede tomar como ejemplo el manejo de las pesquerías que lleva a cabo la Agencia estatal pesquera australiana (AFMA por sus siglas en inglés)⁹⁸, esta experiencia utiliza el enfoque colaborativo entre organizaciones pesqueras, la industria, los científicos, organizaciones de la sociedad civil, pescadores deportivos y el público en general⁹⁹. Es importante señalar que este proceso conllevó acciones que tomaron poco más de una década para alcanzar la composición señalada.

Se sugiere realizar capacitaciones a los integrantes de los CM sobre aspectos biológicos, ambientales, económicos y sociales de las diversas pesquerías, para fortalecer la armonización conceptual entre los miembros y la aplicación del EEP.

⁹⁷ D.S. N° 95 de 2013 del MINECON (última modificación: D.S. N° 85 de 2015 del mismo Ministerio). Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053765>

⁹⁸ AFMA por sus siglas en inglés es la “*Australian Fisheries Management Authority*” se encarga del manejo eficiente y sostenible de los recursos pesqueros en nombre de la comunidad australiana.

⁹⁹ Centro de Derecho del Mar, PUCV, *Recuperación de Pesquerías: Análisis de experiencias comparadas* (Valparaíso, Ediciones Universitarias, 2015), p. 138

B. PLANES DE MANEJO (PM)

i) Instrumentos internacionales

Tal y como indicado en el apartado A, los instrumentos internacionales consideran que los planes de manejo son una herramienta esencial de ordenación para la aplicación del EEP.

ii) Marco jurídico nacional

La LGPA define al plan de manejo como un *“compendio de normas y conjunto de acciones que permiten administrar una pesquería basados en el conocimiento actualizado de los aspectos biopesquero, económico y social que se tenga de ella”* (art. 2 nº 33). Los planes de manejo se encuentran regulados en el párrafo 3º del Título II de la LGPA.

iii) Conclusiones y recomendaciones

Se reconoce que el establecimiento de los PM es un avance hacia el manejo participativo de las pesquerías, en línea con el EEP. Son instrumentos que permitirán un manejo pesquero a nivel biológico, económico y social, programando acciones a corto y largo plazo, a fin de lograr la sostenibilidad de los recursos, especialmente en aquellas pesquerías que se encuentran colapsadas o sobreexplotadas, por lo que se encuentra en línea con los instrumentos internacionales.

No obstante, la LGPA contempla la instancia de la consulta pública únicamente para los planes de manejo de pesquerías de recursos bentónicos y no para otros recursos. Se recomienda que esta diferencia sea subsanada haciendo la consulta pública

extensible a los planes de manejo de todas las pesquerías.

Como ejemplo de reglamentación de la participación puede citarse el MSA de Estados Unidos (2007)¹⁰⁰ que incluye la posibilidad de consulta pública, la cual es abierta a cualquier persona interesada. El MSA considera la existencia de controles anuales de los planes de manejo, en donde los Consejos Regionales deben dar cuenta de las incertidumbres científicas y de manejo que han tenido al momento de establecer los límites de captura anual.

Los PM incorporan estimaciones económicas precisas, considerando la participación actual en la pesquería, las prácticas pesqueras históricas y dependientes, la rentabilidad de las pesquerías, la capacidad de las embarcaciones pesqueras utilizadas para relacionarse con otras pesquerías, así como el contexto sociocultural relevante y la comunidad pesquera eventualmente afectada.

Por otra parte se sugiere definir de forma clara las responsabilidades y hacer los esfuerzos necesarios para garantizar la ejecución de las tareas de monitoreo, seguimiento y evaluación de los planes de manejo, toda vez que esto no se encuentra especificado en la LGPA.

En lo que respecta a la dimensión social, las medidas de conservación y manejo deberían considerar la importancia de los recursos pesqueros para las comunidades que dependen de las pesquerías objeto del plan, asegurando la participación sostenida de

¹⁰⁰ Magnuson-Stevens Act or Fishery Conservation and Management Act, Pub. L. No. 94-265 (1976), cuya última enmienda se encuentra consagrada en la US. Public Law 109-479, Ver: http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/magact/MSA_Amended_2007%20.pdf. En este sentido ver, por ejemplo, HIMES-CORNELL, A. ET AL, 2011. *Improving Community Profiles for the North Pacific Fisheries*, NOAA. <http://www.afsc.noaa.gov/Publications/AFSC-TM/NOAA-TM-AFSC-230.pdf> HIMES-CORNELL, A. ET AL, 2011. *Improving Community Profiles for the North Pacific Fisheries*, NOAA. <http://www.afsc.noaa.gov/Publications/AFSC-TM/NOAA-TM-AFSC-230.pdf>

dichas comunidades y procurando minimizar los impactos económicos adversos en ellas en la medida de lo posible. Un ejemplo en este sentido, lo constituye el MSA de los Estados Unidos.

En cuanto a la implementación de los PM, se recomienda la capacitación a funcionarios y usuarios, en aspectos de manejo participativo, incluyendo a las comunidades costeras, presencia de la sociedad civil y de pueblos originarios, de tal forma que adquieran las competencias necesarias para cumplir sus roles adecuadamente y tengan claridad sobre las funciones que deben desempeñar. Se sugiere proveer mayor información científica para el diseño de los planes de manejo. Concretamente, se recomienda el establecimiento de guías para la elaboración de los planes de manejo, que sirvan para definir las responsabilidades y los recursos necesarios para abordar las tareas de elaboración, aprobación, implementación, funcionamiento, monitoreo, seguimiento y evaluación de los planes.

Se recomienda que los PM y los programas de recuperación sean comunicados al público en general; así como los resultados de su implementación informados periódicamente.

Las implicancias de los riesgos e incertidumbres característicos de la pesca, deben ser explícitamente incorporadas en los planes y programas. Estos instrumentos deben ser sólidos, pero adaptables a la variabilidad y a los cambios inesperados en el medio ambiente, en su entorno, o en la economía.

Se recomienda establecer procedimientos y canales de comunicación entre todas las instancias asociadas a los planes de manejo. A su vez, se sugiere incluir instancias de comunicación con la planificación del uso del borde costero y los CM.

Se recomienda generar un sistema que permita aportar la información científica

básica requerida para la generación, seguimiento y evaluación de los planes de manejo.

5. REGULACIÓN AL ACCESO A LA ACTIVIDAD EXTRACTIVA

i) Instrumentos internacionales

Conforme a los instrumentos y estándares internacionales, uno de los elementos esenciales de la legislación pesquera es el establecimiento de medidas de ordenación que aseguren un nivel de actividad pesquera compatible con el estado de los recursos pesqueros (art. 7.6 del CCPR). Además, cuando exista un exceso de capacidad *“deberían establecerse mecanismos para reducir la capacidad de pesca a niveles compatibles con el uso sostenible de los recursos pesqueros a fin de velar por que los pescadores operen en condiciones económicas que fomenten la pesca responsable”* (art. 7.6.3. del CCPR).

Si bien los instrumentos y estándares internacionales relativos a la ordenación pesquera no establecen criterios de selección del sistema, sí es posible realizar un acercamiento a las diversas formas en las que los países regulan el acceso a los recursos pesqueros. Los mecanismos de regulación varían de país a país o de región a región. Una idea que debe quedar claramente establecida es que la regulación al acceso significa permitir que accedan a la actividad pesquera algunos agentes, pero al mismo tiempo implica la exclusión de otros. Esto, sin duda, es un tema sumamente delicado, pero necesario porque son abundantes y contundentes las evidencias sobre los efectos perniciosos que presenta la ausencia de regulación al acceso (formal o informal) sobre las poblaciones objeto de pesca y, consecuentemente, sobre las posibilidades de conservar los recursos hidrobiológicos para generaciones futuras.

Una de las formas de regulación al acceso es la licencia de pesca¹⁰¹. Esta es un permiso individual que se otorga a los usuarios para desarrollar actividad extractiva en determinadas pesquerías. Este sistema, cuando funciona correctamente, puede limitar el número de usuarios que participan en la pesquería. Sin embargo, por sí sola, la licencia de pesca no limita el esfuerzo pesquero, porque un mismo número de usuarios puede desarrollar un mayor esfuerzo pesquero, dependiendo de las circunstancias. Por ello, a pesar que la licencia de pesca es un instrumento útil para circunscribir quienes tienen derecho a participar en una pesquería, es insuficiente como instrumento único para regular el esfuerzo pesquero.

Existen otros instrumentos para limitar el esfuerzo; por ejemplo el establecimiento de límites a la capacidad de la flota, a las artes de pesca permitidas y a la intensidad del esfuerzo. Otra medida es pre-establecer cuotas totales permisibles de captura (CTP) como un procedimiento para asegurar que los niveles de extracción de los recursos no sobrepasen el límite permisible desde el punto de vista de la conservación de los recursos¹⁰². La asignación de la cuota global entre pescadores puede ser realizada de diversas formas y depende de las características del recurso, las condiciones ambientales y geográficas, pero también de las que presentan los agentes pesqueros y la comunidad dónde se relacionan¹⁰³.

¹⁰¹ Para una revisión de instrumentos de regulación de acceso ver “Guía del Administrador Pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación” Documento técnico de pesca 424, FAO, 2005.

¹⁰² La Política Pesquera Común (PPC) de la Unión Europea (UE) establece totales admisibles de captura (TAC) para la mayoría de las especies comerciales bajo su jurisdicción. Estos totales se establecen con apoyo de propuestas entregadas por organismos científicos que, basado en el conocimiento disponible, establecen estimaciones de los niveles de pesca permitidos que no ponen en riesgo la conservación y/o recuperación de los stocks de recursos. Lo mismo sucede en distintos países pesqueros como pueden ser Australia, Canadá, EEUU, Nueva Zelanda y muchos otros.

¹⁰³ Por ejemplo, en la Unión Europea, los TAC comunitarios se distribuyen entre los países miembros, permitiendo el intercambio de cuotas entre países, y luego estos distribuyen la cuota correspondiente entre los pescadores de su país. No existe un criterio único para asignar esta cuota al interior de los distintos agentes, y la UE sólo requiere que el procedimiento utilizado sea transparente, objetivo y que garantice que se preserve el nivel de captura bajo o en el nivel de la cuota asignada.

En un reciente foro sobre “Tenencia y los Derechos en la Pesca 2015: Un foro mundial sobre enfoques basados en los derechos de pesca” organizado en Camboya por la FAO y el Gobierno de ese país, se concluyó, después del análisis de los diversos sistemas de administración basados en derechos y enfoques, que *“no existe un enfoque de derechos único para todos los casos. Las situaciones varían de país en país, entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado, y entre pesquerías continentales y marinas. Los distintos casos presentados claramente demuestran que el diseño e implementación de los derechos de pesca se han adaptado a las condiciones locales”*¹⁰⁴. Además, se subrayó que no existe un sistema único que pueda aplicarse en forma preferida para todos los casos y que la forma de asignar los derechos debe adecuarse a las condiciones locales.

En general se identifican tres grupos de sistemas: cuotas individuales, cuotas colectivas y derechos territoriales de uso, como formas básicas de distribuir cuotas entre agentes. También se distinguen tres sistemas básicos de asignación de derechos de pesca: “por orden de llegada”, por historia, o por subasta.

Normalmente, los sistemas de asignación “por orden de llegada” se otorgan cuando una pesquería recién se inicia, o cuando se producen cambios sustanciales en la administración de las pesquerías.

Un sistema alternativo es el de otorgamiento de derechos por historia pesquera. Aquí, los derechos se entregan a aquellos agentes que han demostrado, a través de su historia de participación en la pesquería, que han estado operando con antelación a la decisión de entregar derechos de pesca. Este es una suerte de derecho consuetudinario

¹⁰⁴ Traducción propia de *“One of the main lessons learned from the forum is that there is no “one size fits all” approach to user rights. Situations vary from country to country, between the developed and the developing world, and between inland and marine fisheries. The different cases presented clearly demonstrated that the design and implementation of fishing rights has to be adapted to local circumstances”*.

que les otorga preferencia en la asignación de derechos de extracción a las personas (naturales o jurídicas) que han estado presentes con antelación. Se trata del principal sistema de asignación de derechos de pesca a nivel mundial para recursos marinos móviles¹⁰⁵. En el caso chileno, la asignación de cuotas a armadores industriales como el “Límite Máximo de Captura por Armador” (LMCA), vigente entre los años 2001 y 2013, y el de “Licencias Transables de Pesca clase A” (LTP), actualmente vigente, así como la asignación de cuotas a armadores artesanales a través del “Régimen Artesanal de Extracción”, se realiza a través de un sistema de asignación de cuotas por historia pesquera.

Un tercer sistema lo constituye la asignación de derechos por subasta. Este es un sistema que desde la perspectiva teórica de la asignación eficiente de los recursos tiene propiedades atractivas. Sin embargo, para esta modalidad existe bastante menor experiencia a nivel internacional y la evaluación de las pocas experiencias que existen no ha sido siempre positiva.¹⁰⁶ Existen controversias sobre las consecuencias distributivas que podría tener un sistema de asignación de derechos por subasta en virtud de las asimetrías en la capacidad de subasta que pueden existir entre los aspirantes. En la legislación chilena existe la asignación por subasta a través de los “Permisos Extraordinarios de Pesca” (PEP) y las “Licencias Transables de Pesca” clase B.

Si bien no existen formas de asignar los recursos hidrobiológicos que sean perfectas para toda situación, sí existen criterios que se deben sostener al determinar la forma como se asignan los derechos de explotación. Estos criterios han sido discutidos largamente y están directamente relacionados con los objetivos que se establecen para

¹⁰⁵ Ver por ejemplo, “Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management”, (segunda edición), Thomas Sterner and Jessica Coria, Routledge, 2011

¹⁰⁶ Anderson, T., R. Arnason, and G. Libecap, 2011, “Efficiency Advantages of Grandfathering in Rights-Based Fisheries Management”, *Annual Review of Resource Economics* Vol. 3: 159-179; Anferova, E., M. Vetemaa, R. Hannesson, 2005, “Fish quota auctions in the Russian Far East: a failed experiment”, *Marine Policy*, Volume 29, Issue 1, January 2005, pp 47–56; Huppert, D., 2007, “Auctions of IFQs as a means to Share the Rent”, pp 74-86, en *Advances in Fisheries Economics*, eds: T. Bjorndal, D. Gordon, R. Arnason y U.R. Sumaila, Blackwell Publishing Ltd, Oxford.

la política pesquera. Una forma de clasificar estos criterios es la siguiente: i) conservación, ii) rendimiento económico, iii) valores sociales (como la equidad y la transparencia), iv) viabilidad administrativa y v) aceptabilidad política¹⁰⁷.

La *conservación* es central para la sostenibilidad de los recursos, siendo la base de todo el sistema de gestión de las pesquerías. Por ello, cualquier sistema de asignación de derechos debería considerar este criterio. El *rendimiento económico* apunta a obtener los máximos beneficios posibles de la explotación de los recursos, manteniendo su sostenibilidad con un criterio social. Este también es un elemento importante a considerar a la hora de definir cómo se deben asignar los derechos de pesca.

Deben también tomarse en cuenta distintos tipos de *valores sociales*, que pueden variar de sociedad en sociedad, pero que son importantes para que la forma de asignar los derechos goce de la aceptación social y, por ende, pueda establecer un sistema perdurable en el tiempo. A modo de ejemplo, un valor social que puede ser importante para la aceptación del sistema de asignación puede ser la equidad. Si la opinión pública considera que este valor no se cumple, puede ser difícil lograr la aceptación de un sistema de asignación de derechos de pesca o de una asignación de derechos específica¹⁰⁸.

La *viabilidad administrativa* es un requisito esencial para cualquier sistema de asignación de derechos porque de no existir este requisito el sistema no funcionará bien erosionando su estabilidad. La capacidad de monitorear e implementar efectivamente

¹⁰⁷FAO, "Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación, Documento Técnico de Pesca 424, Roma, 2005 y FAO, "Criterios para la regulación del esfuerzo de pesca", Documento Técnico de Pesca 243 FIPP/T243.

¹⁰⁸ Este es un problema general en la asignación de recursos que no son privados o que no se consideran privados. Es válido, por ejemplo, para discusiones sobre equidad de la asignación en recursos de salud, educación y justicia. Ver por ejemplo, Rawls, J. A. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard. University Press.

los derechos de pesca es un elemento de viabilidad administrativa especialmente importante en este contexto. Finalmente, la *aceptabilidad política* es un requisito para aprobar y sostener en el tiempo el sistema de asignación de derechos de pesca. Por supuesto los requisitos que impone cada uno de estos criterios varían de país a país y de acuerdo a las circunstancias locales. Esta es una de las razones por las cuales no se pueden establecer fórmulas universalmente válidas para definir los sistemas de asignación de derechos.

Otro elemento importante a considerar al tratar el tema del acceso a la actividad extractiva es el de la propiedad o tenencia de los pueblos indígenas sobre sus recursos, específicamente los pesqueros. Una serie de instrumentos internacionales abordan estos temas, tales como el CCPR, el Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁰⁹, las DGTV y las Directrices PPE.

El artículo 7.6.6 del CCPR señala que *“al adoptar decisiones sobre la utilización, la conservación y la ordenación de los recursos pesqueros, deberían reconocerse debidamente, según proceda, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales, las prácticas tradicionales, las necesidades y los intereses de las poblaciones indígenas y las comunidades pesqueras locales que dependen en gran medida de los recursos pesqueros para su subsistencia”*.

Por su parte, las DVGT son claras en recomendar a los Estados que tomen todas las medidas necesarias para el reconocimiento jurídico pleno de los derechos y de los titulares de los derechos mismos de tenencia, incluidos los pueblos indígenas (art. 7.3). Para lograr aquello, se recomienda, entre otras medidas, la realización de registros de derechos de tenencia (art. 17.1).

¹⁰⁹ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 13 de septiembre del 2007.

ii) Marco jurídico nacional

En esta sección, se procederá a distinguir entre pesca industrial, pesca artesanal y pesca continental.

a. Pesca industrial

La pesca industrial está regulada en el Título III de la LGPA *“Del acceso a la actividad pesquera industrial”*. Se entiende por tal la *“actividad pesquera extractiva realizada por armadores industriales, utilizando naves o embarcaciones pesqueras, de conformidad con la LGPA”* (art. 2º nº 30).

Dentro de las normas reglamentarias se encuentran el Reglamento del Registro Público de Licencias Transables de Pesca¹¹⁰, el Reglamento sobre subasta de Permisos extraordinarios de Pesca¹¹¹, el Reglamento de Subasta de Licencias Transables de Pesca Clase B¹¹².

b. Pesca artesanal

La pesca artesanal está regulada en el Título IV de la LGPA *“De la pesca artesanal”* (art. 47º y siguientes). Se entiende por tal la *“actividad pesquera extractiva realizada por personas naturales que, en forma personal, directa y habitual, trabajan como pescadores artesanales inscritos en el Registro Pesquero Artesanal, con o sin el empleo de una embarcación artesanal. Sin perjuicio de lo anterior, se considerará*

¹¹⁰ D.S. Nº 163 de 2013 de MINECON. Disponible en http://www.subpesca.cl/normativa/605/articles-82393_documento.pdf

¹¹¹ D.S. Nº 97 de 1996, modificado por D.S. Nº 173 de 2003, Nº 162 de 2013 y Nº 117 de 2015 todos de MINECON. Disponible en http://www.subpesca.cl/normativa/605/articles-89995_documento.pdf

¹¹² D.S. Nº 103 de 2015 de MINECON. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1082982>

también como pesca artesanal la actividad pesquera extractiva realizada por personas jurídicas que estén compuestas exclusivamente por personas naturales inscritas como pescadores artesanales en los términos establecidos la LGPA. Esta excepción será aplicable sólo a armadores y a organizaciones de pescadores artesanales” (art. 2º nº 28).

Dentro de otras normas de rango legal y reglamentario, se encuentran el Reglamento que establece el Régimen Artesanal de Extracción¹¹³, el Reglamento de sustitución de embarcaciones artesanales y de reemplazo de la inscripción de pescadores en el Registro Artesanal, y el Reglamento de Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos¹¹⁴.

Dentro del sector de la pesca artesanal o pesca a pequeña escala, cabe analizar la situación de los pueblos indígenas o, según la terminología usada por el derecho chileno, los “pueblos originarios”. Al respecto, se observa que la LGPA no incluye ninguna mención expresa a estos pueblos¹¹⁵.

c. Pesca continental

La LGPA no regula la pesca continental.

iii) Conclusiones y recomendaciones

a. Pesca industrial

De acuerdo a los instrumentos internacionales pertinentes no existe un sistema

¹¹³ D.S. Nº 296 de 2004 de MINECON (última modificación D.S. Nº 138 de 2013). Disponible en https://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?org=&idNorma=1053091

¹¹⁴ D.S. Nº 355 de 1995 de MINECON (última modificación D.S. Nº 49 de 2010). Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=12627>

¹¹⁵ Toda referencia a pueblos originarios en el presente informe se entiende equivalente a: comunidad indígena, pueblos indígenas y pueblos tribales.

único de acceso a las pesquerías ni de asignación de los recursos que pueda aplicarse en forma universal para todos los casos. La FAO considera que la forma de acceder y asignar los derechos debe adecuarse a las condiciones y circunstancias locales, procurando la gestión sostenible de los recursos pesqueros y la aplicación del enfoque de pesca basada en derechos.

Se recomienda mantener un sistema de asignación de derechos de explotación que sea consistente con criterios reconocidos en el manejo pesquero a nivel internacional como son conservación, rendimiento económico, valores sociales, equidad, viabilidad administrativa y aceptabilidad política.

b. Pesca artesanal

La pesca artesanal recibe garantías especiales y diferenciadas en la LGPA al reservarse el ejercicio exclusivo de las actividades pesqueras extractivas en una franja del mar territorial de cinco millas marinas desde la costa y las aguas interiores. El pescador artesanal se caracteriza como una persona natural que en forma personal, directa y habitual trabaja en la extracción de recursos pesqueros. Se reconoce, por la vía de la excepción, la posibilidad de formar empresas u organizaciones de pescadores artesanales. Además, se limita el esfuerzo de pesca que pueden desarrollar estos pescadores para ser considerados artesanales. El armador artesanal no puede poseer más de dos embarcaciones, mismas que, por la definición de embarcación artesanal estipulada en la LGPA, no puede tener una eslora mayor a los 18 metros de longitud y una capacidad de bodega superior a los 80 metros cúbicos.

En Chile existe una alta heterogeneidad en las características físicas de las embarcaciones, el tipo y sofisticación del equipo de pesca utilizado, los niveles de desembarque y los ingresos generados por distintos armadores que tienen la categoría de artesanales. En la práctica existe un segmento relativamente menor de armadores,

pero con una alta participación en los desembarques artesanales totales, que tienen naves equipadas con tecnología moderna que son catalogadas por diversos actores sectoriales como semi-industriales o industriales pequeñas.

Estos armadores se concentran en determinadas pesquerías y desarrollan empresas familiares de pesca (de hecho o de derecho). Además mantienen, en sociedad con familiares cercanos, flotas de embarcaciones que son superiores a las dos embarcaciones por persona jurídica que trata de regular la LGPA a pesar que de hecho constituyen una sola empresa. Finalmente, estos armadores se encuentran integrados al circuito de producción comercial de las plantas de procesamiento que producen para la exportación, y que además cuentan con flotas de naves industriales para el suministro de pesca y generan niveles de ingreso muy altos¹¹⁶.

Se recomienda revisar la nomenclatura vigente, para distinguir los tipos de pesca artesanal en función del esfuerzo pesquero y ofrecer marcos normativos diferenciados claros, garantizando el acceso equitativo a los recursos en función de la capacidad tecnológica de cada categoría. Por ejemplo, entre pesca artesanal de pequeña escala y pesca artesanal de mediana escala. Esta reclasificación debería hacerse con el concurso de los diversos actores sectoriales involucrados, siendo el objetivo central evitar la sobre-capacidad de pesca, la equidad en la asignación y la sostenibilidad de los recursos pesqueros.

Una condición importante para combatir la pesca INDNR, es desarrollar un sistema de acceso al sector pesquero que sea efectivo, pero a la vez que sea valorado y

¹¹⁶ Existen estudios que confirman esta visión segmentada del sector artesanal. Ver por ejemplo, Barriga, O., Araya, I., Dresdner, J., Quiñones, R.A., Heriquez, G., Salgado, H., Depolo, S., Tijaro, R., & Navarrete, I. (2003). "Caracterización Social del Empleo y del Nivel Socio-Económico de los Trabajadores en la Pesquería de la Merluza Común de la VIII Región". Documento Técnico N°3, Programa de Estudios Económicos y Sociales del Sector Pesquero, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Concepción, y Dresdner, J; C. Chávez, D. Dresdner. M. Estay, S. Neira, M.I Quiroga, y H. Salgado (2014): "Evaluación Socio-Económica de la Aplicación de Medidas de Administración Sobre la Pesquería Mixta de Pequeños Pelágicos de la Zona Centro Sur". Informe Final Revisado del Proyecto 2013-3-DAS-2 de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Universidad de Concepción, pp. 539 incl. Anexos.

aceptado por los actores. Las opiniones recogidas de diferentes actores apuntan a que el sistema actual no es efectivo porque, especialmente en el sector artesanal, no es capaz de restringir en la práctica el acceso a nuevos pescadores, a pesar de que en la mayoría de las pesquerías la inscripción en los registros se encuentra cerrada. Más allá de si esta percepción es correcta para el conjunto de las pesquerías, o es válida para algunas pesquerías en particular, se trata de una percepción extendida entre los actores, lo cual convoca a considerarla seriamente.

El sistema de registro de pesca artesanal presenta vacíos que permiten que el número de pescadores que existe, especialmente en las pesquerías artesanales de mayor valor, siga aumentando. Este es el caso, por ejemplo, de la pesquería artesanal de sardina común y anchoveta en la zona centro –sur, que es la pesquería de mayor tamaño -en volumen- hoy en día en Chile, donde el sistema de acceso a través del Régimen Artesanal de Extracción, debería haber efectivamente reducido o congelado la cantidad de armadores y embarcaciones participando. Este no es el caso.

Por otra parte, y probablemente a raíz del esfuerzo que han realizado las autoridades para reducir el esfuerzo pesquero, se observa una disconformidad con la forma como se han manejado los registros pesqueros dejando fuera de algunas pesquerías a pescadores que no han mostrado actividad en éstas durante un tiempo. El argumento de los usuarios se basa en que la pesca artesanal se realiza en algunos casos por pescadores que alternan entre distintos recursos, en distintos momentos en el tiempo y de acuerdo con el estado de los recursos. Al restringir el acceso a determinados recursos, bajo el supuesto de que al no haber actividad por un período de tiempo ya no volverán a capturar la o las especies en cuestión, se deja a los pescadores sin base de sustento y capacidad de compensar, con alternancia en la pesca diversificada, disminuciones puntuales en determinados recursos.

Por todo lo anterior se recomienda que el sistema de regulación al acceso sea

revisado a la luz de una política que incorpore el combate a la pesca INDNR, tanto en lo internacional como en lo doméstico, considerando los vacíos que existen en su implementación, pero al mismo tiempo con participación de los actores en su diseño.

En cuanto al acceso de los pueblos originarios a los recursos pesqueros, la LGPA no contiene disposiciones en este sentido. Como en muchos otros países, los derechos de los pueblos originarios pueden estar en conflicto con los derechos de otros usuarios de los recursos pesqueros. Sin embargo, los instrumentos internacionales establecen el deber de los Estados de adoptar legislación que los garantice.

En la legislación comparada existen varios de la forma en que se han incorporado a los pueblos indígenas en la administración de sus pesquerías. En el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, la MSA incluye una disposición (*National Standard 8 de 1996*) que especifica que las medidas de manejo pesquero deberían: “tener en consideración la importancia de los recursos pesqueros para las comunidades” entre las que se han incluido las comunidades indígenas que participan del manejo pesquero¹¹⁷. En el caso de México la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, en su art. 43 establece que en el otorgamiento de concesiones y permisos referentes a pesca y acuicultura, tendrán preferencia las solicitudes de las comunidades indígenas.

Se recomienda reconocer y garantizar los derechos de los pueblos originarios a los recursos pesqueros, sin detrimento de los derechos que legalmente corresponden a otros usuarios. Si bien este puede ser un proceso de largo aliento, es importante llevarlo a cabo para eventualmente lograr la alineación de la legislación nacional a los instrumentos internacionales pertinentes.

¹¹⁷ A mayor abundamiento, consultar: Richmond, Lurie, “*Incorporating Indigenous rights and environmental justice into fishery management: comparing policy challenges and potentials from Alaska and Hawaii*”. Environmental Management (2013).

c. *Pesca continental*

Del análisis de la legislación y de las opiniones de algunos actores se concluyó que se desconoce el estado de la pesca continental en Chile, entendida esta como aquella que se practica en sistemas fluviales y fluvio-lagunares y sus tributarios. Considerando la importancia social que esta puede alcanzar, se recomienda hacer un diagnóstico del estado actual de los recursos pesqueros continentales, así como el dimensionamiento de la masa de usuarios.

Se recomienda también la elaboración de legislación específica para su regulación, preferiblemente en el marco de la LGPA, tomando en cuenta los diez pasos de la Declaración de Roma sobre Pesca Continental Responsable¹¹⁸:

- “1. Mejorar la evaluación de la producción biológica para permitir una ordenación con base científica.*
- 2. Valorar debidamente los ecosistemas acuáticos continentales.*
- 3. Promover el valor nutritivo de la pesca continental.*
- 4. Desarrollar y mejorar los enfoques de la ordenación pesquera con base científica.*
- 5. Mejorar la comunicación entre los usuarios del agua dulce.*
- 6. Mejorar la gobernanza, en especial la de las masas de agua compartidas.*
- 7. Elaborar enfoques colaborativos de la integración intersectorial en los programas de desarrollo.*
- 8. Respetar la equidad y los derechos de las partes interesadas.*
- 9. Convertir a la acuicultura en un aliado importante.*
- 10. Elaborar un plan de acción para la pesca continental mundial”.*

6. ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS

¹¹⁸ FAO, 2016. El estado mundial de la pesca y la acuicultura, p. 168.

i) Instrumentos internacionales

Existe un gran número de instrumentos internacionales ratificados por Chile relacionados con áreas marinas protegidas y su relevancia en la sostenibilidad pesquera.

En particular, la Convención para la protección de la Flora, de la Fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América¹¹⁹, la que define los términos “parques nacionales” y “reservas nacionales”, entre otros, y en donde tales países se comprometen a adoptar o recomendar la adopción de leyes y reglamentos que aseguren la protección y conservación de la flora y fauna dentro de sus territorios; la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de Fauna y Flora silvestres (CITES)¹²⁰ en donde se hace referencia a la protección de determinadas especies marinas; la Convención relativa a las zonas húmedas de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR)¹²¹; la CONVEMAR; la Convención Internacional para la regulación de la caza de ballenas¹²²; la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural¹²³; el Convenio sobre la conservación de especies migratorias de la fauna silvestre;¹²⁴ el Convenio sobre Diversidad Biológica¹²⁵ y el Protocolo para la Conservación y

¹¹⁹ Adoptada en Washington, D.C., Estados Unidos el 10 de diciembre de 1940 y que entró en vigor el 5 de enero de 1942. Ratificada por Chile el 23 de agosto de 1967.

¹²⁰ Adoptada en Washington DC, Estados Unidos de América el 3 de marzo de 1973, modificada en Bonn, Alemania el 22 de junio del 1979 y el Gaborone el 30 de abril de 1983. Entró en vigor el 1 de julio de 1975. Ratificada por Chile el 14 de febrero del 1975

¹²¹ Adoptada en Ramsar, Irán el 18 de enero de 1971, entró en vigor el 21 de diciembre de 1975. Entró en vigor en Chile el 27 de noviembre del 1981.

¹²² Adoptada el 2 de diciembre de 1946 en Washington DC, Estados Unidos de América y entró en vigor el 10 de diciembre de 1948. Chile es miembro desde el 6 de julio de 1979.

¹²³ Adoptada por la Conferencia General de UNESCO en París, Francia el 16 de noviembre de 1972 y entró en vigor el 17 de diciembre de 1975. Ratificada por Chile el 20 de febrero del 1980.

¹²⁴ Adoptada en Bonn, Alemania el 23 de julio de 1979 y entró en vigor el 1 de noviembre del 1983. Ratificada por Chile el 12 de diciembre de 1981.

¹²⁵ Adoptado el 5 de junio de 1992 en Rio de Janeiro, Brasil. Entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. Ratificado por

Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste¹²⁶.

La FAO ha definido el concepto de área marina protegida (AMP) como: *“toda área geográfica marina que, con el propósito de conservar la biodiversidad o para llevar a cabo la ordenación pesquera, es objeto de un nivel de protección mayor que las aguas que la circundan”*¹²⁷.

ii) Marco jurídico nacional

La LGPA incluye esta materia en sus art. 2 nº 68, 3 letras d) y e), 6b. Además, a nivel reglamentario existe el Reglamento sobre Parques Marinos y Reservas Marinas de la LGPA¹²⁸ y el Reglamento General de Observación de Mamíferos, Reptiles y Aves Hidrobiológicas y el Registro de Avistamiento de Cetáceos¹²⁹.

En el ámbito normativo ambiental, se encuentra la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, específicamente su art. 34 que regula el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.

iii) Conclusiones y recomendaciones

La LGPA consagra la existencia de algunas áreas marinas protegidas, tales como ecosistemas marinos vulnerables, reservas marinas y parques marinos; sin embargo, se evidencia la falta de definición del concepto de Área Marina Protegida, así como la

Chile el 6 de mayo de 1995.

¹²⁶ Adoptado el 21 de septiembre de 1989 en Paipa, Colombia. Entró en vigor el 25 de enero de 1995. Ratificado por Chile el 16 de diciembre de 1993.

¹²⁷ FAO, Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, suplemento 4 relativo a las áreas marinas protegidas.

¹²⁸ D.S. Nº 238 de 2004 del MINECON (última modificación: D.S. 117 de 2006 del mismo Ministerio). Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=240807>

¹²⁹ D.S. Nº 38 de 2011 del MINECON (última modificación: D.S. 117 de 2006 del mismo Ministerio). Disponible en http://www.subpesca.cl/normativa/605/articles-4743_documento.pdf

carencia de un sistema para su gestión integrada.

Se recomienda que la LGPA defina expresamente el concepto de Área Marina Protegida. Además, se recomienda contar con un apartado especial para Áreas Marinas Protegidas, que permita una gestión integrada de todos estos espacios.

Se sugiere que para la definición y administración de las áreas marinas protegidas se defina un procedimiento participativo que contemple las comunidades locales y su relación con el territorio. En este sentido se recomienda considerar el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Protegidas del Pacífico Sudeste¹³⁰ que establece disposiciones prohibitivas para el ejercicio de ciertas actividades económicas en las Áreas Marinas Protegidas. De hecho, su art. V dispone que *“En las áreas protegidas, cada Alta Parte Contratante establecerá una gestión ambiental integrada dentro de los siguientes lineamiento: (...) b) Prohibir las actividades relacionadas con la exploración y explotación minera del suelo y subsuelo del área protegida”*.

Es importante señalar que se encuentra en trámite el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas¹³¹, y se insta a avanzar en su pronta aprobación, atendiendo, especialmente a su propósito de modernizar la gestión de las actuales áreas protegidas.

Se recomienda extender la actual implementación de los Planes Generales de Administración de las Reservas Marinas, al resto de las áreas marinas protegidas, de tal forma de contar con un sistema de manejo y administración para dichas áreas, basados en la realidad local.

¹³⁰ Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), 21 septiembre del 1989.

¹³¹ Boletín N° 9494-12, Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Iniciativa ingresada al Congreso Nacional mediante Mensaje Presidencial N° 161-362 el 18 de junio de 2014.

7. RÉGIMEN DE COOPERACIÓN

i) Instrumentos internacionales

La CONVEMAR en su art. 61.2 relativo a la ordenación y conservación en la zona económica exclusiva (ZEE) subraya la importancia de la cooperación entre el Estado ribereño y las organizaciones internacionales competentes, sean subregionales, regionales o mundiales. En cuanto al régimen de conservación y administración de los recursos vivos en alta mar, el art. 118 de la CONVEMAR se refiere igualmente a la necesidad de cooperación de los Estados en la conservación y administración de los recursos vivos.

El Acuerdo de Nueva York establece, en su Parte III, los mecanismos de cooperación internacional con respecto a las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios. Indica en su art. 8 que *“los Estados ribereños y los Estados que pescan en alta mar cooperaran de conformidad con la Convención, en lo relativo a las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, directamente o por conducto de las organizaciones o los arreglos regionales o subregionales de ordenación pesquera competentes...”*.

De conformidad al art. 6.12 del CCPR: *“los Estados, dentro del marco de sus respectivas competencias y de conformidad con el derecho internacional, deberían cooperar a nivel subregional, regional y mundial, a través de organizaciones de ordenación pesquera, otros acuerdos internacionales u otros arreglos, con el fin de promover la conservación y ordenación y asegurar la pesca responsable y la conservación y protección eficaces de los recursos acuáticos vivos en toda su zona de distribución, teniendo en cuenta la necesidad de medidas compatibles en las áreas situadas dentro y fuera de la jurisdicción nacional.”*

ii) Marco jurídico nacional

La implementación de tratados y procedimientos de adopción de medidas de conservación o administración de carácter internacional en materia pesquera se encuentran regulados en el Título II, Párrafo 2º de la LGPA.

Así también, se encuentra la Política nacional destinada a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en el ámbito internacional¹³².

iii) Conclusiones y recomendaciones

Chile participa en diferentes mecanismos internacionales de ordenamiento pesquero, además de ser Parte de diversos tratados y convenios internacionales en materia pesquera, estando a la vanguardia en la región en instrumentos tales como el Acuerdo sobre las Medidas del Estado Rector del Puerto, para el cual han asistido a otros países fortaleciendo sus capacidades para su adopción.

La LGPA reconoce la obligación de aceptar y aplicar las medidas de ordenación, conservación y administración adoptadas en el marco de tratados u organizaciones internacionales de los cuales el Estado chileno sea parte o miembro. Para asegurar que el punto de vista técnico chileno sobre las medidas de administración adoptadas para un recurso regulado en el marco de un acuerdo de cooperación sea debidamente considerado, se debe propender a que el CCT nacional interactúe con el Comité Científico del Tratado u Organización Internacional que se trate.

De los grupos focales surgió la necesidad de fortalecer la cooperación con los

¹³² Decreto Supremo Nº 141 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado el 15 de noviembre de 2015.

Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1083844>

países vecinos para el ordenamiento sostenible de las pesquerías transzonales y recursos compartidos que se encuentran dentro de la ZEE. En consecuencia, se recomienda fortalecer la cooperación con los países limítrofes para garantizar la sostenibilidad de los recursos compartidos que actualmente se administran en forma independiente por cada país.

8. INVESTIGACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PESQUERA

i) Instrumentos internacionales

El CCPR señala en su art. 12.1 *“Los Estados deberían reconocer que la pesca responsable requiere de una sólida base científica que deberá estar disponible para asistir a los administradores pesqueros y otras partes interesadas en la toma de decisiones. Para ello, los Estados deberían velar por que se lleve a cabo una investigación adecuada en todos los aspectos de la pesca, incluyendo biología, ecología, tecnología, ciencias medio ambientales, economía, ciencias sociales, acuicultura y ciencias nutricionales. Los Estados deberían velar por la disponibilidad de instalaciones para la investigación y proporcionar capacitación, contratación de investigadores y fortalecimiento institucional adecuados para llevar a cabo la investigación, tomando en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo”*.

En el documento de FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable¹³³, se establece que algunos temas de investigación que permitirían mejorar la capacidad para la aplicación eficaz del EEP son los siguientes: i) ecosistemas y evaluación del impacto de la pesca (mejorar la capacidad de análisis de los ecosistemas y la interacción entre especies objetivo y no objetivo y el desarrollo de modelos bioeconómicos multiespecíficos y modelos ecológicos ampliados apropiados que incluyan la dimensión humana); ii) consideraciones socioeconómicas (investigación sobre los factores

¹³³ FAO, Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Roma, 1999

determinantes de la conducta cotidiana de los usuarios de los recursos; evaluación de la conveniencia de las distintas medidas de administración y desarrollo de un marco contable económico – ecológico integrado de evaluación de medidas que consideren las interacciones entre el sector pesca y el resto de los sectores económicos); iii) evaluación de las medidas de ordenación (realizar investigación sobre por ejemplo selectividad y descarte selectivo, incorporar el conocimiento tradicional a la administración pesquera y desarrollar mayor investigación sobre repoblamiento, zonas marinas protegidas y hábitats naturales para la ordenación pesquera) ; iv) evaluación y perfeccionamiento del proceso de ordenación (mayor investigación sobre el proceso de administración pesquera propiamente tal como por ejemplo de qué forma incluir la incertidumbre y el riesgo en las decisiones, como realizar consultas a los actores, de qué forma comunicar consecuencias de estrategias de administración); y v) seguimiento y evaluaciones (desarrollar métodos de decisión más sencillos y rápidos, incorporar técnicas analíticas al proceso de toma de decisiones, identificar un conjunto de indicadores genéricos que puedan ser aplicados a todas las pesquerías). Todos estos temas son aspectos de la investigación pesquera que deberían ser incorporados para la aplicación eficaz del EEP.

ii) Marco jurídico nacional

Este tema se encuentra principalmente regulado en el Título VII de la LGPA. Especialmente, se dispone el deber de la Subpesca de elaborar *“el programa de investigación necesario para la regulación de la pesca y la acuicultura”* (art. 91º inc I)¹³⁴.

Asimismo, se establece la creación de un *“Fondo de Investigación Pesquera y Acuícola, dependiente del Ministerio, destinado a financiar los proyectos de*

¹³⁴El D.S. 08 de 2015 del MINECON delegó en el Subsecretario de Pesca y Acuicultura, en su calidad de Presidente del Consejo de Investigación Pesquera y de Acuicultura, la facultad de: *“1. Licitación, adjudicación, adquisición, contratación y suscripción de contratos de investigación aprobados por el Consejo de Investigación Pesquera y de Acuicultura (...), y 2. Suscribir y aprobar los contratos de evaluadores externos de proyectos licitados por el Consejo de Investigación Pesquera y de Acuicultura”*.

investigación pesquera y de acuicultura necesarios para la adopción de las medidas de administración de las pesquerías y de las actividades de acuicultura, que tienen como objetivo la conservación de los recursos hidrobiológicos, considerando tanto los aspectos biológicos como los pesqueros, económicos y sociales” (art. 93º inc I) a cargo del Consejo de Investigación Pesquera y de Acuicultura (art. 94º). A este respecto, el D.S. Nº 126 de 2013 establece el Reglamento de funcionamiento del Consejo de Investigación Pesquera y de Acuicultura¹³⁵.

Por otra parte, la LGPA reconoce la existencia del Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), *en su calidad de organismo técnico especializado en investigaciones científicas en materia de pesquerías y acuicultura, como el asesor permanente en la toma de decisiones con respecto al uso sustentable de los recursos pesqueros y la conservación del medio ambiente marino, contribuyendo activamente con el desarrollo sustentable del país* (art. 156º bis).

En cuanto a la pesca de investigación, la LGPA la define como la *“extracción sin fines de lucro de individuos de una especie hidrobiológica o parte de ellos, con la finalidad de obtener datos e información para alguno de los siguientes propósitos: generar conocimiento científico o tecnológico, realizar actividades de docencia, contar con antecedentes para adoptar medidas de administración o proteger la biodiversidad, el ambiente acuático y el patrimonio sanitario del país. Asimismo, se considerarán pescas de investigación aquellas de carácter exploratorio, de prospección y experimental”* (art. 2º nº 29). Este tema también encuentra su regulación en el párrafo 3º del Título VII. En este mismo sentido, el D.S. Nº 461 de 1995 estableció los requisitos que deben cumplir las solicitudes de pesca de investigación¹³⁶.

Respecto a los Observadores Científicos, la LGPA entiende por tal a *“la persona*

¹³⁵ D.S. Nº 126 de 2013 del MINECON. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1057831>

¹³⁶ D.S. Nº 461 de 1995 del MINECON. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13579>

natural designada por la Subsecretaría de Pesca encargada de la observación y recopilación de datos a bordo de naves pesqueras, puntos de desembarque o en plantas de proceso, exclusivamente para la investigación con fines de conservación y administración de los recursos hidrobiológicos” (art. 2º nº 16 bis). Su regulación se encuentra en el Título VIII de la LGPA. Por su parte, el D.S. N° 193 de 2013 del MINECON fija el Reglamento de Observadores Científicos.

iii) Conclusiones y recomendaciones

La LGPA reconoce la importancia de contar con una base científica para asistir a los administradores pesqueros y a otras partes interesadas en la toma de decisiones en línea con el art. 12 del CCPR.

En este sentido, si bien la LGPA dispone la naturaleza técnica, colaborativa y asesora permanente en la toma de decisiones del IFOP, pareciera que en muchos casos, el acceso del Instituto a recursos financieros para la investigación pesquera, está supeditado al éxito de sus investigadores en la competencia de fondos concursables.

El IFOP forma parte de un grupo de instituciones cuya creación fue propuesta y asistida por la FAO en diversos países pesqueros de América Latina. Así se cuentan el Instituto del Mar del Perú; el Instituto Nacional de la Pesca de México y el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero de Argentina, entre varios otros. En todos los casos su creación ha tenido como fundamento la necesidad contar con un brazo científico gubernamental, en materia de investigación pesquera, para la generación de información para la toma de decisiones en la gestión de los recursos pesqueros.

Es importante señalar que todas las instituciones señaladas han mantenido prioridad como fuente de insumos para la administración pesquera y cuentan con

asignación presupuestal garantizada para realizar, de forma oportuna y regular, sus funciones sustantivas de monitoreo y evaluación de los recursos pesqueros, sin tener que recurrir o depender de terceros como universidades o centros de investigación, sin menoscabo de la deseable articulación entre ellas.

De acuerdo con los testimonios reiterados de usuarios e investigadores, durante las entrevistas a grupos focales en el marco de la presente revisión, muchas veces son los terceros (universidades) quienes se adjudican los fondos concursables para la investigación pesquera, dejando de lado las capacidades del IFOP para la realización de la investigación pesquera que requiere la Subpesca. Es por lo anterior que se recomienda la revisión de los mecanismos de asignación presupuestal al IFOP, para la investigación rutinaria relacionada con el monitoreo y la evaluación del estado de los recursos pesqueros.

Desde la perspectiva institucional existen diversos modelos de administración de la investigación pesquera a nivel mundial. Por ejemplo, se pueden considerar los modelos usados por los países limítrofes: Perú¹³⁷ y Argentina¹³⁸. En estos países la institución de investigación pesquera tiene carácter público y forma parte de la estructura orgánica del ente rector del sector; no obstante, cuenta con estricta independencia para definir protocolos, métodos y aproximaciones para la generar la información requerida para la gestión pesquera. Al margen de si la figura jurídica es público-privada o pública, lo fundamental es contar con una institución con las capacidades y los recursos suficientes, que generen los insumos para la toma de decisiones en forma oportuna, transparente y con la más alta calidad científica.

¹³⁷ En el Perú existe el IMARPE (Instituto del Mar del Perú) que es una institución estatal que depende del Ministerio de la Producción, que posee una red de laboratorios costeros descentralizada, donde se realiza el trabajo de seguimiento de las pesquerías y de los principales recursos de importancia económica y social y cuenta con tres buques de investigación grandes y tres de menor tamaño.

¹³⁸ En Argentina, el INIDEP (Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero) es una institución estatal descentralizada dependiente del Ministerio de Agroindustria, que tiene su sede central en Mar del Plata y un área de extensión en Puerto Madryn, y tres buques de investigación.

Resulta por demás relevante y con ello recomendable, incorporar de la forma más amplia posible a los usuarios de los recursos tanto en los procesos de definición de objetivos de investigación, como en los procesos mismos de generación de información a través de la investigación pesquera; esto es, ampliar la incipiente inclusión de pescadores, tanto industriales como artesanales, según sea el caso, en los procesos que llevan a cabo IFOP y las entidades académicas responsables de la evaluación del estado de los recursos pesqueros, más allá de su participación en los CMP. Lo anterior permitirá, por un lado, fortalecer la confianza entre los actores sectoriales en torno a las decisiones de manejo y, por otro, fortalecer la apropiación y aplicación de las medidas de ordenamiento adoptadas.

En este sentido, es recomendable la incorporación de otros actores al Consejo del Fondo de Investigación Pesquera para la efectiva aplicación del EEP. La composición actual de los integrantes del Consejo del Fondo de Investigación Pesquera refleja una visión del problema de investigación pesquera restringida a una perspectiva biológica para el componente científico, y donde los intereses de los usuarios representados se limitan a actores tradicionales. Esto restringe la visión que se puede tener sobre las necesidades de investigación para la administración de los recursos pesqueros. Lo anterior parece estar basado en una aplicación limitada del EEP a la administración de los recursos hidrobiológicos.

9. SEGUIMIENTO, CONTROL Y VIGILANCIA

i) Instrumentos internacionales

El CCPR establece en el art. 7.1.7 que: *“Los Estados deberían establecer, en el ámbito de sus respectivas competencias y capacidades, mecanismos eficaces del seguimiento, vigilancia y control de la pesca y la ejecución de la legislación con el fin de velar por el cumplimiento de sus medidas de conservación y ordenación, así como de*

aquellas adoptadas por organizaciones o arreglos subregionales o regionales.”

ii) Marco jurídico nacional

El art. 32º letra a) del D.F.L Nº 5 de 1983¹³⁹ establece que le corresponde al Departamento de Gestión de Programas de Fiscalización Pesquera del Sernapesca *“definir estrategias y acciones de monitoreo, control y vigilancia para cada una de las normas de administración pesquera”*.

Respecto a las medidas de fiscalización, la LGPA dispone que la fiscalización del cumplimiento de sus disposiciones, sus reglamentos, así como las medidas de administración pesqueras adoptadas por la autoridad, será ejercida por funcionarios de Sernapesca y personal de la Armada y de Carabineros, según corresponda a la jurisdicción de cada una de tales instituciones (art. 122º inc I). Es importante señalar que en el ejercicio de la función fiscalizadora de la actividad pesquera, los funcionarios del Sernapesca y el personal de la Armada tienen la calidad de Ministros de Fe (art. 122º inc II). Este cuerpo normativo consagra una serie de medidas de fiscalización, dentro de las cuales se encuentran las facultades de Sernapesca de inspeccionar y registrar bienes muebles e inmuebles; efectuar controles sanitarios; adoptar las medidas necesarias para evitar la internación al territorio nacional, de sustancias que se usen en la actividad pesquera o de acuicultura y que afecten o puedan afectar los recursos o los productos hidrobiológicos; controlar la calidad sanitaria de los materiales y embarcaciones de importación; inspección de plantas de procesamiento (art. 122º inc III).

Dentro de las medidas de seguimiento y monitoreo, la LGPA se encuentran: el Programa de Monitoreo del Plan de Reducción del Descarte (art. 7º letra b); el establecimiento de la obligación del uso de un Sistema de posicionamiento automático

¹³⁹ D.F.L. Nº 5 de 1983 del MINECON, publicado el 15 de noviembre de 1983. Última modificación 23 de abril de 2014.

Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3676>

(art. 64° A y siguientes, en relación con art. 47° bis); el Sistema de Registro de Imágenes (art. 64° I en relación con art. 64° B). Cabe destacar el deber que recae sobre los armadores, transportistas, elaboradores, comercializadores y distribuidores de portar junto con los productos, los documentos que acrediten el origen legal de los recursos hidrobiológicos y sus productos derivados (art. 65°). A nivel reglamentario, cabe destacar el D.S. N° 178 de 1998, modificado por los D.S. N° 198 de 2010 y D.S. N° 170 de 2014, todos del MINECON, que establece el Reglamento de Sistema de Posicionamiento automático de naves pesqueras, de transporte y de investigación pesquera y de las embarcaciones prestadoras de servicios de la acuicultura¹⁴⁰. Por otra parte, el art. 92 contempla que el programa de investigación básica o permanente para la regulación pesquera deberá considerar, entre otros elementos, *“c) el monitoreo y seguimiento sistemático de las pesquerías, dinámica poblacional y sus condiciones oceanográficas”*. En este mismo sentido, el art. 156° bis inc II señala que el IFOP *“administrará las bases de datos generadas en las actividades de investigación y monitoreo de las pesquerías y de la acuicultura, conforme a las políticas que se definan por el Ministerio”*.

En cuanto a las medidas de control, entre otras, la LGPA consagra: el deber de informar al Sernapesca, las capturas y desembarques por cada una de las naves o embarcaciones que se utilizan (art. 63° inc I); sistema de control de desembarque a cargo del Sernapesca (art. 63° quáter); el Programa de Certificación de desembarques industriales (art. 64° E y F).

Respecto del financiamiento de los Programas de vigilancia, fiscalización y administración de las actividades pesqueras, la LGPA dispone que estos serán con cargo al Fondo de Administración Pesquera (art. 173).

¹⁴⁰ D.S. N° 178 de 27 de Marzo de 1990, modificado por D.S. N° 198 de 2010 y D.S. N° 170 de 2014, todos del Ministerio de Economía, Turismo y Reconstrucción. Disponible en http://www.subpesca.cl/normativa/605/articles-3068_documento.pdf

iii) Conclusiones y recomendaciones

En líneas generales se observa que es necesario definir mejor las tareas y funciones del Sernapesca teniendo en cuenta el Proyecto de Ley que moderniza y fortalece el ejercicio de su función pública¹⁴¹, en particular en lo que se refiere al combate de la pesca INDNR.

La capacidad de fiscalizar actividades por parte del Sernapesca a lo largo de la cadena de comercialización debe acrecentarse para lograr un efectivo control y seguimiento de las actividades asociados a recursos hidrobiológicos. Por ejemplo, a los registros de pescadores artesanales e industriales contemplados en la LGPA, se puede agregar la generación de un registro de elaboradores y comercializadores de recursos hidrobiológicos o productos derivados de ellos, extensivo a todos los agentes que incorporan productos hidrobiológicos en sus procesos, con el objeto de ejercer un control más efectivo sobre el origen de las capturas y poder implementar sistemas de trazabilidad de los productos, en el marco de un enfoque ecosistémico para la administración de las pesquerías.

Se recomienda mejorar la coordinación y articulación entre el Sernapesca y otras autoridades encargadas de la fiscalización, así como garantizar los recursos humanos y financieros e implementar la capacitación necesaria que permita a los servicios de vigilancia, seguimiento y control realizar su labor en forma eficiente y eficaz.

Resulta importante continuar fortaleciendo las capacidades de fiscalización de Sernapesca, sea a través de su propia infraestructura y facultades, o bien mediante más y mejor articulación y complementariedad con otras dependencias gubernamentales, para ampliar su cobertura a las actividades en alta mar, en muelles y zonas aduaneras,

¹⁴¹ Boletín N° 10482-21 de la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos de la Cámara de Diputados.

Disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10909&prmBL=10482-21

reduciendo con ello el desembarque y comercio de pesca ilegal. Las medidas anteriormente recomendadas se sustentan en instrumentos internacionales ratificados por Chile como la CONVEMAR cuyo art. 117, que establece el deber de los Estados de adoptar medidas para la conservación de los recursos vivos en alta mar en relación a sus nacionales, el acuerdo de Nueva York y el Acuerdo de Pesca (INDNR), tal y como aparece reflejado en la Política destinada a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR en el ámbito internacional de 2015.¹⁴²

Un caso específico donde se requiere regulación especial que no se contempla en la LGPA, es la vigilancia en las áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (AMERB). De acuerdo a la ley, la vigilancia y control de la observancia de las normas contenidas en la ley corresponde a las instituciones fiscalizadoras Sernapesca, la Armada de Chile, y Carabineros (art. 122). Sin embargo, en el caso de las AMERB se reconoce el derecho de las organizaciones de pescadores artesanales que cuenten con resolución y convenio de uso vigente respecto del área asignada para realizar denuncias ante el juzgado en caso de que detecten una infracción a la ley al interior de su área (art. 125 1bis). Es decir, implícitamente les reconocen la función de vigilancia en esta área específica. En la práctica, gran parte de la vigilancia y control en las áreas es realizada por las propias organizaciones de pescadores artesanales adjudicatarias de AMERB. En este sentido, se recomienda avanzar en una reglamentación que favorezca la vigilancia compartida, en virtud de que en la actualidad son agentes privados los que realizan labores de competencia de las autoridades, sin que esto esté debidamente reglamentado, por lo que es necesario incluir en la LGPA las funciones específicas que pueden desempeñar estos agentes.

10. REGISTRO DE NAVES Y PESCADORES

i) Instrumentos internacionales

¹⁴² Idem 75.

Desde la negociación del Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar¹⁴³, la comunidad internacional ha considerado esencial mantener algún tipo de registro de naves. Así, el art. IV del mencionado Acuerdo de Cumplimiento obliga a las partes en el mismo a *“mantener un registro de los buques pesqueros autorizados a enarbolar su pabellón y a ser utilizados en la pesca en alta mar, y adoptar las medidas necesarias para asegurar que dichos buques pesqueros estén incluidos en dicho registro”*. El art. 8.2.1 del CCPR también reconoce la obligación de los Estados de mantener registros de los buques pesqueros autorizados a enarbolar su pabellón y autorizados a pescar, indicando que esos registros deberían indicar los datos de los buques, sus propietarios y las autorizaciones de pesca.

Tanto el Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca INDNR (art. 42^o) como el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (Pesca INDNR)¹⁴⁴, ponen de relieve la importancia de los registros como herramienta para combatir la pesca INDNR.

En este sentido, la FAO está promoviendo el establecimiento de un Registro mundial de buques de pesca, transporte refrigerado y suministro (Registro mundial). Se trata de una iniciativa de aplicación voluntaria, gradual y de colaboración mundial destinada a facilitar información a través de la identificación de los buques y otros datos pertinentes con el objetivo de proporcionar una manera rápida y fiable de comparar datos. Incluye los buques pesqueros pero también otros buques que participan en actividades de pesca. El principal objetivo del Registro mundial es proporcionar un instrumento eficaz para prevenir, desalentar y eliminar las actividades de pesca ilegal,

¹⁴³Referido en el capítulo 2, apartado II de este informe.

¹⁴⁴Referido en el capítulo 2, apartado IV de este informe.

no declarada y no reglamentada (INDNR), y volver esta actividad más difícil para los buques que operan fuera de la ley.

ii) Marco jurídico nacional

La LGPA contiene numerosos artículos relativos a los registros, tanto de naves como de armadores.

Respecto al Registro Nacional Pesquero Industrial, la LGPA dispone que se trata de una nómina de las personas que realizan pesca industrial que debe llevar el Sernapesca (Art. 2 n° 40). Es el Sernapesca (Art. 41° inc I) quien procederá, a petición de parte, a inscribirlos y extenderá a su titular un certificado que acredite la inscripción (Art. 41° inc I). La inscripción en el Registro es una solemnidad habilitante para el ejercicio de los derechos inherentes a las autorizaciones o permisos (Art. 41° inc II). Para proceder a la inscripción de las naves pesqueras, éstas deberán estar matriculadas en Chile y cumplir con las disposiciones de la Ley de Navegación (Art. 41° inc final). Por su parte, el D.S. N° 218 reglamenta la entrega de antecedentes para los efectos de crear un Registro Nacional Pesquero Industrial¹⁴⁵.

En lo referente al Registro Nacional Pesquero Artesanal, la LGPA entiende por tal la nómina de pescadores, organizaciones y embarcaciones artesanales habilitados para realizar actividades de pesca artesanal, que debe llevar el Sernapesca por regiones, caletas base, categorías y pesquerías con sus respectivos artes y aparejos de pesca. El Registro será público y estará disponible en la página de dominio electrónico del Servicio, actualizado al mes de junio de cada año. (Art. 2° n° 39). A su vez, la LGPA establece una serie de requisitos para proceder a la inscripción en el Registro Artesanal (art. 50° A, 51° y 52).

¹⁴⁵ D.S. N° 218 de 1990 del MINECON (última modificación, Fomento y Turismo) . Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=11131>

A nivel infralegal cabe destacar el Reglamento que crea el Registro Nacional de Pescadores Artesanales¹⁴⁶ y el Reglamento de sustitución de embarcaciones artesanales y de reemplazo de la inscripción de pescadores en el Registro Artesanal¹⁴⁷.

iii) Conclusiones y recomendaciones

Es necesario reevaluar los criterios de inscripción en el registro artesanal (para embarcaciones y categorías de pescadores), ya que el sistema actual tiene vacíos que permiten la expansión del esfuerzo pesquero en forma no planificada. Se recomienda revisar la normativa que permite la expansión del esfuerzo pesquero a través de la construcción y posterior incorporación a la flota pesquera de embarcaciones sin permiso de acceso. Independientemente de la autoridad que otorga el permiso para construir una nave, el otorgamiento del permiso debería especificar el uso al que estará destinada, para que, en caso de tratarse de una embarcación pesquera, este permiso de construcción, sea solo otorgado si es compatible con las políticas y medidas de administración de pesca vigentes.

Adicionalmente, se recomienda establecer el impedimento para cualquier autoridad, de otorgar matrícula nacional a cualquier nave que se encuentre listada en pesca INDNR.

De acuerdo con el EEP, la inscripción de embarcaciones y pescadores artesanales en los Registros Pesqueros Artesanales y la inscripción de embarcaciones industriales

¹⁴⁶ D.S. N° 635 de 1991 del MINECON, que creó el Registro Nacional de Pescadores Artesanales (última modificación D.S. N° 151 de 2014 MINECON) Disponible en http://www.sernapesca.cl/index.php?option=com_remository&Itemid=57&func=startdown&id=8608

¹⁴⁷ D.S. N° 388 de 1995 del MINECON de sustitución de embarcaciones artesanales y de reemplazo de la inscripción de pescadores en el Registro Artesanal (última modificación D.S. N° 57 de 2015 MINECON) Disponible en http://www.subpesca.cl/normativa/605/articles-88332_documento.pdf

en el Registro Nacional Pesquero Industrial, deberían considerar los límites que establece el ecosistema dónde pretende operar la nave. Estos límites pueden ser de carácter geográfico, ambiental, natural, o humano. Sin embargo, el sistema de inscripción de naves artesanales actual no ha operado de esta forma, por lo cual pueden existir inscripciones en pesquerías superfluas (porque efectivamente el pescador no opera sobre algunas de éstas donde está inscrito) o limitantes (porque dos pesquerías corresponden a un mismo ecosistema, pero el pescador se encuentra inscrito en sólo una de éstas).

Para ordenar el sistema se requiere una política de re-inscripción que considere los casos particulares, esto podría ser de la competencia de los CM, definiendo en sus PM. Se recomienda que el sistema de registro para ambos sectores permita su actualización permanente en concordancia del esfuerzo pesquero definido, y en su caso, definido en los PM.

11. SISTEMA SANCIONATORIO Y DELICTUAL

i) Instrumentos internacionales

El art. 7.7.2 del CCPR establece que *“los Estados deberían asegurar que sus leyes y reglamentos prevean, respecto a las infracciones, sanciones que sean suficientemente severas para ser efectivas, incluyendo sanciones que permitan denegar, retirar o suspender las autorizaciones de pesca en el caso de que no se cumplan las medidas de conservación y gestión en vigor.”*

ii) Marco jurídico nacional

El Título IX de la LGPA establece las infracciones, sanciones y procedimientos. Entre sus normas, se dispone la prohibición de *“capturar, extraer, poseer, propagar,*

tener, almacenar, transformar, transportar y comercializar recursos hidrobiológicos con infracción de las normas de la LGPA y sus reglamentos o de las medidas de administración pesquera adoptadas por la autoridad” (art. 107º).

En este sentido, los órganos competentes de la fiscalización del cumplimiento de la normatividad pesquera son el Sernapesca, la Armada y Carabineros, según sus correspondientes jurisdicciones (art. 122º).

A su vez, el conocimiento de los procesos por infracciones de la LGPA corresponderá a los jueces civiles competentes (art. 124º). Sin embargo, respecto a las infracciones a la pesca recreativa, serán competentes los juzgados de policía local (art. 126º). El conocimiento en primera instancia de los delitos relativos a la normativa pesquera recaerá en los juzgados de garantía correspondientes (art. 127º).

Por otra parte, el Título X de la LGPA establece un catálogo de delitos especiales y sus respectivas penalidades. Entre tales tipos penales se encuentran la captura o extracción recursos hidrobiológicos utilizando elementos explosivos, tóxicos u otros cuya naturaleza provoque daño a esos recursos o a su medio (art. 135º); dar muerte o realizar actividades de caza o de captura de un ejemplar de cualquier especie de cetáceo (art. 135º bis).

iii) Recomendaciones y conclusiones

Se recomienda revisar el sistema de sanciones existentes y los criterios utilizados para el establecimiento de las multas. Se sugiere establecer sanciones que sean efectivamente disuasorias; es decir, evitar las sanciones que no son consistentes en términos de la gravedad de las conductas. Por tanto, se sugiere evaluar la conveniencia de endurecer las sanciones de carácter administrativo como son la suspensión de licencias o de cuotas. En este sentido, sería adecuado considerar la posibilidad de contar

con tipos infraccionales que permitan la discrecionalidad administrativa fundada (como todo acto sancionatorio).

En cuanto a la institucionalidad, se recomienda dotar de competencias definidas y robustas tanto al órgano fiscalizador pesquero, como a quien debe ejercer las actividades de policía marítima. Se sugiere revisar las competencias en materia de infracciones y sanciones por actividades ilegales con que el Sernapesca opera, fortaleciéndola como autoridad sancionadora, sin perjuicio de la posibilidad de revisión judicial. En este último sentido, se recomienda uniformar el procedimiento de aplicación de las sanciones y proveer capacitación a los jueces encargados de esta función.

Finalmente, se toma nota de dos iniciativas legislativas en la materia. Por una parte, el proyecto de Ley que moderniza y fortalece el ejercicio de la función pública del Sernapesca¹⁴⁸, en el sentido que contempla agregar la definición de “pesca ilegal” al art. 2 de la LGPA. Así también, se tiene presente el proyecto de ley que modifica la LGPA en el sentido de tipificar el delito de pesca ilegal y se adhiere otro tipo penal que sanciona la receptación de las especies extraídas con vulneración de la normativa vigente¹⁴⁹. En este sentido, se sugiere tener en consideración la relevancia de aplicar una correcta técnica legislativa al establecer la tipicidad de las conductas sancionadas aplicando proporcionalidad entre la sanción y el ilícito cometido, a fin de evitar leyes penales en blanco y se insta a avanzar en la pronta aprobación de los elementos en estas iniciativas legales que efectivamente permiten mejorar el sistema sancionatorio y delictual de la LGPA.

¹⁴⁸ Boletín N° 10482-21, Proyecto de Ley que moderniza y fortalece el ejercicio de la función del Servicio Nacional de Pesca. Iniciativa ingresada al Congreso Nacional mediante Mensaje Presidencial N° 1525-363 el 30 de diciembre de 2015.

¹⁴⁹ Boletín N° 10444-21, Proyecto de Ley que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura en el sentido de tipificar el delito de pesca ilegal. Iniciativa ingresada al Congreso Nacional mediante Moción Parlamentaria el 10 de diciembre de 2015.

12. TRABAJADORES DEL SECTOR PESQUERO

i) Instrumentos internacionales

El CCPR hace referencia a los trabajadores del sector pesquero en su art. 6.13 donde reconoce que los trabajadores del sector deben ser consultados y en el art. 6.18 donde se subraya el derecho los trabajadores y pescadores, especialmente aquellos que se dedican a la pesca de subsistencia, artesanal y en pequeña escala, a un sustento seguro y justo, y proporcionar acceso preferencial, cuando proceda, a los recursos pesqueros que explotan tradicionalmente, así como a las zonas tradicionales de pesca en las aguas de su jurisdicción nacional.

Por su parte las Directrices PPE incluyen entre sus objetivos: *“...apoyar la pesca responsable y el desarrollo social y económico sostenible en beneficio de las generaciones presentes y futuras, con especial hincapié en los pescadores y trabajadores de la pesca en pequeña escala y actividades conexas y en particular las personas vulnerables y marginadas, y promueven un enfoque basado en los derechos humanos.”*

Con relación a los trabajadores de la pesca debemos hacer referencia al Convenio no. 188 de la OIT del 2007 sobre el trabajo en la pesca¹⁵⁰ el cual se refiere en su Preámbulo a la promoción de condiciones de trabajo decente¹⁵¹ y es de aplicación a *“todos los pescadores y todos los buques pesqueros que se dediquen a operaciones de*

¹⁵⁰ Convenio adoptado en Ginebra, Suiza en la 96ª reunión de la Conferencia General de la OIT, 14 de junio, 2007. Cuenta con ocho ratificaciones: Argentina, Bosnia y Herzegovina, Congo, Estonia, Francia, Marruecos, Noruega y Sudáfrica. Necesita 10 ratificaciones para entrar en vigor y de esos Estados 8 deberían ser Estados ribereños.

¹⁵¹ Se entiende por trabajo decente de conformidad a la OIT “la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres” Ver: “Trabajo Decente”, Memoria del Director General, Organización Internacional del Trabajo, 1999.

pesca comercial”, entendiendo por tal, todas las operaciones de pesca, salvo las de subsistencia y la pesca deportiva (arts. 1 letra “a” y 2.1).¹⁵²

El objetivo de este Convenio es asegurar que los Pescadores tengan condiciones de trabajo decentes a bordo de las naves pesqueras con mínimos requerimientos de trabajo a bordo, servicios disponibles, alojamiento y comida, seguridad ocupacional y protección de la salud, acceso a seguridad social y de salud.

Entre otras cosas, este Convenio establece las obligaciones por parte del propietario de la embarcación así como del capitán, quienes resultan responsables de la seguridad del buque de la tripulación y de su salud. El Convenio obliga a los Estados parte en el mismo a revisar el cumplimiento de sus normas con respecto a los buques pesqueros que lleguen a sus puertos.

También es relevante considerar la discusión internacional llevada por la OIT y la FAO sobre trabajo decente en el sector pesquero¹⁵³.

ii) Marco jurídico nacional

La LGPA, en su art. 2º nº 62 consagra el “Contrato a la parte o Sociedad a la parte”, entendiéndose por tal la *“Forma de asociación destinada a la realización de actividades extractivas que considera el aporte de los socios en embarcaciones, materiales, implementos, financiamiento y trabajo y el posterior reparto de las utilidades que genera la jornada de pesca en función de la contribución que cada persona realizó, de conformidad con las siguientes reglas: a) Sólo podrán participar pescadores artesanales propiamente tales inscritos en el Registro Pesquero; b) La embarcación que*

¹⁵² La Comisión Europea estaba en el año 2016 traduciendo el Convenio no. 188 y la Recomendación 199 de la OIT del 2007 en una propuesta legal de directiva, con el propósito de entregar un mayor nivel de protección a los pescadores de la Unión.

¹⁵³ OIT, 2013. Ver “El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes”, ILC. 102/V.

se aporte deberá estar inscrita en el Registro Pesquero en la pesquería respectiva; c) Determinar en forma previa al viaje de pesca las partes en las cuales se distribuirá el resultado de la operación pesquera y los gastos que se descontarán; d) Los gastos que se pueden descontar sólo podrán ser en víveres, combustibles, lubricantes, en la operación pesquera de recursos pelágicos, así como los gastos directos que irroga un viaje de pesca tales como carnada y descarga en las demás operaciones pesqueras”.

Además, existen otros cuerpos normativos que regulan las condiciones de vida y laborales de los trabajadores del sector pesquero, como son las normativas relativas a las pensiones, los seguros de salud, los contratos de trabajo, la jubilación anticipada, la capacitación, los trabajos de alto riesgo, las enfermedades ocupacionales, etc.

ii) Conclusiones y recomendaciones

Se requiere prestar atención a los derechos y obligaciones específicos de los trabajadores del sector pesquero, tales como el reconocimiento de la actividad como una labor de trabajo de alto riesgo. No se trata de que la LGPA incorpore los aspectos específicos relativos al sector pesquero en su articulado, porque esto significaría desarrollar esta ley en forma muy extensa y produciría un desmembramiento de los otros cuerpos legales, lo cual no parece conveniente desde una perspectiva de eficiencia legislativa y de trato similar con otros grupos de trabajadores. Sin embargo, sí es importante revisar que los distintos aspectos relativos a las condiciones que enfrentan los trabajadores del sector pesquero estén adecuadamente regulados.

Se recomienda la inserción del sector pesquero en las políticas nacionales de diversificación productiva e innovación, con el objeto de mejorar la competitividad del sector pesquero y en previsión de necesidades futuras de reducir el esfuerzo pesquero.

Se requiere considerar en la normativa pertinente, la informalidad laboral

existente en el sector pesquero. Para una parte importante de los trabajadores de este sector, los instrumentos considerados por el Estado para enfrentar algunos de los problemas detectados, no son efectivos. Para esto, es necesario que las autoridades pesqueras se articulen con las entidades responsables de la política laboral y de previsión social.

CAPÍTULO CUARTO

CONCLUSIONES

La LGPA incorpora una serie de principios de una moderna legislación pesquera tales como el principio de sostenibilidad, el enfoque ecosistémico y el principio precautorio que evidencian la importancia del mantenimiento de los recursos pesqueros y su protección a futuro. Además, desde el punto de vista institucional, establece los Comités Científicos Técnicos (CCT) y los Comités de Manejo (CM) como mecanismos de ordenación pesquera, lo que subraya la importancia que se ha otorgado al establecimiento de mecanismos de participación. Sin perjuicio de ello, tal y como se presenta en el informe, existe todavía lugar para mejorar la legislación y complementarla tanto a nivel de técnica legislativa, de elaboración de normativa complementaria como en su aplicación efectiva para alinearla con los instrumentos y buenas prácticas internacionales para la sostenibilidad y buena gobernanza del sector pesquero.

Entre las conclusiones y recomendaciones que este informe presenta podemos subrayar las siguientes:

- Uno de los grandes avances de la LGPA es la importancia que la misma otorga al “uso sustentable” de los recursos pesqueros y, por ende, al reconocimiento de la necesidad de ordenar las pesquerías de forma tal que las generaciones futuras puedan beneficiarse de las mismas, es decir, aplicando el principio de la equidad inter-generacional. Si bien la inclusión del concepto de “uso sustentable” constituye un gran avance en la ordenación de las pesquerías, sería recomendable, visto que el mismo art. 2 nº 61 de la LGPA indica la necesidad de incorporar la perspectiva internacional, que en su aplicación a largo plazo se avance en la incorporación de elementos que contribuyan no solo a la sostenibilidad de los recursos, sino también a la del medio ambiente, la

económica y la social.

- En el mismo sentido, es recomendable que, de manera progresiva, el concepto de Enfoque Ecosistémico de la Pesca (EEP) incluido en la LGPA, sea ampliado para incluir los demás componentes bióticos y la dimensión humana del ecosistema; así como sus interacciones, aplicando un enfoque integrado de las pesquerías dentro de los límites ecológicamente significativos.
- En cuanto a la gobernanza responsable, la LGPA establece en su articulado algunos de sus principios. En particular, se hacen explícitos los conceptos de transparencia, responsabilidad, inclusividad y participación en la administración de los recursos pesqueros, los que son desarrollados además en normas de carácter complementario. Se considera oportuno continuar el trabajo con los actores sectoriales para desarrollar mecanismos que aumenten su participación y con ello la transparencia en las decisiones, en el cumplimiento también de la Ley N° 20.285 sobre Transparencia en la función pública y acceso a la información pública y la Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.
- Se recomienda que la LGPA incluya, dentro de sus principios rectores, expresamente a la seguridad alimentaria. Lo anterior es consistente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, ratificada por Chile, especialmente en sus objetivos ODS 2 (“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”), ODS 12 (“consumo y producción”), ODS 14 (“océanos”) y ODS 15 (“biodiversidad”).
- Con relación al cambio climático es recomendable que se incluya a nivel normativo la posibilidad de desarrollar acciones para promover la evaluación,

prevención y desarrollo de la capacidad de adaptación sectorial ante el cambio climático. Se sugiere, entre otras cosas, fomentar la realización de estudios y establecer planes de contingencia para hacer frente a las posibles situaciones que podrían ocasionarse como resultado del cambio climático; aumentar la preparación y flexibilidad en la toma de decisiones por parte de la administración con respecto a este tipo de eventos y difundir información sobre el cambio climático y sus consecuencias a los distintos actores del sector.

- De acuerdo a los instrumentos internacionales pertinentes no existe un sistema único de acceso a las pesquerías ni de asignación de los recursos que pueda aplicarse en forma universal para todos los casos. La FAO considera que la forma de acceder y asignar los derechos debe adecuarse a las condiciones y circunstancias locales, procurando la gestión sostenible de los recursos pesqueros y la aplicación del enfoque de pesca basada en derechos.
- Se recomienda reconocer y garantizar los derechos de los pueblos originarios a los recursos pesqueros, incluido su manejo y conservación, así como fomentar su participación en el ámbito pesquero, sin detrimento de los derechos que legalmente corresponden a otros usuarios.
- Se propone distinguir los tipos de pesca artesanal en función de la naturaleza del esfuerzo pesquero realizado y ofrecer marcos normativos diferenciados, garantizando el acceso equitativo a los recursos en función de la capacidad tecnológica de cada categoría. Por ejemplo, entre pesca artesanal de pequeña escala y pesca artesanal de mediana escala y para fines comerciales. Esta reclasificación debería hacerse con el concurso de los diversos actores sectoriales involucrados.
- Se recomienda elaborar una política pesquera nacional que, a partir de una visión consensuada entre usuarios y gobierno, establezca formalmente los objetivos y las prioridades que debe tener la administración pesquera. Esta

servirá para coordinar y dirigir los esfuerzos de los distintos actores involucrados hacia una meta que debe estar en concordancia con las metas del país y en sintonía con los principios de la Agenda 2030 que establece los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- Es positivo que la LGPA reconozca la importancia de contar con una base científica para asistir a los administradores pesqueros y a otras partes interesadas en la toma de decisiones en línea con el art. 12 del Código de Conducta para la Pesca Responsable (CCPR). Por lo anterior, se sugiere revisar el modelo de operación del Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) para garantizar la generación oportuna y suficiente de insumos para la toma de decisiones en el sector pesquero.
- Para la afectiva aplicación del EEP, no limitada a la administración de los recursos hidrobiológicos, se recomienda la incorporación de otros actores al Consejo del Fondo de Investigación Pesquera y de Acuicultura, ya que la actual composición refleja una visión de la investigación pesquera desde una perspectiva biológica para el componente científico, y donde los intereses de los usuarios representados se limitan a actores tradicionales.
- Si bien la cobertura universal del sistema de previsión social de Chile garantiza el acceso de los trabajadores de la pesca, se recomienda revisar que los distintos aspectos relativos a las condiciones laborales particulares de los trabajadores del sector pesquero estén adecuadamente regulados, no necesariamente a nivel de la LGPA, sino a nivel de legislación laboral.

ANEXOS

1. MODELO DE CUESTIONARIO SOBRE LA LGPA
2. LISTA GENERAL DE PERSONAS CONVOCADAS A PARTICIPAR EN GRUPOS FOCALES Y COMPLETAR CUESTIONARIOS
3. LUGARES Y FECHAS DE REALIZACIÓN DE GRUPOS FOCALES
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS GRUPOS FOCALES
5. MINUTA DETALLADA DE LOS GRUPOS FOCALES
6. SISTEMATIZACIÓN TEMÁTICA DE LAS RESPUESTAS AL CUESTIONARIO SOBRE LGPA
7. ANÁLISIS TEMÁTICO DE LA LGPA DE ACUERDO A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS ACTORES DEL SECTOR PESQUERO NACIONAL



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura