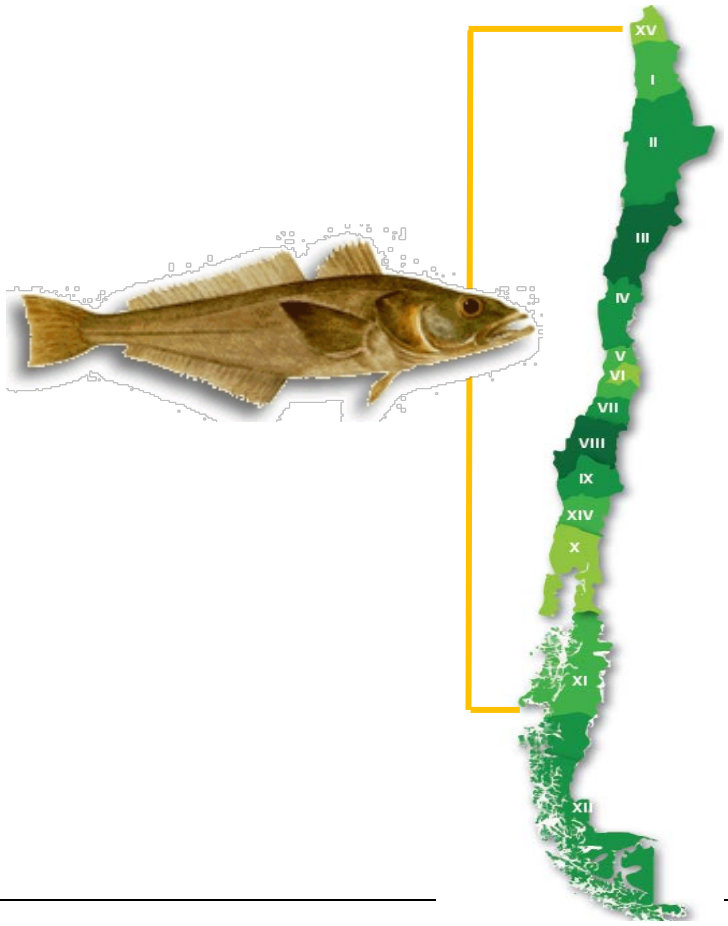
Subsecretaría de Pesca y Acuicultura

Gobierno de Chile

Informe Técnico (R. Pesq.) N° 111 - 2013

UNIFICACION DE LAS MACROZONAS DE LA PESQUERIA DE BACALAO DE PROFUNDIDAD (*Dissostichus eleginoides*) AL NORTE DEL PARALELO 47° LS, AÑO 2013



Agosto de 2013

Subsecretaría de Pesca y Acuicultura

Gobierno de Chile

1 INDICE

Contenidos **Págs.**

1 INDICE *1*

2 RESUMEN EJECUTIVO *1*

3 PROPOSITO *2*

4 ANTECEDENTES *2*

5 ANALISIS *3*

5.1 Modificaciones del marco legal y normativo de la pesquería **3**

5.2 Consecuencias y efectos de la implementación del nuevo marco legal **4**

5.3 Análisis del régimen actual de administración de la pesquería **5**

5.3.1 Acceso 6

5.3.2 Intensidad de uso del recurso 6

6 RECOMENDACIONES *8*

2 RESUMEN EJECUTIVO

La cuota global de captura de Bacalao de profundidad (*Dissostichus eleginoides*) del presente año 2013 de la pesquería artesanal -comprendida entre el límite norte de nuestro país y el paralelo 47° LS- fue establecida inicialmente en 1.185 toneladas, mediante el Decreto Exento N° 184 de 06 de febrero de 2013 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Conforme a lo dispuesto en la Ley General de Pesca y Acuicultura recientemente modificada, con la información provista por el sistema de control y vigilancia de las embarcaciones pesqueras (VMS) que lleva el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, se re-definieron las macrozonas originalmente establecidas en el decreto antes señalado (D. Ex. N° 503 y N°606 de 2013).

A petición expresa de organizaciones artesanales bacaladeras, se incrementó la cuota global precitada en 208 toneladas, previa consulta y respuesta favorable del Instituto de Fomento Pesquero, la que ascendió a 1.393 toneladas (D. Ex. N° 750 de 29 de julio de 2013).

Posteriormente, ante la disponibilidad de saldos no consumidos de la cuota en la macrozona sur (regiones V a XI), representantes de organizaciones de armadores artesanales bacaladeras de las macrozonas del norte (regiones XV a II y III a IV) solicitaron una redistribución de 25 toneladas, lo que fue apoyada por la mayoría de las organizaciones de la zona sur.

Finalmente, en la Primera Reunión de la Mesa de Trabajo Nacional de la Pesquería Artesanal de Bacalao (MT BAC-PA) del norte del paralelo 47° LS, se solicitó a la Autoridad Pesquera unificar todas las macrozonas en una sola, en correspondencia con lo dispuesto en la Resolución N°136 de 1992, propuesta que fue adoptada por la Autoridad Pesquera y que se establece en este informe.

Lo anterior no considera ningún cambio en la cuantía del total de la cuota global de captura para el área de esta pesquería durante el presente año 2013 señalada en el Decreto Exento N° 750 de 2013.

3 PROPOSITO

El presente informe resume las consideraciones que recomiendan la unificación de todas las macrozonas de la pesquería artesanal de Bacalao de profundidad (*Dissostichus eleginoides*), desde el paralelo 47°LS hasta el límite marítimo-geográfico norte de las aguas jurisdiccionales nacionales, para los efectos de hacer efectiva la distribución de la cuota global de captura de este recurso para el presente año 2013, contenida en el D. Ex. N° 750 de 2013 en el área de su pesquería antes señalada.

4 ANTECEDENTES

La cuota global de captura de Bacalao de profundidad (*Dissostichus eleginoides*) fue establecida inicialmente en 1.185 toneladas para toda el área marítimo-geográfica de la pesquería comprendida entre el límite norte de nuestro país y el paralelo 47° LS para el presente año 2013, mediante el Decreto Exento N° 184 de 06 de febrero de 2013 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

En atención a la información generada por el sistema de control y vigilancia de las embarcaciones pesqueras mediante el Sistema de Posicionamiento Satelital (VMS) que lleva el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPesca) e información provista por los propios armadores artesanales de esta pesquería, se modificó la distribución macrozonal de la cuota mediante los Decretos Exentos N° 503 y N°606 de 2013.

Las modificaciones precitadas no incluyeron cambios en los niveles de la cuota global anual de captura establecidos en el D. Ex. N° 184/2013 (1.185 toneladas totales) para esa área de pesquería.

Posteriormente, organizaciones de armadores artesanales de bacalao solicitaron a la Autoridad Pesquera incrementar la cuota global de captura establecida para el presente año, por cuanto esas organizaciones la consideran restrictiva conforme a sus expectativas.

En consideración a lo establecido en el Artículo vigesimoprimero transitorio de la Ley de Pesca, esta Subsecretaría envió la consulta técnica al Instituto de Fomento Pesquero con respecto a la factibilidad de incrementar esa cuota global, obteniéndose una recomendación favorable de ese Instituto. Lo anterior permitió incrementar en 208 toneladas la cuota global de captura precitada, que ascendió a 1.393 toneladas, mediante el D. Ex. N° 750 de 29 de julio de 2013.

Sin menoscabo del éxito de la gestión precitada, las organizaciones de armadores pesqueros artesanales de bacalao de la zona norte solicitaron modificar la ponderación en la distribución macrozonal de esta cuota, con el propósito de propender a una distribución más equitativa, dadas las grandes diferencias entre la fracción de la cuota global asignada a las macrozonas de la zona norte (8.93% del total para las regiones XV a II y III a IV) respecto de la asignada a la macrozona sur (91.07% para las regiones V a XI). Esto por cuanto las macrozonas del norte han consumido toda su cuota, en tanto que en la macrozona sur aún se dispone de 30% de la cuota.

Se les informó a los peticionarios que las ponderaciones de las fracciones de la cuota global asignadas a las regiones y macrozonas responden directamente a los niveles promedio de desembarques regionales informados por ellos mismos al Servicio, conforme a lo recomendado por el Grupo de Trabajo Científico Técnico Asesor de la Pesquería de bacalao (GT-BAC).

No obstante lo anterior y atendiendo la situación aflictiva que atraviesan algunos armadores de la zona norte, esta Subsecretaría canalizó esa consulta a través de sus asesores y representantes de las principales organizaciones de armadores artesanales de bacalao de la zona sur, para transferir un 1,839% de la cuota global establecida en el D. Ex. N°750 de 2013, correspondiente a 25 toneladas. La mayoría de esas organizaciones comunicaron su respuesta favorable, con algunas escasas excepciones.

Posteriormente, en la Primera Reunión de la Mesa de Trabajo Nacional de la Pesquería Artesanal de Bacalao (MT BAC-PA), de las Regiones XV a XI, al norte del paralelo 47° LS, los representantes solicitaron a la Autoridad Pesquera unificar todas las macrozonas de esta pesquería en una macrozona única, siguiendo el criterio establecido en la Resolución N°136 de 1992.

Sin menoscabo de los criterios que sustentaron la distribución diferenciada en macrozonas de la cuota global, la solicitud fue acogida por la Autoridad Pesquera, modificación que se formaliza mediante el presente informe.

5 ANALISIS

5.1 Modificaciones del marco legal y normativo de la pesquería

Las modificaciones y perfeccionamientos a la Ley General de Pesca y Acuicultura (en adelante, la Ley) recientemente promulgada a comienzos del presente año, han introducido cambios sustantivos en el marco de ordenamiento de esta pesquería, las que se han reflejado en las actuales normas vigentes y en el cambio de prácticas observadas en esta pesquería artesanal.

Las modificaciones más relevantes dicen relación con la inclusión del sector artesanal inscrito en la pesquería de bacalao en la subasta anual del 10% de la cuota global de la Unidad de Pesquería licitada al sur del paralelo 47° LS, con una participación del 50% de ese porcentaje, así como el establecimiento de cuotas de captura en el área de pesquería de este recurso, al norte del paralelo 47° LS (artículo 15° de la Ley N°20.657).

Además, también se exige la instalación del dispositivo de posicionamiento satelital para la vigilancia y control de las áreas de operación de las embarcaciones pesqueras artesanales mayores a 15 metros de eslora, materia que es exigible a todas las embarcaciones cuyas capturas tienen como destino exportaciones, requerimiento imprescindible para la utilización del formulario CDS (*Catch Documentation Scheme*[1]).

[1] http://www.ccamlr.org/en/compliance/catch-documentation-scheme-cds.

Estas disposiciones fueron implementadas por la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) el año 2000, con fines de trazabilidad de las capturas, desde el punto de desembarque y a través de todo el ciclo de comercialización y exportaciones, aunque recientemente implementadas en nuestro país en la pesquería artesanal.

Como consecuencia de la implementación de esas disposiciones de la Ley, ha emergido un conjunto de situaciones derivadas de lo anterior que ha incidido en el diseño e implementación de las regulaciones pesqueras en esta pesquería.

5.2 Consecuencias y efectos de la implementación del nuevo marco legal

En atención a la calificación de "especie demersal de gran profundidad" de este recurso, la Ley facultó a la Autoridad Pesquera para autorizar la operación de pescadores artesanales y sus embarcaciones a desplazarse más allá de los límites de la región en la cual se encuentran inscritos, lo que permitió la dictación de la Resolución Exenta N° 136 de 1992. Esta permite la operación de las embarcaciones artesanales inscritas en el Registro Pesquero Artesanal en la pesquería de bacalao en toda el área marítimo-geográfica comprendida entre el paralelo 47° LS y el límite norte de nuestro país.

No obstante lo anterior, para los efectos de aplicación de la cuota global de captura para el presente año, el Grupo Científico-Técnico Asesor de la Pesquería de Bacalao (GT-BAC) recomendó que su aplicación considerara las diferencias geográficas en la intensidad de la actividad pesquera sobre bacalao, conforme a los niveles de desembarque histórico más recientes.

En vista de lo anterior, esta Subsecretaría empleó esos criterios para definir macrozonas (áreas pesqueras que involucraban más de una región) con el fin de distribuir la cuota global debidamente fraccionada conforme a los porcentajes de desembarques registrados por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, lo que quedó inicialmente reflejado en la distribución macrozonalizada contenida en el D. Ex. N° 184/2013.

Sin embargo, con el apoyo de la información generada por el sistema de control y vigilancia de las embarcaciones pesqueras mediante el Sistema de Posicionamiento Satelital (VMS) que lleva el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, se pudo conocer las áreas de operación de la flota bacaladera artesanal, lo que obligó a corregir las macrozonas inicialmente establecidas en la norma precitada (D. Ex. N°s 505 y 605 de 2013).

Posteriormente, organizaciones de armadores artesanales de bacalao solicitaron a la Autoridad Pesquera un incremento de la cuota global de captura establecida para el presente año, por cuanto esas organizaciones la consideraron muy restrictiva respecto a sus expectativas de captura, lo que conforme a lo establecido en el Artículo vigesimoprimero transitorio de la Ley de Pesca, debió ser consultado técnicamente al Instituto de Fomento Pesquero.

Dada la recomendación favorable de ese Instituto, esta Subsecretaría procedió a incrementar en 208 toneladas la cuota global de captura precitada, que ascendió a 1.393 toneladas (D. Ex. N° 750 de 29 de julio de 2013).

Sin menoscabo del éxito de la gestión precitada, las organizaciones de armadores pesqueros artesanales de bacalao de la zona norte solicitaron modificar la ponderación en la distribución geográfica de esta cuota, dado que las cuotas de las macrozonas del norte habían consumido casi toda su cuota y la macrozona sur aún disponía del 30% de su cuota.

En atención al propósito de propender a una distribución geográficamente más equitativa de la cuota global, considerando las grandes diferencias existentes entre la fracción asignada a las dos macrozonas del norte (regiones XV a II y III a IV), equivalentes al 8.93% del total respecto de la asignada a la macrozona sur (91.07% para las regiones V a XI), esta Subsecretaría consideró pertinente atender esta materia.

Para esos efectos, se realizaron gestiones de consulta con asesores y representantes artesanales de la macrozonas sur, cuyos resultados fueron favorables (aunque no unánimes) en ese sentido.

Consecuentemente con lo anterior, la Autoridad Pesquera accedió a realizar un cambio en la ponderación en la distribución geográfica de la cuota global de captura entre macrozonas correspondiente a un 1,839% del total, lo que corresponde a una transferencia de 25 toneladas desde la fracción de la cuota global de la macrozona sur, hacia las dos macrozonas de la zona norte (regiones XV a II y III a IV). Esa modificación no contempló ningún cambio en la cuota global de captura establecida para este recurso en el área de pesquería al norte del paralelo 47° LS en el D. Ex. N° 750 promulgado el pasado 29 de julio de 2013.

Finalmente, en la Primera Reunión de la Mesa de Trabajo Nacional de la Pesquería Artesanal de Bacalao (MT BAC-PA), de las Regiones XV a XI, al norte del paralelo 47° LS, los representantes solicitaron a la Autoridad Pesquera unificar todas las macrozonas de esta pesquería en una sola zona (C.I. N° 10.520 de 23 de agosto de 2013), siguiendo el criterio establecido en la Resolución N°136 de 1992, que no establece diferenciaciones geográficas entre las regiones pesqueras consideradas en esta pesquería.

La solicitud antes señalada fue acogida en primera instancia por la Autoridad Pesquera, no obstante los criterios atendibles que sustentaron la recomendación propuesta por el GT-BAC de asignar diferenciadamente la cuota global.

5.3 Análisis del régimen actual de administración de la pesquería

En un rápido análisis de las contingencias y el desempeño observado de esta pesquería, la Unidad de Pesquerías de Aguas Profundas se hace un deber en señalar que los problemas de fondo que motivan todas las solicitudes y peticiones de los usuarios (tanto las modificaciones en la distribución geográfica de la cuota global, como los incrementos de cuota) surgen como consecuencia del marco de ordenamiento inadecuado de esta valiosa y emblemática pesquería.

En efecto, el régimen de Plena Explotación mediante el cual se administra actualmente esta área de pesquería no logra cumplir adecuadamente con varios importantes aspectos que son considerados fundamentales en el ordenamiento pesquero moderno, entre los cuales destacan la limitación del esfuerzo de pesca y la intensidad en el uso del recurso.

5.3.1 Acceso

Las restricciones al esfuerzo pesquero mediante cierres de acceso tienen como principal objetivo impedir directamente el sobredimensionamiento de la capacidad extractiva respecto de un recurso con excedentes limitados (cuya señal se expresa mediante la cuota anual de captura), con el propósito de evitar la sobreinversión en flota extractiva, que se considera una ineficiencia económica.

Sin menoscabo de la existencia y operación del Registro Pesquero Artesanal (RPA), el mecanismo de libre inscripción no permite a la Administración Pesquera establecer un límite a la entrada, esto es, definir el esfuerzo máximo para el uso óptimo del recurso.

En consecuencia, conforme a la información provista por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, el actual número de inscritos en el RPA de esta pesquería consigna 17.732 pescadores y un total de 2.086 embarcaciones que se desglosan de la siguiente forma:

- 82 botes a remo o vela,
- 1.154 botes a motor,
- 850 lanchas.

De ese total de embarcaciones, las que registran operación y desembarques durante el presente año ascienden a 112 (5,4 %). De las anteriores, solo 85 embarcaciones han capturado más de 1 tonelada durante el presente año (4,1%), 64 embarcaciones han capturado más de 5 toneladas (3,1%) y solo 29 embarcaciones (1,4%) han capturado más de 10 toneladas.

Lo anterior demuestra claramente la ineficacia del mecanismo empleado para la regulación del esfuerzo en esta pesquería, que incluye embarcaciones que por años no han realizado operaciones de pesca significativas sobre este recurso y, a pesar de ello, aún siguen autorizadas a operar.

5.3.2 Intensidad de uso del recurso

La intensidad de uso del recurso se expresa en las tasas de explotación que se ejercen sobre éste, que son reflejadas en las cantidades de recurso capturado por unidad de tiempo (meses, años, etc.).

Dado que la capacidad de renovación de cualquier recurso es limitada, acorde con sus tasas de crecimiento poblacional (que es la diferencia entre los factores que aportan a la biomasa -tales como el reclutamiento y el crecimiento individual de los individuos- y los que des-aportan -como la mortalidad natural y por pesca), se puede determinar qué tasas de explotación permiten un uso sustentable del mismo (es decir, dejan excedentes o al menos, no exceden las tasas de

crecimiento del recurso), lo que debe quedar insumido en el monto de la cuota anual de captura del recurso.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que cuando no existen mecanismos de asignación individual de los derechos de pesca, se incentiva una suerte de "*carrera olímpica*" entre los armadores. Esto se debe a la necesidad de maximizar su renta privada, apropiándose de la mayor fracción posible de esa cuota global antes de que se consuma el total de la cuota anual.

Lo anterior genera un conjunto de efectos indeseados y que no contribuyen al objetivo general de manejo, cual es el de generar los máximos beneficios sociales y económicos por el uso del recurso, produciendo ineficiencias tales como el sobrepasamiento de las cuotas de captura, sub-reportes de capturas, entre muchos otros.

Por su parte, a nivel individual, la competencia por capturar el recurso impide al pescador planificar sus actividades anuales (dado que estas embarcaciones también operan en otros recursos estacionalmente durante el año, tales como pez espada, palometa, etc.), obligándolos a realizar sus capturas lo más prontamente posible, antes del cierre de la pesquería por consumo total de la cuota global.

Esto tiene efectos sobre la formación de precios de venta en playa, acumulación de stock de productos, desalineamientos entre la oferta de materia prima y demanda de los mercados, entre tantos otros, que redundan en un pobre desempeño económico de la pesquería y en la disipación de la renta de los agentes pesqueros involucrados.

Se suma a lo anterior el prematuro consumo de la cuota global, situación que motiva a los agentes extractivos a presionar a la Autoridad Pesquera para que aumente la cuota por sobre los niveles que se estima permiten asegurar la conservación del recurso en el largo plazo, con las consecuencias conocidas de riesgos de sobrepesca y sobreexplotación del stock.

Por todo lo anterior, la Unidad de Pesquerías de Aguas Profundas de la División de Administración Pesquera de esta Subsecretaría estima que el actual régimen de manejo de esta pesquería amerita una profunda revisión y la introducción de importantes modificaciones, considerando las características particulares del recurso (baja productividad, longevidad, lento crecimiento, etc.) y de su pesquería (alto valor individual de los ejemplares capturados, mercados, etc.).

Se requiere realizar un profundo análisis de esta pesquería nacional, sobre cuya base se evalúen alternativas para el diseño de instrumentos y mecanismos eficaces de ordenamiento y regulación, que permitan alcanzar los objetivos de conservación del recurso y, simultáneamente, lograr la generación de los esperados beneficios sociales y económicos de su pesquería.

Estas materias constituirán las principales materias que deberán analizarse con motivo de la formulación de un primer Plan de Manejo para esta pesquería, una vez constituidas las instancias establecidas en la Ley para esos fines (*i. e.*, el Comité de Manejo y el Comité Científico Técnico de la pesquería), cuyos reglamentos ya se encuentran promulgados (D.S. N°95 y N°77 de 2013, respectivamente) y prontos a entrar en su fase de implementación.

6 RECOMENDACIONES

i) En consideración a las causales que motivan el planteamiento de unificar todas las macrozonas de la pesquería artesanal bacalao de profundidad en el área de pesquería al norte del paralelo 47° LS, realizada por los representantes artesanales de las principales organizaciones que operan en esa pesquería en la Primera Reunión de la Mesa de Trabajo Nacional, esta Subsecretaría acoge la propuesta y establece la **unificación de las macrozonas, conformando una sola unidad que abarque toda el área marítimo-geográfica comprendida entre el paralelo 47° LS y el límite norte de las aguas jurisdiccionales nacionales**.

ii) En consecuencia, la cuota global de captura establecida para el presente año en el D. Ex. N° 750 de 2013 (e. g., **1.393 toneladas**) regirá para toda el área de pesquería artesanal antes señalada.

iii) No obstante lo anterior, esta modificación no implica ningún cambio en la cuantía de la cuota global establecida mediante el D. Ex. N° 750 de 2013.

iv) Por su parte, en atención a que durante el transcurso del presente año se han realizado capturas de este recurso en toda el área geográfica de la pesquería, la captura disponible corresponderá al saldo remanente entre la cuota establecida en el decreto antes señalado y las capturas que se hayan registrado a la fecha de promulgación del decreto correspondiente.