

MINUTA:
COMITÉS CIENTÍFICOS TÉCNICOS Y COMITÉS DE MANEJO EN PESCA

Enero 2022

Elizabeth Soto Muñoz

Licenciada en Biología Marina de Fundación Terram

1. Antecedentes generales: Consejos asesores en la institucionalidad pesquera.

En 1978, a través del D.L. N° 2.442¹ – que establece funciones y atribuciones del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, en materia de pesca: organiza la Subsecretaría de Pesca; crea el Consejo Nacional de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca – se crea el primer consejo asesor en materia pesquera, el Consejo Nacional de Pesca (CNP), organismo consultivo cuya función era asesorar al entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción² para la coordinación y resguardo de los superiores intereses marítimos del país en materias relacionadas con la pesca. Su conformación original estaba integrada por siete representantes del sector público.

La creación de este Consejo fue posteriormente ratificada a través del D.S. N° 430 de 1992³ – que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura – en esta oportunidad se estableció que sería un organismo de carácter resolutivo, consultivo y asesor en aquellas materias determinadas por la ley⁴.

El carácter resolutivo que se le atribuyó al CNP en esta legislación toma especial relevancia en conexión con lo establecido en el artículo 26 de la misma ley, sobre fijación de cuotas globales anuales de captura (CGC) para pesquerías en plena explotación. En este artículo se detalla que las cuotas se establecerán mediante decreto supremo, previo informe de la Subsecretaría, con consulta al Consejo Zonal de Pesca correspondiente y con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio del Consejo Nacional de Pesca⁵. El mismo artículo, además, permite al Consejo Nacional de Pesca aprobar el incremento de la cuota global previamente determinada con motivo de la presencia de fenómenos naturales.

Con respecto a su conformación, el CNP quedó compuesto por un total de 19 consejeros, de los cuales 4 son representantes del sector público, 4 representantes del sector empresarial, 4 representantes del sector laboral, y 7 consejeros nominados por el presidente de la República⁶.

En comparación con la primera conformación del CNP dispuesta a través de D.L. N° 2.442⁷, en esta oportunidad se incorporaron en gran proporción consejeros provenientes de sectores interesados

¹ Artículos 10 y 11, Decreto Ley N° 2.442 de 1978. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6922>

² Actual Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, cuyo nombre fue modificado a través de la Ley N° 20.423 de 2010, artículo 54. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010960>

³ Decreto N° 430 de 1992. Disponible en su versión original en:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13315&idVersion=1992-01-21>

⁴ Artículo 145 original, Decreto N° 430/1992 - Ley General de Pesca y Acuicultura.

⁵ Artículo 26 original, Decreto N° 430/1992 - Ley General de Pesca y Acuicultura.

⁶ Artículo 146 original, Decreto N° 430/1992 - Ley General de Pesca y Acuicultura.

⁷ Decreto Ley N° 2.442 de 1978. Op. Cit. (1).

en la pesca, en especial del sector pesquero industrial. Por tanto, la gran cantidad de actores “regulados” dentro del CNP, como las atribuciones de este Consejo sobre la cuota global de captura conforman en su conjunto una mezcla nefasta para movilizar los intereses pesqueros extractivos por sobre las recomendaciones científicas, y así fue como operó el CNP por alrededor de veinte años.

A través de esta legislación, además, se crean cinco Consejos Zonales de Pesca, de carácter consultivo o resolutorio según la materia establecida por la ley, que tenían como objetivo por una parte contribuir a la descentralización de las medidas administrativas de la autoridad, y por otra lograr la participación de los miembros del sector pesquero a nivel zonal en materias relacionadas con la actividad de pesca y acuicultura.

Aproximadamente una década más tarde, en el contexto de la publicación de la Ley N°19.713 de 2001 – que establece como medida de administración el Límite Máximo de Captura por Armador a las principales pesquerías industriales nacionales y la regularización del Registro Pesquero Artesanal⁸ – se sumó en la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) una nueva medida para engrosar las atribuciones del CNP con respecto a la fijación de la cuota global de captura, que permitía en el evento de que el Consejo no aprobara la cuota global propuesta por la Subsecretaría de Pesca (a través de informe técnico) para el año siguiente, rigiera automáticamente el 80% de la cuota establecida para el año anterior⁹.

En la práctica, esta medida permitía, de manera regular, un incremento de la cuota con respecto a las recomendaciones científicas, en detrimento de la situación de las pesquerías de especies de interés comercial, que, para ese entonces, en su mayoría, se encontraban sobreexplotadas. Al respecto, Leal et al. en un análisis sobre el proceso de toma de decisiones con respecto a la CGC, identificaron una tendencia por parte del CNP a aumentar las cuotas con respecto a la recomendación científica¹⁰.

El escenario que antecedió el término de la vigencia de la Ley de Límite Máximo por Armador en diciembre de 2012, se presentaba con 10 pesquerías sobreexplotadas, de las cuales 5 estaban con riesgo de agotamiento, 3 pesquerías agotadas, y de las 15 pesquerías en plena explotación, 3 se presentaban con riesgo de sobreexplotación¹¹ (Anexo 1).

Para cuando comenzó a tramitarse, en diciembre de 2011, el proyecto de ley que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura (Boletín N° 8.091-21)¹², el mensaje con que el ejecutivo introducía esta iniciativa en el parlamento dejaba de manifiesto el problema que significaba en la ley vigente, hasta entonces, que la definición de la cuota global de captura estuviera en manos de los actores a

⁸ Ley N°19.713 de 2001. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=180659>

⁹ Artículo 3°, Ley N°19.713 de 2001.

¹⁰ LEAL, Carlos, QUIÑONES, Renato & CHÁVEZ, Carlos. 2010. What factors affect the decision-making process when setting TACs?: The case of Chilean fisheries. *Marine Policy*. 2010, Volume 34, Issue 6. P.15. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X10000710>

¹¹ SUBSECRETARÍA DE PESCA Y ACUICULTURA. 2013. Estado de situación de las principales pesquerías en el año 2012. Disponible en: https://www.subpesca.cl/portal/617/articles-903_recurso_1.pdf

¹² Proyecto de Ley que Modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la ley General de Pesca y Acuicultura contenida en la ley N° 18.892 y sus modificaciones. Boletín N°8.091-21. Disponible en: http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=8091-21

través del Consejo Nacional de Pesca y de los Consejos Zonales. Cuestionando que estos órganos auxiliares de la administración pesquera, integrados en su mayoría por usuarios de la pesca, fueran un impedimento para adoptar a tiempo medidas que permitieran recuperar las pesquerías de los niveles de sobreexplotación en que se encontraban¹³.

En la misma línea, además, el mensaje puntualiza específicamente lo inadecuado que era hasta entonces el proceso de toma de decisiones sobre la CGC, pues siendo una de las principales medidas para la conservación de los recursos hidrobiológicos, descansaba actualmente en manos de los Consejos Zonales y Nacional de Pesca – lo que representaba un claro conflicto de interés – en lugar de ser decidida por la autoridad pesquera basada en la información científica disponible.

Publicada en el Diario Oficial el 09 de febrero de 2013, la Ley N° 20.657 – que Modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la Ley General de Pesca y Acuicultura contenida en la Ley N°18.892 y sus modificaciones¹⁴ – introdujo diversas reformas donde destacaban aspectos de conservación y principios ambientales. Se incorporó como objetivo de la Ley de Pesca *“la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, mediante la aplicación del enfoque precautorio, de un enfoque ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos”*¹⁵.

En el texto de esta ley se especifica, además, que alcance tendrán los enfoques precautorio y ecosistémico. Por su parte, en cuanto al principio precautorio, indica que *“se deberá ser más cauteloso en la administración y conservación de los recursos cuando la información científica sea incierta, no confiable o incompleta”*. Y que *“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”*¹⁶.

Con respecto al enfoque ecosistémico, la ley establece que se debe *“aplicar para la conservación y administración de los recursos pesqueros y la protección de sus ecosistemas, entendiéndose por tal un enfoque que considere la interrelación de las especies predominantes en un área determinada”*¹⁷. El Convenio sobre la Diversidad Biológica, por su parte, define enfoque ecosistémico como *“una forma de gestión integral de los ecosistemas que tiene en cuenta la interconexión entre todos los componentes de un ecosistema - incluidos los seres humanos -. Y cuyo objetivo principal es la conservación y utilización sostenible y equitativa de la diversidad biológica”*¹⁸. La definición del enfoque ecosistémico establecida en la LGPA es distinta a lo que establece la Convención de la Biodiversidad y por tanto su alcance es más limitado que lo contenido en el tratado suscrito y ratificado por Chile.

¹³ Ibíd.

¹⁴ Ley N°20.657 de 2013. Disponible en su versión original: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idLey=20657&idVersion=2013-02-09>

¹⁵ Artículo 1°B, Ley General de Pesca y Acuicultura.

¹⁶ Artículo 1°C letra b, Ley General de Pesca y Acuicultura.

¹⁷ Artículo 1°C letra c, Ley General de Pesca y Acuicultura.

¹⁸ Definición de enfoque ecosistémico del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Disponible en: <https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheets-es-web.pdf>

Al amparo de la Ley N° 20.657¹⁹, igualmente, se crearon dos nuevos organismos asesores y de consulta para la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, los Comités Científicos Técnicos (CCT)²⁰ y los Comités de Manejo (CM)²¹. Los primeros, son organismos encargados de entregar recomendaciones científicas a la autoridad pesquera con respecto a diferentes materias, y en específico, con respecto a las CGC, tendrían como función recomendar rangos dentro de los cuales la Subsecretaría debe establecer una CGC anual para cada pesquería.

Por su parte, los Comités de Manejo, conformados por interesados en la pesca, pescadores artesanales e industriales, tendrían la labor de elaborar los planes de manejo para las pesquerías en plena explotación y los programas de recuperación para las pesquerías sobreexplotadas y agotadas²².

La incorporación de estos nuevos comités asesores, y el establecimiento de un mecanismo para la definición de la CGC al margen del CNP y basado en criterios científicos, fueron avances sustantivos de la Ley N°20.657.

2. Comités asesores.

2.1. Comités Científicos Técnicos

La Ley N°20.657 en su artículo 153 establece la creación de ocho Comités Científicos Técnicos pesqueros, cuya función es ser *“organismos asesores y/o de consulta de la Subsecretaría en 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 materias que la Subsecretaría considere necesario, pudiendo un mismo Comité abocarse a una o más pesquerías afines o materias”*.

Los Comités deberán determinar, entre otras, las siguientes materias:
a) El estado de situación de la pesquería.
b) Determinación de los puntos biológicos de referencia.
c) Determinación del rango dentro del cual se puede fijar la cuota global de captura, el que deberá mantener o llevar la pesquería al rendimiento máximo sostenible. La amplitud del rango será tal que el valor mínimo sea igual al valor máximo menos un 20%.
Asimismo, además de las materias contempladas en esta ley, se podrá consultar a los Comités las siguientes materias:
a) Diseño de las medidas de administración y conservación.
b) Formulación de los planes de manejo.
Para la elaboración de sus informes el Comité deberá considerar la información que provea el Instituto de Fomento Pesquero, así como la proveniente de otras fuentes.
Los Comités serán consultados y requeridos a través de la Subsecretaría.

Tabla 1. Tareas a realizar por los Comités Científicos Técnicos Pesqueros (Artículo N° 153 de la Ley General de Pesca y Acuicultura).

¹⁹ Ley N°20.657 de 2013. Disponible en su versión original:
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idLey=20657&idVersion=2013-02-09>

²⁰ Artículo 153, 154 y 155, Ley General de Pesca y Acuicultura.

²¹ Artículo 8°, Ley General de Pesca y Acuicultura.

²² Ibid.

2.2. Comités de Manejo

Los Comités de Manejo son organismos consultivos y asesores de la autoridad pesquera, que tienen por finalidad elaborar, evaluar y adecuar los planes de manejo para las pesquerías que tengan su acceso cerrado, pesquerías declaradas en régimen de recuperación y desarrollo incipiente, así como para las pesquerías de recursos bentónicos²³.

Son creados por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA) y están integrados por representantes de la pesca artesanal, de la pesca industrial, de plantas de proceso, del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura. Son presididos por un funcionario designado por el Subsecretario de Pesca. El D.S. N° 95/2013²⁴ de la SUBPESCA señala la forma de designación de los integrantes de estos comités.

La LGPA en su artículo 2, define como Plan de Manejo a 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. Los requerimientos considerados en los Planes de Manejo, están establecidos Artículo N° 6 de la LGPA.

El artículo 9°A de la LGPA señala que en el caso de pesquerías cuyos puntos biológicos de referencia se encuentren en estado de sobreexplotación o agotada, se deberá establecer dentro del plan de manejo, previo acuerdo del Comité de Manejo, un programa de recuperación²⁵.

3. Los comités asesores y la cuota global de captura: el caso de la merluza del sur (*Merluccius australis*).

Los comités científicos técnicos y los comités de manejo fueron incluidos en la LGPA a través de la Ley N° 20.657 de 2013, con el propósito de incorporar más transparencia, participación a los procesos, al mismo tiempo que se respetaban los principios de la ley, como el enfoque ecosistémico y el principio precautorio.

Transcurridos cinco años de la publicación de esta ley y en el marco del establecimiento de la cuota global de captura para la especie merluza del sur o austral (*Merluccius australis*) correspondiente al año 2019, el Comité Científico Técnico de Recursos Demersales Zona Sur Austral (CCT-RDZSA), se reunió en octubre de 2018, la tercera sesión de ese año, y acordó que a la luz de la información científica presentada – como establece la ley – **la merluza del sur estaba en un estatus de sobreexplotación y sobrepesca, y se recomendó un rango de cuota biológicamente aceptable (CBA)²⁶ entre 11.884 – 14.855 toneladas para el año 2019.**

²³ Artículo 8°, Ley General de Pesca y Acuicultura.

²⁴ D.S. N° 95-2013. Establece Reglamento de designación de los Integrantes y Funcionamiento de los Comités de Manejo. Disponible en: https://www.subpesca.cl/portal/615/articles-89737_documento.pdf

²⁵ PROGRAMA DE RECUPERACIÓN: se deberá establecer dentro del plan de manejo, previo acuerdo del Comité de Manejo, en los casos en que una pesquería, de conformidad con los puntos biológicos de referencia determinados, se encuentre en estado de sobreexplotación o agotada (Ley N° 20.657, artículo 9° A).

²⁶ CAPTURA BIOLÓGICAMENTE ACEPTABLE (CBA): niveles de captura que deben ser determinados de manera tal que estas mantienen o llevan a la pesquería hacia el Rendimiento Máximo Sostenible.

Con esta información la **SUBPESCA estableció una cuota de 14 800 toneladas**²⁷, a lo cual pescadores industriales y artesanales se opusieron, por considerarla demasiado baja. Entonces, el Comité de Manejo de la Merluza del sur (integrado en su mayoría por representantes de la pesca industrial y artesanal) solicitó a la Subsecretaría revisar la decisión y aumentar el “porcentaje de riesgo” de captura. El porcentaje de riesgo es una regla de control de captura dentro del plan de manejo que, al cambiarse, repercute directamente en la cuota y, por consiguiente, en la cantidad de merluza que se puede extraer cada año²⁸.

En la sesión 01/2018, el **Comité de Manejo de la Merluza del sur propuso un cambio en el plan de manejo, en cuanto a la estrategia extractiva, modificando el nivel de riesgo establecido hasta la fecha, de un 36% a un 42%**, lo grave de esta situación es que el cambio se hizo sin la presentación de información científica que justificara esta modificación. Además, incorporó un criterio de procedimiento bajo escenarios de alta incertidumbre, manteniendo el *statu quo* (lo vigente al año anterior) en cuanto al estado de conservación del recurso y cuota. Todas estas medidas establecidas y propuestas por este Comité de Manejo, en dicha sesión, se contraponen a lo establecido por el principio precautorio presente en la LGPA.

Ante la propuesta de modificación del plan de manejo, como lo mandata la ley, la SUBPESCA solicitó el pronunciamiento del Comité Científico Técnico correspondiente. Vale recordar que en la sesión N°3 de 2018²⁹, quedó establecido que la merluza del sur estaba en **estado de sobreexplotación y sobrepesca**, y en cuanto al **nivel de riesgo, el CCT-RDZSA recomendaba que debiera ser menor al establecido en el plan de manejo vigente a la fecha (36%)** pues el nivel de sobreexplotación del recurso se había agudizado durante los últimos cinco años.

En la sesión 04/2018 realizada en diciembre de 2018, los miembros del CCT-RDZSA presentaron numerosos argumentos por los cuales no era recomendable aumentar el nivel de riesgo:

Los miembros del CCT expresan su desacuerdo con el planteamiento de un incremento del nivel de riesgo, pues basado en la experiencia internacional **niveles de riesgo cercanos al 50% están acompañados de datos muy confiables y evaluaciones con alta certidumbre, que no es el caso de este recurso.**

*La SUBPESCA no suscribe a estos alcances.

Sobre el criterio incorporado al plan de manejo para proceder bajo escenarios de alta incertidumbre en la asesoría científica, los miembros del CCT **indican que es una injerencia indebida del CM al establecer los criterios y procedimientos de funcionamiento del CCT y que representa un claro conflicto con la responsabilidad establecida para los CCT en la LGPA.**

Con respecto a la regla de control de captura, **solicita la fundamentación técnica del nivel propuesto del 42%.**

RENDIMIENTO MÁXIMO SOSTENIBLE (RMS): mayor nivel promedio de remoción por captura que se puede obtener de un stock en forma sostenible en el tiempo y bajo las condiciones ecológicas y ambientales predominantes (Artículo 2° LGPA).

²⁷ SUBSECRETARÍA DE PESCA Y ACUICULTURA. Decreto Exento N°459, 16 de noviembre de 2018. Establece Cuotas Anuales de Captura para unidades de pesquería de recursos demersales que indica sometidas a licencias transables de pesca, año 2019. Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/615/articles-102313_documento.pdf

²⁸ Disponible en: <https://es.mongabay.com/2020/06/chile-cuotas-de-pesca-merluza/>

²⁹ http://www.subpesca.cl/portal/616/articles-102067_documento.pdf

Sobre criterios y procedimientos para recomendaciones sin consenso del CCT en contexto de incertidumbre y solicitud de aplicar status quo, el CCT **manifiesta que esto supera las competencias del CM y supone una injerencia en las decisiones del CCT.**

El CCT decide abstenerse de emitir una recomendación del estatus y de la CBA, **dejando a la Subsecretaría en libertad de acción de acuerdo a la normativa vigente.**

Los miembros del CCT justifican su abstención, argumentando **la recomendación de CBA se debe dar con las reglas de control vigentes a la fecha de consulta (nivel de riesgo de 36%) y no con las modificaciones al Plan de Manejo en consulta al CCT.**

Dado que la regla de control es una ecuación que permite estimar la CBA, estando el nivel de mortalidad por pesca igual al F_{RMS} ($F=F_{RMS}$) y el nivel de riesgo prefijados en el plan, **en la práctica la CBA está determinada por lo acordado por SUBPESCA y el comité de manejo.** El CCT recomienda que la SUBPESCA revise estos aspectos.

Tabla 2. Extracto de la sesión 04/2018 del Comité Científico Técnico de Recursos Demersales Zona Sur Austral.

A pesar de los argumentos presentados y en el ámbito de sus facultades, la Subsecretaría publicó la Resolución Exenta N°4499, del 27 de diciembre de 2018³⁰, donde se **establecen modificaciones al Plan de Manejo de la Pesquería de Merluza del Sur, en línea con lo establecido por el Comité de Manejo**, esto es, en cuanto a la estrategia extractiva de dicho plan aumentando el nivel de riesgo. Cabe recordar, que, ante la abstención del CCT, y de acuerdo a lo establecido por la ley *la Subsecretaría adoptará la decisión fundada en informe técnico*³¹. Y no se debe olvidar, que tanto **el CCT como el CM son órganos asesores de la Subsecretaría y que la decisión final siempre está en manos de este organismo de la administración pesquera.** Por lo tanto, fue decisión de la SUBPESCA modificar el plan de manejo sin una fundamentación técnica.

Un día después de la publicación de la Res. Ex N°4499, la Subsecretaría publica el Decreto Exento N°546 del 28 de diciembre de 2018³², en donde se concreta la modificación de la CGC para la merluza del sur a una **cuota global de 19.537 toneladas.**

Posteriormente, y de acuerdo a lo informado en el acta de la sesión 01/2019 del Comité de Manejo de la Merluza del sur, los miembros del Comité proponen modificar, nuevamente, el **nivel de riesgo en el plan de manejo, de un 42% a un 50%, sin acompañar esta petición con la presentación de información técnica que respalde esta modificación y argumentando la necesidad social del sector al cual “no le alcanza” con la cuota establecida.**

Seguido a lo ocurrido en el comité de manejo, el CCT- RDZSA fue citado por la SUBPESCA por segunda vez durante el año 2019 para revisar el rango de cuota de captura de 2019 de acuerdo a las modificaciones del plan de manejo propuestas por el CM (pasar de un nivel de riesgo del 42% a un nivel del 50%). En esta oportunidad, los miembros del CCT- RDZSA acordaron lo siguiente:

³⁰ Resolución Exenta N°4499 de 2018. Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/615/articles-102727_documento.pdf

³¹ Artículo 154, Ley General de Pesca y Acuicultura.

³² Decreto Exento N°546 de 2018. Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/615/articles-102798_documento.pdf

Acuerdos
<p>El CCT por mayoría indica que teniendo en consideración la adopción del Enfoque Precautorio (artículo 1B, LGPA), atendiendo a la condición del recurso (sobreexplotado) y la incertidumbre existente, no corresponde un aumento del nivel de riesgo como el propuesto.</p> <p>*La mayoría se verifica debido a que los representantes de la Subsecretaría no concurren al consenso.</p>
<p>Toda propuesta de reglas de control y de nivel de riesgo para la determinación de la cuota global de la pesquería, a ser incluidas en los Planes de Manejo, debe contar con los análisis científicos técnicos que muestren los efectos esperados de la aplicación de las mismas. Cuestión, que hasta la fecha no ha sucedido con las propuestas enviadas a consulta por los CMs.</p>
<p>El hecho que las reglas de control y los niveles de riesgo a aplicar en la determinación de la cuota global estén siendo establecidos por los CMs, está llevando a que los niveles de CBA sean pre-determinada por estos CMs y no por los CCT en base a la asesoría científica (IFOP o terceros).</p>
<p>Por mayoría el CCT opina que esto contraviene lo contenido en la LGPA que establece que la CBA debe ser determinada por los CCT.</p> <p>*La mayoría se verifica debido a que los representantes de la Subsecretaría no concurren al consenso.</p>

Tabla 3. Extracto de la sesión 01/2019 del Comité Científico Técnico de Recursos Demersales Zona Sur Austral.

Aun así, con los acuerdos y argumentos presentados por el Comité Científico, el 27 de junio de 2019, **la Subsecretaría publica la Resolución Exenta N° 2.350³³, que modifica – nuevamente – el Plan de Manejo de la merluza del sur en lo relativo a la regla de control de captura o estrategia extractiva, en el sentido de aplicar a la pesquería un nivel de riesgo de un 50% de conformidad con la recomendación técnica del CM.** A su vez y en paralelo se llevaba a cabo la segunda sesión del CCT-RDZSA (27 y 28 de junio de 2019) cuyo objeto era *“Revisar el rango de cuota de captura año 2019 para la pesquería de la merluza del sur a la luz de cambios en la regla de control de captura obtenida en los planes de manejo respectivos”*.

En esta oportunidad el CCT-RDZSA se rehusó a revisar las cuotas vigentes al año 2019, y reiteró su desacuerdo en cuanto a que los CM establecieran reglas de control sin justificación técnica.

³³ Resolución Exenta N° 2.350 de 2019. Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/615/articles-104710_documento.pdf

Acuerdos

Luego de una extensa discusión **el CCT por mayoría no acoge la solicitud de revisar las cuotas actuales frente al cambio de riesgo en la pesquería de la merluza del sur.** El fundamento es el mismo que se esgrimió en la sesión anterior, no se está de acuerdo con que sea el CM quien establezca la regla de control, que estas no han sido revisadas ni elaboradas técnicamente, declarando disconformidad por la falta de un procedimiento claro y consensuado para implementar cambios en los planes de manejo, con la participación de la asesoría de los CCTs.
 *El disenso estuvo en los representantes de SUBPESCA.

Tabla 4. Extracto de la sesión 02/2019 del Comité Científico Técnico de Recursos Demersales Zona Sur Austral.

En una tercera citación al CCT-RDZSA por parte de la SUBPESCA, el motivo de la sesión 03/2019³⁴ sería reunirse con representantes de los comités de manejo de la merluza del sur, congrio dorado norte y congrio dorado sur, según solicitud de los comités de manejo. En esta instancia se acordó realizar próximamente una nueva reunión, con el *objetivo de presentar y discutir propuestas que planteen tanto mecanismos para mejorar la coordinación entre ambos comités, como para disponer de las pautas técnicas para abordar los aspectos que se identifiquen y sean claves para la asesoría e interacción entre ambos comités, determinando aquellas materias que se pueden abordar administrativamente y aquellas que precisan de una modificación normativa*³⁵.

Consecutivamente, ese mismo año, el CCT-RDZSA se reunió en una nueva sesión 04/2019³⁶ para analizar materias sobre otras pesquerías.

En octubre de 2019, se daba la quinta y última citación para el CCT-RDZSA de ese año, donde la Subsecretaría consultaba al comité sobre el estatus y rango de CBA para el año 2020. **Acordando, el comité, que la pesquería de merluza del sur mantenía el estatus de sobreexplotación y sobrepesca, y recomendó una CBA entre 14.168 y 17.709 toneladas**³⁷. Con esta recomendación, la SUBPESCA publicó el 11 de noviembre de 2019, el Decreto Exento N°242³⁸, que Establece cuotas anuales de captura para unidades de pesquería de recursos demersales que indica sometidas a licencias transables de pesca, año 2020. En donde **se establece una cuota anual de captura de 17.654 toneladas para la merluza de sur.**

Posteriormente, durante el año 2020. Los miembros del CCT- RDZSA, continúan realizando observaciones con respecto a la necesidad de contar con reglas de control alternativas argumentando que la actual no ha dado los resultados esperados. Ante estas observaciones, **la Subsecretaría insistentemente indicaba que la regla de control es facultad del comité de manejo y que la propuesta debe provenir de esa instancia (Sesión 02/2020)**³⁹. Durante las sesiones de este

³⁴ Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/616/articles-105569_documento.pdf

³⁵ Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/616/articles-105569_documento.pdf

³⁶ Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/616/articles-105601_documento.pdf

³⁷ Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/616/articles-105753_documento.pdf

³⁸ Decreto Exento N°242 de 2019. Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/615/articles-105931_documento.pdf

³⁹ Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/616/articles-108383_documento.pdf

mismo año, además, se consultó por parte de la SUBPESCA y el CM el requerimiento de una cuota de captura constante por 3 años (Sesión 03/2020)⁴⁰.

Finalmente, en sesión 04/2020 del CCT-RDZSA, se volvió a establecer el **estatus de sobreexplotación con nivel significativo de sobrepesca para la pesquería de merluza del sur**. Y se recomienda un **rango de CBA entre las 15.600 y 19.501 toneladas para los años 2021, 2022, 2023**. El CCT puntualiza que se ve obligado a este rango de CBA, por el nivel de riesgo de 50% establecido en el Plan de Manejo.

Acuerdos
Por consenso se determina que el estatus de la pesquería de merluza del sur es de sobreexplotación con nivel significativo de sobrepesca .
En relación al rango de CBA, el CCT por mayoría recomienda un rango de CBA de entre 15600 y 19501 toneladas para cada uno de los años 2021, 2022, 2023 . Esto, dado que el CCT se ve obligado a seguir el nivel de riesgo del 50% establecido en el Plan de Manejo, a pesar de que los miembros independientes del mismo han expresado en reiteradas oportunidades su disconformidad con la aplicación de este nivel elevado de riesgo dado el estado de sobreexplotación en que se encuentra el recurso y los reiterados niveles de sobrepesca observados en la pesquería .
*El disenso lo sostuvo Rodolfo Serra (miembro independiente) argumentando que la regla de control de captura establecida vinculantemente en el plan de manejo no debe ser considerada puesto que pre-determina la CBA y por tanto el plan de manejo vulnera la LGPA .

Tabla 5. Extracto de la sesión 04/2020 del Comité Científico Técnico de Recursos Demersales Zona Sur Austral.

El 9 de noviembre de 2020, la Subsecretaría publica el **Decreto Exento Folio 202000098⁴¹** donde **oficializa una cuota anual de captura de 19.446 toneladas para la pesquería de merluza del sur, para cada uno de los años 2021, 2022, 2023**.

Sobre este mismo caso, paralelamente, la organización de conservación marina Oceana, en agosto de 2019, solicitó al entonces Ministro de Economía, Juan Andrés Fontaine, invalidar el D.E. N°546/2018 que modificó y aumentó la cuota anual de captura de merluza del sur recomendada por el Comité Científico Técnico de Recursos Demersales Zona Sur Austral para el año 2019⁴², esta solicitud fue desestimada por la autoridad en febrero de 2020 a través de la Resolución Exenta N°11 de 2020⁴³. Consecutivamente, en mayo de 2020, Oceana presentó una reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental (Santiago) en la que denunció que el aumento en la cuota obedeció a una modificación en el nivel de riesgo utilizado, a solicitud del Comité de Manejo, organismo que integran los interesados en la pesquería y que resultó en el cambio del decreto (D. E. N°546/2018), reemplazando las 14.800 toneladas recomendadas por el Comité Científico por 19.537 toneladas. En mayo de 2021, en un fallo inédito, el Segundo Tribunal Ambiental estableció que, el incremento de la cuota global de pesca de merluza del sur para 2019 realizada por la Subsecretaría de Pesca y

⁴⁰ Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/616/articles-108432_documento.pdf

⁴¹ Disponible en: http://www.subpesca.cl/portal/615/articles-109101_documento.pdf

⁴² Disponible en: <https://chile.oceana.org/comunicados/oceana-solicita-invalidar-aumento-de-cuota-de-merluza-austral-tras/>

⁴³ Resolución Exenta N°11, de 12 de febrero de 2020. Resuelve solicitud de invalidación del Dcto. Ex. N° 546, de 2018, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Acuicultura por medio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo fue ilegal.⁴⁴ Este fallo no fue impugnado ante la Corte Suprema.

Finalmente, es importante mencionar, que la práctica realizada por el Comité de Manejo de Merluza del sur está sentando un precedente y otros CM están haciendo lo mismo, como lo reporta el medio Mongabay en octubre de 2019, para el caso de las pesquerías de anchoveta (*Engraulis ringens*) y sardina común (*Strangomera bentincki*). Donde el Comité de Manejo de dichas pesquerías solicitó modificar el nivel de riesgo de un 30% a un 40% en sardina común, y luego de cuatro días de protesta y bloqueo de carreteras por parte de los pescadores, la autoridad pesquera accedió a la petición⁴⁵.

4. Conclusiones

A partir de los antecedentes considerados es posible concluir:

1.- De la revisión de los acontecimientos en torno a la definición de la cuota para la merluza del sur (*Merluccius australis*), entre los años 2018 y 2020, se depende que **las modificaciones al plan de manejo no tienen justificación científica ni técnica** y, si bien, son propuestas por el Comité de Manejo de Merluza del sur (organismo asesor), **es la Subsecretaría de Pesca la que en sus facultades decreta el aumento de los niveles de riesgo al 50% en una especie sobreexplotada con un nivel significativo de sobrepesca**, pasando totalmente por alto al principio precautorio establecido en la LGPA.

2.- El Comité de Manejo de la Merluza del sur está actuando fuera del ámbito que se establece en la LGPA para su funcionamiento pues, está **proponiendo modificaciones al plan de manejo, con el único objetivo de aumentar la cuota global de merluza del sur**. Asimismo, el Comité de Manejo al solicitar un mayor nivel de riesgo para incidir en la cuota global de la merluza de sur, basándose en la demanda social del sector (la cantidad que se pesca no alcanza para cubrir las necesidades económicas), está faltando al enfoque ecosistémico, que establece que las decisiones deben ser tomadas en base tanto a criterios sociales como ambientales, siendo sólo el primero el llevado a consideración. De la misma forma, se **vulnera el principio precautorio, pues no se presentó información científica que justifique un aumento del nivel de riesgo, y ante la falta de argumentos debería abstenerse**.

3.- El Comité Científico Técnico de Recursos Demersales Zona Sur Austral, por su parte, ha tenido un proceder correcto y adecuado a su mandato, establecido en la LGPA, y dentro de lo que le permiten sus facultades, y, de manera reiterada, **ha estado dispuesto a respetar tanto el principio precautorio como el objetivo de conservación de los recursos hidrobiológicos**, de acuerdo con lo estipulado en la mencionada legislación.

4.- **La Subsecretaría de Pesca y Acuicultura**, por su parte, al estar de acuerdo y atender las demandas del Comité de Manejo de Merluza del sur, y, consiguientemente, modificando el plan de manejo con respecto al nivel de riesgo de la pesquería - esto sin considerar los argumentos del

⁴⁴ Disponible en: <https://www.aqua.cl/2021/05/17/tribunal-concluye-que-ministerio-de-economia-aumento-cuota-de-merluza-austral-ilegalmente/#>

⁴⁵ Disponible en: <https://es.mongabay.com/2019/10/chile-aumentan-cuotas-de-pesca-sardina-anchoveta/>

Comité Científico Técnico- **es quien, en la práctica, está vulnerando el objetivo de la ley y sus principios rectores.** Pues en su rol de ente administrador de las pesquerías es el depositario de las **decisiones finales, y tiene toda la responsabilidad por no proteger la sustentabilidad de la pesquería** analizada como caso de estudio.

5.- La Subsecretaría, además, ha demostrado ser permeable a las presiones de los “regulados” (actores de la pesca), por lo cual **su capacidad como entidad de administración pesquera se ve mermada y no responde apropiadamente al mandato de la ley.**

6.- Se desprende, asimismo, que existe una necesidad urgente de que se establezcan puentes de comunicación constantes entre los CCT y los CM, y, de la misma forma, **la autoridad pesquera debe garantizar que dichos organismos asesores cumplan con las labores que les fueron establecidas por ley, y no sobrepasen estas atribuciones,** como es el caso del Comité de Manejo al intervenir directamente en la CBA.

7.- La utilización del nivel de riesgo dentro del plan de manejo, para aumentar la CGC, es una práctica que se empezó a extender a otros comités de manejo como como son los casos de la anchoveta y sardina común, **situación que compromete la recuperación de las pesquerías en el corto y mediano plazo,** considerando que al año 2019, de las quince pesquerías con plan de manejo nueve se encuentran en situación de sobreexplotación o agotamiento.

8.- A toda esta situación, se suma el hecho de que **la actual ley de pesca se encuentra altamente desprestigiada** por los reconocidos actos de cohecho que enlodaron la tramitación de la Ley N°20.657, y, aunque, **tanto la incorporación de los principios rectores como los comités asesores son reconocidos transversalmente como avances significativos en la LGPA,** que la actual legislación sea cuestionada sólo entrega más **argumentos para poner en riesgo la salud de las pesquerías y la estabilidad de quienes dependen de ellas para su subsistencia.**

5. Anexos

Anexo 1. Estado de situación de las principales pesquerías en el año 2012⁴⁶.

Estado de la pesquería	Nombre común	Nombre científico	Unidad de pesquería
Pesquerías plena explotación	Anchoveta	<i>Engraulis ringens</i>	XV – II región III – IV región
	Sardina común	<i>Strangomera bentincki</i>	V – X región
	Sardina austral	<i>Sprattus fuegensis</i>	X – XI región
	Pez espada	<i>Xiphias gladius</i>	XV – XII región
	Merluza de tres aletas	<i>Micromesistius australis</i>	41°28,6' al 57°L.S.
	Camarón nailon	<i>Heterocarpus reedi</i>	II – VIII región
	Langostino amarillo	<i>Cervimunida johni</i>	III – IV región V – VIII región
	Langostino colorado	<i>Pleuroncodes monodon</i>	XV – IV región V – VIII región
	Langosta de Juan Fernández	<i>Jasus frontalis</i>	Islas oceánicas
Pesquerías plena explotación con riesgo de sobreexplotación	Merluza del sur	<i>Merluccius australis</i>	41°28,6' al 57° L.S.
	Congrio dorado	<i>Genypterus blacodes</i>	47° al 57°L.S.
	Centolla	<i>Lithodes santolla</i>	XII región
Pesquerías sobreexplotadas	Anchoveta	<i>Engraulis ringens</i>	V – X región
	Congrio dorado	<i>Genypterus blacodes</i>	41°28 al 57° L.S.
	Jurel	<i>Trachurus murphyi</i>	XV – V región
	Raya volantín	<i>Zearaja chilensis</i>	VIII región al 41°28,6'L.S.
	Bacalao de profundidad	<i>Dissostichus eleginoides</i>	XV región al 47°L.S.
Pesquerías sobreexplotadas en riesgo de agotamiento	Merluza común	<i>Merluccius gayi</i>	IV región a 41°28,6'L.S.
	Merluza de cola	<i>Macruronus magellanicus</i>	V – X región XI – XII región
	Alfonsino	<i>Beryx splendens</i>	XV – XII región
	Bacalao de profundidad	<i>Dissostichus eleginoides</i>	47° al 57°L.S.
Pesquerías agotadas	Besugo	<i>Epigonus crassicaudus</i>	III – X región
	Sardina española	<i>Sardinops sagax</i>	XV – II región III – IV región

⁴⁶ SUBSECRETARÍA DE PESCA Y ACUICULTURA. 2013. Estado de situación de las principales pesquerías en el año 2012. Disponible en: https://www.subpesca.cl/portal/617/articles-903_recurso_1.pdf