

**CUOTAS INDIVIDUALES DE PESCA:
PROPUESTA DE POLÍTICA PARA LA EFICIENCIA
PESQUERA Y LA CONSERVACIÓN DE LOS
RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS**

Jessica Hidalgo

*Sociedad Peruana
de Derecho Ambiental*



**Cuotas individuales de pesca:
Propuesta de política para la eficiencia pesquera
y la conservación de los recursos hidrobiológicos**
Jessica Hidalgo

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Prolongación Arenales 437, Miraflores
Teléfonos: 421-1394 / 422-2720
Fax: 442-4365
E-mail: biblioteca@spda.org.pe
Web: <http://www.spda.org.pe>

Primera edición. Setiembre de 2002

Diseño de carátula: PIUCCE www.piucce.com
Ilustración: Serie Conectados de Karina Carozzo (detalle de díptico)
Corrección: Sara Mateos
Impreso por Martha Alvarez
Pasaje Belén 135, Barranco. Lima, Perú

Hecho el depósito legal 1501042002-5053 en la Biblioteca Nacional del Perú

ISBN: 9972-792-35-8

Esta publicación ha sido desarrollada por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), en ejecución de las actividades del Programa Ambiente, Participación y Gestión Privada (APGEP), en el marco del Proyecto Manejo Sostenible del Ambiente y los Recursos Naturales (SENREM), bajo los términos del Convenio N° 527-0368, suscrito entre la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) y el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

El Programa APGEP tiene como misión fortalecer la participación del sector privado en la concertación, la solución de problemas y el diálogo sobre políticas ambientales, así como promover el desarrollo de prácticas y tecnologías para el manejo sostenible del ambiente y los recursos naturales.

La autora agradece a las siguientes personas que brindaron su tiempo y conocimientos participando en las entrevistas y en el desayuno de trabajo, sin cuyos aportes este documento no hubiera sido posible: Antonio Bernales, Ray Dobson, Richard Díaz, Elsa Galarza, Renato Guevara, Richard Inurritegui, Shigenori Sato, Juan Carlos Sueiro, Jorge Vertiz y, en general, al equipo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

La autora agradece en forma especial a Gonzalo Caillaux, economista de la Universidad del Pacífico e investigador del PAD - Escuela de Dirección de la Universidad de Piura, quien ha sido responsable de la elaboración del primer capítulo y colaboró en el resto desde su perspectiva económica.

PRESENTACIÓN

Hasta hace pocos años disciplinas como la ecología y la economía tenían en sus enfoques analíticos poco en común. Sus encuentros eran esporádicos y su foco de análisis era considerado distinto uno del otro. Sin embargo, la realidad ha demostrado que esto no es así. Existe una relación fundamental entre estas disciplinas basadas en relaciones de intercambio complejas entre comunidades de productores y consumidores; lo que refleja en el fondo, el cambio de paradigma de la economía, de un enfoque de recursos ilimitados a uno donde existen límites ambientales fundamentales.

En este sentido, la presente publicación resulta extremadamente útil para comprender la necesaria interdependencia entre las ciencias naturales y la economía. Las Cuotas Individuales de Pesca son un ejemplo de instrumento de política que tiene como premisas fundamentales la eficiencia económica de la industria y la conservación de los recursos pesqueros de manera simultánea.

Los esquemas modernos de regulación de las actividades relacionadas con recursos naturales proponen el uso de instrumentos económicos sobre los típicos instrumentos de control. Los instrumentos económicos buscan generar un cambio en el comportamiento de los agentes económicos ante un cambio en el sistema de incentivos al cual se enfrentan, de manera que se logre el equilibrio bioeconómico. Dichos instrumentos tienden a reducir los costos de control y vigilancia, dado que estimulan a la acción racional de los agentes.

En los últimos diez años, se han producido en el país muchos debates sobre las Cuotas Individuales de Pesca como instrumento de regulación de las pesquerías. Estos encuentros revelaban la falta de información sobre el funcionamiento del instrumento propiamente dicho, y el poco conocimiento sobre los resultados de su aplicación en diversas pesquerías en el mundo; además de la natural resistencia

al cambio. Por ello, esta publicación contribuirá de manera significativa a que los agentes involucrados en el sector pesquero, tengan un mejor entendimiento del instrumento; y sobre todo brindará la oportunidad de comparar experiencias en distintos tipos de pesquerías.

En general, el manejo de los recursos pesqueros en el Perú se encuentra focalizado en asegurar exclusivamente la sostenibilidad biológica del recurso; por ello, la cuota global de captura junto con las vedas biológicas son los instrumentos más utilizados para el manejo de las pesquerías comerciales. La eficiencia económica no constituye parte del objetivo de la regulación. La experiencia peruana demuestra que éstos instrumentos no han dado los resultados esperados debido a dos factores: En primer lugar, la cuota global y las vedas no eliminan el libre acceso al recurso, lo que genera una carrera por las capturas que impide la eficiencia económica de las empresas, al tener que invertir en incrementar el esfuerzo pesquero sobre el límite necesario. Este esquema puede llevar a la sobreexplotación dependiendo del nivel del biomasa disponible. En segundo lugar, la existencia de un sistema de control y vigilancia muy débil, que a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, tiene poca capacidad de acción. La escasez de infraestructura, recursos económicos y la falta de capacitación del personal han sido elementos importantes para este resultado. La existencia de flota informal (Vikingas) que actúa al margen de la regulación, son un resultado de este ineficiente control.

La relevancia de contar con un documento que explica acuciosamente los objetivos de la administración pesquera y el instrumento de cuotas individuales de pesca, se encuentra en que el sector pesquero es de gran importancia para la economía peruana. La historia económica del Perú está ligada a la actividad pesquera industrial y se remonta a los años cuarenta. Después de más de seis décadas, este sector sigue siendo, a pesar de las profundas crisis, de importancia nacional -entre el 16 y 20 por ciento del total de exportaciones nacionales-, lo que coloca al sector en el segundo lugar de importancia en la generación de divisas.

Sin embargo, cuando se menciona al sector pesquero se está haciendo referencia básicamente al sector industrial, y más específicamente a la industria de harina y aceite de pescado, el cual representa el 76% de la producción del sector en el período 1996-2001. Asimismo, las exportaciones de harina de pescado representan el 82.7% del total de exportaciones pesqueras; el 90.3% del total de desembarques de anchoveta se dirigen a esta industria -haciendo del mismo un

recurso plenamente explotado-; las inversiones realizadas en los últimos diez años se concentraron principalmente en aumentar la capacidad de captura y procesamiento para este rubro; y se generó una sobrecapitalización del sector y una deuda aproximada de 1,200 millones de dólares.

La situación de la industria de harina y aceite de pescado afectada además por las variaciones climáticas que afectan a la biomasa de recursos, lleva a que la actividad sea muy riesgosa y de fuerte impacto en nuestra economía. Es por ello que se hace imprescindible establecer condiciones para su adecuado manejo, dado que una de las causas de su actual desempeño se debe a fallas de política, que no crearon las condiciones propicias ni los incentivos necesarios para su manejo eficiente.

Concuerdo plenamente con la autora en recomendar la seria evaluación de las Cuotas Individuales de Pesca como instrumento de política, y trabajar aquellos aspectos que constituyen, en el corto plazo, un obstáculo para la implementación de éste, en particular los sistemas de información y los sistemas de control, vigilancia y supervisión. La mejora en estos dos sistemas será beneficiosa independientemente de la aplicación de las cuotas individuales.

El comercio mundial exige actualmente el uso racional y sostenido de los recursos, y la eficiencia o competitividad. El sector pesquero peruano tiene el potencial para convertirse en una verdadera potencia pesquera, pero se debe definir una política de Estado para el sector. Competir implica ser eficiente en el aprovechamiento de los recursos, no sólo para el mundo, sino para beneficio de nuestra población.

Mis felicitaciones al Programa APGEP-SENREM y a la autora por el esfuerzo realizado en recoger y sistematizar la información existente, y sobretodo, por haber puesto el tema de las Cuotas Individuales de Pesca en la agenda de discusión y análisis. Aportes como éste serán siempre invaluable para los agentes económicos y para los tomadores de decisiones de política.

Elsa Galarza
Centro de Investigación
Universidad del Pacífico

INTRODUCCIÓN

A veces sentimos que lo que hacemos es tan solo una gota en el mar, pero el mar sería menos si le faltara una gota.

Madre Teresa de Calcuta

Solo cuando el último árbol esté muerto, el último río envenenado y el último pez atrapado, te darás cuenta que no puedes comer dinero.

Sabiduría indioamericana

Antiguamente se consideraba que los recursos hidrobiológicos eran ilimitados. Sin embargo, con el desarrollo de la ciencia y la evolución de las pesquerías a partir de los años setenta esta creencia se ha desbaratado y hoy se sabe que los recursos naturales, a pesar de ser renovables, son limitados y tienen que someterse a una ordenación adecuada si se quiere que sean sostenibles.

Cuando los recursos pesqueros son de propiedad común y existe acceso libre a ellos, los agentes buscan maximizar sus ganancias extrayendo la mayor cantidad posible de recursos. Esta «carrera» conduce a los pescadores a tener un mayor número de embarcaciones, mayor capacidad de bodega y en general un mayor nivel de esfuerzo pesquero, lo que lleva al sobredimensionamiento de la capacidad instalada y a la sobreexplotación de los recursos.

A nivel mundial, la pesca se encuentra actualmente en una fase que se aproxima a la estabilización; es decir, a pesar de un incremento del esfuerzo pesquero y de una mayor capacidad de producción, los resultados arrojan bien un estancamiento de las capturas, bien un descenso de los desembarques.

Según la FAO, alrededor del 75% de las poblaciones de peces están plenamente explotadas, sobreexplotadas, agotadas o recuperándose del agotamiento. A pesar de haberse adoptado desde décadas pasadas diversos mecanismos de regula-

ción pesquera, el problema de la pesca excesiva y de la sobredimensión del esfuerzo pesquero sigue afectando el rendimiento sostenible de las pesquerías. Por ello, la regulación de las pesquerías es un caso que exige cada vez mayor atención.

Los Estados se encuentran permanentemente en busca de una adecuada administración de la industria pesquera y la conservación de las especies, para garantizar la sostenibilidad del recurso y la actividad pesquera. Se deben preocupar tanto de aquellas pesquerías ya establecidas como de aquellas que se encuentran subexplotadas o inexploradas.

Por el lado de la industria pesquera, un problema importante a resolver en el futuro es el relacionado con las fluctuaciones de la disponibilidad y abundancia de los recursos. Ni los pescadores ni los dueños de las plantas procesadoras pueden programar adecuadamente sus operaciones cuando se presentan grandes variaciones en el abastecimiento.

En el Perú, la industria pesquera no es ajena a estos problemas. El sobredimensionamiento de algunas flotas y de las plantas de procesamiento, y la sobreexplotación de los principales recursos de la pesquería peruana, como la anchoeta, la sardina y la merluza, son un claro ejemplo de ello.

Esta investigación tiene como objetivo central promover el inicio de un debate serio en el país sobre el tema de las cuotas de individuales de pesca, un sistema que se viene aplicando en más de 200 pesquerías en el mundo, como una alternativa de regulación económica viable para administrar y controlar la actividad pesquera.

En el primer capítulo se presenta un diagnóstico del sector pesquero peruano en el cual se incluye información sobre la actividad pesquera extractiva, sus volúmenes de desembarque y sus características; el aporte del sector a la economía nacional, en especial a las exportaciones; y la composición de la flota nacional, entre otros temas.

En el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico sobre la administración de las pesquerías. Se presenta el «problema de las pesquerías», es decir, el tema de la propiedad común y el acceso libre al que se hace referencia en los dos primeros párrafos de esta introducción, y se analiza cada una de las medidas de regulación existentes, las privadas y las públicas.

En el tercer capítulo se describe el sistema de las cuotas individuales de pesca, destacándose tanto sus ventajas como sus potenciales desventajas o los problemas relacionados con su implementación. A continuación, se analizan las tendencias internacionales en relación a la administración de las pesquerías, específicamente lo establecido en el Código de Conducta de Pesca Responsable de 1995 y en la Agenda 21. Luego se presentan las experiencias de Nueva Zelanda, Alaska y Chile en la aplicación de cuotas individuales de pesca para administrar sus pesquerías.

Finalmente, en el cuarto capítulo se analiza el actual régimen de ordenamiento pesquero en el Perú, el sistema de acceso a las pesquerías mediante permisos de pesca y las aproximaciones al sistema de cuotas individuales de pesca, a través de los reglamentos de ordenamiento pesquero para las nuevas pesquerías y el calamar gigante o pota, así como el proyecto de reglamento de ordenamiento pesquero para la merluza. En este último capítulo se incluyen las recomendaciones de política. Cabe aclarar que el Ministerio de Pesquería fue eliminado en julio de 2002 y que el sector pesquero depende ahora del Ministerio de Producción, modificación que tuvo lugar en la etapa final del presente trabajo, razón por la cual toda referencia al Ministerio de Pesquería debe entenderse como el actual Ministerio de Producción. Debe señalarse asimismo que la legislación pesquera nacional no ha sido modificada.

Lima, setiembre de 2002

I

EL SECTOR PESQUERO PERUANO

1.1. El mar peruano

El Perú tiene abundancia de peces, tanto en variedad como en cantidad, como consecuencia de sus diversos climas y condiciones geográficas, y de su sistema de corrientes rico en nutrientes. Es una nación pesquera, gracias a que se ubica en una de las áreas de pesca más productivas del mundo.

En el Perú se pueden distinguir tres cuencas pesqueras claramente diferenciadas: la del océano Pacífico, la del lago Titicaca y la del río Amazonas.

La más importante de las tres cuencas es la del Pacífico, que tiene una extensión de 626,249 kilómetros cuadrados.¹ Las características principales del mar peruano son sus bajas temperaturas debido a la presencia de corrientes frías (17 a 19°C), la poca agitación (olas promedio de 2 a 3 metros de altura) y el color verdoso de sus aguas (por la enorme cantidad de algas microscópicas), y la elevada producción biológica, accesible por la escasa profundidad del zócalo continental.²

Según el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), en el mar peruano se han identificado 750 especies de peces, 872 de moluscos, 412 de crustáceos, 45

¹ El litoral tiene una longitud aproximada de 3,080 km, a partir de la cual se extiende un dominio marítimo de 200 millas.

² Se estima que la extensión del zócalo continental es de más de 87,200 kilómetros cuadrados.

de equinodermos y 240 de algas. De éstas, las principales especies comerciales son solo 107: 73 peces, 11 crustáceos, 16 moluscos, 2 equinodermos y 5 algas.

1.2. La actividad pesquera

El sector pesquero tuvo su primer auge con la producción y exportación de productos enlatados, a inicios de la década de los cuarenta, al utilizar con fines industriales la carne del bonito que se usaba para la salazón. Sin embargo, las políticas proteccionistas de países como Japón y Estados Unidos y una mayor competencia a nivel mundial luego de la Segunda Guerra Mundial propiciaron el declive de esta industria.

A partir de 1953, y sobre la base de la industria conservera, comienza en el Perú el aprovechamiento masivo de la anchoveta como materia prima para la elaboración de harina y aceite de pescado. En los siguientes años, la industria de harina tuvo un notable crecimiento, al punto que se pasó de 27 establecimientos en 1950 a 149 en 1963. Asimismo, la flota pesquera también sufrió una expansión, llegando a contar con 1,744 embarcaciones con una capacidad extractiva de 195,000 toneladas métricas (TM) para 1964. Solo 5 años antes, en 1959, la flota nacional constaba de 667 embarcaciones con una capacidad de bodega de 55,000 TM.

Hacia finales de los años sesenta e inicios de los setenta, se pescaba en el Perú más de 8 millones de TM de anchoveta por año y se producía más de un millón y medio de TM de harina de pescado.³ En menos de 12 años, el Perú se convirtió en la primera potencia harinera del mundo, de la mano del empresario Luis Banchemo Rossi.

En 1970, el gobierno militar del general Velasco monopolizó la comercialización de harina y aceite de pescado, a través de la empresa estatal EPCHAP.⁴ Luego, en mayo de 1973, Velasco decidió estatizar la flota y las plantas de la industria

³ El récord de captura se produjo en el año 1970, cuando se desembarcaron cerca de 12.3 millones de TM de pescado para la producción de harina y aceite de pescado.

⁴ Empresa Pesquera de Comercialización de Harina y Aceite de Pescado.

de elaboración de harina y aceite de pescado. El Estado se apropió de más de 1,300 barcos de cerco y 120 fábricas harineras formando una enorme empresa estatal, Pesca Perú.⁵

Sin embargo, el Fenómeno de El Niño de 1972-1973 fue la principal causa de que la pesca declinase considerablemente. Dicho evento resultó particularmente nocivo para esta actividad por la vulnerabilidad de la anchoveta provocada por la sobrepesca a la que fue expuesta en los períodos anteriores.

Después de ello, la biomasa de anchoveta se mantuvo en niveles notoriamente por debajo de los registrados en décadas previas, los desembarques de recursos para consumo humano indirecto (CHI) no superaron los cuatro millones de toneladas métricas anuales e incluso la pesca soportó una nueva contracción como consecuencia de la ocurrencia del Fenómeno de El Niño de 1983.

El espacio ecológico de la anchoveta fue ocupado en parte por la sardina, especie entonces subexplotada. Esto incentivó nuevamente a algunos grupos empresariales privados pesqueros y de otros sectores a incursionar en el campo de la conservería.⁶

A partir de 1991, el gobierno de Alberto Fujimori decide privatizar toda entidad empresarial del sector pesquero estatal y abrir la industria harinera a los inversionistas privados. En 1994 se dio inicio al proceso de privatización de Pesca Perú, llevándose a cabo en forma fraccionada por planta a fin de evitar la concentración de la propiedad.

A partir de 1988, poco antes de la apertura del sector harinero a la inversión privada, la biomasa de anchoveta empezó a mostrar signos de recuperación, dando como resultado desembarques anuales por encima de los 6 millones de toneladas.

⁵ A partir de Pesca Perú el Estado creó varias empresas relacionadas con la actividad pesquera, como EPSEP (dedicada a la comercialización de pescado a nivel nacional), CERTESA (certificadora) y CHALPESCA (empresa de congelados y embutidos de merluza), entre otras.

⁶ La industria privada logró sobreponerse gracias a que pudo elaborar harina y aceite de pescado a partir de 1975, primero con desperdicios de conservería y luego procesando pescado entero, compitiendo con la empresa estatal Pesca Perú.

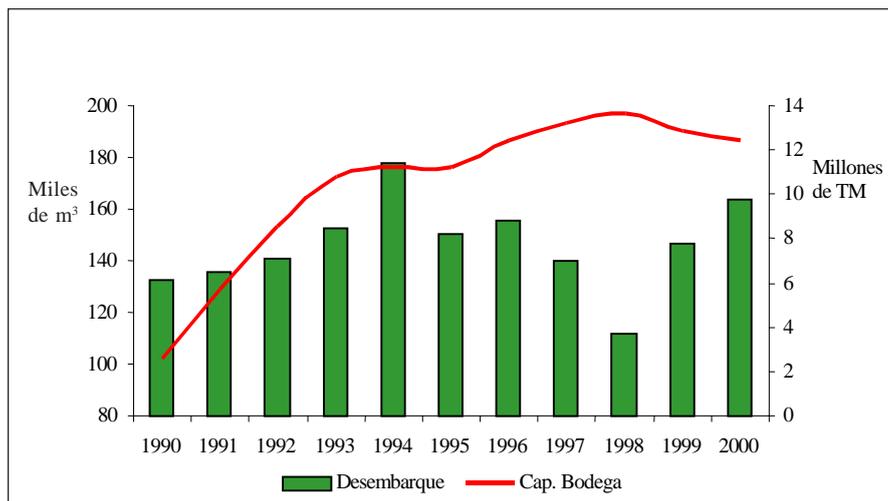
Entre 1992 y 1997, la capacidad total de extracción de cerco y la de producción de harina de pescado se incrementó considerablemente en el Perú debido a condiciones económicas favorables así como a varios factores específicos del sector pesquero.

La capacidad extractiva de la flota de cerco aumentó un promedio de 13,000 m³ de bodega por año, entre los años 1990 y 1997, alcanzando una capacidad total de bodega de 188,000 m³. A su vez, la capacidad de transformación de harina de pescado pasó de 4,347 TM/hora en 1991 a más de 8,000 TM/hora en 1997.

Sin embargo, este aumento en la capacidad extractiva y productiva, así como la mayor presión sobre los recursos anchoveta y sardina, no estuvo acorde con el desenvolvimiento sostenible de la biomasa de anchoveta.

A pesar de existir cierto nivel de sobrecapitalización en la industria, los niveles de pesca que se alcanzaron hasta 1997, la tendencia creciente en el precio de la harina de pescado y la disponibilidad de capital, permitieron al sector pagar los intereses y refinanciar sus deudas.

CUADRO N° 1
CAPACIDAD DE BODEGA Y DESEMBARQUE PARA CONSUMO HUMANO INDIRECTO
(1990-2000)



Fuente: Ministerio de Pesquería

Todo este proceso de crecimiento e inversión en el sector fue financiado principalmente mediante crédito. Las empresas pesqueras se financiaron mediante deudas con el sistema financiero, leasing y deudas con proveedores, principalmente a corto y mediano plazo. Además, dos empresas, Sipesa y Austral, recurrieron a la emisión de bonos, tanto en el mercado nacional como en el externo, para cubrir sus necesidades financieras.

El Fenómeno de El Niño, que se presentó desde fines de 1997 hasta mediados de 1998, y la posterior crisis asiática desembocaron en una aguda crisis del sector pesquero. La sobreinversión realizada hizo imposible que la mayoría de las empresas pagasen sus deudas. La disminución de los desembarques puso en evidencia el riesgo de sobreexplotación y sostenibilidad de la biomasa.

Los desembarques destinados a la producción de harina, que en 1996 fue de 8.8 millones de TM, pasaron de 7 millones en 1997 a 3.7 millones en 1998; y por ende, se presentaron bajos niveles de producción. Las exportaciones pesqueras cayeron más de 50% con respecto a 1997, siendo la harina de pescado el producto más afectado, pues mientras en 1997 se había colocado US\$ 1,030 millones, en 1998 apenas se llegó a los US\$ 392 millones.

Actualmente, según las cifras del Ministerio de Pesquería (MIPE), se calcula que existe un excedente de 50% de capacidad de bodega y captura respecto de la biomasa promedio, en términos de conservación de los recursos pesqueros. Además, la capacidad de procesamiento de harina es por lo menos dos veces superior a la requerida.⁷

1.3. Desembarque y producción

La pesquería peruana es básicamente extractiva, apoyada en recursos autorenovables y aleatorios. El desembarque de los recursos hidrobiológicos se caracteriza por su volatilidad y alta variabilidad. Destaca la extracción de recur-

⁷ Según declaraciones del propio presidente de la Sociedad Nacional de Pesquería, Juan Ribaldo, en el diario *Expreso* del 22 de julio del 2002, existe una sobrecapacidad instalada del 100% en el sector, debido en parte a las embarcaciones ilegales.

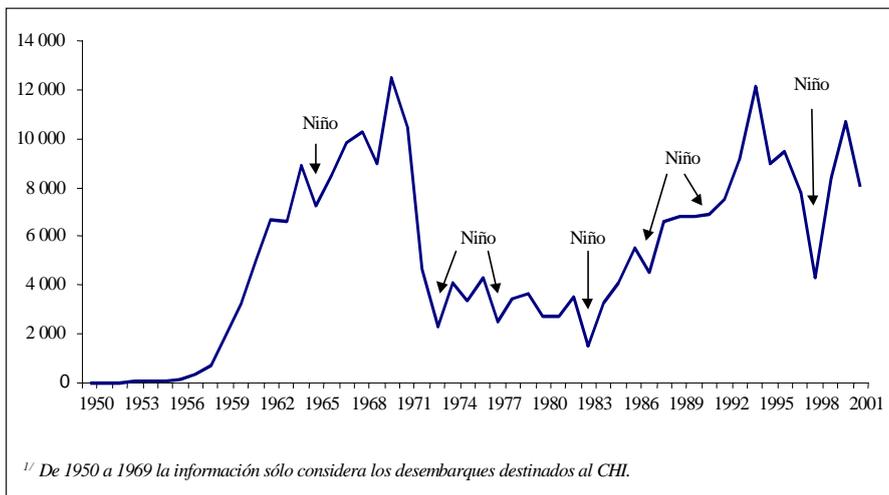
sos pelágicos, principalmente dos: la anchoveta y la sardina. Entre 1970 y el 2000, más del 85% de los desembarques han estado constituidos por estas especies. Sin embargo, la variedad de especies extraídas anualmente es numerosa, como se puede apreciar en el Cuadro n° 7.

El desembarque y la producción en el sector pesquero se clasifican según el destino final del producto: consumo humano directo (CHD) y consumo humano indirecto (CHI). El destino del desembarque de CHD está compuesto por cuatro tipos de productos: conservas, congelado, curado y fresco. Por su parte, los desembarques de CHI se dirigen a la harina y el aceite de pescado.

En promedio, durante la década del 90, más del 90% de los desembarques se destinaron al CHI. La mayoría de especies destinadas al consumo humano indirecto son pelágicas, que por su fácil captura y gran volumen de extracción, hace difícil su producción en conservas o congelados.

Existe una mayor variedad de especies utilizadas para productos de CHD. El 38% se destinó al consumo de pescado fresco, el 30% a la producción de enlatados y el 29% a productos congelados (ver Cuadro n° 8).

CUADRO N° 2
DESEMBARQUE TOTAL DE RECURSOS PESQUEROS (1950-2001)^{1/}
(MILES DE TM)



Fuente: Ministerio de Pesquería.

CUADRO N° 3
DESEMBARQUE TOTAL DE RECURSOS SEGÚN UTILIZACIÓN (1994-2001)
(MILES DE TMB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Consumo indirecto	11,399	8,204	8,772	6,999	3,696	7,788	9,912	7,230
Anchoveta	9,799	6,558	7,460	5,923	1,206	6,732	9,556	6,438
Otras especies	1,600	1,646	1,311	1,076	2,491	1,056	357	793
Consumo directo	719	767	715	839	614	643	751	775
Fresco	240	268	250	254	249	273	336	362
Enlatado	149	197	214	352	218	205	223	184
Congelado	313	278	223	209	129	114	141	174
Curado	18	25	29	23	18	51	51	56
Total	12,118	8,971	9,487	7,838	4,310	8,431	10,664	8,006

Fuente: Ministerio de Pesquería

Respecto de los desembarques de recursos marítimos, destaca lo siguiente:

- En cuanto a especies, los mayores volúmenes de desembarque para consumo humano indirecto (CHI) corresponden a la anchoveta, jurel y sardina. Aunque en algunos años, especies como la samasa y la caballa pueden representar volúmenes importantes.⁸
- En cuanto a consumo humano directo (CHD), las principales especies en volumen de desembarque son la sardina, el jurel, la merluza y la pota.⁹
- Los puertos con mayores volúmenes de desembarque son los de Chimbo-te, Chancay, Pisco y Paita, aunque hay años en que algunos otros puertos cobran importancia, como el de Chicama o Ilo.

Como se mencionó anteriormente, a partir de 1988 la anchoveta mostró una tendencia creciente en sus capturas, gracias a que su biomasa empezó a mostrar signos de recuperación, dando como resultado desembarques por encima de las 4 millones de toneladas anuales.

⁸ Estas diferencias se deben a la disponibilidad de especies, a las vedas y cambios climáticos que afectan los volúmenes de biomasa.

⁹ Esta distribución tampoco es igual debido a los mismos factores que afectan el desembarque de especies para consumo humano indirecto.

La sardina, entre 1984 y 1991, fluctuó en alrededor de 3 millones de toneladas anuales, presentando un descenso significativo a partir de 1992, pasando de desembarques de entre 1 y 1.5 millones de toneladas anuales a niveles por debajo de las 200,000 toneladas anuales entre 1999 y 2000, debido principalmente a la sobreexplotación.

Otras especies pelágicas como el jurel y la caballa se han capturado en cantidades poco significativas, no habiéndose superado en ninguno de los casos las 650,000 toneladas anuales, a pesar de que disponibilidad de estos recursos es también alta. La importancia de ambas especies radica en su posibilidad de extracción durante la época de veda o escasez de la anchoveta y en una mayor presencia durante la ocurrencia del Fenómeno de El Niño.

En cuanto a los recursos demersales, destaca la merluza con desembarques que en los últimos años han crecido significativamente, de 30,000 toneladas en 1992 a 235,000 toneladas en 1996. Sin embargo, con El Niño de 1997-1998, la especie se alejó de sus áreas habituales de distribución, debido a las altas capturas a las que estuvo expuesta, y la extracción se redujo considerablemente.

Por otro lado, durante la década de los noventa se ha desarrollado una importante pesquería de calamar gigante o pota. Las capturas de pota se han incrementado sustancialmente durante esta época, reportando capturas mayores a las 210,000 toneladas en 1994, año a partir del cual la extracción sufrió una fuerte disminución, especialmente durante el Fenómeno de El Niño. Sin embargo, luego de este fenómeno, las capturas se han recuperado alcanzando las 178 mil toneladas.

Adicionalmente, existen diversas especies que no son plenamente explotadas por diversas razones, como el atún o la visinguerro, entre otras. Estas especies inexploradas y subexploradas pueden tener, en el corto y mediano plazo, un gran impacto en el desarrollo de la actividad pesquera.

La producción pesquera, como consecuencia del esfuerzo pesquero en las capturas, se centra básicamente en la elaboración de harina y aceite de pescado, que representan el 91.7% de la producción total durante el período de 1994-2001.¹⁰

La constante de la producción pesquera es la aleatoriedad y variabilidad, como consecuencia del comportamiento de los desembarques.

¹⁰ Al contar el mar peruano con grandes biomasas de recursos pelágicos, como la anchoveta, es muy difícil que estos recursos se dediquen totalmente al consumo humano directo. Sin embargo, tampoco se justifica lo contrario.

CUADRO N° 4
PRODUCCIÓN PESQUERA (1994-2001)
(MILES DE TMB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CHD	2439	2145	1887	2243	1305	1356	1615	1731
Conservas	49.7	57.4	63.1	124.8	53.2	63.9	77.2	79.0
Congelado	172.3	129.5	92.4	80.8	54.3	48.7	63.2	69.2
Curado	21.9	27.6	33.2	18.7	23.0	23.0	21.1	24.9
CHI	2,903.5	2,163.1	2,300.1	1,927.2	927.9	2,284.4	2,828.8	1,938.2
Harina	2,417.2	1,789.2	1,885.2	1,597.1	803.2	1,769.6	2,241.5	1,637.9
Aceite	486.3	373.9	414.9	330.1	124.7	514.8	587.3	300.3
Total	3,147.4	2,377.6	2,488.8	2,151.5	1,058.4	2,420.0	2,990.3	2,111.3

Fuente: Ministerio de Pesquería

1.4. Importancia del sector pesquero

A diciembre del 2001, el sector pesquero sustentó el 0.7% del total del PBI. En los últimos 20 años, la participación del sector en el PBI promedia el 1.0%, alcanzando su mayor contribución durante 1994 con el 1.7%. Esta volatilidad se debe a que el PBI pesquero está relacionado directamente a la disponibilidad de los recursos hidrobiológicos, que se caracterizan por su marcada aleatoriedad. Aunque es importante señalar que el PBI pesquero solo incluye la fase extractiva y no la etapa de transformación.

Sin embargo, a pesar de su baja contribución al PBI nacional, el sector pesquero se constituye como un elemento clave en la economía nacional, debido a que constituye la segunda fuente de divisas para el país, con el 13.0% del total de exportaciones en el año 2001, luego del sector minero. Las exportaciones pesqueras representaron en el 2001 un total de US\$ 1,124 mil (un millón ciento veinticuatro mil dólares americanos). Además, la harina de pescado es el tercer producto generador de divisas, luego del oro y del cobre.

Las exportaciones se caracterizan por su concentración en la harina de pescado, producto de los altos desembarques destinados al CHI. El segundo producto en importancia es el congelado.

CUADRO N° 5
EXPORTACIONES PESQUERAS (2001)

	TM		US\$ miles		Precio promedio US\$/TM
		%		%	
Harina	1,943,120	81.10	835,517	74.32	430
Congelado	95,808	4.00	131,183	11.67	1,369
Aceite	315,360	13.16	91,153	8.11	289
Enlatado	35,804	1.49	43,228	3.85	1,207
Vivos	582	0.02	9,824	0.87	16,870
Curado	1,663	0.07	6,199	0.55	3,728
Fresco	734	0.03	5,873	0.52	8,005
Otros	2,858	0.12	1,244	0.11	435
Total	2,395,931	100.00	1,124,220	100.00	469

Fuente: Aduanas

CUADRO N° 6
EXPORTACIONES DE PRODUCTOS PESQUEROS (1994-2001)
(US\$ MILLONES)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CHI	780.9	758.1	874.0	1,125.9	413.7	640.8	954.6	926.7
Harina	727.7	696.9	816.2	1,030.8	395.4	573.1	874.0	835.5
Aceite	53.2	61.2	57.8	95.1	18.3	67.7	80.6	91.2
CHD	96.8	117.1	125.2	275.0	225.4	183.3	177.0	197.6
Enlatado	18.4	23.6	27.9	63.9	40.6	45.0	44.2	43.2
Congelado	78.2	93.3	97.1	200.3	176.9	134.4	114.3	131.2
Curado	0.2	0.2	0.2	10.8	7.9	4.0	7.4	6.2
Otros	-	-	-	-	-	-	11.2	16.9
Total	877.7	875.2	999.2	1,400.9	639.1	824.2	1,131.6	1,124.2

Fuente: Aduanas

Los principales destinos de la harina y aceite del Perú son actualmente China, Japón, Taiwán y Alemania. Para los productos peruanos de CHD, los destinos son más variados, e incluyen los Estados Unidos, Francia, España, Japón y Alemania.

Adicionalmente, las actividades pesqueras constituyen un aporte muy importante en la generación de empleo para el país, dado que en las etapas de extracción, transformación y comercialización durante el período 1990-1999 absorbieron en promedio 114,000 trabajadores por año. En realidad, el efecto multiplicador resulta más expansivo si se consideran las actividades colaterales o indirectas de la actividad pesquera que abarcan el mantenimiento y reparación de las embarcaciones y de los equipos de navegación, el transporte y la comercialización, entre otras.

1.5. Conformación de la flota

Las características oceanográficas del mar peruano permiten la existencia de recursos marinos muy cerca de la costa. Entre el 40% y el 70% de la biomasa total se encuentra dentro de las 30 millas marinas de la costa y entre el 70% y el 90% a una distancia menor a las 60 millas. Todo ello representa una importante ventaja comparativa que se traduce, en primer lugar, en faenas de pesca más breves y por lo tanto de menor costo; en segundo lugar, en un tiempo menor de transporte de la pesca capturada hacia los diferentes puertos de desembarque, por lo que el producto llega fresco; y en tercer lugar, en que las faenas de pesca puedan realizarse en casi todo el litoral.

Las embarcaciones pesqueras autorizadas para la pesca en el Perú se clasifican en dos grandes grupos, según el volumen de la capacidad de bodega (m^3). Por un lado se encuentran las embarcaciones artesanales, que son aquellas cuya capacidad de bodega es igual o menor a $32.6 m^3$ y que no tienen más de 15 metros de eslora; por otro, las embarcaciones industriales, cuya capacidad de bodega es mayor a $32.6 m^3$.

La zona adyacente a la costa comprendida entre las 0 y 5 millas marinas se reserva a la actividad pesquera artesanal y de menor escala, en la que se prohíbe el uso de artes y aparejos que modifiquen las condiciones bioecológicas del medio marino.

1.5.1. La flota industrial

Como se señaló anteriormente, entre 1992 y 1997 la capacidad de bodega nacional se incrementó.

CUADRO N° 7
DESEMBARQUE DE RECURSOS MARÍTIMOS SEGÚN ESPECIES (1991-2000)
(TMB)

Especie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total general (I + II)	6,914,440	7,564,698	9,099,171	12,118,483	8,971,417	9,487,892	7,838,062	4,310,421	8,392,418	10,626,323
I. TOT. Pescados (A+B+C+D)	6,805,248	7,414,689	8,928,141	11,879,561	8,817,492	9,441,596	7,770,974	4,233,069	8,257,113	10,507,043
A. PELÁGICOS	6,659,229	7,269,474	8,739,743	11,668,053	8,470,551	9,094,232	7,458,581	3,652,945	7,660,466	10,194,169
Anchoveta	3,080,992	4,869,966	7,009,534	9,800,223	6,558,108	7,463,147	5,927,599	1,206,322	6,740,225	9,575,717
Atún	135	582	3,573	269	914	953	908	12,747	2,784	2,548
Bonito	25,198	35,023	36,976	31,125	28,331	23,059	17,731	5,130	948	434
Caballa	17,304	17,939	29,504	44,115	44,259	49,221	206,183	401,903	527,729	73,263
Jurel	136,337	96,660	130,681	196,771	376,600	438,736	649,751	386,946	184,679	296,579
Perico	341	3,992	3,084	3,325	6,598	1,558	4,648	21,104	2,084	11,159
Samasa			63,420	39,844	189,389	59,639	24,703	706,167	11,242	3,868
Sardina	3,398,397	2,243,225	1,461,759	1,551,833	1,265,658	1,056,413	625,143	908,291	187,824	226,294
Tiburón	525	2,087	1,212	548	694	1,506	1,915	4,335	2,951	4,307
B. DEMERSALES	85,754	58,210	123,970	153,938	209,504	257,500	193,938	109,972	60,964	107,703
Ayanque	1,861	2850	9,676	5,248	8,902	7,475	5,501	10,795	8,558	5,995
Cabrilla	1,497	4,895	3,647	3,104	5,837	4,954	2,789	2,554	3,278	4,373
Coco	4,150	6,078	7,550	3,788	5,543	4,263	2,737	4,363	6,063	5,729
Lenguado	354	2,076	1,195	732	1,559	528	203	230	263	177
Merluza	72,971	30,410	88,700	135,705	181,182	234,915	177,953	82,365	37,121	83,361
Ojo,de,Uva	56	119	87	91	76	117	30	45		
Peje,Blanco	79	433	736	181	439	892	382	105		
Raya	2,081	2,771	3,632	1,658	1,841	1,126	1,177	1,477	2,789	4,026
Tollo	2,705	8,578	8,747	3,431	4,125	3,230	3,166	8,038	2,892	4,042
C. COSTEROS	15,564	49,242	31,742	38,073	37,178	38,276	31,470	77,466	65,280	66,533
Cabinza	253	1985	987	505	1,342	1,955	1,892	2,79	2,791	3,251
Cojinova	3,212	11,211	2,795	8,892	7,698	3,704	388	505	1,589	1,473

Especie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Corvina	215	217	1,369	602	704	733	606	1,068	1,268	1,056
Chila	188	195	416	185	890	194	379	266	318	183
Liza	5,868	23,333	14,711	16,964	16,601	13,916	13,264	29,075	20,843	26,314
Loma	1,364	4,109	4,098	4,275	4,353	7,920	2,211	5,027	5,695	3,692
Machete	3,013	6,018	5,860	4,348	3,140	5,769	7,135	39,311	25,848	19,014
Pejerrey	1,348	2,033	1,395	2,207	2,357	3,802	5,184	45	6,692	11,215
Pintadilla	103	141	111	95	93	283	411	90	236	335
D. Otros peces	44,701	37,763	32,686	19,497	100,259	51,588	86,985	392,686	470,403	138,638
II. OTROS GRUPOS	109,192	150,009	171,030	238,922	153,925	46,296	67,088	77,352	135,305	119,280
QUELÓNIDOS	9	30	28	6	4		1	2	1	1
CRUSTÁCEOS	10,487	10,510	10,311	11,045	13,598	10,902	15,975	23,773	21,507	4,703
Cangrejo	333	1,265	1,027	1,383	2,553	1,605	303	752	11,397	1,794
Langosta	3	4	14	52	168	52	12	669	496	278
Langostino	10,151	9,237	9,270	9,610	10,877	9,245	15,648	22,329	7,255	1,852
Otros		4					12	23	2,359	779
MOLUSCOS	98,543	138,648	160,435	227,653	139,753	34,609	50,531	51,837	110,820	111,638
Abalón	6,018	5,632	2,919	2,557	1,361	2,728	4,366	830	2,289	1,405
Caracol	2,219	3,651	2,871	2,504	3,686	2,215	7,098	3,110	4,525	2,768
Choro	3,869	7,791	5,976	7,203	11,204	6,023	9,669	15,106	14,612	13,370
Conchas, Abanico	1,755	5,645	3,032	1,333	3,544	2,487	4,009	24,546	30,141	11,810
Macha	303	1,483	1,513	1,070	1,200	1,060	1,061	578	0	10
Almeja	919	1,862	668	643	569	411	236	152	338	956
Calamar	780	2,621	1,316	1,215	7,766	10,250	3,806	287	1,353	24,548
Pota	81,655	106,547	140,355	209,970	109,155	8,138	16,061	547	54,652	53,795
Pulpo	270	350	1,245	602	800	760	1,856	5,153	1,593	819
Otros	755	3,066	540	556	468	537	2,369	1,528	1,317	2,157
Equimodermos	19	63	13	15	131	461	424	90	1,204	1,626
Celáceos, Menores	7	165	243	33	24	17	2	0	0	0
Vegetales	127	593		170	415	307	155	1,650	1,773	1,312

Fuente: Ministerio de Pesquería

CUADRO N° 8
DESEMBARQUE DE RECURSOS MARINOS SEGÚN UTILIZACIÓN Y ESPECIES (2000)
(TMB)

	Total	CHI	Total CHD	Fresco	Enlatado	Congelado	Curado
Total General (I+II)	10,626,323	9,912,454	713,869	317,194	222,985	140,557	33,133
I. Total Pescados (A+B+C+D)	10,507,043	9,912,454	594,589	246,768	221,800	93,490	32,531
A. Pelágicos	10,236,869	9,862,518	374,351	112,901	218,527	25,390	17,533
Anchoveta	9,575,717	9,555,607	20,110	15,481	1,681	64	2,884
Atún	2,548	0	2,548	173	2,050	303	22
Barrilete	711	0	711	109	557	4	41
Bonito	434	0	434	420	14	0	0
Caballa	73,263	37,319	35,944	4,521	19,159	1,401	10,863
Jurel	296,579	153,425	143,154	69,291	66,282	3,858	3,723
Perico	11,159	0	11,159	7,420	18	3,721	0
Pez volador	41,059	30,125	10,934	1,386	0	9,548	0
Sardina	226,294	82,241	144,053	8,936	128,766	6,351	0
Samasa	3,868	3,801	67	67	0	0	0
Sierra	930	0	930	930	0	0	0
Tiburón	4,307	0	4,307	4,167	0	140	0
B. Demersales	108,228	26	108,202	34,195	0	64,402	9,605
Ayanque	5,995	0	5,995	5,348	0	41	606
Cabrilla	4,373	0	4,373	3,759	0	104	510
Coco	5,729	0	5,729	5,648	0	81	0
Lenguado	177	0	177	177	0	0	0
Merluza	83,361	26	83,335	115,250	0	64,160	3,925
Ojo de uva	204	0	204	204	0	0	0
Peje blanco	117	0	117	116	0	1	0
Pez martillo	204	0	204	204	0	0	0
Raya	4,026	0	4,026	830	0	1	3,195
Tollo	4,042	0	4,042	2,659	0	14	1,369
C. Costeros	65,294	9,588	55,706	50,020	3,273	279	2,134
Cabinza	3,251	0	3,251	3,231	0	20	0

	Total	CHI	Total CHD	Fresco	Enlatado	Congelado	Curado
Cojinova	1,473	0	1,473	1,473	0	0	0
Liza	26,314	0	26,314	24,121	0	59	2,134
Loma	3,692	28	3,664	3,664	0	0	0
Machete	19,014	9,560	9,454	6,218	3,233	3	0
Pejerrey	11,215	0	11,215	10,978	40	197	0
Pintadilla	335	0	335	335	0	0	0
D. Otros Peces	96,652	40,322	56,330	49,652		3,419	3,259
II. Otros grupos (A+B+C+D+E)	119,280	0	119,280	70,426	1,185	47,067	602
A. Quelónidos	1	0	1	1	0	0	0
B. Crustáceos	4,703	0	4,703	2,255	16	2,432	0
Cangrejo	1,794	0	1,794	1,113	0	681	0
Langosta	278	0	278	41	0	237	0
Langostino	1,852	0	1,852	412	0	1,440	0
Otros	779	0	779	689	16	74	0
C. Moluscos	111,638	0	111,638	67,106	1,168	43,364	0
Caracol	2,768	0	2,768	2,516	10	242	0
Choro	13,370	0	13,370	13,289	68	13	0
Conchas, Abanico	11,810	0	11,810	6,303	0	5,507	0
Macha	10	0	10	1	0	9	0
Almeja	956	0	956	289	25	642	0
Calamar	24,548	0	24,548	9,804	13	14,731	0
Pota	53,795	0	53,795	32,970	82	20,743	0
Otros	4,381	0	4,381	1,934	970	1,477	0
D. Equinodermos	1,626	0	1,626	365	1	1,260	0
E. Vegetales	1,312	0	1,312	699	0	11	602

Fuente: Ministerio de Pesquería

Según el último listado del Ministerio de Pesquería (agosto del 2001), la flota pesquera nacional cuenta con 744 embarcaciones con una capacidad de bodega de 186.9 mil m³.¹¹ La flota nacional está concentrada en el sistema de cerco, destinado principalmente a la pesca de anchoveta y sardina que cuenta con 646 embarcaciones y el 92.4% de la capacidad total de bodega nacional.

Además, también existe una flota de arrastre considerable, que cuenta con 76 embarcaciones y 10.4 mil m³ de bodega, dedicada especialmente a la captura de merluza para productos congelados en la zona norte del país.

Si se toma como referencia el destino de las capturas, la flota pesquera se concentra principalmente en la extracción de recursos destinados al CHI, una actividad para la cual se utiliza básicamente embarcaciones de cerco sin refrigerar.

La flota para CHD está constituida por las embarcaciones de arrastre y las otras modalidades, así como por algunas de cerco con sistema de frío. La flota de

CUADRO N° 9
COMPOSICIÓN DE LA FLOTA INDUSTRIAL NACIONAL PESQUERA
(AGOSTO, 2001) ^{1/}

	Cap. bodega		Número	Cap. bodega promedio
	m ³	%		
Cerco	172,804	92.4	646	267
Arrastre	8,835	4.7	72	123
Arrastre-Factoría	1,565	0.8	4	391
Otros	3,716	2.0	22	169
Total	186,919	100.0	744	251

^{1/}R.M. N° 339-2001-PE.

Fuente: Ministerio de Pesquería

¹¹ Resolución Ministerial N° 339-2001-PE, mediante la cual se aprueba los listados actualizados de embarcaciones de mayor escala autorizadas a realizar actividades de extracción, con permiso de pesca cancelado y secuestrado, publicada el 11 de octubre del 2001.

CUADRO N° 10
COMPOSICIÓN DE LA FLOTA INDUSTRIAL NACIONAL POR DESTINO
(AGOSTO, 2001) ^{1/}

	Cap. bodega		Número	Cap. bodega promedio
	m ³	%		
CHI	143,735	76.9	562	241
CHI/CHD	26,180	14.0	63	442
CHD	17,005	9.1	119	165
Total	186,919	100.0	744	251

^{1/}R.M. N° 339-2001-PE.

Fuente: Ministerio de Pesquería

CHI/CHD está compuesta exclusivamente por las embarcaciones refrigeradas dedicadas a la pesca de anchoveta, sardina, jurel y caballa.

Actualmente, el problema que enfrenta la pesquería se centra en el sobredimensionamiento de la flota nacional dedicada a la extracción de recursos pelágicos -especialmente anchoveta y sardina- que se usan para fabricar harina y aceite de pescado. El crecimiento que experimentó el sector pesquero durante la década del noventa estuvo asociado a una mayor inversión en estructura productiva (embarcaciones y plantas), alentada por el sistema de regulación vigente,¹² que ha llevado a una situación de sobrecapacidad de la flota. Este exceso genera sobrecostos que afectan negativamente la eficiencia operativa de las embarcaciones.¹³

1.5.1.1. La flota industrial de cerco

La flota industrial de cerco está compuesta por 646 embarcaciones con una capacidad de bodega de 172.8 mil m³.

¹² Al estar regulada la captura total, con vedas y cuotas globales, las empresas intentaron maximizar su participación de mercado mediante mayores inversiones en flota y plantas.

¹³ Según el informe final de la comisión especial encargada de evaluar la situación financiera del sector pesquero, “la fuente de estos sobrecostos se encuentra en el actual sistema de cuota global y vedas biológicas que genera incentivos para que en nuestro mar se produzca una `carrera por la pesca`” .

Sin embargo, existe una clara diferenciación entre las embarcaciones cerqueras refrigeradas, con una capacidad promedio de 417 m³, y las embarcaciones cerqueras sin refrigerar, con una capacidad promedio de 241 m³.

Observando la composición de la flota nacional de cerco según su destino, la mayoría se dedica al CHI. Del total, 562 embarcaciones, que representan el 83.2% de la capacidad de bodega, se destinan al CHI únicamente. Y es justamente este grupo el más afectado por la «carrera del recurso» y la sobrecapacidad de la flota, que impiden obtener beneficios económicos aceptables.

CUADRO N° 11
ESFUERZO DE PESCA ESTIMADO DE ANCHOVETA Y SARDINA
(AGOSTO, 2001)

	130 días de pesca	200 días de pesca
Capacidad de bodega (miles de TM)	150.0	150.0
Eficiencia de bodega (%)	60	60
Días de pesca	130	200
Capacidad de extracción (millones de TM)	11.7	18.0
Captura promedio (millones de TM)	7.5	7.5
Exceso de capacidad (millones de TM)	4.2	10.5

Fuente: Ministerio de Pesquería

CUADRO N° 12
COMPOSICIÓN DE LA FLOTA NACIONAL DE CERCO
(AGOSTO, 2001)

	Cap. bodega		Número	Cap. bodega promedio
	m³	%		
Sin refrigerar	129,846	75.1	529	241
Caja/hielo	1,711	1.0	18	95
RSW	39,764	23.0	90	442
CSW	1,482	0.9	9	165
Total	172,804	100.0	646	267

Fuente: Ministerio de Pesquería

CUADRO N° 13
COMPOSICIÓN DE LA FLOTA NACIONAL DE CERCO SEGÚN DESTINO Y
PERMISO DE PESCA (AGOSTO, 2001)

	Total		CHI		CHI/CHD		CHD	
	Cap. bodega (m ³)	Número	Cap. bodega (m ³)	Número	Cap. bodega (m ³)	Número	Cap. bodega (m ³)	Número
Sin refrigerar								
Anch	360	1	360	1	-	-	-	-
Anch/Sard	129,486	528	129,486	528	-	-	-	-
Total sin refrigerar	129,846	529	129,846	529	-	-	-	-
Caja/hielo								
Anch/Sard	112	2	112	2	-	-	-	-
Anch/Sard/Jur/Cab	114	2	-	-	114	2	-	-
Jur/Cab	880	7	-	-	-	-	880	7
Sard	164	2	-	-	-	-	164	2
Sard/Jur/Cab	441	5	-	-	-	-	441	5
Total caja/hielo	1,711	18	112	2	114	2	1,485	14
RSW								
Anch/Sard	16,289	39	11,058	27	5,231	12	-	-
Anch/Sard/Jur	868	1	868	1	-	-	-	-
Anch/Sard/Jur/Cab	16,440	35	-	-	16,440	35	-	-
Sard/Jur/Cab	1,180	3	-	-	587	1	593	2
Jur/Cab	4,988	12	1,730	2	3,196	9	62	1
Total RSW	39,764	90	13,656	30	25,453	57	655	3
CSW								
Anch/Sard	224	2	121	1	103	1	-	-
Anch/Sard/Jur/Cab	299	1	-	-	299	1	-	-
Jur/Cab	589	4	-	-	123	1	466	3
Sard	370	2	-	-	-	-	370	2
Total CSW	1,482	9	121	1	525	3	836	5
Total Cerco	172,804	646	143,735	562	26,093	62	2,976	22

Fuente: Ministerio de Pesquería

La flota de cerco sin refrigerar está constituida en su mayoría por armadores particulares. Los armadores no tienen ningún vínculo formal con las plantas de transformación. Se calcula que alrededor de 80,000 m³ -entre el 40% y el 45% de la capacidad de la flota nacional- está compuesta por estos armadores parti-

culares, que se dedican exclusivamente a la captura de anchoveta y sardina para la producción de harina y aceite de pescado.

Gran parte de esta flota es antigua (tiene entre 20 y 30 años de construida) y en su mayoría no cuenta con equipos electroacústicos de detección de cardúmenes adecuados, ni con los equipos de navegación que permiten pescar fuera de las 50 millas.

Por el contrario, la mayoría de la flota refrigerada de RSW está en manos de las grandes empresas pesqueras integradas, que comercializan directamente lo que pescan, ya sea para fresco, conserva o harina steam de alto precio.

Al destinarse la materia prima a productos de mayor valor y precio que la harina FAQ, como conservas, congelado, harinas steam e incluso fresco, los precios de mercado de esa materia prima son más altos porque la mayor parte de lo que pescan lo transfieren al producto final; siendo la rentabilidad de esta operación mayor.

Según la propiedad de las embarcaciones, la flota industrial de cerco se puede dividir en dos:

1. La flota de las propias empresas harineras -como Sipesa, Austral y Hayduk- que trabaja básicamente con sus plantas, asegurándoles un abastecimiento oportuno y constante de materia prima.
2. Los armadores individuales, mayormente con flotas pequeñas cuya capacidad de bodega es de alrededor de 200 m³ y sin sistemas de refrigeración. Dichos armadores trabajan con las plantas que ofrecen las mejores condiciones en el pesaje de la materia prima y en el precio. Generalmente, cuentan con un capital de trabajo limitado y algunos se financian mediante adelantos que les otorgan las plantas harineras.

La flota industrial pesquera está conformada por más de 280 empresas, sin que ninguna concentre un gran número de embarcaciones. El Grupo Sindicato Pesquero del Perú S.A. (Sipesa), que tiene la flota más grande a nivel nacional, representa solo el 9.7% de la flota de cerco. En segundo y tercer lugar se ubican Austral Group S.A. y Pesquera Hayduk S.A., con una participación del 9.1% y 4.4%, respectivamente.

CUADRO N° 14
CONCENTRACIÓN DE FLOTA DE CERCO Y CAPACIDAD DE BODEGA
(AGOSTO, 2001)

Empresa	Número de embarcaciones	Cap. bodega	
		m ³	%
Grupo Sindicato Pesquero del Perú S.A.	54	16,814	9.7
Austral Group S.A.	38	15,647	9.1
Pesquera Hayduk S.A. ^{1/}	20	7,661	4.4
Corporación del Mar S.A.	14	5,237	3.0
Pesquera Diamante S.A.	13	3,979	2.3
Corporación Pesquera Ribar S.A.	11	3,454	2.0
Pesquera Industrial El Ángel S.A.	8	3,379	2.0
Otros armadores	474	112,249	65.0
Total	646	172,804	100.0

Fuente: Ministerio de Pesquería

^{1/} Se incluye a las empresas Velebit y Santa Rosa

En resumen, la situación de la flota de cerco (en especial de la no refrigerada) no es la mejor. Bajo el esquema de una limitada captura permisible, con un número excesivo de embarcaciones (que además son poco eficientes), una crisis en el ámbito de las empresas que tienen plantas con baja utilización y altos niveles de endeudamiento, se entiende la delicada situación por la que atraviesa la industria peruana de harina y aceite de pescado.

1.5.1.2. La flota «vikinga»

Adicionalmente a la flota nacional, opera una flota industrial de madera al amparo de la Ley 26920.¹⁴ Esta flota, llamada «vikinga», está sujeta en teoría a las mismas leyes y reglas que la flota industrial, es decir, vedas, pesca fuera de las

¹⁴ Ley que exceptúa del requisito de incremento de flota al que se refiere el artículo 24 de la Ley General de Pesca a aquellos armadores que cuenten con embarcaciones de madera de hasta 110 m³, publicada el 31 de enero de 1998.

5 millas y sistema satelital, entre otras disposiciones; en la práctica, sin embargo, evade las disposiciones y el sistema formal.

Según el MIPE, la flota vikinga está compuesta por 297 embarcaciones, con una capacidad de bodega que fluctúa entre 32 m³ y 110 m³. La capacidad total de bodega de esta flota es de 14,988 m³. Sin embargo, se calcula que existe un número considerable de embarcaciones adicionales que operan de manera ilegal.

Al igual que la flota industrial, la flota vikinga se dedica principalmente a la extracción de recursos pelágicos -anchoveta, jurel, caballa y sardina- que destinan a la producción de harina. Según el listado, salvo una embarcación arrastrera, el resto utiliza el cerco como sistema de pesca.

La zona de operación de los vikingos se centra en el norte del país. Las mayores capturas de la flota vikinga se realizan entre los puertos de Parachique y de Chimbote.

Según información de IMARPE, esta flota ha venido aumentando sus capturas y su participación en el total nacional, debido al crecimiento en el número de embarcaciones.

CUADRO N° 15
CAPACIDAD DE BODEGA DE LA FLOTA VIKINGA (1998) ^{1/}

	Total		Sin refrigerar		Preservación (Caja&hielo)	
	# Embar.	Cap. bodega (m ³)	# Embar.	Cap. bodega (m ³)	# Embar.	Cap. bodega (m ³)
CHD	13	716	1	95	12	621
CHI	35	2,092	15	1,094	20	998
CHI/CHD	249	12,179	10	508	239	11,672
Total	297	14,988	26	1,697	271	13,291

Fuente: Ministerio de Pesquería

^{1/} Ley 26920

1.5.2. La pesca artesanal

Según una encuesta del IMARPE, en 1997 la pesca artesanal estaba conformada por 28,000 pescadores y 6.3 mil embarcaciones distribuidos a lo largo de

todo el litoral peruano. De acuerdo a la Dirección General de Capitanía y Guardacostas (DICAPI), la capacidad de la flota artesanal se estima en alrededor de 21, 650 m³, con una capacidad promedio de 3.4 m³ por embarcación.

Según el IMARPE, la principal característica de la pesca artesanal reside en la fuerte concentración de la captura en pocas especies. Con respecto a los peces, 18 de las 177 especies representan el 80% del desembarque; en lo que concierne a los invertebrados, 4 de 37 especies concentraron el 89% de las capturas.

Los meses de mayor frecuencia de capturas de peces son los del verano (enero, febrero y marzo) para la mayoría de las especies. En cambio, en los invertebrados, los meses de mayor captura varían según cada especie.

Por su dispersión geográfica y limitada escala, la pesca artesanal es altamente informal, sin mayor uso de tecnologías adecuadas para las operaciones, falta de *know how* y serias deficiencias en la cadena de comercialización.

Siendo la información y el seguimiento que proporcionan los registros oficiales limitados e inexactos, se calcula que la pesca artesanal es fuente de trabajo para

CUADRO N° 16
FLOTA ARTESANAL (1997)

	Unidades	Cap. bodega (m³)	Cap. promedio (m³)
Tumbes	564	3,125	5.5
Piura	1,476	7,882	5.3
Lambayeque	278	2,964	10.7
La Libertad	138	964	7.0
Ancash	614	1,382	2.3
Lima – Callao	1,788	2,468	1.4
Ica	868	1,835	2.1
Arequipa	264	461	1.7
Moquegua	298	569	1.9
Total	6,288	21,650	3.4

Fuente: Dirección General de Capitanías y Guardacostas

más de 60,000 personas, según estimaciones del Ministerio de Pesquería efectuadas en 1998. Además, se estima que la pesca artesanal aporta entre el 1.8% y 3.9% de la captura total de recursos hidrobiológicos y cerca del 50% de la captura destinada a CHD en el país.

1.6. Plantas de procesamiento

La producción nacional se origina en las capturas de la pesca industrial y artesanal en el océano Pacífico, de los cuerpos de agua dulce en zonas continentales (ríos, lagos, lagunas, ciénagas y embalses) y en la acuicultura (marina y continental).

La industria harinera cuenta con 114 establecimientos industriales que suman una capacidad instalada total de 8,645 TM/hora. La mayoría de estos establecimientos se ubica en los departamentos de Ancash y Lima y cuenta con una gran infraestructura para la producción de harinas FAQ.

Sin embargo, la mayor capacidad de producción de harinas steam se ubica en los departamentos de Lima e Ica, siendo este último el único departamento donde la capacidad de las harinas steam es mayor que la de las harinas FAQ.

CUADRO N° 17
PLANTAS DE PROCESAMIENTO PESQUERO
(JUNIO, 2001)

Planta	Capacidad de transformación ^{1/}	Unidades	N° plantas	Capacidad promedio
Harina de pescado FAQ	6,190	TM/hr	84	74
Harina de pescado steam	2,486	TM/hr	35	71
Harina de pescado residual	154	TM/hr	23	7
Enlatado	192,071	Cajas/Turno	100	1,921
Congelado	3,046	TM/Día	86	35
Curado	1,535	TM/Mes	22	70

^{1/} Teórica, depende de la licencia de funcionamiento.

Fuente: Ministerio de Pesquería

La inversión realizada durante la década del noventa en flota y plantas incrementó la eficiencia de extracción y transformación de la industria harinera, alcanzando ratios de transformación de 4.5 TM de pescado / TM de harina en el año 1997.¹⁵

Además, la participación de las harinas steam -que gozan de un mayor precio y menor competencia- fue aumentando, llegando a representar cerca del 30% de la producción total de harinas en 1997.

Lamentablemente, la inversión en capacidad de procesamiento adicional ha sido excesiva, al igual que en el caso de la flota. La capacidad de procesamiento de harina aumentó con mayor rapidez que la producción de las plantas durante la última década.

Actualmente, existen 100 plantas de enlatado pesquero -conservas- con una capacidad de transformación de 192,071 cajas por turno de 8 horas. Ancash es el departamento que concentra el 58.1% de la capacidad total, seguido por Piura con un 25.9%.

En cuanto a la capacidad de producción, desde los años sesenta la industria conservera se encuentra sobredimensionada con relación a la demanda interna y al mercado de exportación, situación que se mantiene en la actualidad.

CUADRO N° 18
OCUPACIÓN DE LAS PLANTAS DE PROCESAMIENTO (2001)

	Harina	Enlatado	Congelado
Capacidad instalada (TM/día)	173,520	4,110	3,046
Días productivos	160	210	210
Rendimiento (%)	22.2	43.1	39.7
Capacidad de transformación anual (miles de TM)	6,170	372	254
Producción 2001 (miles de TM)	1,638	79	69
Ocupación de las plantas (%)	26.5	21.3	27.2

Fuente: Ministerio de Pesquería
Elaboración propia

¹⁵ En 1990 se requerían 5.1 toneladas de pescado para producir una tonelada de harina.

Aunque existen diversos cálculos sobre la capacidad en este campo, la industria conservera cuenta con instalaciones que le puede permitir procesar más de 30 millones de cajas al año, cifra ampliamente superior a sus capacidades de colocación y venta de productos. Dada la producción del 2001 de cerca 7.3 millones de cajas (79,000 TM), la industria conservera ha utilizado durante ese año aproximadamente el 24% de su capacidad instalada.

En general, el exceso de capacidad instalada en los activos productivos ha reducido los márgenes operativos de las empresas, dado el aumento en los correspondientes cargos por depreciación y los gastos en efectivo por mantenimiento y mano de obra, todo esto relacionado con la escasez de algunas especies como la merluza y la sardina, la reducción de las temporadas de pesca y la prolongación de las paralizaciones de la flota y las plantas.

En resumen, al sector peruano se le puede considerar fundamentalmente harinero, con la anchoveta como el recurso por excelencia. Su estrategia se orienta a la producción de harina de pescado, mientras que los productos de CHD ocupan un segundo plano. Si bien el sector pesquero es el segundo rubro generador de divisas en el país y una fuente importante de empleo en la costa, se le critica por su bajo valor agregado, su alta concentración en la harina y aceite de pescado, y su mínima incidencia en los mercados mundiales de los productos de CHD¹⁶. Todo esto, a pesar de contar con condiciones naturales favorables y únicas, y un mar generoso en recursos pesqueros.

¹⁶ Para un mayor detalle, ver la carpeta del Ministerio de Pesquería “Agenda pendiente: un mar de oportunidades”, en especial los documentos “Flota y planta industrial” y “Mercado Mundial”.

II

LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS

2.1. Naturaleza de los recursos pesqueros

Actualmente, existe una inquietud generalizada a nivel mundial ante el declive de ciertas pesquerías y la reducción del stock de peces, debido a la sobreexplotación realizada por el hombre. La “carrera” por la captura de los recursos y el sobredimensionamiento son mencionados como los principales culpables de este hecho.¹

Por consiguiente, para entender mejor el problema de las pesquerías y la sobreexplotación generada, a continuación se explica brevemente la naturaleza económica de los recursos pesqueros.

En primer lugar, se distinguen dos categorías básicas de bienes:² los bienes privados y los públicos. Aunque la mayoría de los bienes comparten características, la distinción es relevante para entender ambos conceptos.

Un bien privado puro es aquel cuyos beneficios son aprovechados exclusivamente por un individuo. En cambio, en el bien público puro los beneficios pueden ser percibidos por todo el grupo relevante, del que nadie puede ser excluido.

¹ Sin embargo, debe tenerse en cuenta que éste no es un problema ni una preocupación nuevos.

² La palabra bienes se utiliza en forma general como sinónimo de productos, recursos o servicios.

Entonces, los bienes públicos tienen dos características importantes: la no rivalidad y la no exclusión. La rivalidad subraya la idea de que el consumo de una persona solo puede realizarse a costa del de otra persona. La exclusión se refiere al hecho de que solo una persona tiene acceso al consumo del bien y puede hacer con él lo que quiera.

A partir de estas definiciones, los bienes se pueden agrupar dentro de las combinaciones posibles de las características arriba mencionadas. La mayoría de los bienes se sitúa entre un bien público puro y un bien privado.

Los recursos naturales, a diferencia de los bienes públicos, a pesar de ser no excluyentes, sí provocan o pueden llegar a provocar rivalidad en su consumo. Éste es el ejemplo de los recursos pesqueros. El acceso a la pesca es libre para cualquier individuo que cuente con las herramientas adecuadas, por lo que no es excluyente. Sin embargo, existe rivalidad entre los pescadores. Cuando un pescador captura un grupo de peces, se hace más difícil para el resto encontrar más peces. A su vez, si un pescador se reprime de pescar, seguramente otro lo hará, obteniendo los beneficios para sí mismo.

La explotación de los recursos pesqueros tiene las mismas características que el aprovechamiento de cualquier recurso natural renovable.³ Por un lado, se genera un flujo de beneficios a lo largo del tiempo; por el otro, esta explotación disminuye el stock del recurso afectando el flujo futuro de beneficios para el pescador.

Esto representa un reto para el pescador, pues debe decidir cómo explotar eficientemente el recurso de manera que se obtenga el máximo flujo de beneficios en el tiempo, sin agotar el recurso y garantizando su sostenibilidad.

³ Los recursos naturales se dividen en renovables y no renovables, en función a las tasas de regeneración que exhiben. Dentro de la clasificación de recursos naturales, los recursos pesqueros son considerados como renovables debido a que presentan tasas de regeneración biológica significativas y relevantes para el planeamiento de los seres humanos. Bajo un esquema de explotación racional, estos recursos se pueden usar repetidamente sin reducir la reserva disponible para uso futuro.

2.2. Los derechos de propiedad ⁴

Los beneficios y los costos derivados del uso o de la conservación de los recursos naturales son asumidos directa o indirectamente por diferentes agentes económicos, dependiendo de la estructura de derechos de propiedad que exista en una sociedad.

La estructura de derechos de propiedad define el esquema de incentivos que prevalece en la toma de decisiones de los agentes y, de este modo, determina la posibilidad de alcanzar un nivel de explotación óptimo social sin necesidad de la intervención del Estado.

Para explicar los diferentes efectos entre una estructura de propiedad común y una de propiedad privada es necesario definir el concepto económico de externalidad.⁵ En toda actividad humana hay ciertos costos y beneficios que son asumidos directamente por el agente del comportamiento específico. Pero, no todo costo o beneficio es asumido directamente por el agente. Por ejemplo, en el caso de una fábrica, los humos de la producción contaminan el ambiente y generan daños directos a los vecinos. También puede darse el caso de una construcción realizada por un agente, como un camino o un canal de regadío, que beneficia a sus vecinos sin que éstos hayan realizado la inversión. Estos costos y beneficios no asumidos por el agente, o que no le son compensados, son las externalidades.

En ocasiones es conveniente eliminar las externalidades porque conducen a resultados ineficientes. Las externalidades generan una diferencia entre el costo social y el costo privado. En estos casos lo mejor es que el agente internalice las externalidades. Esta internalización lleva a los individuos a tener en consideración los efectos que generan sus actos, lo que va a derivar en un resultado finalmente eficiente si los individuos se comportan racionalmente. Uno de los efectos de la propiedad común es, precisamente, el de no permitir internalizar ciertas externalidades. Esto puede ser visto desde dos perspectivas:

⁴ Adaptado del trabajo para el Seminario de Investigación de la Universidad del Pacífico de Bellido, Jaime y Gonzalo Caillaux, *La nueva ley forestal y la industria de la madera*, Lima, Perú, 2000.

⁵ Bullard, Alfredo, "Un mundo sin propiedad", 2000.

- La primera ha sido graficada por Garret Hardin en un trabajo titulado *La tragedia de lo común*. Un sistema de propiedad común lleva a que los individuos usen como un bien infinito (por ejemplo, los pastos, o en este caso los recursos pesqueros) un bien que es finito (aunque renovable), es decir, escaso.
- La segunda perspectiva es la descrita por Richard Posner. Posner plantea que en un mundo en el cual se han abolido los derechos de propiedad, se eliminan los incentivos para realizar una actividad pues sus beneficios se trasladan a terceros y no son aprovechados exclusivamente por el agente. En el caso de los recursos pesqueros, por ejemplo, aun en el supuesto de que un pescador sea consciente de que debe evitar la captura excesiva y así evitar la sobreexplotación, no lo hará porque sabe que lo que él deje de aprovechar será aprovechado por los demás pescadores por lo que igual se dará la sobreexplotación.

Son varias las conclusiones que se pueden extraer de la revisión de estas dos perspectivas. La propiedad se presenta como una necesidad en aquellos bienes considerados escasos. Como señala Demsetz, la principal función de la propiedad es la internalización de los efectos (beneficios y daños) del uso de bienes. Así, la aparición de nuevos derechos de propiedad puede ser asumida como la aparición de nuevos efectos beneficiosos o dañinos. Los derechos de propiedad aparecen entonces, cuando la internalización de externalidades produce beneficios superiores al costo mínimo de internalización, es decir, el costo de poner en vigencia los derechos de propiedad. La internalización es necesaria porque crea los incentivos para la utilización de los recursos.

El costo de internalizar es en realidad el costo que impone el desarrollo de un sistema que permita excluir a los demás. En aquellos casos en que el costo de excluir sea superior al beneficio derivado de la propia exclusión, no habrá propiedad pues ésta se tornaría irracional.

A través de los siglos algunos bienes han ido pasando de ser propiedad pública o propiedad común a ser de propiedad privada porque el desarrollo de la tecnología ha hecho posible la vigilancia de los derechos privados, específicamente del elemento esencial de exclusividad.⁶

⁶ North y Le Roy Miller, “Los aspectos económicos de la no propiedad: la pesquería de salmón de la bahía de Bristol”, 2000.

2.2.1. La propiedad privada

Bajo un esquema de propiedad privada, las personas naturales o jurídicas que poseen los bienes asumen los costos económicos directos (relacionados tanto con los costos de producción como con la disminución del stock del bien), pero también reciben los beneficios económicos del uso de los recursos.

Se puede esperar que los agentes privados sean racionales y escojan un nivel de explotación óptimo desde el punto de vista privado basándose en modelos adecuados de explotación sostenible, que sean consistentes con la conservación de los recursos, aunque como se verá más adelante esto último no es necesariamente cierto en todos los casos.

El derecho definitivo sobre los recursos orienta la toma de decisiones de los propietarios hacia la maximización de los beneficios en el largo plazo. De esta forma, crea incentivos en los propietarios de los recursos para consentir la reposición natural de los recursos que se extraen, debido a que existe cierta seguridad de que éstos podrán ser aprovechados en el futuro por los mismos propietarios.

Sin embargo, aunque la propiedad privada permite una explotación sostenible de los recursos, la racionalidad de los propietarios no asegura que el nivel de explotación óptimo privado sea consistente con el óptimo social.

La falta de consistencia entre el nivel óptimo privado y el óptimo social ocurre debido a que existen externalidades en la explotación de los recursos pesqueros (por parte de los propietarios) que perjudican a agentes externos y que no son tomadas en cuenta por los propietarios en la determinación de su nivel de explotación.⁷

En general, es posible decir que la asignación de derechos de propiedad privada sobre las pesquerías, aunque puede mejorar la situación de la pesquería, no necesariamente es consistente con una maximización del bienestar social.

⁷ Adaptado de Barrantes, Roxana y Carolina Trivelli, *Bosques y madera: análisis económico del caso peruano*, IEP, Perú, 1996, p.11.

En palabras de North y Le Roy Millar, quienes favorecen la asignación de derechos de propiedad sobre los recursos pesqueros: “No estamos diciendo que sea ‘bueno’ transformar los océanos en propiedad privada, estamos diciendo que esta actitud conduciría a un mayor rendimiento y a una menor cantidad de desastres ecológicos; aunque llevaría también muy probablemente el riesgo de verdaderos problemas en relación con la distribución de las ganancias y las pérdidas.”⁸

2.2.2. Acceso libre

Bajo un esquema de acceso libre, los agentes privados que explotan las pesquerías reciben los beneficios económicos directos del uso de los recursos pesqueros, pero asumen solo una parte de los costos económicos directos (básicamente los costos de extracción) debido a que dichos recursos no les pertenecen (a pesar de que se encuentran a disposición de todos). Se puede esperar que los agentes sean racionales y busquen maximizar sus beneficios mediante la extracción de la mayor cantidad posible de recursos pesqueros en el período presente. En este sentido, el derecho de libre acceso sobre los recursos orienta la toma de decisiones de los agentes que los explotan hacia una maximización de beneficios de corto plazo. A nivel agregado, esto puede llevar a una sobreexplotación de los recursos pesqueros de libre acceso que en el mediano plazo perjudique a todos los pescadores, considerando además que este esquema no crea incentivo alguno para la conservación por parte de los extractores.

Es posible que los agentes estén conscientes de las externalidades recíprocas que producen y de los costos que se derivan de éstas; sin embargo, no los asumen debido a que tienen suficientes razones para pensar que los recursos que ellos dejen de aprovechar serán aprovechados por otros agentes. Este problema es el resultado de una equivocada asignación de un derecho de libre acceso sobre recursos que no deben considerarse bienes públicos.

Por ejemplo, cuando la pesquería está en desarrollo, el stock del recurso es alto. Por lo tanto, las capturas son buenas y los pescadores obtienen una alta rentabilidad por su inversión y esfuerzo. Esto los alienta a expandir el nivel de sus

⁸ North y Le Roy Miller, op. cit.

obligaciones de pesca y estimula a la vez a nuevos pescadores a entrar a la pesquería. Con esto se genera una mayor inversión en la capacidad pesquera y el esfuerzo pesquero se incrementa. Esto reduce los stocks de peces y baja el nivel de captura por unidad de esfuerzo, lo que a su vez genera una reducción en los beneficios económicos. Sin embargo, la expansión de la capacidad instalada continúa mientras los pescadores mantengan esperanzas de obtener todavía tasas de retorno positivas. Pero para entonces el stock pesquero se ha reducido a niveles muy por debajo del nivel correspondiente a un máximo rendimiento sostenido, y el total de captura anual ha disminuido a pesar del incremento en el nivel de esfuerzo.

Este sistema de pesca solo llegará a un punto de equilibrio cuando la expansión del esfuerzo pesquero lleve al tamaño del stock al punto en el cual los costos totales de pesca igualan el valor de la captura. Mientras los retornos por captura superen los costos, habrá un incentivo para invertir en nuevas capacidades. En el punto de equilibrio, sin embargo, los retornos netos de la pesquería son cero y, por lo tanto, no hay ningún incentivo para invertir en una mayor capacidad.

A pesar de que el libre acceso y la competencia normalmente conducen a un incremento de la producción y a precios más bajos en la industria manufacturera, en la actividad de extracción pesquera, como se ha visto, conducen a resultados reducidos y a pérdidas de beneficios económicos.

Este simple análisis refleja el patrón observado en el modelo de libre acceso y competencia en las pesquerías. En todo el mundo este tipo de pesquerías se caracteriza por un excesivo capital y esfuerzo pesquero, stocks reducidos y poco o ningún retorno económico neto.

Según Arnason esto se debe fundamentalmente a dos razones: (i) a que los stocks de recursos pesqueros son limitados por las limitaciones de su propia capacidad reproductiva y (ii) a la falta de derechos de propiedad privada en la utilización de los stocks. Cuando muchos pescadores tienen acceso a un mismo stock, cada uno quiere capturar el máximo posible. La prudencia de un pescador no lo beneficia, solo beneficiará a los más agresivos.⁹

⁹ Arnason, Ragnar, "Options for fisheries management", 1997, p. 5.

El problema de la autorregulación para varios agentes es el control y vigilancia para garantizar el cumplimiento. Cuantos más agentes estén involucrados, mayores serán los costos. La autorregulación funciona en otro tipo de actividades donde no se compite por los recursos.

Para los recursos pesqueros, que son bienes con derechos de propiedad común, se utilizan mecanismos públicos para su administración y regulación. Los mecanismos públicos pueden clasificarse de acuerdo a distintos criterios. Generalmente se agrupan en dos grandes clases: medidas de administración biológica y medidas de administración económica.

Entre las primeras se incluyen medidas tales como la fijación de la captura total permisible, el establecimiento de vedas en épocas de reproducción, vedas zonales, reservas marinas, medidas para proteger a los juveniles, tamaño de redes, restricciones al uso de artes y aparejos, entre otras.

Las medidas económicas se subdividen en restricciones directas (restricciones al esfuerzo pesquero y al capital) y restricciones indirectas (impuestos y derechos de propiedad).

A continuación se desarrolla cada uno de los mecanismos públicos.

2.3.1. Las medidas de administración biológica

El instrumento por excelencia de la administración biológica es la fijación de la captura total permisible (CTP), es decir el límite superior o tope del nivel de captura que no afecta la sostenibilidad del recurso. La CTP se determina para cada pesquería a partir de información científica, y puede ser modificada temporal o espacialmente dependiendo del volumen de la biomasa y de las variaciones de los parámetros de crecimiento de las especies.

Según James Story,¹¹ las medidas biológicas pueden ser maleables, según las necesidades políticas o sociales del gobierno de turno. Por ejemplo, en momen-

¹¹ Story, James, "Towards a sustainable fishery management regime in Peru", 1997, pp. 441-442.

tos de dificultad económica pueden relajarse los controles en perjuicio de la sostenibilidad del recurso. En el Perú, aquellos que toman las decisiones biológicas y económicas trabajan en forma independiente, pero la decisión final respecto a la CTP la toman las dependencias económicas del Ministerio de Pesquería (MIPE), ahora Ministerio de la Producción. A pesar de que el IMARPE cuenta con los biólogos y conduce todos los cruceros de investigación y de medición de la extracción, solo recomienda la CTP para el año. No es raro que los funcionarios del MIPE no respeten la cuota recomendada. Razones de índole política, económica y social han forzado la decisión del MIPE para modificar la recomendación dada por el IMARPE.

La captura total permisible en el Perú se estima a partir de la información proporcionada por dos tipos de muestreo:

- a. Muestreo de población en el mar a través de los cruceros de investigación.
- b. Muestreo de capturas en los lugares de desembarque -plan de seguimiento de pesquerías a lo largo del litoral.

Adicionalmente, la autoridad pesquera puede aplicar otras medidas de administración biológica, como son las vedas, las temporadas de pesca, las zonas de pesca y el control de las tallas mínimas, que refuerzan la protección de los recursos.

Según Arnason,¹² este tipo de administración pesquera, a pesar de resultar efectiva para asegurar la sostenibilidad del recurso, no considera el factor económico de la actividad pesquera. Por lo tanto, si la actividad pesquera continúa siendo rentable, la mayor competencia por un recurso con menor disponibilidad obligará a cada agente a invertir permanentemente en una mayor capacidad de pesca con el fin de ganar la “carrera”.

En consecuencia, la explotación de un recurso pesquero bajo medidas biológicas resulta socialmente ineficiente, dado que cualquier beneficio económico de la conservación del recurso termina desapareciendo como resultado de la sobrecapitalización en el sector y los altos costos de monitoreo. Por ello, Arnason

¹² Arnason, Ragnar, “Theoretical and practical fishery management”, en *Managing Fishery Resources*, documento de discusión N° 217, Banco Mundial. 1992.

recomienda combinar las medidas biológicas con las económicas, cuando exista una alta probabilidad de extinción de una especie o como base para la evaluación de la eficacia de otros instrumentos de control.

2.3.2. Medidas de administración económica

2.3.2.1. Restricciones directas al esfuerzo pesquero y al capital

Partiendo de la premisa de que la sobrepesca se origina por el exceso de capacidad de captura, entonces la autoridad reguladora tratará de disminuir la presión sobre el recurso limitando el esfuerzo pesquero por medio de instrumentos que permiten el control sobre el uso de insumos y restricciones de inversión en activos.

La idea de estas restricciones es limitar el esfuerzo pesquero y el capital hacia niveles óptimos, de forma tal de poder mantener los beneficios económicos de la pesquería.

Este tipo de restricciones se ha aplicado en diversas pesquerías y ha adoptado variadas formas, incluyendo días permitidos en el mar, el tiempo de pesca, el tamaño del motor, la capacidad de bodega y el tamaño de los aparejos de pesca.

Sin embargo, el esfuerzo pesquero es una combinación de muchas variables. Por ello, los pescadores en su afán de maximizar sus beneficios siempre encontrarán otras variables que no estén limitadas. La experiencia demuestra que los pescadores son capaces de encontrar formas de “sacarle la vuelta” a las restricciones.

Los agentes intentarán expandir su capacidad de captura a través del uso de aquellos insumos que no estén sujetos a control. Por ejemplo, si solo está sujeto a control el número de embarcaciones, pueden modificar la capacidad de bodega; si ésta también está controlada, entonces pueden aumentar la potencia de los motores, mejorar los instrumentos de detección o los aparejos de pesca en las embarcaciones, entre otros.

El resultado será un proceso continuo de inversiones dirigidas a aumentar la capacidad de pesca que se detendrá solo cuando los beneficios económicos sean nulos o cuando los stocks se hayan reducido a niveles críticos.

Con el objeto de controlar más insumos, cada vez se dictarán más dispositivos legales, los cuales aumentarán periódicamente los costos de supervisión y vigilancia.

Galarza y Malarín¹³ consideran que el control de insumos resulta ineficiente como mecanismo de regulación por una de dos razones, o por una combinación de ambas:

- (i) el continuo aumento de lo costos de inversión para incrementar la capacidad de pesca, o
- (ii) el constante aumento de los costos económicos o políticos asociados a la supervisión y vigilancia de cada nuevo dispositivo de regulación de insumos y extracción, sumado al costo social de la excesiva capacidad de pesca resultante. En ambos casos, los beneficios de regulación son mínimos o nulos.

Según Arnason, debido a que estas restricciones no cambian la naturaleza básica de los derechos de propiedad de la pesquería, será muy difícil alcanzar los objetivos que se propone.¹⁴

2.3.2.2. Medidas indirectas

Las medidas indirectas o instrumentos económicos buscan modificar la estructura de incentivos económicos que brinda la pesquería –como recurso natural de propiedad común–, de forma tal que se logre alcanzar la eficiencia económica.

Los instrumentos indirectos de manejo pesquero más reconocidos son los impuestos correctivos y aquellos relacionados con los derechos de propiedad, como las cuotas individuales de pesca y las licencias de acceso.

Los impuestos

El uso de impuestos permite la corrección de una externalidad (o una actividad que reduce el bienestar social) cuando los mecanismos de mercado son incapaces, por sí solos, de asignar eficientemente los recursos ante la presencia de derechos de propiedad pobremente definidos.¹⁵

¹³ Galarza, Elsa y Héctor Malarín, op. cit., p. 40.

¹⁴ Arnason, Ragnar, op. cit., p. 5.

¹⁵ Galarza, Elsa y Héctor Malarín, op. cit., p. 41.

El uso de impuestos tiene como propósito alterar las condiciones económicas de las empresas pesqueras de tal manera que el bienestar social sea máximo.

La naturaleza comunitaria del recurso produce dos tipos de externalidades de la actividad pesquera: una externalidad contemporánea, la que se manifiesta en una sobredimensión de la capacidad de pesca que da lugar a bajas tasas de retorno por unidad de esfuerzo, y una externalidad intergeneracional, la que ocurre por la reducción de la biomasa debido al exceso de pesca y consecuente reducción de beneficios futuros.¹⁶

Los impuestos permiten corregir las distorsiones económicas generadas por estas dos externalidades mediante el cambio de las condiciones económicas bajo las cuales operan los agentes pesqueros.

La diversidad de impuestos se puede clasificar en dos grandes grupos: los impuestos a los insumos y los impuestos a la extracción.

Los primeros son poco efectivos, ya que los agentes pesqueros substituyen los insumos gravados por aquellos que no estén afectos a impuestos. Lo único positivo para la autoridad reguladora es la obtención de algunos ingresos.

En cambio, los impuestos a la extracción son más efectivos para maximizar el bienestar social. Para ello la autoridad debe establecer un impuesto de tal manera que éste sea igual al valor marginal de la especie explotada. Un efecto inmediato de este impuesto es la reducción de los beneficios económicos derivados de la actividad pesquera. Al disminuir los incentivos económicos a la captura, los agentes menos eficientes se retirarán, por lo que se reducirá la capacidad de pesca en toda la pesquería. Si el impuesto es socialmente óptimo, se propiciará la eficiencia entre los agentes pues existirá un incentivo para reducir costos y usar la mejor tecnología de pesca disponible. Los costos de monitoreo en este caso serán menores pues solo se requiere el monitoreo del volumen desembarcado.

Algunas limitaciones al impuesto a la extracción son:

- (i) Resulta muy difícil para la autoridad reguladora poder encontrar la tasa óptima, que iguale el valor marginal de la especie. El valor marginal de la

¹⁶ *Ibíd.*

especie explotada que determina el impuesto óptimo depende tanto de factores económicos (se requiere información estadística) como biológicos (las fluctuaciones harían variar el impuesto).

- (ii) El uso de impuestos causa malestar entre los agentes que los pagan ya que siempre se cuestiona el hecho de que las rentas económicas de una actividad sean captadas por la autoridad reguladora y no por los propios agentes. Este malestar se acentúa si el impuesto debe ser reajustado continuamente debido a la falta de información económica o por las razones biológicas propias de la especie explotada. Los costos políticos son muy altos.

Probablemente estas limitaciones hayan hecho que el impuesto a la extracción no sea utilizado como un mecanismo de regulación pesquera en ninguna parte del mundo. Sin embargo, no deja de ser una opción interesante dada la eficiencia demostrada para la corrección de externalidades generadas por la contaminación ambiental.

Los derechos de propiedad

La aproximación de los derechos de propiedad busca solucionar el problema de la propiedad común desarrollado en el punto 2.2, a través de dos formas: las licencias de acceso y las cuotas individuales, las que pueden ser transferibles o no transferibles.

Las licencias de acceso (los permisos de pesca en el caso peruano) otorgan a los tenedores el derecho a participar en la pesquería. Constituyen por lo tanto un derecho de propiedad y si son transferibles crean un precio de mercado. Sin embargo, no eliminan el problema de la propiedad común entre los agentes poseedores de las licencias de acceso. Al interior de este grupo, el comportamiento será igual: bajo derechos de propiedad común y una rivalidad por la captura, los agentes tendrán incentivos para incrementar su esfuerzo pesquero a través de nuevos diseños para sus embarcaciones; mejores equipos para detectar a los peces y mejor equipo de pesca. De esta forma, se llegará a una sobreinversión en capital y al peligro de sobreexplotación del recurso.

Este sistema solo puede ser relativamente efectivo, si el número de tenedores de licencia es bajo y existen paralelamente restricciones al incremento de su capacidad.

En el siguiente capítulo se desarrolla el sistema de cuotas individuales de pesca.

III

LAS CUOTAS INDIVIDUALES DE PESCA

3.1. Las cuotas individuales de pesca

3.1.1. *Definición*

Las cuotas individuales de pesca (CIP) son un sistema de ordenamiento pesquero que consiste en asignar a cada pescador el derecho a capturar una determinada cantidad o porcentaje de una o más especies, en una zona específica y durante un tiempo definido.

La definición de las CIP es sumamente importante. Debe quedar claro que una CIP no es un derecho de propiedad sobre un stock de peces, sino un derecho para pescar de ese stock.¹

En teoría, este sistema elimina la posibilidad de competencia y rivalidad entre los pescadores, dado que cada uno de ellos posee una cuota individual asignada y su potencial de captura no se verá afectado por las acciones de los demás pescador-

¹ En Nueva Zelanda, por ejemplo, cuando recién se introdujo el sistema de CIP se cometió el error de definir estos derechos como el derecho a pescar un cierto tonelaje de pescado. Esto podría significar que cuando la cuota total permisible no alcanzara para satisfacer todas las CIP, el Estado tendría que compensar a sus titulares. Inclusive, en los Estados Unidos, los que se oponen al régimen de CIP, consideran que estas cuotas se han convertido en derechos de propiedad en todo, salvo en el nombre, y que por lo tanto podría darse el caso de titulares de CIP que lleven a los reguladores a la Corte si las medidas de administración reducen el valor financiero de sus participaciones de cuota.

res, con lo que tratará de minimizar los costos y maximizar los beneficios al buscar una mayor calidad de las especies que captura.

Las cuotas individuales son un mecanismo que tiene como propósito principal proveer incentivos para un adecuado manejo del capital y el esfuerzo pesquero en las pesquerías comerciales y mejorar la eficiencia total de la industria pesquera garantizando de esta forma una explotación viable y eficaz.²

En primer lugar, las CIP ponen un freno a la sobredimensión de la industria y más bien se espera un adecuado control o desinversión de capital para ajustarse al nuevo equilibrio.³ En segundo lugar, al asignarse los derechos de uso a cada uno de los agentes, se elimina la “carrera” entre los operadores de una pesquería por el recurso derivada de la propiedad común y del acceso libre, evitando que se continúe con la sobreexplotación del recurso y garantizando una explotación racional y sostenible en el tiempo.

La FAO⁴ establece los atributos que deben tener los derechos de propiedad concedidos o asignados por planes de ordenamiento pesquero:

- La exclusividad de la participación en la pesquería
- La durabilidad de los derechos concedidos o asignados
- La seguridad o calidad del título conferido por los derechos
- La transferibilidad de los derechos
- La divisibilidad de los derechos asignados
- La flexibilidad asociada al uso de los derechos

Específicamente con relación a las CIP se destacan tres características básicas para lograr objetivos de eficiencia asignativa:⁵ que tengan duración segura y

² Buck, Eugene, “Individual transferable quotas in fishery management”, Environment and Natural Resources Policy Division, Universidad de San Diego, setiembre 1995, p. 1.

³ Bajo un esquema de CIP, el aumento continuo del esfuerzo de pesca y la sobreinversión se convierten en operaciones financieras poco atractivas para las empresas pesqueras.

⁴ González, Fernando, “La nueva territorialización de la pesca”, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de La Coruña, 2000, p. 3.

⁵ Es decir, que los recursos económicamente escasos sean asignados a los usos en los que generan mayor valor.

prolongada; que no se den cambios inesperados en sus reglas de juego; y que sean tan libremente divisibles y transferibles como sea posible.⁶

A continuación se explican estas características:

- **Divisibilidad:** La divisibilidad debe entenderse desde dos aspectos. En primer lugar, en cuanto a la unidad mínima a la que puede estar referido el derecho, la cuota debe ser lo más divisible posible; en segundo lugar, en cuanto a la posibilidad de distinguir entre el derecho de acceso propiamente dicho (la CIP) y el derecho de captura anual (la cantidad específica para un año específico en función de la CTP), división que existe por ejemplo, en Nueva Zelanda, con la introducción del título de captura anual (ACE, según sus siglas en inglés).
- **Permanencia:** Significa definir claramente cómo se adquieren las CIP, por cuánto tiempo se asignan y cuál es el valor de dicha asignación. De esta forma se podrá ajustar adecuadamente la capacidad de flota a las posibilidades de pesca. Estas cuestiones no muestran una norma común en los casos puestos en práctica debido a la heterogeneidad de las pesquerías. No obstante, el hecho de establecer un mecanismo y una relación de permanencia permitirá ajustar la capacidad de la flota a las posibilidades de pesca y, en consecuencia, establecer ecuaciones de equilibrio tanto en la dimensión social como en los ámbitos económicos y tecnológicos. Esto no es contrario, sin embargo, a la posibilidad de una implementación gradual del sistema de CIP como se está haciendo, por ejemplo, en Chile —donde se inicia el esquema bajo cuotas transitorias— o como se hizo en Islandia. Sin embargo, hay que tener en cuenta el riesgo de la temporalidad de las cuotas; si éstas son transitorias, a medida que se acerca la fecha en que se vencen los atributos del “permiso” se van generando nuevamente los incentivos que llevan a la sobreexplotación del recurso.
- **Transferibilidad:** Permite incrementar el valor agregado de la pesca e incentiva al productor a ser más eficiente y canalizar las capturas a produc-

⁶ Sin embargo, consideraciones relacionadas a la viabilidad política de los esfuerzos de reforma pueden aconsejar en ocasiones aceptar restricciones sobre algunas de las características arriba descritas.

tos o mercados más rentables. Las cuotas pasan de los más ineficientes hacia los más eficientes. Como elemento negativo, la transferibilidad permite la concentración productiva y geográfica.

Es importante desarrollar esta última característica para poder entender su relevancia. Al ser las cuotas transferibles, se creará un mercado para el comercio de las cuotas. De esta forma, se asegura que las empresas más eficientes realicen las capturas. Las empresas menos eficientes irán saliendo de la pesca para darle paso a empresas más eficientes, que presenten costos más bajos o le den un mayor valor agregado a las capturas realizadas.

En términos económicos, las CIP ocasionan, en el corto plazo, que los recursos sean capturados por las empresas más eficientes, quedando de lado aquellas ineficientes. En el largo plazo, las empresas que se mantengan operando en la pesquería, las más eficientes, ajustarán sus activos con el propósito de no mantener un exceso de capital ni sobrecostos. De esta forma, la pesquería alcanzará niveles óptimos de eficiencia y tenderá al punto social de equilibrio.

Adicionalmente, la existencia de un mercado de CIP establecerá un precio. Este precio representará el valor presente del flujo de los beneficios netos esperados por la captura de los recursos, es decir, las ganancias esperadas de pescar. De esta forma, las empresas más eficientes tendrán incentivos para adquirir más cuotas. Estos armadores pagarán menos que lo que recibirán como beneficios por la captura. A su vez, las empresas ineficientes, que mantengan cuotas, podrán vender sus participaciones obteniendo más beneficios que si salieran a pescar.

3.1.2. Ventajas de las cuotas individuales de pesca

Las ventajas más importantes que presentan las CIP son las siguientes:

- **Incremento en la eficiencia económica de la actividad pesquera.** Como se ha explicado, a través de la transferibilidad de las cuotas, los pescadores más eficientes obtendrán una mayor proporción de la cuota total, en forma de CIP, al desplazar a los ineficientes. Sin embargo, si bien esta retribución incrementa los beneficios totales de las pesquerías, genera efectos redistributivos importantes que deben tomarse en cuenta.

- **Mayores ganancias para la industria.** Al asegurarse el pescador una cantidad determinada de pescado, puede planificar mejor sus operaciones a fin de minimizar sus costos de captura y procesamiento. Los precios se incrementan porque mejora la calidad del producto y se evitan los congestionamientos del mercado. Asimismo, los costos de inventarios se reducen al repartirse mejor la producción a lo largo de la temporada.
- **Reducción del sobredimensionamiento de la flota y las plantas.** El sistema, al eliminar la rivalidad entre los pescadores y desplazar a las empresas ineficientes, reduce el exceso de capital invertido para la pesca y evita los sobrecostos de esta inversión. Este sistema permite relacionar los niveles de extracción y el esfuerzo pesquero con la captura total permisible.
- **Mayor estabilidad del recurso.** Como las CIP permiten al pescador repartir mejor la captura y la producción para responder de esa manera a las oportunidades de mercado y del recurso, se genera una mayor estabilidad en la pesquería.
- **Menor congestión en desembarque.** La reducción de la flota supone una menor congestión y tiempo de espera durante los desembarques.
- **Mayor duración de las temporadas de pesca.** Las empresas podrán repartir mejor sus capturas y producción de acuerdo a diversos criterios, generando una mayor estabilidad en la pesquería. De esta forma, los armadores podrán planear mejor su temporada de pesca. Además, se le da a los trabajadores estabilidad en la industria en la que laboran disminuyéndose los empleos temporales.
- **Mejor calidad de las capturas.** Las empresas manipularán el pescado de forma tal que puedan obtener el mayor valor agregado. Al perseguir la más alta rentabilidad económica de la actividad, se procurará extraer las especies de mayor calidad, por ejemplo los especímenes más grandes,⁷ que redunden en el mayor valor comercial que permita alcanzar la maximización del beneficio.

⁷ Dirigirse hacia los peces más grandes reduce el número total de peces removidos del stock. En consecuencia, se espera que un mayor número sobreviva a la época de reproducción.

- **Mejor clima para las inversiones.** Los pescadores que tienen cuotas tendrán un mejor acceso al crédito, al garantizar un volumen de pesca (reduciendo el riesgo y la incertidumbre). Incluso, estas cuotas pueden servir como garantías o colaterales para préstamos.
- **Mayor seguridad en el mar.** Al eliminarse la carrera por la pesca, los pescadores ya no se ven forzados a salir a pescar en condiciones climáticas adversas, reduciéndose así el peligro al que se exponían.

3.1.3. La asignación inicial de las cuotas

Uno de los temas centrales cuando se discute la introducción de un sistema de CIP es la asignación inicial de las CIP. Éste constituye probablemente uno de los puntos más controversiales y discutidos de todo el esquema de cuotas. Esto necesariamente crea conflictos entre potenciales ganadores y perdedores.

Por eso, el éxito en la aceptación de este tipo de regulación puede estar más ligado a la asignación inicial que al funcionamiento mismo del sistema de CIP. Por lo tanto, se deben definir claramente el mecanismo apropiado de asignación y la metodología para asignar el porcentaje de la cuota correspondiente a cada uno de los pescadores.

Respecto al primer aspecto, existen diversas maneras de asignar las cuotas. Las CIP se pueden entregar en concesión, a través de subastas, otorgar de forma gratuita, alquilar o incluso vender.

Respecto a las metodologías de asignación, la más usada ha sido una combinación entre los récords de capturas históricas⁸ y la capacidad física de bodega.⁹ Generalmente las CIP han sido asignadas a los pescadores de manera gratuita, sobre la base de las capturas históricas en un determinado período de tiempo.

Algunos pescadores preferirán asignaciones en base a la captura histórica, mientras que los nuevos o los que recién han ingresado a la actividad resentirán este

⁸ También llamados derechos históricos.

⁹ Sistema de asignación empleado en Chile, como se explica en el punto 3.3.3.

criterio, sobre todo si la productividad de sus barcos supera al promedio en la pesquería. Ellos probablemente demandarán reconocimiento para aquellos que poseen tecnologías más productivas. Otros promoverán asignaciones que premien a los procesamientos de captura más intensivos en mano de obra, argumentando prioridad para los efectos sobre el empleo. Otros enfatizarán que se brinde protección a las comunidades con alta dependencia de la pesca. Dar respuesta a estas demandas diversas es una tarea compleja y condicionada por equilibrios políticos, dado que en el trasfondo de estas controversias subyacen consecuencias distributivas.

Éste es uno de los aspectos del sistema, en el cual deben intervenir criterios jurídicos y económicos para determinar el método de asignación inicial que resulte el más apropiado para el desarrollo estable y sostenido de la industria. Desde luego, es importante respetar el derecho de quienes ya vengan realizando la actividad.

Es importante resaltar que cualquier tipo de asignación inicial de las cuotas logrará alcanzar los mismos propósitos finales del sistema de CIP. Sin embargo, la forma de asignación inicial alterará la dinámica de ajuste de la pesquería hacia el punto de equilibrio de largo plazo y la distribución de la riqueza al interior de la industria.

Y es justamente en este último punto, la distribución de la riqueza, donde existe una gran controversia debido a los posibles cambios en el empleo y la estructura de la industria, que no son aceptados por todos los agentes involucrados en el sector pesquero. La preocupación de esta asignación inicial es que algunos resulten injustificadamente beneficiados en perjuicio de otros.

La implementación de las CIP viene acompañada de una reducción en los activos pesqueros –principalmente embarcaciones y plantas– y, por lo tanto, de una disminución en el empleo y la demanda de mano de obra.

Por lo tanto, en el corto plazo, las CIP pueden generar problemas de desempleo y dificultad para los trabajadores despedidos en reacomodarse nuevamente a puestos de trabajos de otros sectores. La introducción del sistema de cuotas suele significar una reestructuración de las actividades tradicionales de pesca. Esto suele requerir ajustes socio-económicos que encuentran resistencia y consecuentemente son difíciles de cumplir.

No existe nada intrínsecamente errado o injusto en los posibles efectos arriba descritos, más aún si son reflejo de diferencias “genuinas” en la habilidad productiva de distintos productores. Sin embargo, en las pesquerías la falta de mayor habilidad productiva en ocasiones puede ser resultado de problemas asociados a situaciones de pobreza, y no tanto de esfuerzos individuales disimiles o de una “justa” competencia de mercado. En las pesquerías marinas es frecuente observar estructuras sectoriales que acomodan simultáneamente pescadores viviendo en pobreza, sujetos a una muy baja movilidad intersectorial. Los desafíos de política más relevantes para el primer grupo se relacionan a problemas que subyacen al vivir en pobreza, mientras que las prioridades de política para el segundo grupo se relacionan más directamente a incentivos adecuados para promover la creación agregada de riqueza. Por estas diferencias, y dada la limitada movilidad sectorial, se debe tener cautela al diseñar las reglas de funcionamiento para sistemas de CIP.¹⁰

Sin embargo, en un escenario de sobrecapitalización, la pérdida de empleo y el desempleo es inevitable debido al colapso de la pesquería, la disminución de las ganancias y/o la disminución de los días de pesca.

En lo que respecta a la estructura de la industria, dada la característica de transferibilidad de las CIP, puede existir la posibilidad de concentración de las cuotas de pesca en pocas empresas –las más eficientes– y la centralización de la pesca en los mayores centros pesqueros en desmedro de las comunidades pesqueras menores.

Hay que resaltar que para algunas pesquerías comerciales, en un contexto de mercados pesqueros internacionales eficientes y competitivos, se hace necesario incrementar los volúmenes de producción para poder competir internacionalmente, ingresar a ciertos mercados, tener economías de escala y mantener una competitividad internacional.

En el caso de los sectores pesqueros, en los que las producciones se encuentran orientadas en mayor medida a los mercados internacionales,¹¹ la concentración, además de ser necesaria para poder competir con las grandes compañías trans-

¹⁰ Peña Torres, Julio, “Debates sobre cuotas...”, mayo del 2002, p. 20.

¹¹ Este es el caso peruano, donde el 85% de la producción se orienta a los mercados internacionales.

nacionales, no afecta a los consumidores nacionales, como podría hacerlo un monopolio orientado al mercado interno y sin mayor competencia.

Sin embargo, los esquemas de CIP pueden ser diseñados de forma tal que se evite la consolidación a través de límites de propiedad. Es posible aplicar una diversidad de instrumentos de política económica, independientes de la decisión de usar o no las CIP, que podrían usarse para contrarrestar los efectos distributivos no deseados.

3.1.4. Desventajas y problemas de las cuotas individuales de pesca

Adicionalmente, las CIP presentan una serie de desventajas y problemas. Si bien algunas desventajas esgrimidas por ciertos agentes y especialistas no son del todo válidas –pues se dan en casos muy especiales o son fácilmente minimizadas con otras medidas complementarias–, existen otras que deben llamar la atención en las discusiones sobre las CIP.¹² Estos problemas están principalmente relacionados a la conservación de los recursos hidrobiológicos y la equidad social. A continuación se describen cada uno de ellos:

- **Problemas en la determinación de la captura total permisible (CTP)¹³ y su falta de flexibilidad.** Dado que la credibilidad del sistema depende del respeto de la CTP fijada, la inflexibilidad de la misma dentro del sistema de CIP puede provocar o bien una sobrepesca, en el caso de ser fijada por encima de las posibilidades reales del recurso, o bien pérdidas de aprovechamiento, cuando están por debajo de los niveles admisibles.

¹² Para un mayor análisis de estos temas, ver: Copes, Parzival, “Adverse impacts of individual quota systems on conservation and fish harvest productivity”, 1996.

¹³ Desde una perspectiva biológica no hay una respuesta correcta a la pregunta de cuál debe ser la CTP para un año. Esto se debe a tres razones: (1) los objetivos de administración dificultan definirlo cuantitativamente y cualitativamente; (2) el sistema ecológico es inherentemente variable e impredecible; y (3) la habilidad del analista que genera modelos de predicción siempre está limitada por la información disponible sobre el sistema biológico y la captura anterior. Afortunadamente existen formas de enfrentar el problema de establecer la CTP que logre los objetivos de administración. Lógicamente cada una de estas formas tiene su precio, por lo que la decisión dependerá también de la capacidad económica. Ver Russel Reichelt y Derek Staples, del Bureau of Rural Resources, “ITQs from a biological perspective”, en *Australian Fisheries*, abril 1992, p. 24.

Si, por ejemplo, en el transcurso de la temporada de pesca los científicos determinan la necesidad de suspender la pesca, lo más probable es que ello no se pueda hacer. Es seguro que los titulares de CIP que hayan decidido, como parte de su planificación, dejar una parte sustancial de su cuota para el final de la temporada, no permitirán que se les restrinja acceder al resto de su cuota. Si una pesquería se cierra antes de que se completen las CIP, todos los participantes sabrán que será más seguro la siguiente vez si capturan el total de su cuota al principio de la temporada, perjudicando así seriamente la racionalización que es considerada como una de las principales ventajas del sistema de CIP.

Una alternativa a este problema sería dividir la temporada de pesca en períodos cortos de pesca, lo que permitiría que los administradores tengan mayores oportunidades para fijar los niveles de captura permisibles. Sin embargo, con esta medida también se vería limitado el sistema de CIP. Otra alternativa sería determinar la CTP en una forma conservadora, restrictiva, aplicando el principio de precaución, pero esto también perjudicaría las ganancias derivadas del sistema de CIP pues se estaría dejando de pescar captura que biológicamente podría ser permisible.

Otro problema vinculado es el de la presión que pueden ejercer los titulares de CIP para elevar la CTP y así elevar su participación. Por la propia naturaleza de las pesquerías, los titulares de CIP tenderán a capturar su cuota lo antes posible por lo que tenderán a presionar para que ésta se incremente.

Gerry Green y Mark Mayor,¹⁴ establecen por el contrario que una de las principales ventajas de las CIP es que facilitan la adecuación a las circunstancias cambiantes de las pesquerías. Si la captura se reduce, y por lo tanto las cuotas individuales disminuyen, los agentes pueden adquirir más cuota para mantener su viabilidad o vender o arrendar su cuota y dejar la pesquería. Los pescadores con mayores ganancias comprarán más cuota para que sus embarcaciones continúen operando, mientras que los pescadores que decidan retirarse serán recompensados por hacerlo. Los potenciales problemas económicos derivados de la reducción de la captura se mitigan a través del intercambio de CIP y la industria puede continuar operando en forma eficiente con el nivel de captura reducido.

¹⁴ Economistas del Australian Bureau of Natural and Resources Economics en un extracto del documento “Transferable quotas and the southern blue fin tuna fishery”, publicado en *Australian Fisheries*, agosto 1989.

Dentro de este mismo punto, para determinar la CTP la autoridad pesquera debe contar con información real y oportuna sobre la dinámica de los recursos. Pero además de la dificultad para establecer la CTP con información de calidad y a priori, los factores biológicos no son los únicos determinantes que influyen en la fijación de la CTP. La autoridad pesquera tiene que tomar en cuenta, también, factores económicos, políticos y sociales. Estos factores adicionales pueden, en ciertos casos, tomar una importancia sustancial, según las necesidades políticas o sociales del momento, que puede desvirtuar la naturaleza biológica de la asignación de la CTP. Incluso las mismas empresas pesqueras pueden presionar a la autoridad pesquera en la definición de la CTP.

- **No es mejor que otros sistemas desde la perspectiva de la conservación de los recursos pesqueros.** Copes establece que si bien el sistema de CIP cumple adecuadamente su objetivo en cuanto a la eficiencia económica, tiene problemas en cuanto a distribución y equidad, y en lo que se refiere a la utilización de los recursos pesqueros. Debe reconocerse que los sistemas de CIP son particularmente vulnerables a la Ley de Peer que establece que “la solución al problema, cambia el problema”; en el caso de las CIP, este sistema se concentra en eliminar las externalidades del stock dejando de lado las externalidades de producción que pueden estar generando. No coincide con la supuesta ventaja que señala que los pescadores apoyarán CTP sostenibles y su aplicación estricta porque el valor de su cuota depende de la salud del stock, pues considera que esta afirmación es igualmente válida para cualquier sistema de administración pesquera.

Los detractores del sistema de CIP esgrimen que los pescadores no necesariamente se preocuparán más por la protección y conservación de los recursos que bajo otros sistemas de administración pesquera. Esto debido a que una vez fijada la CTP, los pescadores se preocuparán por sus propias actividades y su proporción correspondiente según la CIP asignada, relegando a un segundo plano la preservación del recurso. Como lo indica Copes, “los pescadores estarán menos dispuestos a subordinar sus ventajas privadas al bienestar colectivo de la pesquería”.¹⁵

Reichelt y Staples,¹⁶ señalan por ejemplo que desde el punto de vista de la conservación de los stocks, las CIP en Australia han sido un fracaso, pero no por el

¹⁵ Copes, Parzival, op. cit., p. 3.

¹⁶ Reichelt y Staples, op. cit., p. 24.

sistema de CIP en sí mismo. Los científicos recomendaron una reducción en la captura en base a lo que algunos consideraron información imprecisa, y no fueron escuchados por la industria, la cual requería evidencias más fuertes antes de adoptar medidas que redujeran sus ingresos. El fracaso en este caso no se debió al sistema de CIP sino a la no aceptación de las recomendaciones respecto a la situación de los stocks. Es importante por lo tanto que en aplicación al principio de precaución se tomen acciones más fuertes en estos casos y que se destine más recursos a la investigación.

- **Problemas de descarte de pesca.**¹⁷ Se originan debido a que los armadores se concentrarán en maximizar sus ingresos, buscando únicamente el pescado de mayor calidad. Entonces, con el propósito de no exceder su cuota asignada, el armador eliminará el pescado de baja calidad para no reportarlo. Esta práctica aumenta la mortalidad del recurso, reduce la biomasa y disminuye la precisión y calidad de la información de captura.

Una alternativa para reducir este problema sería emitir cuotas en función de su valor económico y no de su cantidad física, evitando así que los pescadores pierdan ingresos por retener pescado y descarten los peces de menor valor. Sin embargo, esta medida tiene sus propias consecuencias negativas. Por un lado, se incrementarían los costos y se dificultaría la administración por la necesidad de valorizar las capturas, y por el otro, se perjudicaría la calidad de las capturas al remover el incentivo que tienen los pescadores con restricciones en cuanto a la cantidad de captura permitida, para incrementar sus ingresos a través de la introducción de mejoras que den valor agregado a su captura.

El descarte también puede derivarse de una reducción en el precio del pescado en determinado momento. Ante un precio bajo los pescadores pueden sentirse incentivados a verter al mar lo capturado y así evitar la deducción de su CIP hasta que mejore el precio.

- **Subdeclaración de las capturas.** Al igual que el punto anterior, con el propósito de no exceder la cuota asignada, el armador tendrá incentivos para declarar una captura menor a la realmente efectuada. Igualmente este

¹⁷ Sin embargo, el problema de descartes en la captura no es exclusivo del esquema de CIP.

problema reduce la biomasa y disminuye la precisión y calidad de la información de captura.

- **Mayores costos de vigilancia.** La efectividad del sistema dependerá de un adecuado seguimiento de las capturas por parte de la autoridad reguladora para evitar los descartes y la subdeclaración de pesca. En este sentido, se tendrá que incrementar las labores de seguimiento y control.¹⁸

Adicionalmente, el aumento de los costos de monitoreo estará en relación directa al volumen de captura, el número de embarcaciones y los puntos de desembarque. Mientras menor sea el número de estos elementos, la detección de fraude se facilita y los costos serán menores.

El doctor Philippe Moguedet¹⁹ considera como inconvenientes de los sistemas de CIP, el control de los desembarques y no de las capturas, los desembarques ilegales, las declaraciones falsas y los aumentos en los descartes. Destaca que llama la atención que el sistema de CIP haya sido adoptado en países anglosajones que son islas o espacios cerrados, en donde los habitantes y agentes productivos han desarrollado una actitud frente al cumplimiento de las normas públicas responsable, madura y solidaria.

- **Concentración de las pesquerías.** Como ya se señaló, como consecuencia de la característica de transferibilidad de las cuotas, este sistema tiene el riesgo de concentrar en pocas manos las pesquerías. Esta concentración hacia los más eficientes puede propiciar la salida de los pequeños armadores para dar paso a los grandes armadores, que son generalmente los más eficientes. Sin embargo, para evitar esta situación es posible (y de hecho lo hacen varios países) establecer límites a la concentración de cuotas por empresa o armador, aplicando los criterios de vinculación económica. Adicionalmente, en el caso de las industrias orientadas hacia el mercado internacional, como es el que caso de la industria harinera en el Perú, la concentración de las pesquerías no debe verse necesariamente como algo negati-

¹⁸ Éste no sería un problema en el caso peruano, pues existen pocos puertos y se puede controlar también en las plantas de transformación.

¹⁹ Presentación en el marco del seminario técnico franco-chileno EXPOPESCA 98 sobre administración de pesquerías, publicada en *Chile Pesquero*, diciembre 1998-enero 1999.

vo, pues les permite competir en mejores condiciones. Debe señalarse asimismo que en varios países ya existe concentración de las pesquerías, aun sin haber implementado el sistema de CIP.

- **Captura incidental y la captura de la fauna acompañante.** La mayoría de las pesquerías generan capturas que contienen más de una especie, incluso cuando están dirigidas a una sola especie. Esto complica la administración de los recursos y crea dificultades particulares en los sistemas de CIP. Para salvaguardar los stocks de todas las especies, un sistema de CIP debería establecer cuotas para cada una dentro de CTP determinadas en forma científica. Pero es imposible para un pescador determinar las proporciones de las especies que captura y así poder asignarlas a cada una de sus CIP. Lo más probable es que se superen las cuotas asignadas a algunas especies o que incluso se capturen especies respecto de las cuales no se tiene una cuota. Dependiendo de las regulaciones y el nivel de su aplicación (*enforcement*), estas capturas en exceso serán declaradas o vendidas en el mercado negro; o si se permite mantener la captura incidental, esto podría incentivar a los operadores a incrementar “accidentalmente” dicha captura.
- **Reducción inicial de empleo** como consecuencia de la reducción en el número de embarcaciones. Al existir menos embarcaciones se requerirá menos personal, personal que a pesar de la temporalidad del empleo era compensado de forma tal que le permitía vivir por varios meses adicionales. El sistema de CIP reducirá inicialmente el empleo, pero el empleo que brindará será más permanente y estable.
- **Irreversibilidad de su implementación.** Cuando se introduce un nuevo sistema de administración o manejo, se debe poder experimentar con el sistema sin establecer compromisos que produzcan modificaciones irreversibles que puedan perjudicar las estructuras biológicas, sociales o económicas de las pesquerías. De forma tal que si el sistema no resulta conveniente, se puede revertir al sistema anterior o intentar otro sistema.

Si bien es posible cierta gradualidad, y de hecho países como Chile han implementado el sistema en forma gradual partiendo de cuotas temporales y/o cuotas no transferibles y culminando con cuotas permanentes transferibles, una vez que estas últimas han sido asignadas a sus titulares será muy difícil regresar a la situación anterior. A pesar de haber asignado inicialmente las CIP en forma

gratuita, como producto de las transferencias en el mercado de CIP algunos de los titulares de las CIP podrían haber tenido que comprarlas, por lo que el Estado se vería forzado a volver a comprarlas, lo que resultaría un sistema sumamente costoso y cuestionado por los contribuyentes.

Como una medida para evitar este problema, en algunos sistemas como el de Alaska y el de Islandia se ha incluido una disposición que señala que en el caso de cancelarse el sistema los titulares no tendrán derecho a ninguna compensación. Sin embargo, de producirse esta situación habría que ver como resolverían los tribunales.

- **La resistencia de la industria, y en algunos países la resistencia de las pequeñas comunidades pesqueras.** Como sucede ante todo cambio, puede existir resistencia por parte de la industria o de las pequeñas comunidades de pescadores, especialmente si se considera que algunos agentes podrían tener que salir de la industria. En el caso de las pequeñas comunidades pesqueras, por ejemplo de la costa este de los Estados Unidos, éstas cuestionan que con la asignación de las CIP se modifique la forma de vida que vienen implementando desde hace varias generaciones y que se “privaticen” recursos que pertenecen a todos.

Por lo tanto, las CIP son una herramienta económica que sirve para asegurar la eficiencia económica de las pesquerías, pero que no asegura necesariamente la sostenibilidad biológica ni la equidad social.

Es importante resaltar que el sistema de CIP no es apropiado para todos los tipos de pesquerías. Para que el sistema funcione debe ser posible implementar las restricciones de cuota. Las CIP son asignadas sobre la base de la CTP. Si los stocks son muy variables complica la definición de las CTP de cada período y el uso de cuotas, pues los agentes buscarán extraer el mayor volumen de pescado al principio de la temporada.

Es de la mayor relevancia poder disponer de amplios conocimientos científicos acerca de una pesquería para poder establecer con exactitud –o al menos con el menor margen de error– la cantidad que se puede capturar de una especie sin poner en riesgo sus sostenibilidad en el tiempo. Para ello es necesario no solo conocer la dinámica de un determinado stock, sino además conocer las artes de pesca y las naves que participan de ese recurso, sus técnicas de desembarque,

los descartes y las cadenas de comercialización. En síntesis, se trata de conocer el conjunto global de cierta pesquería.²⁰

Para algunas especies pelágicas con abundancia de stocks fluctuantes por razones ambientales o migratorias, el sistema de CIP no es necesariamente el más adecuado, ya que no existen bases sólidas para definir el CTP en donde se puede producir severas sub o sobre estimaciones. Por ejemplo, en el caso de especies altamente migratorias, como el atún, no sirve de nada que una nación tome medidas aisladas, si el conjunto de países que están involucrados en la misma pesquería no acuerda medidas similares o que no se contrapongan, ya que el concepto de pesca responsable implica coordinar medidas conjuntas entre varios gobiernos.

3.2. Tendencias internacionales sobre administración pesquera

3.2.1. Antecedentes

Antes se consideraba que los recursos hidrobiológicos eran ilimitados. Sin embargo, el desarrollo de la ciencia y la evolución dinámica de las pesquerías a partir de la segunda guerra mundial han acabado con ese mito y ahora se sabe que estos recursos, a pesar de ser renovables, son limitados y tienen que someterse a una ordenación adecuada si se quiere que sean sostenibles.

La introducción generalizada de las zonas económicas exclusivas (ZEE) a mediados de los años setenta, y la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en 1982,²¹ ofrecieron un nuevo marco para

²⁰ Un elemento importante que hay que tener en cuenta al cambiar el sistema de administración de una pesquería por un sistema de CIP es que se requiere un cambio en la recolección de datos y en los métodos de evaluación. Por ejemplo, se tiene que conocer la captura real y no solo los desembarques pues se debe poder incluir información sobre los descartes y la captura incidental. Para ello una solución sería trabajar en coordinación con los pescadores. Se pueden tener observadores científicos a bordo. Es importante que el científico no sea visto como parte del sistema de control y que la industria apoye el sistema de recolección de datos.

²¹ A pesar de haber participado activamente en las largas deliberaciones de esta Convención, hasta la fecha el Perú aún no la ha suscrito.

una mejor ordenación de los recursos marinos. A pesar de las mejoras en este aspecto como consecuencia del nuevo régimen jurídico para los océanos, al final de los años ochenta resultó evidente que los recursos pesqueros no podrían soportar una explotación y un desarrollo tan rápidos y a menudo no controlados y “que hacía falta formular con urgencia nuevos criterios de ordenación pesquera que tuvieran en cuenta los aspectos relativos a la conservación y medio ambiente.”²² Así, el Comité de Pesca de la FAO (COFI) en su decimonoveno período de sesiones celebrado en marzo de 1991 pidió que se elaboraran nuevos criterios que llevaran a cabo una pesca sostenible y responsable. Asimismo, en la Conferencia Internacional de Pesca Responsable celebrada en 1992 en Cancún, México, se pidió a la FAO que preparase un código internacional de conducta para hacer frente a esos problemas. Sobre la base de la Declaración de Cancún y otros instrumentos relativos a la pesca,²³ los órganos rectores de la FAO recomendaron que se formulara un código de conducta para la pesca responsable que se ajustara a esos instrumentos y que de manera no obligatoria estableciera principios y normas aplicables a la conservación, ordenación y desarrollo de todas las pesquerías. Dicho código fue adoptado por unanimidad el 31 de octubre de 1995 por la Conferencia de la FAO.

3.2.2. El Código de Conducta para la Pesca Responsable de 1995

Si bien el Código de Conducta para la Pesca Responsable es voluntario, muchos de sus enunciados se basan en disposiciones de otros acuerdos internacionales que sí tienen efectos vinculantes. Entre los objetivos del código están los siguientes: “establecer principios y criterios para elaborar y aplicar políticas nacionales encaminadas a la conservación de los recursos pesqueros y a la ordenación y desarrollo de la pesca de forma responsable” y “servir como instrumento

²² Preámbulo del Código de Conducta para la Pesca Responsable del Departamento de Pesca de la FAO.

²³ Los resultados de la Conferencia Internacional de Pesca Responsable de Cancún; los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo; el Capítulo 17 de la Agenda 21; los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las ZEE y las poblaciones de peces altamente migratorias; el Acuerdo de 1993 para promover la aplicación de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar; y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

de referencia para ayudar a los Estados a establecer o mejorar el marco jurídico e institucional necesario para el ejercicio de la pesca de forma responsable.”

Entre los principios generales del Código para la Pesca Responsable destacan para este tema, los siguientes:

“6.3. Los Estados deberán evitar la sobreexplotación y el exceso de capacidad de pesca y deberían aplicar medidas de ordenación con el fin de asegurar que el esfuerzo de pesca sea proporcionado a la capacidad de producción de los recursos pesqueros y al aprovechamiento sostenible de los mismos. Los Estados deberían tomar medidas para rehabilitar las poblaciones en la medida de lo posible y cuando proceda.”

“6.4. Las decisiones sobre conservación y ordenación en materia de pesquerías deberían basarse en los datos científicos más fidedignos disponibles, teniendo en cuenta también los conocimientos tradicionales acerca de los recursos y su hábitat, así como los factores ambientales, económicos y sociales pertinentes.”

“6.6. Deberían continuar perfeccionándose y aplicándose, en la medida de lo posible, artes y prácticas de pesca selectivas y ambientalmente seguras a fin de mantener la biodiversidad y conservar la estructura de las poblaciones, los ecosistemas acuáticos y la calidad del pescado. Donde existan adecuados artes y prácticas de pesca selectivas y ambientalmente seguras, las mismas deberían ser reconocidas y debería asignárseles una prioridad al establecerse medidas de conservación y ordenación aplicables a las pesquerías. Los Estados y los usuarios de los ecosistemas acuáticos deberían reducir al mínimo el desperdicio de las capturas tanto de las especies que son el objeto de la pesca como de las que no lo son, de peces y otras especies así como los efectos sobre las especies asociadas o dependientes, la captura incidental de especies no utilizadas y de otros recursos vivos.”

En cuanto a la ordenación pesquera, el artículo 7 de dicho código desarrolla una serie de lineamientos. En primer lugar establece los siguientes aspectos generales de la ordenación:

- Los Estados y aquéllos involucrados en la ordenación pesquera deberían adoptar, en un marco normativo, jurídico e institucional adecuado, medidas para la conservación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros. Estas medidas deben basarse en los datos científicos más fidedignos.

nos disponibles y estar concebidas para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos pesqueros a niveles que promuevan el objetivo de una utilización óptima de los mismos y para mantener su disponibilidad para las generaciones actuales y futuras; las consideraciones a corto plazo no deberían comprometer estos objetivos.

- Los Estados deberían establecer en el ámbito de sus respectivas competencias y capacidades mecanismos eficaces de seguimiento, vigilancia y control de la pesca y 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.
- Los Estados deberían tomar medidas para prevenir o eliminar el exceso de capacidad de pesca y deberían velar por que los niveles del esfuerzo de pesca sean compatibles con el uso sostenible de los recursos pesqueros a fin de velar por la eficacia de las medidas de conservación y gestión.
- Los Estados y las organizaciones o arreglos subregionales o regionales de ordenación pesquera deberían asegurar la transparencia en los mecanismos de ordenación pesquera y en el proceso de adopción de decisiones en esta materia.

Entre otros objetivos, las medidas de ordenación deben propender a:

- Evitar el exceso de capacidad de pesca y asegurar que la explotación de las poblaciones continúe siendo económicamente viable.
- Preservar la biodiversidad de los hábitats y ecosistemas acuáticos y proteger las especies en peligro.
- Reducir al mínimo la contaminación, los desperdicios, los descartes, las capturas por artes de aparejo perdidas o abandonadas, las capturas de especies que no son objeto de la pesca, tanto de peces como de otras especies, y los efectos sobre las especies asociadas o dependientes, aplicando medidas tales como el perfeccionamiento y la utilización de artes y técnicas, y de pescas selectivas, rentables e inofensivas para el medio ambiente, en la medida de lo posible.

Bajo el título de “Marco y procedimientos para la ordenación” establece que los objetivos de ordenación a largo plazo se deben traducir en medidas de gestión

formuladas en forma de plan de ordenación pesquera, y que para que esta ordenación sea eficaz, debe contemplar la unidad de la población en su totalidad y en toda su zona de distribución y tener en cuenta las medidas de gestión previamente acordadas, establecidas y aplicadas en la misma región, así como todas las extracciones, la unidad biológica y demás características biológicas de la población. En relación a esto, señala que deberían utilizarse los datos científicos más fidedignos disponibles para determinar, entre otros aspectos, la zona de distribución del recurso y la zona a través de la que emigra durante su ciclo vital.

En lo que respecta a la recolección de datos y asesoramiento sobre ordenación, establece que deberían promoverse estudios que permitan conocer los costos, las ventajas y los efectos de los programas alternativos de ordenación destinados a racionalizar la pesca, en particular aquellos programas relativos al exceso de capacidad de pesca y a los niveles excesivos de esfuerzo de pesca.

Respecto a las medidas de ordenación establece, entre otras, las siguientes:

- Los Estados deberían asegurar un nivel de actividad pesquera compatible con el estado de los recursos pesqueros.
- Cuando exista un exceso de capacidad, deberían establecerse mecanismos para reducir la capacidad 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. Dichos mecanismos deberían contemplar el seguimiento de la capacidad de las flotas pesqueras.
- Se debería examinar el comportamiento de todas las artes, métodos y prácticas de pesca existentes o se debería adoptar medidas para eliminar progresivamente aquellos que no sean compatibles con la pesca responsable y para sustituirlos por otros más adecuados.
- Al evaluar las medidas alternativas de conservación y gestión, debería tenerse en cuenta la relación costo-beneficio y las repercusiones sociales de dichas medidas.
- Los Estados deberían adoptar medidas apropiadas para reducir al mínimo los desperdicios, los descartes, las capturas realizadas por artes de pesca perdidas o abandonadas y la captura de especies que no son objeto de pesca.

Finalmente, en cuanto a la aplicación –tal vez el aspecto más complicado en los países de la región–, el código señala entre otros aspectos, que los Estados deberían asegurar que sus leyes y reglamentos contemplen sanciones que sean suficientemente severas para ser efectivas, incluyendo aquellas que permitan denegar, retirar o suspender las autorizaciones de pesca en el caso que no se cumplan las medidas de conservación y gestión en rigor. También señala que los Estados deberían, de conformidad con su legislación nacional, aplicar medidas eficaces de seguimiento, control, vigilancia y ejecución de las leyes referidas a la pesca, incluyendo, cuando proceda, programas de observadores, mecanismos de inspección y sistemas de vigilancia de buques.

3.2.3. Capítulo 17 de la Agenda 21

El Capítulo 17 de la Agenda 21 trata sobre la protección de los océanos, los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y las zonas costeras, y de la protección, utilización racional y desarrollo de los recursos vivos. Entre los programas de este capítulo está el del aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos marinos vivos sujetos a la jurisdicción nacional, que establece bases para la acción, objetivos, actividades y medios de ejecución vinculados al tema de la administración pesquera.

Entre los problemas más graves que encuentra la pesca en las zonas sujetas a jurisdicción nacional, este documento destaca la sobrepesca local, las incursiones no autorizadas de flotas extranjeras, la degradación de los ecosistemas, la sobrecapitalización y el tamaño excesivo de las flotas, la valorización insuficiente de las capturas, los equipos de pesca poco selectivos, las bases de datos poco fiables y la competencia cada vez mayor entre la pesca artesanal y la pesca en gran escala y entre la pesca y otro tipo de actividades.

Se establece el compromiso de los Estados de conservar y aprovechar en forma sostenible los recursos marinos vivos sujetos a su jurisdicción nacional para lo cual es necesario, entre otros aspectos:

- Mantener o restablecer la existencia de especies marinas a niveles que puedan producir el máximo sostenible de capturas que permitan los factores ambientales y económicos pertinentes, teniendo en cuenta las relaciones entre las especies.

- Fomentar el desarrollo y el uso de artes de pesca selectivas y de prácticas que reduzcan al mínimo el desperdicio en las capturas de las especies que se desee pescar y la captura incidental de otras especies.

3.3. Experiencias en el sistema de administración por cuotas en otros países

El sistema de CIP es actualmente aplicado en más de 200 pesquerías en el mundo. Por lo menos cinco países importantes desde el punto de vista pesquero –Australia, Groenlandia, Holanda, Islandia y Nueva Zelanda– usan el sistema de cuotas como su principal sistema de administración pesquera. Otros países, incluyendo Canadá, Chile, Dinamarca, Noruega, Namibia y los Estados Unidos de América, lo usan para algunas de sus pesquerías.²⁴

A continuación se presenta la experiencia con este sistema de tres de estos países.

3.3.1. Nueva Zelanda²⁵

3.3.1.1. Antecedentes

Nueva Zelanda es una nación formada por varias islas pequeñas, con un clima templado, ubicada en el Océano Pacífico Sur, entre los 30 y 50 grados sur y aproximadamente a 70 grados al este.

Se han dado cambios sustanciales en la flota doméstica de Nueva Zelanda desde la declaración de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) en 1978. Entre 1978 y 1986, las capturas por parte de la flota doméstica tuvieron un crecimiento anual promedio del 9.7%, hasta llegar a las 144,960 TM. Para el período siguiente,

²⁴ Arnason, Ragnar, op. cit., p. 15.

²⁵ Basado en Shallard, Bruce, “Concepts and practice of individual transferable quotas for the management of fisheries - An overview”, agosto 1996; y Deewes, Christopher, “Effects of individual quota systems on New Zealand and British Columbia fisheries”, 1998.

entre 1986 y 1995, las capturas de la flota doméstica alcanzaron las 372,536 TM –un crecimiento anual del 17.4%. Sin embargo, la captura global no aumentó, debido a que el aumento de las capturas de la flota doméstica fue el resultado de la redistribución de capturas de la flota extranjera hacia la creciente flota doméstica.

Este hecho fue alentado por el propio gobierno de Nueva Zelanda. La presencia significativa de buques de pesca extranjeros en las aguas de ese país creó la impresión de que los pescadores locales estaban desaprovechando las oportunidades comerciales. En consecuencia, en 1963 el gobierno decidió eliminar las restricciones al esfuerzo de pesca aplicadas a la flota doméstica, restableciendo el libre acceso a las pesquerías. En 1963 la pesca costera fue totalmente desregulada y se mantuvo de esa forma hasta el año 1978, cuando se impuso una moratoria a los permisos de la langosta de las rocas y los *scallops*.

Entre 1978 y 1980, el gobierno introdujo algunos controles, pero los objetivos económicos de la política pesquera se mantuvieron inciertos y fallaron en desincentivar la tendencia natural de sobrecapitalización de las pesquerías que se produce bajo el libre acceso.²⁶

De las aproximadamente 700 especies de peces que se encuentran en la ZEE de Nueva Zelanda, alrededor de 130 tienen potencial comercial. Sin embargo, cerca de 40 especies son comercialmente significativas. Las principales especies en términos de valor son: merluza de cola (hoki), reloj anaranjado (orange roughy), mejillón (greenshell mussel), langostas, abalones, pargo (snapper), congrio (ling) y calamar.

Para 1984, en las zonas donde las pesquerías costeras estaban más concentradas, se estimaba que la sobrecapitalización representaba alrededor del 44% de la capacidad pesquera existente.

A mediados de 1980, la pesca cercana a las playas de Nueva Zelanda se vio presionada por problemas económicos y biológicos. Como resultado de esto, el gobierno de Nueva Zelanda adoptó una nueva “filosofía de manejo” que establece como premisa que la pesca es un recurso público, que el gobierno es el

²⁶ Clark, Ian, “Fishery management in New Zealand”, p. 50.

fiduciario y gerente del recurso, que la población como propietaria del recurso tiene acceso libre y gratuito a él, sujeto a condiciones de conservación, y que toda persona que obtiene beneficio directo del recurso debe pagar por el costo del manejo.

A partir de esta filosofía se desarrolló una política de manejo. Los componentes claves de esta política son la conservación y la adjudicación. En cuanto a la conservación, la meta fue el uso inteligente de los recursos renovables, limitando las capturas para maximizar la producción sostenible.

En lo que respecta a la adjudicación, se decidió que los pescadores locales (en especial los de recreación) tuvieran la primera opción de las cuotas totales de captura, sujetas a límites diarios²⁷ y restricciones de comercio, además de restricciones de comercio prohibiéndoles la venta de su captura.

Nueva Zelanda implementó el sistema de administración de cuotas (llamado QMS por sus siglas en inglés)²⁸ en la mayoría de sus pesquerías comerciales en 1986.²⁹ La introducción inicial de CIP comprendió 29 especies, 21 de ellas costeras y las 8 restantes de aguas profundas. Desde 1986 se han introducido otras especies, como el jurel, el calamar y la langosta de rocas. En 1999, el número total de especies bajo el esquema de CIP era de 44.³⁰

La implementación de este sistema se llevó a cabo luego de un amplio período de consulta con el sector pesquero, para garantizar su compromiso. Durante la intensa etapa de discusión y formulación de políticas, se dieron una serie de condiciones y circunstancias que favorecieron su establecimiento. Christopher Deewes³¹ señala las siguientes:

- (i) una moratoria establecida en 1982 que prohibía nuevos ingresos a las pesquerías;

²⁷ Los límites eran nominales: por ejemplo, seis unidades por persona por día para la langosta y diez unidades por persona por día para los abalones.

²⁸ Quota Management System.

²⁹ Las cuotas individuales de pesca fueron propuestas para las pesquerías neozelandesas en 1983 y fueron finalmente introducidas en 1986.

³⁰ FAO Fisheries Department. Fishery Country Profile – New Zealand. En página web de la FAO.

³¹ Deewes, Christopher, *op. cit.*, p. 134.

- (ii) la implementación de un sistema de manejo pesquero basado en principios económicos para las pesquerías de aguas profundas, mediante asignaciones de cuotas individuales transferibles por empresa; y
- (iii) una percepción general en el gobierno y la industria de estar en una situación de crisis como consecuencia de la sobrepesca y sobrecapitalización, que no podía ser ignorada.

Adicionalmente, Nueva Zelanda inició un gran cambio en su política económica, al pasar de empresas subsidiadas o de propiedad del Estado a un proceso de privatización, eliminación de subsidios, confianza en las fuerzas del mercado y recuperación de costos. La crisis del sector pesquero unida a una política de gobierno a favor de la privatización facilitó la rápida transición hacia el sistema de cuotas.

Algunos elementos básicos del sistema de cuotas en Nueva Zelanda son los siguientes:

- a. Se establecieron **diez áreas de manejo** de pesquerías y las CTP correspondientes para cada una de las especies dentro de estas áreas. Las áreas de cuota se establecieron con relación a los límites de los stocks pesqueros para cada especie, con el resultado de que algunas especies, teniendo un solo stock para toda la zona de Nueva Zelanda, son administradas en una sola área, mientras que otras tienen varias áreas.
- b. La **asignación de cuotas se hizo entre los propietarios** de embarcaciones pesqueras, sobre la base de su captura histórica entre 1981 y 1983. La asignación individual de cuotas transferibles se hizo sobre la base de la participación histórica de cada persona en cada pesquería. Los pescadores fueron informados sobre su captura por especie por área por un período de tres años previos al establecimiento del sistema de cuotas. Se les permitió elegir dos de los tres años de captura, el promedio de los dos mejores años fue la base para su cuota. La CTP y la CTPC (la captura total permisible comercial) para cada especie fueron determinadas legalmente por el gobierno para cada área de manejo de cuota.³²

³² Las CTPC son menores que las CTP, debido a que la diferencia entre ambas cuotas representa la captura asignada a la pesca recreativa y la reserva a los Maori.

- c. El gobierno utilizó el **mecanismo de recompra** invirtiendo aproximadamente US\$ 20 millones³³ para nivelar la captura histórica con los niveles óptimos de la CTPC. En la mayoría de las pesquerías, la suma de las capturas históricas individuales excedía los niveles de la CTPC. Para eliminar esta diferencia el gobierno estableció un mecanismo para comprar el exceso.

La recompra del gobierno fue el principal paso previo al establecimiento del sistema de cuotas. El objetivo era adquirir la cuota histórica para equiparar los resultados de la pesca con los excedentes del stock comercial (la CTPC).

La racionalidad de esta medida era facilitar la racionalidad de la industria, incrementar la aceptación de la política entre los industriales, mejorar el cumplimiento y reducir los efectos de cualquier recorte administrativo inicial que se requiriera para reducir los niveles de captura histórica al CTPC.

Las reducciones del tamaño de las flotas como consecuencia del plan de recompra o por la introducción de las CIP fueron considerables. El número de embarcaciones disminuyó un 22% entre 1983/84 y 1986/87. El alcance de la reducción entre 1986/87 y 1994/95 fue de otro 53%. Esta racionalización se produjo fundamentalmente en las pesquerías costeras, reorientándose la inversión hacia las pesquerías de aguas profundas.

- d. Inicialmente Nueva Zelanda empezó con cuotas que se definían en forma precisa en términos de toneladas, lo que generó que el gobierno tuviese que ingresar al mercado cada año para comprar o subastar cuotas con el fin de que se nivelasen en relación con la CTP. En abril de 1990 Nueva Zelanda adoptó un **sistema de cuotas proporcionales**.
- e. Las CIP son activos permanentes, pero restringidas a una determinada especie y área de manejo. Estas **pueden ser transadas, vendidas, alquiladas o darse en posesión** como cualquier otro activo comercial. La mayoría de las transacciones se realiza mediante tratos personales y bajo intermediación de *brokers* de CIP. La propiedad de las CIP debe ser certificada

³³ Según información incluida en el documento de Christopher M. Deewes, la inversión del gobierno de Nueva Zelanda ascendió a 45 millones en dólares neozelandeses. En 1986, un dólar neozelandés equivalía a 0.55 de dólar americano.

formalmente y toda transacción debe ser registrada en el Ministerio de Pesquería.

- f. Se establecieron **límites máximos de acumulación de cuotas por persona**, de 20% (por especie por área) para las pesquerías cercanas a la costa y de 35% para las pesquerías de aguas profundas. Cuando en 1990 la langosta de roca entró al sistema de cuotas, se estableció un límite máximo para esta especie de 10%. También se establecieron límites para la participación de la inversión extranjera en la actividad pesquera, de no más de 24.9%.

El comercio puede realizarse en lotes de 100 kg o más y deben registrarse ante el gobierno. Las cuotas pueden transferirse a perpetuidad, en arrendamiento o subarrendamiento. Las operaciones deben notificarse al gobierno con los detalles del vendedor, el comprador, la cantidad de la cuota y el precio.

La razón para establecer límites a la propiedad extranjera fue eliminar la posibilidad de que las pesquerías de Nueva Zelanda fueran dominadas por otras naciones que pescan en ese país, en particular Japón, Corea del Sur y Taiwán. El motivo para establecer límites de acumulación fue proteger a los pequeños pescadores de las grandes compañías que podrían dominar la industria totalmente.

- g. Inicialmente se **cobró un derecho por el uso del recurso hidrobiológico** (US\$ 3 por 10 kg). Este derecho se incrementó posteriormente, fijándose un monto distinto para cada especie. En 1990, cuando el gobierno adoptó un sistema de cuotas proporcionales, se congeló el cobro de estos derechos y los recursos provenientes de él se destinaron a compensar a la industria por los recortes en las CTP comerciales durante un período transitorio que concluyó en 1994. En 1994 se eliminó el cobro de estos derechos por el uso de los recursos hidrobiológicos y el gobierno empezó a cobrar tarifas para cubrir los costos de investigación, administración y conservación de las especies, incluso de aquellas que no están bajo el sistema de cuotas.
- h. En 1996 el Parlamento **aprobó una importante ley** que regula el tema de las pesquerías e incluye importantes cambios. Uno de ellos es la separación de cada cuota individual transferible (CIT) de un titular en una CIT permanente y un título de captura anual (ACE, por sus siglas en inglés). La CIT es un derecho de propiedad a perpetuidad, que se registra, es seguro y

puede utilizarse como colateral. Cada año, la CIT genera un ACE en kilogramos que se convierte en el título para extraer el recurso en dicho año. Otros cambios establecidos por dicha ley incluyen el establecimiento de un proceso para la solución de conflictos y la declaración de la intención de incluir a todas las pesquerías comerciales en el sistema de cuotas. También se han incluido una serie de medidas de conservación. Por ejemplo, se ha limitado la facultad de utilizar en el siguiente año, la parte de la CIT no utilizada en el año en curso hasta menos del 20%. También se ha determinado una aproximación más cautelosa a la fijación de las CTP.

Un cambio legislativo adoptado con anterioridad (en 1995) fue la separación de la política pesquera en el Ministerio de Pesquería, y la evaluación de los stocks pesqueros en el Instituto de Investigación de la Corona. Ello estaría generando un incremento de la investigación por parte del sector privado, con firmas consultoras y agencias del gobierno compitiendo por fondos para investigación.

Según Shallard,³⁴ el comercio de las cuotas es la clave del éxito. Es un proceso continuo de ajuste que permite una racionalización económica y el afinamiento de la industria (equiparando la captura con la cuota y la capacidad de producción con los desembarques).

Antes de la introducción del sistema de cuotas, la aproximación al tema de la aplicación de la ley en las políticas de manejo de las pesquerías en Nueva Zelanda era del tipo tradicional de guardián de las especies. El énfasis en las actividades de aplicación de la ley convencionales estaba en la captura de los que actuaban mal. Nueva Zelanda tenía un pobre récord de aplicación sanciones, una actuación ineficiente de los funcionarios públicos de vigilancia y una concentración en las ofensas menores.

La intención con la introducción del sistema de cuotas fue cambiar la naturaleza y enfoque de aplicación de la ley. Este sistema monitorea el trayecto del producto desde los lugares de embarque autorizados hasta su venta final. El enfoque de la aplicación de la ley está ahora “en tierra” en vez de la vigilancia policial convencional en el mar. El monitoreo de este trayecto es la nueva tarea

³⁴ Shallard, Bruce, op. cit., p. 10

del sistema y conduce a la investigación y enjuiciamiento de aquellos que defraudan el proceso.

Las características de la nueva organización son la supervisión de la captura, producto y sistemas de contabilidad; monitoreo y manejo de información; análisis de inteligencia estratégica y técnica; e investigaciones y auditorías dirigidas.

Para lograr este control de flujo del producto, Nueva Zelanda ha legislado sobre los siguientes temas:

- Se considera que toda la pesca que desembarca en Nueva Zelanda ha sido pescada en su ZEE.
- El esfuerzo de captura y procesamiento en el mar se registra mediante informes mensuales.
- El desembarque en Nueva Zelanda solo puede hacerse en puntos de desembarque específicos.
- El desembarque, destino y facturas de compra son registrados (mediante informes mensuales).
- Los pescadores solo pueden vender a receptores de pesca con licencia (LFR por sus siglas en inglés).
- Los LFR llevan registros financieros y sobre los productos (y realizan informes mensuales).
- Los receptores de pesca sin licencia también llevan registros financieros y de productos.
- Los propietarios de cuotas tienen un récord o estado de su portafolio (mensual).
- Las exportaciones de pescado son documentadas.

El sistema de cuotas ha permitido también la introducción exitosa de algunos elementos de monitoreo electrónico sofisticado utilizando la vigilancia aérea y satelital de las embarcaciones.

3.3.1.2. Condiciones y aspectos de la implementación del sistema de cuotas

Si bien algunos beneficios del sistema son inmediatos, algunas facetas de la implementación de dicho sistema requieren de cierto tiempo para que sus beneficios sean aparentes. La implementación del sistema de administración de cuotas requiere:

- Un incremento en la sofisticación tanto de las autoridades del gobierno como de la industria en áreas como administración general, sistemas de información y de reporte.
- Un mayor nivel en el análisis científico de la capacidad y sostenibilidad de las pesquerías, requiriéndose el desarrollo de procesos de evaluación científica de los stocks más profundos.
- Reorientación del rol de aplicación de la ley y capacitación en ese sentido. Debe tenerse en cuenta que se requerirá cierto tiempo para que esta función esté totalmente operativa.

La naturaleza específica del sistema de administración de cuotas requiere un cuidadoso análisis. Algunos de los temas principales son:

- La imposición de algún riesgo financiero para el gobierno y para la industria, si se garantizan o no se garantizan. Los riesgos de ambas opciones deben considerarse.
- Los países que introdujeron cuotas no transferibles han constatado su fracaso. La transferibilidad de las cuotas permite a las personas entrar o retirarse de la industria a voluntad. Permite la racionalización de la industria conducida por el mercado y permite un medio para asignar el valor de las pesquerías, tanto en forma colectiva como individual. También incentiva la eficiencia y la innovación que deben ir de la mano con una pesquería efectiva.
- El sistema de administración de cuotas debe poder lidiar con la variabilidad de los stocks. Los stocks de varias especies varían bastante de año en año o en ciclos de 5, 10 o 15 años. Características tales como derechos de pesca por encima o por debajo de los niveles adecuados, la posibilidad de ajustes estacionales, y alguna forma de intercambio entre las especies deberían considerarse.
- Debe considerarse si las cuotas se expresarán en toneladas precisas o si se expresarán en términos proporcionales (si se trata de derechos fijos o no fijos). Nueva Zelanda empezó con cuotas que se definían en forma precisa en términos de toneladas, y ha cambiado posteriormente a un sistema de cuotas proporcionales. Esta última forma ha funcionado muy bien para

Nueva Zelanda, pero también es posible que para algunas pesquerías se pueda tener una combinación de derechos fijos y no fijos.

3.3.1.3. Los resultados de la experiencia de Nueva Zelanda

Según Shallard,³⁵ los beneficios del sistema de administración de cuotas a la luz de la experiencia de Nueva Zelanda son varios:

- Las pesquerías cercanas a la costa de Nueva Zelanda, que estaban al borde del colapso comercial a mediados de la década de los ochenta, ahora muestran signos saludables de recuperación.
- La principal pesquería de Nueva Zelanda, la de langosta de roca, que está bajo el sistema de cuotas desde 1990, está mostrando un saludable crecimiento.
- La industria de pesca comercial de Nueva Zelanda ha prosperado bajo el sistema de cuotas, con las cuotas como activos en los balances de las empresas, permitiendo la expansión de estas empresas. Los principales productos pesqueros de exportación de Nueva Zelanda, los de aguas profundas como la merluza de cola (hoki) y el reloj anaranjado (orange roughy), han sido grandes contribuyentes de esta expansión.
- El sistema ha logrado el desarrollo de una industria pesquera más unida, la cual ha asumido su parte de responsabilidad en el manejo de las pesquerías de Nueva Zelanda.
- Se ha generado una relación de cooperación entre el gobierno y la industria, mediante la participación de todos en los beneficios obtenidos por la implementación.
- El sistema ha permitido que la población indígena Maori de Nueva Zelanda, se haya involucrado en el negocio y actividad de pesca, tanto en el ámbito local tradicional como parte de una industria comercial más grande.

³⁵ Shallard, Bruce, op. cit., p. 13.

- Nueva Zelanda ha mejorado su legislación pesquera durante este período manteniendo como eje central el sistema de administración de cuotas, y actualmente está en el proceso de incluir en el sistema las restantes pesquerías comerciales que se capturan en sus aguas.
- El sistema de cuotas ha permitido al gobierno dejar de intervenir directamente en el manejo de operaciones pesqueras individuales. El rol del gobierno consiste en realizar el monitoreo y asegurar que las reglas se apliquen en forma justa y equitativa y que se aplique toda la fuerza de la ley cuando sea necesario.
- Los beneficios y la responsabilidad están en manos de la industria pesquera.

A continuación se reproducen los resultados de encuestas realizadas por Christopher Deewes a pescadores y gerentes de empresas pesqueras sobre el sistema de CIP en los años 1987 y 1995, en los cuales se aprecia que en términos generales existe una percepción positiva sobre los efectos de la implementación de este sistema. El número de entrevistados en 1987 fue 62 y, en 1995, 52 de aquéllos y 40 adicionales.

Sin embargo, como se demuestra también en los resultados de la encuesta y en otras opiniones revisadas, uno de los principales cuestionamientos al sistema de CIP en Nueva Zelanda es la concentración de las cuotas en las empresas pesqueras en perjuicio de los pescadores individuales. Muchos de estos pescadores que accedieron inicialmente a pequeñas cuotas fueron forzados a vender. Muchos pescadores se encontraron con cantidades de cuota demasiado pequeñas para ser pescadas en forma comercial. Al vender sus cuotas se quedaron con embarcaciones que, como consecuencia de la reducción del esfuerzo pesquero, ya no eran necesarias y perdieron valor.

Por otro lado, el requisito del gobierno de que el sistema financie por sí mismo el costo total de la administración del sector pesquero, al distribuirse en forma no equitativa, también perjudicó al pescador individual.³⁶

³⁶ Por ejemplo, una licencia de pesca cuesta 2,000 dólares de Nueva Zelanda sin importar el tamaño de la embarcación. Este costo no es importante para el operador de una gran embarcación pero constituye un costo altísimo para el pequeño pescador individual.

CUADRO N° 20
RESPUESTAS DE AUCKLAND SOBRE SISTEMA DE CIP

	1987	1995
Efectos positivos (%)		
Conserva los stocks del recurso	53	34
Proporciona seguridad en los activos	42	50
Reduce el esfuerzo	23	27
Mejora la calidad	0	19
Problemas de las CIP (%)		
Descartes	66	25
Aplicación (<i>enforcement</i>)	40	21
Control por las empresas	26	46
Conflictos por asignación de recursos	6	33
Complejidad	0	35
Coincide con las siguientes afirmaciones (%)		
La industria pesquera de Nueva Zelanda está mejor	58	76
Las CIP son compatibles con sus creencias	56	73
Las CIP conservan los stocks	56	68
La pesca es más segura con CIP	39	50
Mi situación económica ha mejorado	48	45
Estoy más seguro respecto a mi retiro	73	64
Difícil ingreso de los más jóvenes	95	98

Fuente: Christopher Deewes, 1998.

Esta situación ha perjudicado la economía rural y ha generado una reducción en el nivel de empleo rural.

Otro cuestionamiento importante está referido a la complejidad del sistema, por la cantidad de información que los pescadores deben registrar en los numerosos informes que deben presentar.

Vinculado a este tema, existe un cuestionamiento adicional que no aparece en la encuesta, referido a la solidez de la información científica que se está empleando para la determinación de las capturas totales permisibles puesto que en los últimos años no ha habido variaciones. Se señala que la CTP se está fijando principalmente en función a la información que están presentando los propios pescadores.

3.3.2. Alaska (*Estados Unidos*)

3.3.2.1. *Antecedentes*

Actualmente, existen tres programas federales de cuotas individuales de pesca en los Estados Unidos: para las almejas del mar (surf clams) y almejas de Islandia (ocean quahogs) en las aguas del Atlántico Medio³⁷ y Nueva Inglaterra; para la cherna (wreckfish) a lo largo de la costa sur del Atlántico; y para el fletan del Pacífico (Pacific halibut) y el pez sable (sablefish) en las aguas de Alaska.

A la fecha no se ha implementado este sistema para otras pesquerías pues desde 1996 existe una moratoria, que vence recién el 30 de setiembre de este año. En 1996 mediante el “Sustainable Fisheries Act”³⁸ se prohibió a los reguladores implementar sistemas de cuotas individuales de pesca para otras pesquerías, hasta que el National Research Council (NRC)³⁹ examinara sus consecuencias. El plazo de la prohibición vencía en octubre de 2000, pero fue ampliado hasta setiembre de este año.⁴⁰ Actualmente, a pesar de que continúan las presiones para evitar que se levante la moratoria, proveniente especialmente de las comunidades de pequeños pescadores, la posición en el Congreso norteamericano es favorable para el sistema de CIP por lo que se vienen discutiendo una serie de propuestas destinadas a mitigar los impactos negativos del sistema de CIP.⁴¹

³⁷ Las aguas del Atlántico Medio comprenden los estados de Nueva York, Nueva Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia y Carolina del Norte.

³⁸ Esta ley modificó el Magnuson Fishery Conservation and Management Act de 1976, la que a partir de esa fecha se conoce como el Magnuson – Stevenson Fishery Conservation and Management Act.

³⁹ NRC es una institución científica no gubernamental. El informe final sobre el sistema de cuotas titulado “Sharing the fish: Toward a national policy on individual fishing quotas (1999)”, si bien reconoció los aspectos negativos del sistema, recomendó a los reguladores proceder con cautela, pero levantar la moratoria al sistema de CIP.

⁴⁰ Los consejos regionales, responsables de la regulación de las pesquerías de su jurisdicción, si bien no defienden necesariamente el sistema de CIP consideran que deben tener la libertad de poder implementarlo si lo consideran conveniente.

⁴¹ Al final de este punto se incluyen algunas de estas propuestas.

3.3.2.2. La pesca de halibut y sablefish⁴²

La pesca de halibut y sablefish se realiza en el Pacífico, en la zona nor-occidental del los Estados Unidos, frente a los estados de Washington, Oregon, British Columbia (Canadá) y Alaska. El halibut y el sablefish participan con el 5% y el 4%, respectivamente, del valor de las capturas comerciales de Alaska.

El halibut y el sablefish son especies demersales de larga vida. Para su captura se utilizan diferentes aparejos de pesca, como el arrastre y el espinel. Históricamente, la pesca comercial del halibut había sido controlada a través de cuotas totales de captura y una combinación de restricciones según zonas de pesca, temporadas de captura y aparejos de pesca.

El programa de cuotas individuales de pesca (IFQ por sus siglas en inglés)⁴³ para las pesquerías del sablefish y el halibut se logró implementar en marzo de 1995, luego de 14 años de deliberaciones del Consejo de Administración Pesquera del Pacífico Norte⁴⁴ (NPFMC).⁴⁵

El desarrollo del programa tuvo lugar durante un período de grandes cambios en las pesquerías de Alaska, durante los años ochenta. Las empresas pesqueras extranjeras fueron reemplazadas por operaciones domésticas, que se expandieron mucho más rápido de lo previsto.

⁴² Tomado de Pautze, Clarence G. y Chris W. Oliver, "Development of the individual fishing quota program for sablefish and halibut longline fisheries of Alaska", documento presentado por el Consejo de Administración Pesquera del Pacífico Norte el 4 de setiembre de 1997 al National Research Council's Committee to Review Individual Fishing Quotas.

⁴³ *Individual Fishing Quotas*.

⁴⁴ El Consejo de Administración Pesquera del Pacífico Norte fue establecido en 1976 mediante la aprobación del Acta de Conservación y Administración Pesquera (ahora llamado el Acta de Conservación y Administración Pesquera Magnuson-Stevenson). Junto a otros siete consejos regionales, se le autorizó a recomendar medidas de manejo para las pesquerías dentro de la Zona Económica Exclusiva de los Estados Unidos (de 3 a las 200 millas) a la Secretaría de Comercio de los Estados Unidos. A diferencia de los otros consejos, la jurisdicción del Consejo del Pacífico Norte (Alaska, Washington y Oregon) incluía las aguas de fuera (*waters off*) de un solo Estado: Alaska.

⁴⁵ North Pacific Fishery Management Council.

El halibut ha sido administrado por largo tiempo por la Comisión Internacional del Halibut del Pacífico (IPHC⁴⁶). Con la aprobación del Magnuson Fishery Conservation and Management Act en 1976 y las renegociaciones de los acuerdos del IPHC entre los Estados Unidos y Canadá, se acordó que la IPHC continúe con el manejo biológico del recurso. Sin embargo, las decisiones sobre el acceso limitado y las adjudicaciones fueron delegadas a los consejos de administración.

Pronto el NPFMC se enfrentó al problema de sobrecapitalización, no solo para sablefish y halibut, sino para todas las pesquerías importantes bajo su jurisdicción. Los principales problemas y temas que lo llevaron a considerar un programa de IFQ fueron conflictos de asignación de cuotas, conflictos sobre los aparejos de pesca empleados, pérdidas por pesca incidental, la alta mortalidad producto de los descartes y la expansión de la pesca rural, comunitaria y de pequeños botes en estas pesquerías.

El ejemplo más claro y evidente de los problemas que enfrentaban las pesquerías era las extremadamente cortas temporadas de pesca para el halibut. El promedio de días entre 1980 y 1994 fue de dos a tres días por año, en las diversas zonas de pesca.

Las primeras consideraciones para limitar la entrada a la pesquería del halibut empezaron alrededor del año 1977. Sin embargo, se presentaron demoras en la implementación debido a las discusiones entre la Comisión Internacional del Halibut del Pacífico y el NPFMC.

Es importante resaltar que el sistema de consejos regionales fue una respuesta a la serie de problemas que afectaban a las pesquerías en los Estados Unidos en esa época. Los tres principales problemas eran: recursos de propiedad común, jurisdicción fragmentada e información biológica imprecisa. Se encontró que muchos stocks pesqueros estaban depredados o amenazados debido a la sobrepesca tanto por embarcaciones nacionales como extranjeras y por la alteración de sus hábitats, y que la administración pesquera doméstica era descoordinada y

⁴⁶ International Pacific Halibut Commission, establecida en 1923 a partir de un tratado entre los Estados Unidos y Canadá.

poco efectiva, lo que generaba una capacidad extractiva excesiva y la depredación de algunos stocks.

Las IFQ se empezaron a considerar con mayor seriedad tanto para el halibut como para el sablefish en 1988. En diciembre de 1991, la NPFMC aprobó el programa de IFQ para ambas pesquerías. Los ajustes finales a las leyes y reglamentos fueron publicados en 1993 para ser implementadas en 1995.

3.3.2.3. Acceso restringido para el sablefish

El sablefish había soportado una pesca extranjera de aproximadamente 36,000 toneladas anuales desde 1968 y seguía con una explotación principalmente extranjera en 1976, bajo un plan preliminar de manejo independiente. En 1978 la especie se incluyó en el plan de manejo de la pesquería demersal para el Golfo de Alaska y para el Mar de Bering y las Aleutianas en 1981. Luego de 1976, las embarcaciones extranjeras que pescaban sablefish continuaron en un rango de captura entre 8,000 y 13,000 toneladas hasta 1983, y luego disminuyeron. El total de captura en los Estados Unidos (arrastrero y palangreros) permaneció por debajo de las 4,000 toneladas hasta 1984. De ese total de captura, una flota de 89 palangreros capturó entre 2,000 y 3,000 toneladas por año, principalmente en la parte este del Golfo de Alaska. Esta flota creció rápidamente entre 1983 y 1987, las temporadas de pesca se acortaron y la pesca se extendió hasta el oeste a través del Golfo de Alaska y al Mar de Bering y las Aleutianas. Las capturas por embarcaciones extranjeras pararon en 1987 y las capturas domésticas se incrementaron hasta alcanzar una captura récord de 37,600 toneladas en 1988 antes de bajar. La mayor parte de la captura se realizó en el Golfo de Alaska donde los palangreros pescaban más de 26,000 toneladas en 1988.

Adicionalmente al incremento de embarcaciones de pesca, hubo una duplicación del esfuerzo de pesca con la aparición de anzuelos selectivos. Los palangreros con sistema de refrigeración que podían procesar el pescado en el mar aparecieron por primera vez en 1988. En 1992, había alrededor de 50 palangreros con sistema de refrigeración a bordo que pescaban lejos de la costa de Alaska. En conjunto, en 9 años, entre 1981 y 1988, se multiplicaron por diez las embarcaciones superiores a 50 pies y por 14 las embarcaciones menores. La flota con equipamiento fijo reunía un total de 1,000 embarcaciones en 1992. Todas las regiones contribuyeron con este crecimiento: las flotas de

Alaska y las que no eran de Alaska experimentaron similares tasas de crecimiento. Las temporadas de pesca se redujeron rápidamente ante el aumento de presión.

Junto a este rápido crecimiento, en los ochenta también se dio el primer llamado sobre asignaciones de equipo. En 1985, el Consejo asignó 95% de la cuota total de captura a la pesca de anzuelo y cordel en el Golfo Este y 80% en otras partes del golfo. El resto fue asignado a los arrastreros. En 1989, el Consejo adjudicó el 50% de las cuotas del Mar de Bering a equipo fijo (*fixed gear*) y el resto a las arrastreras. En las Aleutianas el 75% fue reservado para equipo fijo. Estas asignaciones de equipo existen todavía y proporcionan la base para el establecimiento de monto total del recurso de sablefish que anualmente se pone a disposición del programa de IFQ de equipo fijo.

Durante 1988 y 1989, cuando parecía que el tamaño de la flota y el nivel de captura del sablefish estaba en lo más alto, los pescadores de sablefish, muchos de los cuales eran activos en la pesquería de halibut, vieron que lo mismo que le había sucedido al halibut estaba sucediendo con el sablefish: una intensa carrera por los peces, más equipo y temporadas de pesca más cortas. El Consejo recibió una propuesta de licencias en 1987 y realizó una serie de encuestas entre la industria esa primavera. El Consejo solicitó propuestas de manejo ese verano, y luego en setiembre de 1987, adoptó una Declaración de Compromiso que en parte declaraba la intención del Consejo de buscar métodos alternativos de manejo para alcanzar sus objetivos. Específicamente para la pesca del sablefish, el Consejo señaló que desarrollaría estrategias para el establecimiento de limitaciones por licencias o cuotas individuales transferibles.

A principios de 1988 se realizaron talleres y en abril, el Consejo dirigió a su personal a desarrollar alternativas de manejo. En diciembre, el Consejo declaró que el estado de pesquería de acceso libre era inaceptable para el manejo de sablefish fuera de la costa de Alaska y redujo las alternativas de sistemas de manejo a cuotas individuales y licencias. Estas propuestas fueron debatidas en audiencias públicas en el otoño de 1989 y durante los siguientes dos años el Consejo afinó las alternativas y redujo las opciones. Se incluye al halibut en 1990 debido a que su pesca se había reducido a tres o cuatro temporadas de pesca de uno o dos días de duración cada año. El sistema de cuotas fue elegido como el método de manejo preferido para ambas pesquerías de equipo fijo en diciembre de 1991.

3.3.2.4. Características del sistema de IFQ para sablefish y halibut⁴⁷

1. **Unidad de medida:** La IFQ es una cuota individual anual y es determinada para cada región de pesca y los diferentes tipos de embarcaciones. Cada pescador tiene una cuota de captura que puede ser utilizada en cualquier momento durante la temporada de pesca, del 15 de marzo al 15 de noviembre. Los demás meses están cerrados por razones biológicas. Las cuotas tienen vigencia indefinida, pero si el Consejo alguna vez decide eliminar el sistema, los tenedores de cuotas no tendrán derecho a ninguna compensación.
2. **Asignación inicial:** La asignación de las cuotas se realizó entre los propietarios y los arrendatarios de las embarcaciones. Las cuotas de halibut y sablefish fueron asignadas inicialmente a los propietarios y arrendatarios de las embarcaciones que habían realizado por lo menos una descarga en cualquiera de los años 88, 89 o 90. La intención era asignar las participaciones entre los pescadores que estaban en actividad en dichas pesquerías. La asignación específica para el halibut se basó en los mejores cinco años de desembarque para cada individuo entre 1984 y 1990. Para el sablefish el rango de años elegibles era entre 1985 y 1990. Adicionalmente se acompañó esta asignación inicial con mecanismos de revisiones y apelaciones en caso de reclamos.
3. **Acumulación y transferencia de las cuotas:** Las reglas referidas a la acumulación y la transferibilidad de las cuotas están en continua evolución. En líneas generales, existen límites a la acumulación y la transferibilidad. Aquellos individuos que recibieron una proporción mayor a lo permitido no fueron obligados a vender, pero no podían aumentar sus cuotas. La transferencia está restringida entre embarcaciones de diferentes tamaños y categorías, así como por zonas de pesca. La unidad mínima de una cuota es de 20,000 libras.
4. **Determinación de la CTP:** La determinación de la CTP continuó estableciéndose bajo el proceso que existía antes de la adopción de las IFQ. La IPHC para el halibut y el NPFMC para el sablefish determinaban la

⁴⁷ Tomado del informe del NRC "Sharing the Fish: Toward a national policy on individual fishing quotas (1999)".

cuota total de captura y los límites de sobrepesca. Una vez que la CTP ha sido definida, la determinación de las IFQ para el halibut se calcula automáticamente. En el caso del sablefish, aproximadamente el 10% de la cuota es asignada a la pesca de arrastre y luego se determina las IFQ sobre el resto.

5. **Seguimiento, control y vigilancia:** Todas estas actividades deben ser monitoreadas por el Servicio Nacional de Pesca Marina de los Estados Unidos a través de su División de Manejo de Acceso Restringido (RAM, por sus siglas en inglés). El monitoreo se realiza a través de auditorías en tiempo real y de auditorías posteriores a las transacciones. Se escogieron los dieciséis principales puertos, donde se ubicaron agentes para monitorear y llevar un registro de todos los desembarques. Los desembarques en cualquier otro puerto podían ser revisados al azar. Todos deben ser informados por radio, sin importar si el puerto es o no principal. La captura individual es registrada contra la cuota asignada empleando un sistema de tarjetas de débito. Para las cuotas de pesca, todas las ventas, transferencias o arrendamientos de cuotas deben ser aprobadas por la Secretaría de Comercio de los Estados Unidos o su delegado.

3.3.2.5. Cambios esperados en las pesquerías

Se debe resaltar en este punto que existía una amplia divergencia de opiniones sobre lo que pasaría con la introducción del sistema de cuotas en la pesquería. En lo que sí estaban de acuerdo todos era en el cambio considerable que habría con la introducción del sistema de IFQ.

Un cambio básico estaría en **la distribución de la captura de halibut y sablefish**. Muchos pescadores recibirían mucho menos de lo que estaban pescando en ese momento, otros recibirían su captura promedio actual. Un análisis de los receptores de cuotas mostraba que alrededor de 5,484 propietarios de embarcaciones para halibut recibirían cuotas. El número de propietarios de embarcaciones que participaban en la pesca halibut al año fluctuaba entre 2,479 en 1985 y 3,883 en 1990.

Para sablefish, el número de propietarios de embarcaciones que participaban en la pesca de sablefish al año fluctuaba entre 244 en 1985 y 706 en 1988; sin embargo, 1,094 propietarios de embarcaciones recibieron cuotas. En conjunto

para las pesquerías de sablefish y halibut, un total de 5,626 propietarios de embarcaciones recibieron cuotas, 86.4% de los cuales eran de Alaska.

A continuación se presentan algunos de los otros cambios anticipados:

- 1. Conflictos en cuanto a equipos.** El programa de IFQ pretendía reducir los conflictos dentro de las pesquerías de sablefish y halibut mediante la reducción de la intensidad de las operaciones en las cuales todos debían instalar o retirar sus equipos en un corto plazo. A pesar de que las áreas de halibut son de poca profundidad y amplias, esto no sucede con las áreas de pesca del sablefish que son profundas a lo largo del estrecho arrecife continental en el golfo de Alaska y alrededor de las Aleutianas.
- 2. Mortandad de la pesca por equipos perdidos.** Se esperaba que el programa de IFQ redujera la cantidad de equipos colocados en las áreas de pesca y la intensidad de la pesca, por lo que habría menos pérdida de equipos. Los pescadores tendrían más tiempo y serían más cuidadosos. La IPHC estimaba que en 1990 la pérdida de equipos ocasionó el desperdicio de alrededor de 2 millones de libras de halibut. Los analistas estimaron que se podrían salvar entre US\$ 3.2 millones y US\$ 4.4 millones en pérdida de equipo como en pérdida de especímenes.
- 3. Seguridad.** La pesca es una actividad de alto riesgo, probablemente la más riesgosa de las ocupaciones en los Estados Unidos. Parte del riesgo se debe a que se pesca en condiciones de gran competencia y en temporadas intensas que se establecen cada año, sin perjuicio del clima. A pesar de que los administradores deben tomar en cuenta la seguridad cuando establecen regulaciones, el poder de la pesca engendra una carrera por peces que sigue a pesar de las condiciones del clima. Antes las temporadas de halibut duraban 120 días o más pero el esfuerzo pesquero se incrementó tanto que la temporada se redujo a varios períodos de 24 horas al año para una captura de más de 43 millones de libras de pescado. Las IFQ debían permitir a los pescadores elegir el clima para la pesca considerando las temporadas, las áreas y el tamaño de la embarcación.
- 4. Calidad y precio del producto.** Lo más probable era que la calidad del producto se incrementara bajo el sistema de IFQ. Los pescadores tendrían más tiempo para congelar su pescado con hielo, desembarcar con cargas más chicas, reducir sus tiempos de espera para entrega a procesadores y,

en general, habría un incentivo para que los pescadores trataran de traer productos de mayor calidad por unidad de captura para maximizar el rendimiento de su cuota. Esto ya ha sido demostrado en la pesquería de halibut en Canadá bajo su sistema de IFQ por embarcación.⁴⁸

5. Beneficios económicos generales. Los analistas concluyeron que los beneficios de cambiar el sistema de manejo de las pesquerías de halibut y sablefish a un sistema de IFQ superarían largamente los costos y complejidades del establecimiento y monitoreo de un programa tan intensivo en información y de un cambio tan radical en la forma en que se realiza la pesca. Al momento de la decisión por el Consejo, los analistas estimaron que el total de beneficios anuales del programa de IFQ fluctuaría entre US\$ 30.1 y US\$ 67.6 millones, sobre la base de las siguientes cifras estimadas:

- Incremento en la calidad del producto y valor de la captura de US\$ 4.8 y US\$ 38.5 millones, respectivamente.
- Reducción adicional de los costos de procesamiento y mercadeo de US\$ 3.1 millones debido a la disminución de la cantidad de halibut por congelar y de los costos de almacenamiento refrigerado.
- Reducción en la mortandad de la pesca ocasionada por pérdida de equipos y, en consecuencia, ganancias entre US\$ 1.2 y US\$ 2 millones en el valor de captura del halibut y sablefish desembarcado.
- Reducción en los costos de equipos por US\$ 3 millones.
- Reducciones en los costos de cosecha entre US\$ 12.4 y US\$ 13.6 millones por el incremento en la flexibilidad para seleccionar las estrategias de pesca y redistribución de la captura y del esfuerzo para reducir los costos de las operaciones pesqueras.

⁴⁸ De hecho, los canadienses absorben mucho del mercado de pescado fresco de halibut de la costa oeste. Muchos restaurantes en Washington, Alaska y otros lugares presentaban como atracción especial halibut fresco del Canadá a precios altos. El producto fresco de Canadá tenía un precio mucho más alto que su par congelado. En Anchorage, Alaska, por ejemplo, los supermercados a veces presentaban halibut fresco de Canadá y halibut congelado de Alaska en el mismo mostrador. Fuera de la temporada de pesca, cuando el pescado congelado era un poco viejo el producto canadiense se vendía a US\$ 10.99 por libra mientras que el de Alaska se vendía a \$ 4.99 por libra. Los compradores estaban dispuestos a pagar una suma adicional por la más alta calidad del pescado fresco.

- Reducciones en la mortandad por descarte de especímenes de tamaños menores al mínimo legal, que incrementaría el valor fuera de la embarcación para las pesquerías entre US\$ 2.2 y US\$ 4 millones.
- Reducción de los problemas relacionados con la captura incidental de halibut y su descarte durante la pesca de sablefish, lo que resulta en un beneficio de US\$ 3.4 millones.

Los beneficios generales podrían haber aumentado entre US\$ 11 y US\$ 14 millones si se hubiera eliminado las restricciones a las embarcaciones que evitaban la redistribución de la captura a las clases de embarcaciones de menor costo. Sin embargo, como se señaló con anterioridad, el Consejo pensó que era muy importante mantener la estructura aproximada del tamaño de las embarcaciones para permitir las oportunidades de pesca con embarcaciones más pequeñas. Fue por eso que las IFQ fueron asignadas por categorías de tamaño de embarcaciones y no eran transferibles entre categorías.

Dentro de los beneficios no cuantificados previstos para el programa están el incremento en la seguridad de las embarcaciones; un incremento en la calidad y abastecimiento de halibut a los consumidores; un incremento en la flexibilidad en el cronograma de desembarques que proporcionan mayores oportunidades de empleo local para el procesamiento; una mayor habilidad para manejar los desembarques de halibut dentro de los límites de captura establecidos; y una reducción en las presiones de manejo para lidiar con los problemas de asignaciones en las pesquerías.

3.3.2.6. Resultados del programa de IFQ

De acuerdo con el citado informe preparado por el NRC para evaluar la implementación de las CIP en los Estados Unidos los resultados del programa en Alaska son los siguientes:

- **Resultados biológicos y económicos para la pesquería.** El IPCCH estima que la mortandad del halibut por concepto de pérdida o abandono de equipos disminuyó de 554.1 toneladas métricas en 1994 a 125.9 toneladas métricas en 1995. Se estima que el descarte de pesca incidental del halibut disminuyó de 860 toneladas métricas en 1994 a 150 toneladas métricas en 1995. Sin embargo, no hay seguridad sobre estos estimados. No existe una diferencia significativa entre la pesca incidental con sablefish resultante de

la implementación del programa. Tampoco hay evidencia de reportes por debajo de lo realmente capturado ni para halibut ni para sablefish. La frecuencia con la que los pescadores superaban la CTP se redujo significativamente luego de la introducción del programa. Tampoco hay evidencias de que los titulares de las cuotas hayan intentado aumentar las CTP. La distribución espacial y temporal de las capturas de halibut han cambiado pero estas variables no han sido estudiadas en el caso de sablefish. Las consecuencias biológicas y ecológicas de estos cambios no han sido evaluadas. A pesar de no existir evidencias de *highgrading*⁴⁹, comparaciones entre la información sobre la composición del tamaño de la captura entre desembarques comerciales en Alaska y Canadá y de las encuestas del IPHC demuestran que éste no es significativo. Por otro lado, los descartes se han reducido en aproximadamente 82% para la pesquería de halibut.⁵⁰

- **Resultados económicos y sociales para la pesquería.** A pesar de que la temporada de pesca se ha incrementado de menos de cinco días a 245 días al año para ambas especies y los desembarques están ampliamente distribuidos a lo largo de la temporada, no hay certeza respecto a la forma en que los costos e ingresos se han visto afectados. Hay indicios de que el programa ha tenido un efecto positivo en el precio fuera de la embarcación del sablefish, pero por la conformación del precio no se puede saber con certeza el nivel del impacto. El mercado de cuotas ha estado bastante activo, con más de 3,800 transferencias permanentes en la pesquería del halibut y más de 1,100 en la de sablefish. Estas transferencias han conducido a cierto nivel de consolidación. El número de titulares de cuotas de halibut se redujó en 24% y en 18% en el caso del sablefish, entre enero de 1995 y agosto de 1997. Sin embargo, el número de titulares de cuota supera el número de participantes en estas pesquerías previo al establecimiento del sistema de cuotas. En ambas pesquerías, el grueso de la consolidación ha tenido lugar en relación a los tenedores de porciones pequeñas de cuota. También hay evidencia circunstancial respecto a la disminución del número de tripulantes en las embarcaciones.

⁴⁹ Práctica que consiste en descartar los especímenes de menor calidad o tamaño para mejorar la calidad de la captura que ahora está limitada a una cuota.

⁵⁰ Fujita, Rod, "The moratorium of individual transferable quotas should be lifted". National Fisheries Conservation Center.

- **Resultados económicos y sociales para las comunidades que dependen de la pesca.** Los resultados que la implementación del programa ha tenido sobre las comunidades que dependen de la pesca son referenciales. Los bajos precios del salmón han incrementado el peso de las pesquerías de halibut y sablefish en la economía regional. En relación al impacto regional derivado de las reducciones en el número de tripulantes de las embarcaciones destinadas a estas pesquerías no se conoce porque no se ha compilado adecuadamente información sobre la participación de los tripulantes antes del programa, sus lugares de residencia, su demografía y costos de oportunidad.
- **Resultados administrativos y de *enforcement*.** Actualmente no se están recuperando los mayores costos derivados de la implementación de estos programas de los titulares de las cuotas; sin embargo, se está trabajando para alcanzar los niveles deseados.

Algunos cuestionamientos identificados incluyen cierto nivel de insatisfacción respecto a la asignación inicial de las cuotas. Al respecto se critica la distancia entre los años que se usaron como referencia para la calificación y la implementación del programa, así como la exclusión de los tripulantes de las embarcaciones y de los procesadores en la asignación inicial. Por otro lado, continúan los cuestionamientos respecto al impacto en la comunidad⁵¹ y a lo adecuado del sistema de *enforcement*.

3.3.2.7. *Propuestas para reducir impactos negativos de los sistemas de cuotas*

Actualmente el Congreso de los Estados Unidos se encuentra conduciendo un proceso de audiencias públicas en relación al levantamiento de la moratoria para la implementación de programas de cuotas para las pesquerías, que vence a fines de setiembre de 2002. Entre las ideas propuestas para reducir los impactos negativos de los sistemas de cuotas están:

- Se debe reconocer expresamente que las pesquerías marinas son recursos públicos y pertenecen a todos los americanos y que las cuotas no generan

⁵¹ Se está discutiendo la posibilidad de implementar un programa de cuotas de desarrollo comunitario *Community Development Quota* – CDQ.

derechos de propiedad y por lo tanto en el caso de un cambio en el sistema de administración no generan derecho a compensación alguna.

- Se debe establecer una serie de estándares que los programas de cuotas deben cumplir y a los cuales deberán adherirse los pescadores para ser elegibles.
- Se debe adoptar medidas para proteger a los pescadores y a las comunidades de pescadores a fin de garantizar que las grandes corporaciones no dominen las pesquerías, que los pequeños pescadores se mantengan y que se permita el ingreso de nuevos participantes.
- Se debe adoptar medidas que garanticen la conservación y sostenibilidad a largo plazo de los stocks pesqueros.
- Se debe requerir el apoyo de una importante mayoría (alrededor de 60%) de los titulares de permisos de pesca para que los consejos regionales evalúen la implementación de un programa de cuotas.

3.3.3. Chile

3.3.3.1. Antecedentes

Luego de conocer los procesos en Nueva Zelanda y Alaska, resulta interesante conocer lo que se viene implementando en Chile, país con el cual el Perú comparte importantes recursos pesqueros y realidades económicas.

Después de China, que registra desembarques de 22 millones de toneladas (principalmente provenientes de agua dulce) y Perú (11 millones), Chile es el tercer país pesquero del mundo.⁵² Los peces pelágicos constituyen cerca del 90% de

⁵² El desembarque total durante 1988 alcanzó las 3.8 millones de toneladas, cifra un 39% más baja que el desembarque durante 1997 y un 47,9% inferior que el promedio del período 1994 – 1997. En 1994 Chile desembarcó 8 millones de toneladas y una cifra similar en 1995. Esta caída está directamente relacionada con la disminución de las capturas de jurel y anchoveta que constituyen el grueso de la captura nacional. Página web del Departamento de Pesca de FAO. Perfiles de pesca por países – Chile.

las capturas del país, siendo los más importantes la anchoveta (*Engraulis ringens*) y la sardina española (*Sardinops sagax*) en la zona norte; y el jurel (*Trachurus murphyi*) y la sardina común (*Clupea bentinki*) en la zona centro-sur. Las capturas de dichas especies se realizan esencialmente en la zona económica exclusiva, con barcos de cerco que han desarrollado un alto nivel tecnológico. Estas especies se destinan principalmente a la producción de harina de pescado.⁵³

La pesca del recurso jurel es el eje de la industria del sector pesquero en la zona centro-sur del país, llegando a representar más de la mitad de la captura nacional. Debido al Fenómeno de El Niño en 1997-1998 y a la sobrepesca de este recurso durante el período 1994-1995, donde se sobrepasaron las 4,000 toneladas métricas de captura, se presentó una notable baja de la biomasa del recurso.⁵⁴ El gobierno tuvo que aplicar vedas en los siguientes dos años, las que redujeron sustancialmente la pesquería y la actividad empresarial.

El sector pesquero es el tercer sector exportador del país después de los sectores minero y forestal y representa el 11% de las ventas al exterior, las que bordean los US\$ 1,700 millones.

3.3.3.2. *La regulación chilena*⁵⁵

Las regulaciones al acceso de las pesquerías datan de corto tiempo en Chile. Hasta 1980 los controles y regulaciones existentes se referían exclusivamente a protecciones biológicas que incidían en la forma de pescar, pero no en el acceso a pescar.

El primer decreto relevante de limitación al acceso fue el Decreto Ley N° 436 de enero de 1986 que congeló el otorgamiento de permisos de pesca de jurel en la VIII región y de anchoveta y sardina en las regiones I y II.

⁵³ En los últimos años se viene desarrollando con éxito la producción de productos congelados sobre la base del jurel.

⁵⁴ La captura anual máxima se alcanzó en 1995, con 4,089 mil TM, luego de expansiones ininterrumpidas en la capacidad de pesca regional, las que se inician a comienzos de los ochenta. Sin embargo, hacia el año 2000 se alcanzó solo un cuarto del máximo logrado un quinquenio atrás (1,065 mil TM).

⁵⁵ Tomado de la revista *Chile Pesquero* N° 108, diciembre 1998 - enero 1999.

“Este proceso corresponde al implacable ciclo que ha ocurrido en la mayoría de las pesquerías comerciales del mundo. El incentivo comercial y la capacidad de reacción de los privados van más rápidos que la toma de conciencia respecto a la necesidad de conocer y respetar los límites de sustentabilidad de los recursos. Una vez que se hace evidente la reducción de la biomasa, las inversiones y el esfuerzo realizado por los agentes hace muy difícil encontrar una manera viable de reducir el esfuerzo aplicado a la pesca.”⁵⁶

En el caso del jurel chileno, hubo indicios incluso en los años de bonanza. El rendimiento promedio por metro cúbico de bodega (PBT) disminuyó en los últimos 7 años, a pesar del aumento en las capturas totales. Ello se debió al importante incremento de la capacidad de bodega y de la eficiencia de las embarcaciones. Tal situación es un “clásico” síntoma de que una pesquería puede estar en un proceso crítico de explotación más allá de lo sostenible.

En la zona norte de Chile, sucedió algo similar con la sardina española. Sin embargo, en este caso la coexistencia de dos especies objetivo que parecen tener una alternancia en su presencia en la zona permitió a esta industria reducir el impacto de la ostensible reducción de la biomasa en sardina, debido a la recuperación de la anchoveta entre 1986 y 1989. No obstante, en el año 1998 conjuntamente a la falta de sardina, la anchoveta resintió las alteraciones ambientales provocadas por el Fenómeno de El Niño, configurándose la más severa disminución que se conoce en la historia de la pesca industrial chilena.

Frente a esta situación, la necesidad urgente de reducir el esfuerzo pesquero comenzó a ser ineludible no solamente como un objetivo social sino también como algo absolutamente imprescindible para las empresas. A pesar de que para una empresa individual el incentivo para salir a pescar es grande, pues requiere llenar una muy pequeña fracción de su bodega para compensar el esfuerzo de esa pesca, las inversiones que debe realizar para estar “disponible” ante un pico de pesca son cuantiosas, y, lo más importante, correspondientes a las de sus competidores por un recurso escaso. Tal situación ha llegado al límite de que las empresas están pagando costos marginales de pesca, y, por lo tanto, es absolutamente necesario acordar una forma de reducir efectivamente el esfuerzo sobre la pesca.

⁵⁶ “Cuotas individuales: ante un cambio trascendental” en revista *Chile Pesquero*, diciembre 1998 – enero 1999, p.12.

CUADRO N° 21
CAPTURA Y FLOTA EN PESQUERÍAS PELÁGICAS:
ZONAS NORTE GRANDE Y CENTRO-SUR

	Captura anual total ^{1/} (miles de TM)	Número de barcos ^{2/}	Cap. bodega total ^{2/} (miles de m ³)	Captura anual total ^{3/} (miles de TM)	Número de barcos ^{2/}	Cap. bodega total ^{2/} (miles de m ³)
1975	23	37	43.3	581	108	17.3
1980	274	47	6.3	1,983	133	25.3
1985	870	81	22.5	3,161	211	52.1
1990	1,983	136	58.6	1,639	213	58.7
1995	4,089	173	107.4	1,892	163	49.9
1999	1,267	153	122.8	1,147	132	46.3
2000	1,065					

Fuente: Subsecretaría de Pesca y Sernapesca

Elaboración: Peña Torres

^{1/} Flotas industrial y artesanal.

^{2/} Solo flota industrial.

^{3/} Tres especies principales (jurel, sardina y anchoveta); flotas industrial y artesanal.

3.3.3.3. El sistema de cuotas en Chile: la Ley de Pesca de 1991

Las cuotas individuales transferibles han estado presentes como una alternativa desde 1988, aproximadamente. Sin embargo, esta modalidad ha sido cuestionada por algunos empresarios chilenos, principalmente debido a que tiene aspectos que, a su entender, limitan fuertemente la capacidad de acción de los privados.

Los principales temores están centrados en la definición de la cuota global, es decir, en la captura total permisible. Algunas preguntas que se plantean son: ¿quién la define?, ¿cuánta exactitud hay en esa definición?, ¿cómo se reparte?, ¿con qué costos? Otra preocupación tiene que ver con su implementación: ¿habrá un control efectivo si antes no lo ha habido?, ¿cuánta burocracia y qué costos implicará? Otros aspectos como los límites a la concentración; si se debe permitir la libre transacción de cuotas; y si se debe pagar o no por los derechos históricos, han llevado a muchos empresarios a preferir una aplicación más estricta de las actuales herramientas, que experimentar con un nuevo sistema, si para que éste tenga éxito se requieren los mismos elementos de control que hasta ahora no se han usado.

La pregunta básica es: ¿por qué habría de funcionar algo nuevo que requiere de un efectivo control, si gran parte de la responsabilidad del fracaso de las anteriores medidas se ha debido a la falta de control?

La Ley de Pesca de 1991 introdujo la opción de usar cuotas individuales transferibles definidas como derechos de uso con vencimiento a 10 años. Sin embargo, presiones durante la promulgación de esta ley condujeron finalmente al establecimiento de restricciones respecto al ámbito de aplicación de las CIP.⁵⁷

Al amparo de la ley de 1991, se mantuvo cerrado el ingreso a las pesquerías así como una serie de pesquerías sujetas a vedas biológicas periódicas. Adicionalmente, se determinaron las pesquerías en “recuperación” y en “desarrollo incipiente”. El uso de las CIP se limitó a cuatro pesquerías industriales, ninguna de las cuales tiene una participación significativa en la generación de empleo o valor agregado.

Las pesquerías en mención fueron:

- Bacalao de profundidad (*Dissostichus eleginoides*), desde 1992.
- Langostino colorado (*Pleuroncodes monodon*), desde 1992.
- Langostino amarillo (*Cervimunida jhoni*), desde 1997.
- Reloj anaranjado o “orange roughy” (*Hoplostethus atlanticus*), desde 1999.

Dos de ellas son pesquerías demersales en la zona sur-austral de Chile (ambas en estado de desarrollo incipiente): la del bacalao de profundidad y la del orange roughy. Las otras dos corresponden a pequeños crustáceos (ambas en estado de recuperación): langostino colorado (regiones V a VIII) y langostino amarillo (regiones V a VIII).

Todas estas especies comprenden cerca del 1% del total de desembarques chilenos. Estas especies son capturadas por el sector industrial en las regiones afectadas por las CIP. Se estableció que la adjudicación de derechos de pesca se realizaría a través de subastas públicas.

⁵⁷ Por ejemplo, el porcentaje máximo de pesca que puede ser administrado bajo CIP en una pesquería en estado de plena explotación es de 50% de la cuota global anual, máximo que se alcanza gradualmente en el tiempo (no antes de diez años de subastas anuales de CIP sobre el 5% de la cuota global anual).

3.3.3.4. Ley N° 19713, sobre el límite máximo de captura por armador

Desde el año 2001 se encuentra en período de prueba la introducción de CIP en las principales pesquerías chilenas como son el jurel, la merluza austral, la merluza común, la anchoveta y la sardina española, bajo la Ley N° 19713, conocida como “Ley Transitoria”.

Esta ley es válida para los años 2001 y 2002, y tiene aplicación en todas las pesquerías que se encuentran hoy en estado de plena explotación y que a la vez están sujetas a cuota global anual.

Según la nueva ley, las siguientes pesquerías se someten a una medida de administración denominada “límite máximo de captura por armador”. Este límite máximo de captura se aplica a las unidades de pesquería en el área marítima correspondiente al mar territorial y zona económica exclusiva, por fuera del área de reserva artesanal.⁵⁸

CUADRO N° 22
ESPECIES INCLUIDAS EN LA LEY TRANSITORIA PARA EL SISTEMA DE CIP

Nombre común	Nombre internacional	Nombre científico	Zonas de pesca
Anchoveta	Anchovy	<i>Engraulis ringens</i>	III - IV región
Merluza del sur o austral	Antarctic queen hake	<i>Merluccius australis</i>	V - X región
Congrio dorado	Golden Kingclip	<i>Genypterus blacodes</i>	X - XII región
Jurel	Jack Mackerel	<i>Trachurus murphyi</i>	III - X región
Merluza de cola	Whiptail hake / Hoki	<i>Macruronus magellanicus</i>	V - XII región
Merluza de tres aletas	Blue whiting	<i>Micromesistius australis</i>	XI- XII región
Camarón nailon	Prawn / Pink shrimp	<i>Heterocarpus reedi</i>	II - VIII región
Sardina	Sardine	<i>Clupea benticki</i>	V - X región
Sardina española	Pacific sardine	<i>Sardinops sagax</i>	III - IX región
Langostino colorado	Squat lobster	<i>Plaurocondes monodon</i>	III - IV región
Langostino amarillo	Yellow prawn	<i>Cervimunida johni</i>	III - IV región

Fuente: Ley N° 19713

⁵⁸ Artículo 2° de la Ley N° 19713.

La Ley Transitoria ha sido pensada como un instrumento de transición orientado a favorecer la construcción de consensos de más largo plazo, en áreas de compleja negociación.⁵⁹ Actualmente la discusión se centra en la nueva ley pesquera que deberá sustituir al actual régimen transitorio.

La asignación se da sobre la base de la presencia histórica y libre de costos, y no bajo un esquema de subasta.⁶⁰

El Consejo Nacional de Pesca fija una cuota global anual de captura para cada una de las unidades de pesquería. En el caso de que el Consejo Nacional de Pesca no apruebe la cuota global anual de captura propuesta por la Subsecretaría de Pesca, para el año siguiente rige automáticamente el 80% de la cuota global anual de captura establecida para el año inmediatamente anterior de esa unidad de pesquería. Si no existiere cuota global anual de captura para ese año, rige como cuota global anual el 80% de las capturas totales realizadas en la unidad de pesquería durante el año anterior.⁶¹

La cuota global anual de captura establecida para las unidades de pesquería puede modificarse más de una vez en el año, de acuerdo con el procedimiento respectivo. Además, cada una de estas cuotas debe fraccionarse en más de un período dentro del año calendario.⁶²

El límite máximo de captura por armador para cada una de las unidades de pesquería es el resultado de multiplicar el coeficiente de participación relativo por armador, expresado en porcentaje con 7 decimales, por la cuota global anual de captura correspondiente al sector industrial, expresada en toneladas.⁶³

Para el caso de las pesquerías pelágicas, el coeficiente de participación relativo por armador es la suma correspondiente al 50% del resultado del cálculo del coefi-

⁵⁹ Peña Torres, Julio, *op.cit.*, p. 2.

⁶⁰ Una diferencia importante entre la Ley de Pesca de 1991 y la Ley Transitoria es que esta última se aplica a pesquerías en estado de plena explotación y en donde ya existían niveles importantes de inversiones previas con características de costo hundido. Peña Torres, *op.cit.*

⁶¹ Artículo 3° de la Ley N° 19713.

⁶² Artículo 3° de la Ley N° 19713.

⁶³ Artículo 4° de la Ley N° 19713.

ciente considerando las capturas (período 1997-2000) y del 50% del resultado del cálculo del coeficiente considerando la capacidad de bodega corregida, ambas respecto de las naves con autorización vigente en la unidad de pesquería.⁶⁴ En el caso de pesquerías demersales, la asignación de cuotas por armador se calcula en base a las participaciones en la captura histórica reciente (años 1999 y 2000).⁶⁵

La transferibilidad directa de cuotas individuales entre armadores está prohibida. Sin embargo, el armador o grupo de armadores que tenga más de una nave bajo su titularidad puede optar por consolidar sus operaciones de pesca extractiva con una o más de sus naves autorizadas.⁶⁶ Alternativamente, estos armadores podrán optar por excluir una o más de sus naves de la actividad pesquera extractiva.⁶⁷ Es decir, el armador pesquero, en función a la cuota asignada, puede disponer a su criterio del número de embarcaciones que crea conveniente para aprovechar su cuota.

Adicionalmente, se establecen los siguientes puntos:⁶⁸

- Las firmas privadas están a cargo de monitorear y certificar los desembarques por armador en cada viaje de pesca. La participación en esta actividad se decide vía licitación pública.
- Los armadores industriales que realicen actividades de pesca extractiva tienen la obligación de aceptar a bordo observadores designados y financiados por la Subsecretaría de Pesca, para efectos de recopilar información sobre su captura. Idéntica obligación rige para los administradores de plantas de proceso, respecto de observadores con la misión de monitorear patrones de producción en plantas de transformación.

⁶⁴ La razón para usar este criterio mixto en pesquerías pelágicas es que los récords individuales de captura histórica en años recientes estaban afectados por vedas y otras restricciones sobre la captura, y en donde ambas políticas habían sido implementadas sobre la base de criterios disímiles por armador (por ejemplo, privilegiando el uso de capturas con destino final en el procesamiento de productos para consumo humano). En el caso del criterio de participación según bodega, los m³ de bodega bajo control de cada armador se corrigen según la cobertura geográfica definida por las autorizaciones de pesca vigentes que cada nave posee.

⁶⁵ Artículos 4° y 5° de la Ley N° 19713.

⁶⁶ Artículo 8° de la Ley N° 19713.

⁶⁷ Artículo 9° de la Ley N° 19713.

⁶⁸ Peña Torres, op. cit, p. 5.

- Se agregan atribuciones al Servicio Nacional de Pesca, a fin de mejorar la efectividad de sus tareas de control y fiscalización.
- Se introducen sanciones explícitas por: pescar sobre la cuota individual asignada; desembarcar captura y no informar o no certificar adecuadamente; efectuar descartes de especies capturadas; y pescar sin autorización en áreas de reserva artesanal.

Se introducen además una serie de modificaciones con beneficios directos para el sector de pesca artesanal:⁶⁹

- Durante la vigencia de la Ley Transitoria, se prohíbe en forma absoluta que barcos industriales efectúen labores de pesca dentro de las primeras cinco millas desde la costa (zona de reserva para pesca artesanal), desde las regiones V hasta la XII.
- Se establecen procedimientos para que pescadores y naves artesanales, sin inscripciones al día en el Registro de Pesca Artesanal, puedan regularizar su situación en pesquerías hoy en plena explotación y bajo acceso cerrado. Mediante una apertura controlada de acceso se pretende “oficializar” a una proporción importante de la actividad existente de facto en la pesca artesanal, y con ello facilitar mejoras posteriores en el ordenamiento pesquero del sector artesanal.
- Aumenta el número de representantes de trabajadores pesqueros y de pescadores artesanales en los consejos nacional y zonales de pesca.
- Por último, se flexibilizan las condiciones para heredar las autorizaciones de pesca de pescadores artesanales que fallezcan efectuando faenas de pesca.

3.3.3.5. *Temas de discusión*⁷⁰

En mayo del 2002, la Subsecretaría de Pesca ha hecho llegar a las distintas organizaciones del sector pesquero el último borrador de lo que será el nuevo

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Esta sección se basa en el artículo del profesor Julio Peña Torres anteriormente citado.

proyecto de modificación a la Ley General de Pesca y Acuicultura. El proyecto se centra en dos aspectos principales: el primero se refiere a la reorganización del sector pesquero artesanal en distintas categorías y el segundo, a la prolongación del sistema de límites máximos de captura por armador (LMC) por 15 años a partir del 2003.

“Según se observa en el nuevo borrador, ha sido eliminado el capítulo que modificaba las sanciones y la fiscalización, el cual tenía muy preocupados a los industriales pesqueros. No obstante, el camino que ha seguido el proyecto ha estado muy distante de esto, debido a que no se han incorporado nuevos elementos a la discusión. Por el contrario, todo ha girado en torno a cuál debe ser la distribución de las cuotas entre el sector artesanal e industrial, dejando de lado temas tan profundos como el rol de la investigación en la administración pesquera.”⁷¹

“Los pescadores artesanales han señalado que el proyecto no recoge ninguna de sus demandas, sino que, lo que es más, va en contra de lo que ellos esperan de una política de gobierno que les permita su desarrollo y la consolidación como sector productivo.”⁷²

“Por su parte, los industriales pesqueros agrupados en la Sociedad Nacional de Pesca (Sonapesca) han señalado que su mayor discrepancia con la propuesta de la Subsecretaría radica en las modificaciones introducidas respecto a la toma de decisiones, con las que se le restarían las facultades con las que hoy cuenta el Consejo Nacional de Pesca (CNP). El nuevo sistema se traduciría en una menor influencia de los afectados por las decisiones pesqueras. Sin embargo, apoyan la continuación del sistema actual de asignación de la cuota global por empresas, señalando que ha permitido ordenar la actividad y mejorar los resultados económicos.”⁷³

“No obstante, los industriales agrupados en la Asociación de Armadores de Buques Pesqueros y Empresas Procesadoras de Productos del Mar (Anapesca) han manifestado que el cambio de la toma de decisiones es uno de sus principales objetivos, porque los problemas de administración que han aquejado a las

⁷¹ Noticia de *FIS Latino*, del 15 de mayo del 2002.

⁷² Noticia de *FIS Latino*, del 27 de marzo del 2002.

⁷³ *Ibíd.*

distintas pesquerías se derivan de este proceso. Así mismo, piden que se repartan cuotas mediante licitación, para permitir que la actividad quede abierta a la entrada de nuevos inversionistas, evitando la concentración a la que ha llevado la Ley Transitoria que rige desde febrero de 2001.⁷⁴

A continuación se presentan los principales temas de debate sobre el uso de CIP que han tenido un rol protagónico en las controversias de la última década en Chile.

- **Asignación inicial de las CIP: ¿subastas o presencia histórica?** En el caso de las CIP introducidas bajo el ámbito de la ley de 1991, éstas han sido asignadas usando subastas públicas. En el caso de las cuotas individuales por armador establecidas según la Ley Transitoria, la asignación se ha dado sobre la base de la presencia histórica y libre de costos. Combinando argumentos basados en principios jurídicos y en la equidad de los efectos distributivos resultantes, es posible construir argumentos a favor y en contra respecto a cobrar por la asignación inicial de CIP. Esta circunstancia, agravada por los impactos distributivos involucrados, hace que construir consensos en esta área sea una tarea política compleja.
- **Manejo de pesquerías y estructuras de gobernabilidad.** En Chile, algunos opositores al uso de CIP han aludido al peligro de que éstas pudieran terminar concentrando una discrecionalidad excesiva en manos del regulador pesquero. Sin embargo, la mayoría espera un resultado precisamente opuesto: la existencia de tenedores de cuotas individuales transferibles, donde éstas representen derechos defendibles ante la ley, debiera derivar en una fuerza política de contención efectiva frente a riesgos de arbitrariedad regulatoria por parte de la autoridad.
- **¿Derechos de pesca transitorios o permanentes?** El ideal económico de las cuotas de pesca es que tengan una duración segura y prolongada, sin modificaciones inesperadas en sus reglas de juego, y que las características de divisibilidad y transferibilidad tengan las menores limitaciones. Sin embargo, la viabilidad política para aprobar la reforma y algunos aspectos sociales pueden llevar, en ocasiones, a aceptar restricciones sobre algunas

⁷⁴ *Ibíd.*

de las características arriba descritas. De hecho, consensos y equilibrios políticos juegan un rol preponderante al negociar las definiciones específicas para el sistema de CIP por implementar.

Otro punto de vista alternativo es el de la gradualidad. Si bien se inicia el esquema bajo cuotas transitorias, con el tiempo se tenderá a aplicar criterios de duración prolongada. El caso de Islandia es un buen ejemplo de los resultados que se pueden finalmente lograr al avanzar con gradualidad. Mientras que el primer sistema de cuotas individuales usado en Islandia se remonta a 1979 (para la pesquería del arenque), la característica de perpetuidad de las CIP solo comenzó a regir a partir de 1990, y su transferibilidad solo a partir de 1988. Previamente, operaban esquemas de cuotas individuales sujetos a restricciones en ambas dimensiones.

En la Ley Pesquera de 1991, la opción de cuotas individuales transferibles estaba definida como derechos de uso con vencimiento a 10 años. Bajo la Ley N° 19713, se establece un período de prueba de dos años (2001 y 2002), con restricciones en la transferencia de cuotas. El futuro dependerá del acuerdo que se logre entre los políticos, las empresas y grupos interesados. Las opiniones y posiciones son diversas.

- **CIP y desigualdad de ingresos.** Críticos al sistema de CIP plantean que su uso consolidará desigualdades de ingresos dentro del sector pesquero. Si las CIP se concentran en pocas empresas, los beneficios de la pesca serán distribuidos entre este pequeño grupo. No obstante, el sector pesquero chileno se encuentra, desde hace unos años, en un proceso franco de consolidación, a través de fusiones y adquisiciones, independientemente del tema de las CIP.⁷⁵
- **Consolidación de CIP y competencia por la entrada.** Otra línea de críticas sobre el uso de CIP argumenta que éstas obstaculizarán la potencial entrada de nuevas empresas, al impedir la libre entrada al mercado. Al respecto, existen dos áreas de preocupación. Una se refiere a una posible falta

⁷⁵ En la pesca de jurel, las últimas fusiones empresariales han llevado a que seis empresas concentren cerca del 60% de la cuota global de captura. La fusión más reciente fue la de Pesquera Itata en la VIII Región, nacida al integrar las operaciones de Pesquera Atacama, Oceánica, Río Itata, Inverpesca, Confish, Al-Mar y Quellón.

de competencia de mercado. La otra, a las oportunidades disponibles para las empresas pequeñas y la pesca artesanal en general.

Sin embargo, economistas de la Universidad de Chile consideran innecesario e inconveniente establecer esta limitación. Señalan que no existen elementos que perjudiquen el accionar de quienes actúen en un escenario de alta concentración de cuotas, pues el mercado de acceso a los recursos tendrá como único reflejo de su valor el precio de transferencia de un derecho de pesca, sin que se puedan ejercer acciones monopólicas. Si la cuota de pesca tiene un valor más alto para un interesado, lo más eficiente es que tenga derecho a comprarla si le interesa. La acumulación de derechos no sirve para debilitar a un competidor sino que es eficiente para reflejar la mejor capacidad de ejercer la actividad. La única razón para mantener una disposición como ésta sería política.

Según Peña Torres: “El grado de concentración industrial que prevalezca en una pesquería bajo CIP está condicionado por las escalas eficientes de operación para esa pesquería. Por lo tanto, debiéramos esperar consolidación de cuotas en pesquerías donde mayor integración horizontal y/o vertical se produciría de igual forma, aunque quizás en plazos más largos. En la actualidad, trazos importantes de concentración industrial ya existen en muchas de las pesquerías chilenas para las cuales CIP están hoy en uso, o donde su implementación ha estado sujeta a discusión.”

IV

EL ORDENAMIENTO PESQUERO EN EL PERÚ

4.1. Política pesquera

El 28 de julio del 2001 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Plan Estratégico Nacional 2002-2006,¹ en el cual se presentó información sistematizada de la visión, misión, objetivos estratégicos generales y principales indicadores de desempeño, así como de los recursos solicitados y asignados de cada uno de los 26 sectores institucionales. En el siguiente cuadro se presenta lo establecido para el sector pesquero. Cabe recordar que desde julio del 2002 el sector pesquero depende del Ministerio de Producción.

Estos objetivos o líneas estratégicas están asociados a las siguientes acciones, las cuales han sido establecidas como prioritarias por el Ministerio en el Plan Estratégico 1998-2003 y son relevantes para el tema de la presente investigación:

- **Objetivo 1: preservación de la biomasa y los ecosistemas.** Reconociendo la vigencia del principio de pesca responsable establecido en el Código de Pesca Responsable y, en el ámbito nacional, en la propia Ley General de Pesca, el Ministerio continuará apoyándose en sistemas y planes de ordenamiento pesquero que garanticen la sostenibilidad de los recursos y la preservación de su diversidad biológica, a través de la pesca responsable en aguas marinas y continentales. De forma complementaria, cautelará la calidad del ambiente acuático, a través de medidas de prevención y mitigación del deterioro ambiental.

¹ Decreto Supremo No. 187-2001-EF, Elementos para el Plan Estratégico Nacional 2002-2006, publicado el 28 de julio del 2001.

CUADRO N° 23
PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL PARA EL SECTOR PESQUERO (2002-2006)

Visión:

Ser un país líder en exportaciones pesqueras, lo que se sustenta en el incremento del valor agregado de las mismas y en el continuo desarrollo de productos destinados al consumo humano directo, y en el que las actividades pesqueras se desarrollan en armonía con la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos, permitiendo que el nivel de consumo de pescado en la población peruana se incremente en respuesta a la oferta de productos, la promoción de los mismos y la mejora en las redes de distribución, generando así un mayor nivel de nutrición en la población. Ser un sector comprometido con el incremento de la capacidad y preparación de todos sus trabajadores; lo que se refleja en mayor productividad y mejor calidad de vida.

Misión:

Promover el desarrollo de las actividades pesqueras en forma competitiva, eficiente y sostenible en el tiempo, preservando los recursos hidrobiológicos y protegiendo a la vez el medio ambiente.²

Objetivo estratégico nacional:

1. Desarrollar la acuicultura, nuevas pesquerías y la pesca artesanal.
2. Preservar la biomasa y los ecosistemas.
3. Propiciar el uso diversificado de los recursos hidrobiológicos y generación de mayor valor.
4. Mejorar la gestión del Ministerio de Pesquería y de los organismos descentralizados.³

Total de recursos asignados: **US\$ 123.5 millones**

- **Objetivo 2: propiciar el uso diversificado de los recursos hidrobiológicos y la generación de mayor valor.** Dentro de las acciones a implementar para alcanzar este objetivo, el Ministerio también ha priorizado realizar

² Esta misión reproduce la incluida en el Plan Estratégico del Sector Pesquero 1998-2003, lo cual es positivo, pues ésta debe ser una política de Estado y no de gobierno.

³ De la misma manera, los objetivos son los mismos previstos en el Plan Estratégico 1998-2003.

acciones conducentes a la racionalización del esfuerzo pesquero, de modo que sobre todo la flota de recursos pelágicos plenamente explotados, que son la base del procesamiento pesquero sea compatible con los niveles de captura permisible, definidos sobre la base de los estudios que realiza el IMARPE. En diversos estudios realizados se ha concluido que la flota pesquera nacional se encuentra sobredimensionada varias veces por encima del nivel que debería tener.

4.2. El sistema de administración pesquera en el Perú

La normatividad del sector se articula en torno a la Ley General de Pesca⁴ y su reglamento⁵ (en adelante “la ley” y “el reglamento”, respectivamente), que establecen los principios y las pautas de observancia obligatoria que deben cumplirse para el desarrollo de actividades pesqueras en el país.

Sobre el particular, el reglamento incluye una disposición bastante peculiar en la cual se establece el procedimiento que se debe seguir para modificar el régimen de acceso a la actividad extractiva, que parecería responder a presiones del sector privado ante las discusiones que se han venido haciendo con relación al sistema de cuotas individuales de pesca.

El inciso 2 del artículo 11 del reglamento señala que para proceder a modificar el régimen de acceso a la actividad extractiva, el Ministerio de Pesquería deberá contar previamente con:

- a) La voluntad manifiesta por escrito de las empresas que representen por lo menos el 80% del total del volumen de capacidad de bodega de los recursos cuyo régimen de acceso se pretende modificar, junto con el 80% del total de la capacidad instalada de los establecimientos industriales pesqueros que cuenten con licencia para procesar los mismos recursos.
- b) Los informes correspondientes del IMARPE.
- c) Las recomendaciones de un panel de científicos reconocidos internacionalmente en materia pesquera, convocado específicamente para evaluar la situación del recurso y su pesquería.

⁴ Aprobada mediante Decreto Ley No. 25977, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 22 de diciembre de 1992.

⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo No. 012-2001-PE, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de marzo del 2001.

4.2.1 Régimen de acceso a la actividad pesquera extractiva

La extracción es la fase de la actividad pesquera que tiene por objeto la captura de los recursos hidrobiológicos mediante la pesca, la caza o la recolección, y se clasifica en el ámbito marino, de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 del reglamento.

El régimen de acceso a la actividad pesquera extractiva está constituido por las autorizaciones de incremento de flota y los permisos de pesca para la operación de embarcaciones de pesqueras de bandera nacional o extranjera.

CUADRO N° 24
CLASIFICACIÓN DE LA EXTRACCIÓN PESQUERA EN EL PERÚ

Comercial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Artesanal o de menor escala <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Artesanal: La realizada por personas naturales o jurídicas artesanales. <ol style="list-style-type: none"> 1.1.1. sin empleo de embarcación 1.1.2. con el empleo de embarcaciones de hasta 32,6 metros cúbicos de capacidad de bodega y hasta 15 metros de eslora, con predominio del trabajo manual. 1.2. Menor escala: la realizada con embarcaciones de hasta 32,6 metros cúbicos de capacidad de bodega, implementadas con modernos equipos y sistemas de pesca, cuya actividad extractiva no tiene la condición de actividad pesquera artesanal. 2. Mayor escala: la realizada con embarcaciones mayores de 32,6 metros cúbicos de capacidad de bodega.
No comercial	<ol style="list-style-type: none"> 1. De investigación científica: comprende la extracción de recursos hidrobiológicos mediante la pesca exploratoria o de prospección y la pesca experimental. 2. Deportiva: la realizada con fines recreacionales o turísticos. El ejercicio individual de la pesca deportiva no requiere permiso de pesca. 3. De subsistencia: La realizada con fines de consumo doméstico o trueque.

Fuente: Reglamento de la Ley General de Pesca
Elaboración propia.

En el caso de embarcaciones que se dediquen a la pesca para consumo humano directo existe el requisito adicional de contar con sistemas de preservación a bordo para que procedan las autorizaciones de incremento de flota y los permisos de pesca.

El artículo 32 del reglamento señala que las autorizaciones de incremento de flota y permisos de pesca para embarcaciones pesqueras de mayor escala en el ámbito marino que se dediquen a la pesca para consumo humano directo, se otorgarán siempre que las embarcaciones dispongan de bodega totalmente insulada y de medios o sistemas de preservación o conservación a bordo y cumplan con los requisitos de sanidad e higiene industrial exigidos por las disposiciones vigentes sobre la materia.

Las embarcaciones pesqueras para consumo humano directo mayores de 100 toneladas métricas de capacidad de bodega, que destinen sus capturas a plantas procesadoras de consumo humano directo, podrán contar con permisos de pesca siempre que cuenten con sistemas CSW (agua de mar enfriada, por sus siglas en inglés) o RSW (agua de mar refrigerada, por sus siglas en inglés) u otro sistema que garantice la óptima calidad del producto capturado.

Para mantener la vigencia del plazo y el contenido del permiso de pesca, las embarcaciones deberán:

- a) acreditar su condición de operación;
- b) haber realizado actividades extractivas en el ejercicio previo; y
- c) pagar los derechos de pesca que correspondan.

Para acreditar la realización de la actividad extractiva en el ejercicio previo, solo será necesario que los armadores pesqueros alcancen a la Dirección Nacional de Extracción y Procesamiento Pesquero, en el mes de enero de cada año, junto con la declaración jurada anual de las capturas realizadas que se presenten para el pago de los derechos de pesca, cuando corresponda, copia del certificado de matrícula emitido por la autoridad marítima con la refrenda vigente a la fecha de la presentación. La vigencia del plazo no requiere de la expedición de una resolución.

Están exceptuados de acreditar la realización de actividades extractivas los armadores de embarcaciones que por razones de carácter económico decidan no realizar faenas de pesca en un período mayor de un año, y comuniquen tal

circunstancia a la Dirección Nacional de Extracción y Procesamiento Pesquero, en un plazo no mayor a los 30 días calendario siguientes al cese de operaciones. En este caso se suspenderá el permiso de pesca hasta que el armador solicite su reincorporación a la actividad pesquera. La suspensión y reincorporación requieren pronunciamiento expreso del Ministerio de Pesquería.

El Ministerio de Pesquería publica en el primer y tercer trimestre de cada año la relación de embarcaciones de mayor y menor escala autorizadas a realizar actividades extractivas de acuerdo a los derechos conferidos a cada una de ellas, así como la relación de embarcaciones que cuentan con derecho a sustitución, conforme a las normas que regulan dicho derecho. Estos listados de embarcaciones con permisos de pesca vigentes, incluirán a las embarcaciones que cumplan con los requisitos establecidos. Las embarcaciones no incluidas en los listados tendrán suspendido su permiso de pesca.

Las embarcaciones de armadores que por motivos de fuerza mayor, debidamente acreditada y puesta en conocimiento oportuno del Ministerio de Pesquería, no logren demostrar que han cumplido con el esfuerzo pesquero mínimo anual equivalente a una bodega de la capacidad de embarcación, no sufrirán la suspensión de sus derechos de pesca.

Los armadores que incumplan dos años consecutivos con demostrar que han realizado actividades de pesca y que cuenten con condiciones de operación establecidas serán sancionados con la caducidad del permiso de pesca de sus embarcaciones, salvo la excepción establecida para aquellos armadores que por razones económicas decidan no realizar faenas de pesca por un período mayor a un año.

El permiso de pesca es indelegable de la embarcación a la que corresponde. La transferencia de la propiedad o posesión de las embarcaciones pesqueras de bandera nacional durante la vigencia del permiso de pesca conlleva la transferencia de dicho permiso en los mismos términos y condiciones en que se otorgaron.

Están exceptuadas del requisito de autorización de incremento de flota, la adquisición y construcción de embarcaciones pesqueras artesanales que cumplan las siguientes condiciones:

- las embarcaciones tengan como límite máximo de capacidad de bodega 32,6 metros cúbicos;

- la pesca sea destinada exclusivamente al consumo humano directo;
- las operaciones sean efectuadas con predominio de trabajo manual.

Las autorizaciones de incremento de flota de embarcaciones de bandera nacional, las autorizaciones de investigación para embarcaciones de bandera nacional o extranjera, así como los permisos de pesca para armadores que operen embarcaciones de bandera extranjera, son intransferibles.

Las autorizaciones de incremento de flota y los permisos de pesca, así como los recursos hidrobiológicos a los que se otorga acceso a través de estos derechos, son indivisibles. No podrán ser desdoblados en dos o más embarcaciones pesqueras, a excepción del reconocimiento de los saldos de capacidad de bodega que se generen de las embarcaciones sustituidas en las autorizaciones de incremento de flota, así como de las ampliaciones de permiso de pesca bajo la modalidad de sustitución de capacidad de bodega, los que podrán utilizarse solo para lo siguiente:

- Sustituir el diferencial de la capacidad de bodega generado en el proceso de incorporación del sistema de preservación a bordo RSW o CSW, conforme a la resolución que otorgó el respectivo permiso de pesca.
- Ampliar la capacidad de bodega de embarcaciones pesqueras que cuenten con permiso de pesca vigente o cuyos incrementos de flota otorgados mantengan su vigencia.
- Ampliar permisos de pesca o incrementos de flota para recursos no autorizados originalmente. Para tal efecto, únicamente se podrán utilizar saldos de capacidad de bodega, siempre y cuando se sustituya una o más embarcaciones pesqueras que cuenten con permiso de pesca vigente y derecho de sustitución.

La utilización de saldos de capacidad de bodega que se reconozcan a partir de la vigencia del reglamento solo podrá solicitarse dentro del plazo de 90 días calendario contado a partir de la publicación de la resolución que reconoce el saldo correspondiente. Vencido dicho plazo, el derecho de utilización de los saldos caducará de pleno derecho sin que sea necesario notificación al titular por parte del Ministerio de Pesquería.

No está permitida la acumulación de saldos únicamente para la construcción o adquisición de embarcaciones pesqueras vía autorización de incremento de flota.

Asimismo, excepcionalmente se podrá dividir la capacidad autorizada de la bodega para solicitar la ampliación de bodega de embarcaciones pesqueras que cuenten con incremento de flota o permiso de pesca que les otorguen acceso a los mismos recursos hidrobiológicos, siempre que se reduzca el número de embarcaciones pesqueras que cuenten con acceso a la pesquería materia de la ampliación. Esta excepción no incluye la división de pesquerías.

En el caso de los recursos plenamente explotados,⁶ el Ministerio de Pesquería no autorizará incrementos de flota ni otorgará permisos de pesca que concedan acceso a esas pesquerías, bajo responsabilidad, salvo que se sustituya igual capacidad de bodega de la flota existente en la pesquería de los mismos recursos hidrobiológicos.

A efectos de aplicar la sustitución de capacidad de bodega se entiende por flota existente a las embarcaciones pesqueras incorporadas en los listados de embarcaciones de mayor y menor escala autorizadas a realizar actividades extractivas que publica el Ministerio de Pesquería, y siempre que cuenten con derecho a sustitución conforme dichos listados.

En el caso de embarcaciones pesqueras que cuenten con permiso de pesca para recursos hidrobiológicos subexplotados, se puede solicitar ampliación de permiso de pesca para recursos plenamente explotados, siempre que se cumpla con la sustitución de bodega.

En los casos de recursos hidrobiológicos subexplotados, de oportunidad o altamente migratorios, se autorizan los incrementos de flota y se otorgan los permisos de pesca procurando el crecimiento ordenado de las pesquerías, con relación a los recursos hidrobiológicos que se explotan, salvo que el Ministerio de Pesquería considere que esta actividad podría poner en riesgo a otras especies. En esos casos el Ministerio de Pesquería puede implementar la facultad establecida en el artículo 19 del reglamento que señala que mediante resolución minis-

⁶ Se consideran recursos plenamente explotados cuando el nivel de explotación alcanza el máximo rendimiento sostenible. Es importante señalar que la plena explotación de un recurso no requiere declaración expresa y que las resoluciones administrativas que denieguen algún derecho sin que exista una declaración expresa deberán sustentarse en los informes científicos o técnicos y en las evidencias disponibles que acrediten la situación de explotación del recurso.

terial de carácter general el Ministerio de Pesquería puede establecer que las solicitudes para el otorgamiento de derechos de cualquier actividad del sector pesquero, sean denegadas por razones de ordenamiento y aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos o protección del medio ambiente. Asimismo, puede limitar el acceso a un recurso hidrobiológico mediante un determinado sistema de extracción o procesamiento.

En el caso de recursos inexplorados el Ministerio de Pesquería puede establecer regímenes de acceso a la extracción de estos recursos, distintos a los establecidos en la legislación vigente, que considere convenientes para promover su aprovechamiento.⁷

En los casos de embarcaciones siniestradas con pérdida total, puede solicitarse una nueva autorización de incremento de flota dentro del período no mayor de un año de ocurrido el siniestro, siempre que la correspondiente solicitud sea formulada por el armador afectado para dedicarla a la pesquería originalmente autorizada. Vencido este plazo, el permiso de pesca caduca de pleno derecho sin que sea necesaria notificación de parte del Ministerio de Pesquería. En el caso que la autorización de incremento de flota se otorgue antes del vencimiento del año, el permiso de pesca original de la embarcación siniestrada caducará automáticamente.

4.2.2. Los reglamentos de ordenamiento pesquero

Para el desarrollo de las actividades pesqueras se deben tener en cuenta el marco normativo general del sector y también los reglamentos de ordenamiento pesquero, que tienen por finalidad establecer los principios, las normas y medidas regulatorias aplicables a los recursos hidrobiológicos que deban ser administrados como unidades diferenciadas.

Estos reglamentos de ordenamiento pesquero deben considerar, entre otros, los objetivos de ordenamiento y, según sea el caso, el régimen de acceso, capacidad total de flota y procesamiento, temporadas de pesca, tallas mínimas, zonas prohibidas, requerimientos de investigación y acciones de control y vigilancia.

⁷ Artículo 16.4 del Reglamento de la Ley General de Pesca.

4.2.2.1. *Reglamento de ordenamiento pesquero de la merluza*

Luego de varios regímenes provisionales, el 12 de julio de 2001 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el reglamento de ordenamiento pesquero de la merluza.⁸

Como el mismo texto señala, el reglamento es de aplicación a la pesquería de merluza y su fauna acompañante⁹ realizada bajo la modalidad de arrastre, así como mediante el empleo de embarcaciones espineleras.

La merluza es considerada un recurso plenamente explotado; sin embargo, debido a sus fluctuaciones naturales y a la presión de pesca que pueden desarrollar las embarcaciones arrastreras, se trata de un recurso que fácilmente puede cambiar de condición sino se toman las medidas para limitar oportunamente el impacto del esfuerzo de la pesca. Asimismo, dependiendo el comportamiento de los factores antes mencionados, la situación del recurso puede cambiar a la condición de subexplotado.

Por ser un recurso plenamente explotado, el Ministerio de Pesquería no autoriza incrementos de flota, ni otorga permisos de pesca que concedan acceso a su pesquería, salvo que se sustituya igual capacidad de bodega de la flota existente en la misma pesquería. Dicho requisito de sustitución es exigible tanto para embarcaciones mayores y menores de 32.6 metros cúbicos de capacidad de bodega, sean estas de menor escala o artesanales. Se requiere asimismo que la sustitución se realice teniendo especial cuidado en que las nuevas embarcaciones incorporen tecnología moderna de extracción y conservación, según sea el caso.

Adicionalmente a lo establecido en las normas legales vigentes, el otorgamiento de autorización de incremento de flota solo procede en los siguientes casos:

- Sustitución de igual volumen de capacidad de bodega de la embarcación arrastrera con permiso de pesca vigente y con derecho a sustitución.

⁸ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2001-PE del 11 de julio de 2001.

⁹ Se considera fauna acompañante a las especies que son capturadas en operaciones de pesca dirigidas a la merluza, por efecto tecnológico del arte o aparejo de pesca, tales como: volador o falso volador, tolo, cabrilla, perela, suco o coco, mero, cachema, loma, lenguado, congrio, rayas y anguila.

- Acumulación de igual volumen de capacidad de bodega de dos o más embarcaciones existentes con permiso de pesca vigente y con derecho a sustitución.

No procede la autorización de incremento de flota para el caso de sustituir igual volumen de capacidad de bodega de una embarcación por dos o más embarcaciones.

En forma expresa en el reglamento se señala que el Ministerio de Pesquería puede proceder a modificar el régimen de acceso, cumpliendo con lo establecido en el párrafo 11.2 del artículo 11 del reglamento de la Ley General de Pesca, antes comentado. Entre los requisitos está contar con el apoyo manifiesto de las empresas que representan el 80% de la capacidad de bodega.

El Ministerio de Pesquería establece una cuota de captura anual de merluza sobre la base de las recomendaciones del Instituto Nacional del Mar del Perú (IMARPE). Dicha cuota puede ser actualizada de acuerdo a los resultados de los cruceros de evaluación del recurso.

4.2.2.2. Plan de ordenamiento pesquero para la promoción de nuevas pesquerías

Este régimen de ordenamiento pesquero para las nuevas pesquerías fue promulgado con anterioridad a la aprobación del reglamento de la Ley General de Pesca actualmente vigente, sin embargo, al estar enmarcado en la Ley General de Pesca sigue siendo el régimen aplicable. Cabe señalar que este plan de ordenamiento fue aprobado¹⁰ cuando era ministro de Pesquería, Ludwig Meier Cornejo, quien promovió la introducción gradual del sistema de cuotas individuales de pesca en el Perú. Así, en la parte considerativa de dicha resolución ministerial se establece que “el ordenamiento pesquero tradicional condiciona el acceso a los recursos hidrobiológicos mediante permisos de pesca que se otorgan a los armadores de las embarcaciones pesqueras autorizándolos para extraerlos bajo determinados límites hasta la cuota total permisible (CTP); sin embargo, se ha

¹⁰ Resolución Ministerial N° 575-98-PE del 2 de diciembre de 1998, publicada el 3 de diciembre de 1998.

demostrado que por sí solas estas medidas no son suficientes para garantizar la sostenibilidad de las pesquerías ni la conservación de los recursos” y “que como una forma de ordenamiento eficaz que permita racionalizar efectivamente el esfuerzo pesquero, se está empleando con éxito en varias pesquerías el sistema de cuotas individuales de pesca (CIP), sistema que ha sido evaluado y considerado conveniente aplicarlo para las nuevas pesquerías en el Perú.”

En la sección acerca de las generalidades del plan de ordenamiento pesquero se desarrolla el tema de las cuotas individuales de pesca. En primer lugar, se presentan los problemas del sistema tradicional a través de permisos de pesca, indicando que “[...] dado que se crea una competencia entre los extractores por obtener la mayor proporción de las CTP (cuotas totales permisibles), el resultado es temporadas de pesca cada vez más cortas con frecuentes vedas y el peligro inminente de agotar el recurso y colapsar la pesquería.” A continuación se presenta el sistema de cuotas individuales de pesca o cuotas individuales de pesca transferibles como una medida de ordenamiento eficaz que permite racionalizar el esfuerzo pesquero. Se señala que “en un sistema de cuotas individuales de pesca se asigna al inicio a los armadores pesqueros un determinado porcentaje de la captura total permisible (CTP). Esta cuota representa el derecho de pescar una cantidad de las CTP que se establezcan en el futuro para cada temporada o período de pesca de la especie o especies autorizadas. Cuando las cuotas son transferibles pueden ser comercializadas en el mercado a voluntad de sus propietarios, siendo el propio mercado el que determina su valor, pudiendo establecerse, entre otras, normas que prescriban que dichas transferencias solo se efectúan entre agentes económicos del sector.”

Los **objetivos del plan de ordenamiento** son:

- Establecer las bases del sistema de cuotas individuales de pesca para la extracción de recursos subexplotados o inexplorados.
- Acelerar el desarrollo de estas pesquerías garantizando sus sostenibilidad a largo plazo.
- Permitir que los participantes de las pesquerías dimensionen el esfuerzo pesquero en forma adecuada a la capacidad de producción biológica de recurso en explotación.
- Promocionar las inversiones que se dirigen a estas pesquerías al evitar el crecimiento desordenado de las mismas con recursos económicos y sociales de magnitudes mayores a la capacidad productiva de las especies biológicas.

La **base técnica** del plan establece que “el sistema de cuotas individuales de pesca elimina la necesidad de la llamada carrera individual por la extracción que incrementa el esfuerzo pesquero por parte de los extractores de recursos hidrobiológicos y, por tanto, cumple con los objetivos de regulación del esfuerzo pesquero necesario para asegurar pesquerías sostenibles y el aprovechamiento eficiente de los recursos pesqueros que son Patrimonio de la Nación”.

Este plan comprende a las especies hidrobiológicas cuyas pesquerías, evaluadas mediante investigación biológica pesquera complementaria a las operaciones de pesca exploratoria y experimental, se determinen como capaces de sostener explotación a nivel comercial y para las cuales existe un interés empresarial para desarrollar su pesquería. También pueden incorporarse a este régimen de cuotas, los recursos hidrobiológicos de oportunidad o altamente migratorios, que no están sujetos a planes de ordenamiento específicos. La inclusión de los recursos hidrobiológicos que requieran ser considerados dentro del sistema de cuotas individuales de pesca se realizará mediante norma específica del Ministerio de Pesquería, la cual puede señalar, además, las condiciones complementarias que regirán para cada pesquería. La norma debe especificar, entre otros, la modalidad de asignación de las cuotas individuales, la forma de determinar la captura total permisible o el potencial de captura determinado periódicamente, las temporadas de pesca, medidas biológicas especiales, zonas geográficas de protección o prohibidas para la realización de actividades pesqueras y otras que se requiera para la mejor implementación del sistema. Asimismo, considerará las obligaciones de los armadores para la protección de las especies y el medio ambiente, así como las que deban cumplir respecto a las faenas de pesca.

Dado que el descarte es uno de los principales problemas del sistema de cuotas, en el plan se prohíbe en forma expresa arrojar al mar o descartar la captura tanto de las especies objetivo de la actividad pesquera, como la pesca incidental. Sin embargo, también se establece que la captura incidental de especies de la fauna acompañante de las especies-objeto en explotación será contabilizada dentro de la cuota individual asignada para ser extraídas de manera de no causar detrimento del ecosistema marino, lo que sin duda resulta un incentivo al descarte.

El **acceso a las pesquerías** comprendidas dentro del sistema de cuotas individuales de pesca se obtiene mediante un permiso de pesca especial (PPE) en el cual se señalará la especie y la cuota individual de captura. Este permiso estará vigente en tanto se cumpla con el pago de los derechos de pesca correspondientes y se mantenga la propiedad de la respectiva cuota individual de pesca.

Una vez **incluida una pesquería en el sistema de cuotas**, éste debe ser implementado en el período correspondiente a la siguiente temporada de pesca o el que señale la norma respectiva. El cronograma debe ser el siguiente, en cuanto le sea aplicable:

- Asignación de cuotas a los actuales armadores participantes o a los que hayan realizado faenas de exploración y pesca experimental
- Asignación de cuotas a los nuevos participantes
- Pago de derechos
- Inicio de temporada de pesca

Este plan, que en realidad es un modelo de plan para las nuevas pesquerías que deberá precisarse para cada pesquería que adopte este sistema de cuotas, define las siguientes **características de las cuotas individuales**:

- Durante su vigencia generan el derecho para capturar y comercializar un volumen determinado de la CTP establecida o del potencial de captura que se establezca para las especies correspondientes.
- Como resultado de aplicar la CIP a la CTP que establezca el Ministerio de Pesquería, los volúmenes de extracción correspondientes a la participación de cada armador son automáticamente asignados por cada temporada de pesca, siempre que se cumpla con el pago de derechos de pesca, las obligaciones que se señalen en este plan y en la norma que regule el acceso a la pesquería.
- En el caso de nuevas embarcaciones, el permiso de pesca implica la obtención del CIP correspondiente y se aplicará para la temporada de pesca en la cual se otorgue.
- Se asignan solo a los armadores con embarcaciones pesqueras nacionales y con permisos de pesca vigentes.
- Es factible acumular por empresa o grupo empresarial hasta el 50% del total de la cuota total permisible o potencial de captura establecida en cada temporada de pesca en caso de las pesquerías o especies en estado inicial de explotación (inexplotados). En el caso de especies subexplotadas, el porcentaje se determinará en la norma que integre la especie o su pesquería al sistema de ordenamiento por cuotas individuales.

- Para los casos en que se apliquen cuotas individuales no transferibles, éstas se otorgarán en función de la eficiencia extractiva anual expresada como captura por unidad de esfuerzo.
- Las autorizaciones de incremento de flota y permisos de pesca con su correspondiente cuota individual, se otorgarán hasta llegar al 90% de la CTP para cualquiera de los criterios de asignación establecidos.
- En cuanto a la transferibilidad de las cuotas individuales, existen varias opciones, las cuales deben señalarse específicamente en la norma que incorpora cada pesquería en el plan de ordenamiento:
 - No transferibles, salvo el caso de cambio de titular de la embarcación pesquera a la cual se asignó la cuota de captura.
 - Totalmente transferibles, independientemente de la titularidad de la embarcación que originó el derecho.
- Las cuotas individuales revierten al Ministerio de Pesquería por:
 - Contravenir el límite de acumulación de cuotas individuales para cada empresa o grupo. Esta limitación es importante pues otra de las críticas frecuentes al sistema de cuotas es el riesgo de monopolización.
 - Ser transferida en contravención de las reglas establecidas.
 - Extraer el recurso en mayor cantidad que la permitida por la cuota individual, salvo autorización de carácter general establecida por el Ministerio de Pesquería.
 - No ejercer la actividad pesquera durante la temporada de pesca o capturar durante la temporada de pesca menos del 15% de la cuota individual, salvo disposición contraria de la norma que incorpore determinada pesquería.
- Las CIP son indivisibles y son la unidad que define la cuota y la asignación de la misma. Ninguna persona puede poseer una fracción de una CIP. El número de CIP para cada pesquería se establece en la norma de inclusión de la especie o recurso en el sistema de ordenamiento por cuotas individuales de pesca.

Como se ha señalado, uno de los temas más complicados del sistema de cuotas individuales, y por lo tanto clave para su aceptación y funcionamiento, es

la asignación principalmente inicial de las cuotas individuales. El plan de ordenamiento recoge los siguientes **criterios de asignación de cuotas individuales**:

- Asignación por derechos adquiridos. Se asignan entre los que han desarrollado actividades de exploración y experimentación conforme a Ley o una capacidad extractiva del recurso. El número de CIP se asigna entre los armadores en forma proporcional a su capacidad extractiva anual y antigüedad de la embarcación, salvo que la norma de incorporación de la pesquería o especie objeto considere otros factores.
- Asignación por concurso. Consiste en asignar todos o parte de las CIP mediante concurso público de ofertas en las condiciones que señalen las bases aprobadas por disposición expresa del Ministerio de Pesquería.
- Otros tipos de asignación. Pueden establecerse otros tipos de asignación de las CIP para la explotación de los recursos dependiendo de las características de su pesquería.
- Asignación mixta. Consiste en asignar las CIP mediante dos o más criterios, estableciendo el porcentaje de las mismas que será entregado con cada modalidad.

En cuanto al control, seguimiento y supervisión, el Ministerio de Pesquería determinará el sistema para las cuotas individuales de pesca, preferentemente a cargo de terceros.

4.2.2.3. Reglamento de ordenamiento pesquero del jurel y la caballa

Este reglamento¹¹ unifica una serie de disposiciones que regulaban las pesquerías de jurel y caballa. El régimen y modalidad de acceso para estas especies es el tradicional, es decir, permisos de pesca y autorizaciones de incremento de flota.

¹¹ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 024-2001-PE del 11 de junio de 2001, publicado el 12 de junio del 2001.

La autorización de incremento de flota procede en los siguientes casos:

- Para embarcaciones pesqueras arrastreras de media agua, cuyos sistemas de preservación a bordo garanticen la buena calidad de la materia prima y tengan una capacidad de bodega no mayor de 700 metros cúbicos. En la modalidad de arrastre de media agua se encuentran comprendidas las embarcaciones arrastrero-congeladoras.
- Para embarcaciones pesqueras de arrastre-factoría con redes de media agua, las mismas que no podrán tener más de 75 toneladas de capacidad de congelado por día.

El Ministerio de Pesquería no otorgará autorizaciones de incremento de flota y permiso de pesca para extracción de jurel y caballa a embarcaciones cerqueras de mayor y menor escala, salvo que se sustituya igual volumen de capacidad de bodega de la flota existente que cuente con permiso de pesca para la extracción de dichos recursos y con el derecho a sustitución respectivo.

El Ministerio de Pesquería tampoco otorgará autorizaciones de incremento de flota ni permisos de pesca para la extracción de recursos hidrobiológicos a embarcaciones de madera (“vikingas”) con sistemas de pesca de arrastre.

Las embarcaciones pesqueras arrastreras con permiso de pesca para la extracción de merluza podrán acogerse a las disposiciones del reglamento para lo cual tienen que adecuar sus redes de pesca al arrastre de media agua y deben solicitar la ampliación del permiso de pesca.

Se exige que las embarcaciones de arrastre-factoría cuenten con sistemas de tratamiento de residuos a bordo tales como plantas de harina de residuos de hasta tres toneladas/hora o equipos de trituración de residuos de pescado. Las arrastreras de media agua que congelen pescado entero no requieren estos sistemas.

Pueden acceder a la extracción de jurel y caballa en las aguas jurisdiccionales peruanas, las embarcaciones cerqueras y de arrastre-factoría de bandera nacional y las embarcaciones de arrastre de media agua de bandera nacional o bandera extranjera.

El acceso a la pesquería de jurel y caballa por embarcaciones de bandera extranjera está condicionado al abastecimiento del producto de la pesca de la industria nacional.

4.2.2.4. Reglamento de ordenamiento pesquero del atún

El reglamento de ordenamiento pesquero del atún, se aprobó¹² “[...] con el objeto de lograr el uso racional y sostenido de los stocks de atunes y especies afines¹³, catalogados como altamente migratorios y que por razones de estacionalidad se encuentran en aguas jurisdiccionales peruanas, así como fomentar el desarrollo de una flota nacional dedicada a la extracción de dichos recursos para su procesamiento en plantas ubicadas en el litoral peruano, con el propósito de maximizar los beneficios económicos derivados de su explotación.”

El acceso a la pesquería del atún se obtiene mediante la expedición, según corresponda, de la autorización de incremento de flota y del permiso de pesca. Pueden acceder a la extracción de atún las embarcaciones de bandera nacional y extranjera.

Una de las particularidades de la extracción de atún es su asociación con los delfines, lo que motiva la adopción de una serie de medidas especiales para evitar la captura incidental de los delfines, especialmente si se quiere contar con un certificado “libre de delfines” para los productos atuneros.

Asimismo, deberán cumplir con las disposiciones de los acuerdos internacionales de los que el Perú es parte, tales como el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (APICD) y el referido al atún tropical.

4.2.2.5. Reglamento de ordenamiento pesquero del bacalao de profundidad

El reglamento de ordenamiento pesquero de la pesquería del bacalao de profundidad¹⁴ establece que esta pesquería está en desarrollo y que, debido al

¹² Decreto Supremo N° 014-2001-PE del 30 de marzo de 2000, publicado el 31 de febrero del 2001.

¹³ Especies afines que se pueden capturar en las operaciones atuneras son, entre otras: pez espada, merlín azul y negro, pez vela, dorado o perico, pez volador, cazón y varias especies de tiburón.

¹⁴ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 236-2001-PE del 4 de julio de 2001, publicado el 5 de julio del 2001.

limitado conocimiento sobre el potencial pesquero, es necesario que su explotación esté sujeta a evaluaciones del esfuerzo extractivo, a fin de garantizar la sostenibilidad de la población y la pesquería.

Mediante este reglamento se suspende temporalmente el otorgamiento de autorizaciones de incremento de flota y de nuevos permisos de pesca para la extracción de bacalao de profundidad, modalidades de acceso previstas para esta pesquería, hasta que se tenga evidencias que demuestren que el potencial pesquero de este recurso puede soportar un incremento del esfuerzo de pesca.

El Ministerio de Pesquería autoriza el incremento de flota vía sustitución de igual capacidad de bodega, a aquellas embarcaciones pesqueras que cuentan con permiso de pesca vigente para la extracción de bacalao de profundidad. No autoriza el incremento de flota ni permiso de pesca a las embarcaciones pesqueras de las especies que conforman la fauna acompañante (quimera, raya de profundidad, pejerrata, pulpo de profundidad, centolla, pichirata, tiburón de profundidad o fume).

4.2.2.6. Reglamento de ordenamiento pesquero del calamar gigante o pota

Este reglamento¹⁵ distingue entre el acceso a embarcaciones de bandera nacional y el acceso para embarcaciones de bandera extranjera.

El acceso a la extracción del calamar gigante o pota para embarcaciones de bandera nacional se obtiene mediante la autorización de incremento de flota y los permisos de pesca, es decir, según el régimen tradicional.

En el caso de embarcaciones de bandera extranjera, para acceder a la extracción del calamar gigante, éstas requieren el permiso de pesca que se otorga a través de los siguientes regímenes:

- Concursos públicos de oferta de precios, en la forma y condiciones que el Ministerio de Pesquería establezca para cada concurso.
- Mediante la suscripción de convenios de abastecimiento a la industria procesadora nacional con el Ministerio de Pesquería.

¹⁵ Aprobado por Decreto Supremo N° 013-2001-PE del 29 de marzo de 2001, publicado el 30 de marzo del 2001.

- Regímenes provisionales de acceso de carácter temporal, durante los cuales se otorgarán directamente permisos de pesca para cada armador. Esta modalidad no podrá implementarse en forma simultánea a la de concurso de precios.

4.3. Las cuotas individuales de pesca en el Perú

4.3.1. Antecedentes

En junio de 1992, el Banco Mundial propuso al gobierno peruano implementar un sistema de regulación de la pesquería basado en las cuotas individuales transferibles, como una de las condiciones para desembolsar un tramo de préstamo que otorgó al Perú para la reforma del Estado.

En abril de 1994, luego de un prolongado intercambio de opiniones, estudios y debates entre el Estado y el sector privado, el entonces ministro de Pesquería, ingeniero Jaime Sobero Taira descartó el planteamiento del Banco Mundial por considerar que “el establecimiento del sistema de cuotas de pesca resultaría contraproducente para los intereses nacionales”.¹⁶

En 1998, durante la gestión del ex ministro de Pesquería Ludwig Meier Cornejo, se aprobaron planes de ordenamiento pesquero que introducían el sistema de cuotas para las nuevas pesquerías, actualmente vigente y desarrollado en el punto 4.2.2.2. y para el calamar gigante.¹⁷ Estas acciones no generaron mayor

¹⁶ Tomado del documento “Posición del sector pesquero empresarial respecto a la propuesta de establecer un sistema de cuotas de pesca individuales transferibles.” Setiembre 1998.

¹⁷ El sistema de acceso al calamar gigante previsto en el plan de ordenamiento pesquero del calamar gigante aprobado por la Resolución Ministerial N° 047-98-PE, publicada el 6 de febrero de 1998, era el de permisos de pesca temporales otorgados mediante concursos públicos de oferta. Arnason, al analizar este sistema, señaló que el sistema le parecía eficiente pues conserva el recurso y promueve eficiencia mediante la adjudicación de cuotas individuales temporales. Sin embargo, consideraba que el monto de la cuota era bajo, aunque no le quedaba claro si se debía a que había pocos postores, por la naturaleza de la cuota o por una combinación de ambos factores. Consideraba que si las cuotas fuesen transferibles y tuviesen un carácter más permanente, el precio pagado al gobierno se incrementaría. El sistema actual prevé para el caso de embarcaciones extranjeras hasta tres alternativas de acceso, de acuerdo a lo señalado en el reglamento de ordenamiento pesquero vigente, desarrollado en el punto 4.2.2.6., una de las cuales sigue siendo el de concursos públicos de oferta.

reacción entre los armadores peruanos, pues se trataba de recursos subexplotados o inexplorados en el primer caso y recursos explotados principalmente por embarcaciones extranjeras en el segundo caso. Sin embargo, la posibilidad de introducir el sistema de CIP para las pesquerías plenamente explotadas generó una gran polémica y preocupación entre los empresarios nacionales.

Debido a las características de la pesquería del recurso merluza, es decir, al número reducido de armadores y de puntos de desembarque, el Ministerio de Pesquería consideró conveniente introducir el sistema de CIP primero para este recurso, entre los tres plenamente explotados.

Así, el 11 de octubre de 1998 se prepublicó en el diario oficial *El Peruano* el proyecto de resolución ministerial mediante el cual se modificaría el numeral 6 del plan de ordenamiento pesquero del recurso merluza¹⁸ estableciendo el régimen y modalidad de acceso a dicha pesquería mediante cuotas individuales de pesca.

La fuerte oposición presentada por los empresarios nacionales respecto a esta propuesta diluyó su aprobación y tuvo como consecuencia la conformación de la Comisión de la Merluza con el objeto de lograr una concertación con las partes interesadas, lo que finalmente no se logró. Como ya se señaló, el actual ordenamiento pesquero para la merluza¹⁹ mantiene el sistema tradicional de cuotas globales y permisos de pesca.

Como alternativas a las CIP para racionalizar el esfuerzo pesquero la Sociedad Nacional de Pesquería²⁰ propuso:

- Una moratoria de cuatro años para que opere la sustitución de igual volumen de capacidad de bodega en caso de siniestro de una embarcación con pérdida total.
- La creación de un fondo de cien millones de dólares norteamericanos con la finalidad de indemnizar la salida obligatoria (desguace) de un total de

¹⁸ Resolución Ministerial N° 107-98-PE, publicada el 2 de marzo de 1998.

¹⁹ Ver punto 4.2.2.1.

²⁰ Sociedad Nacional de Pesquería, "Posición del sector pesquero respecto a la propuesta de establecer un sistema de cuotas individuales transferibles", setiembre de 1998.

25,000 m³ de volumen de capacidad de bodega de la flota de cerco, lo que representa una reducción del 15% del esfuerzo pesquero individual y conjunto del total de embarcaciones con permisos de pesca para la anchoveta y/o sardina.²¹

El fondo sería financiado en un plazo máximo de diez años por las empresas con establecimientos industriales, a razón de US\$ 10.00 por tonelada métrica de harina de pescado que se comercialice.

- Extremar el control y vigilancia de esta pesquería y el cumplimiento de las normas establecidas. La exigencia en el estricto cumplimiento de la ley, en todos sus niveles, reforzará la validez del sistema de acceso actual.

Durante la segunda gestión del ministro Meier Cornejo en el Ministerio de Pesquería, durante la presidencia de Valentín Paniagua Corazao, se trabajó nuevamente una propuesta de CIP para la anchoveta y sardina, la cual es desarrollada en el punto 4.3.3.

Sin embargo, con el cambio de gobierno, el último ministro de Pesquería, Javier Reátegui, tenía una posición contraria al sistema de CIP. El ingeniero Reátegui, proveniente del sector empresarial pesquero, manifestó en forma expresa ser partidario del sistema actual de pesca, basado en el establecimiento de una cuota general y permisos de pesca, y control de su extracción a través de vedas. Consideraba que el modelo era bueno pero había sido “perforado” y esto era lo que había que evitar.

El problema, que se presenta también en otros campos del quehacer nacional, es que no existe una política de Estado con relación a qué hacer respecto a la ineficiencia del sector pesquero, incluso se podría decir que no existe una política de gobierno, lo que hace que las aproximaciones al tema varíen según el titular del Ministerio de Pesquería. Es importante entonces que se defina una política de Estado para enfrentar como país el problema del sobredimensionamiento de la flota e industria pesqueras, que no es exclusivo del sector privado pues afecta el estado de todos nuestros recursos naturales.

²¹ El gobierno recogió esta propuesta del sector privado y se trabajó en el Fondo de Protección de la Biomasa, pero finalmente no se logró implementar. Ver cuadro N°25 sobre este fondo.

CUADRO N° 25
FONDO DE PROTECCIÓN A LA BIOMASA - FOPROBI

Luego del Fenómeno de El Niño quedó en evidencia que el exceso de flota existente para la captura destinada al consumo humano indirecto, la delicada situación financiera de la industria harinera y un recurso natural limitado plenamente explotado, dificultaban la generación de excedentes necesarios para responder al endeudamiento de las empresas y ponían en riesgo la eficiencia y rentabilidad del sector.

En tal contexto surgió como propuesta, originada en el sector privado, la creación de un fondo pesquero para financiar el retiro de una parte de la flota. La idea era conciliar el interés de ordenar la flota a niveles óptimos, pero sin desatender el pago de las obligaciones que sus titulares hubieran asumido con el sistema financiero.

De los cálculos efectuados, se estimó que debería reducirse alrededor de un tercio de la capacidad de bodega existente (alrededor de 50,000 m³). La idea central era que el costo del retiro de la flota excedente fuera asumido por los que resultarían beneficiados; es decir, los empresarios pesqueros. Los que se quedaban retribuirían a los que se iban. Sin embargo, el sistema no debía ser visto como una imposición estatal ni como un acto discrecional, sino más bien como un producto del consenso para que fuera efectivo.

La idea que surgió fue que el fondo debía alimentarse mediante un autogravamen, el cual se destinaría a financiar el programa de reducción de embarcaciones. Los que se quedarían se comprometerían a un autogravamen sobre las exportaciones de harina de pescado para financiar el fondo.²² El fondo pagaría con bonos a los que se fueran, los cuales, a su vez, cancelarían las deudas a los bancos. Se estimó que el tamaño del fondo y la emisión de los bonos sería, aproximadamente, de US\$ 200 millones.

Los titulares de los permisos de pesca se presentarían a una subasta pública en la que cederían sus permisos de pesca para que fueran cancelados por el Ministerio de Pesquería, y posteriormente, enviarían las embarcaciones al desguace, recibiendo a cambio una compensación. De esta manera, se establecería un me-

²² El importe apropiado de contribución al FOPROBI para cubrir el requerimiento de financiamiento del programa, se estimó en US\$ 23 por TM de harina vendida.

canismo de mercado transparente y eficiente en la determinación del precio. El programa constaría de dos etapas diferentes, una voluntaria y otra obligatoria, hasta alcanzar la meta de retirar 50,000 m³ de capacidad de bodega. El pago del incentivo a los propietarios de las embarcaciones a quienes se les cancelasen los permisos de pesca, de acuerdo con el programa, sería efectuado mediante la entrega de bonos a ser emitidos por el fondo. Los recursos económicos para atender el pago del principal e intereses de los bonos, provendrían de la aplicación del autogravamen sobre la venta de harina de pescado antes mencionado.

Bajo este esquema, el Estado participaba de manera preponderante, pues fijaba el precio de la bodega a retirar, establecía el monto del autogravamen, se encargaba de contratar al banco de inversión que estructuraría el bono y garantizaría los bonos con líneas de crédito para hacerlos atractivos a los inversionistas. Sin embargo, por razones fiscales y de política económica, la creación del fondo con aportes del Estado resultaba inviable. Se planteó un nuevo esquema, en el que el Estado quedaba al margen de las decisiones del fondo y solo brindaba el marco legal para que el sector privado hiciera operativo el esquema.

Debido a que no hubo un consenso en algunos puntos centrales entre los armadores pesqueros sobre la creación del fondo, todo el esquema ha quedado paralizado. Algunos de los cuestionamientos van desde la misma viabilidad del fondo hasta la manera de cobro y el monto fijado para el autogravamen. Por otra parte, la participación indirecta del Estado en el esquema y la falta de coordinación entre el sector privado contribuyó a dejar el tema del fondo en espera.

Entre los aspectos pendientes se encuentra el diseño de mecanismos legales pertinentes para hacerlo viable, un adecuado tratamiento de los permisos de pesca y la existencia de la voluntad de los agentes involucrados de ejecutar dicho marco legal una vez que exista. El funcionamiento de este fondo requiere el consenso general de las empresas involucradas (tanto armadores como harineros), del sistema bancario y del Estado.

Adaptado de: "Agenda pendiente: un mar de oportunidades". Documento: *Flota y planta industrial*. Ministerio de Pesquería.

4.3.2. Proyecto de plan de ordenamiento pesquero para la merluza

En la parte considerativa del proyecto de modificación de octubre de 1998, se justificaba dicha propuesta en el hecho de que el sistema de acceso previsto no

estaba propiciando la consecución de los objetivos de conservación y aprovechamiento sostenido del recurso merluza. Ejemplo de ello es la pesca crónica de ejemplares juveniles que contraviene la debida protección a la fracción juvenil del stock, situación que persiste a pesar de que se han dictado diversas medidas de precaución.

Asimismo, se señala que el esfuerzo pesquero se debe adecuar a los cambios biológico-pesqueros que son característicos del ecosistema marino peruano, para lo cual es necesaria una profunda reforma estructural en el sistema de acceso a la pesquería que le permita al armador pesquero no exceder la capacidad de los medios de captura frente a las posibilidades del recurso, evitando a su vez llevar a las especies al riesgo de sobreexplotación, tal como sucede en el actual sistema de acceso mediante permisos de pesca.

La propuesta es el sistema de cuotas individuales de pesca, respecto del cual señalan que es una forma de ordenamiento que permite racionalizar el esfuerzo pesquero dando a los armadores el control exclusivo de su actividad de extracción sin desarrollar un exceso de inversión y de faenas de pesca, que es la consecuencia de la desmedida competencia individual por obtener la mayor porción posible de la CTP.

En el texto del proyecto del nuevo numeral 6 se indica que la merluza es un recurso declarado plenamente explotado que se halla en riesgo de ser sobreexplotado por lo que debe regularse eficientemente el esfuerzo de pesca. Por lo tanto, se debe establecer un régimen de acceso adecuado. El régimen de acceso propuesto es el sistema de cuotas individuales de pesca, sistema que se haría efectivo a partir del 1 de enero de 1999, según un calendario que se incluye posteriormente.

El régimen de acceso a la pesquería de merluza se aplicaría sobre la base de la asignación inicial de participaciones proporcionales de la cuota de captura total permisible comercial, en adelante CTPC, denominadas cuotas individuales de pesca, en adelante CIP, entre los armadores que cuenten con permisos de pesca vigentes hasta el 31 de octubre de 1998 o que acrediten que sus embarcaciones han efectuado faenas de pesca y extraído merluza en los años 1995, 1996 y 1997.

La asignación inicial de 100,000 CIP para merluza y fauna acompañante prevista en esta propuesta de modificación seguiría el siguiente proceso:

- Las CIP se otorgarán proporcionalmente a las capturas efectuadas e informadas al Ministerio de Pesquería por los armadores de las embarcaciones que han realizado faenas de pesca de merluza durante los años 1995, 1996 y 1997.
- Para participar en el proceso de asignación, los armadores deben informar al Ministerio de Pesquería los montos de captura desembarcada anualmente por cada una de las embarcaciones; en caso contrario el Ministerio asumirá como cifras de desembarque definitivas las consignadas en el Registro Provisional de Desembarque de Merluza²³ que para este fin se publique.
- El número de CIP de merluza correspondientes para cada armador será determinado en función de la captura realizada por cada embarcación respecto del total de capturas desembarcadas por toda la flota con permisos de pesca para merluza que realizó faenas de pesca durante ese mismo período, conforme a la metodología que establezca la Dirección Nacional de Extracción.

Finalizado y aprobado el proceso de asignación el Ministerio publicaría la norma correspondiente y un listado con el siguiente contenido:

- Nombre de la embarcación
- Número de matrícula
- Armador
- Capacidad de bodega
- Capturas desembarcadas anualmente (1995, 1996 y 1997)
- Captura total

²³ El Registro Provisional de Desembarque de la Merluza previsto tenía los siguientes fines: conocer, de manera oficial las capturas desembarcadas e informadas al Ministerio de Pesquería a su fecha de publicación, y permitir a los interesados observar y corregir las cifras contenidas en el mismo a fin de registrar las capturas desembarcadas efectuadas, así como cualquier otra información pertinente. Es el documento base para establecer los derechos para la asignación inicial de CIP y no confiere ningún derecho hasta que sea aprobado como registro oficial. Para la elaboración y revisión del registro oficial se designaría un comité presidido por el vice ministro de Pesquería con amplia participación de los armadores pesqueros. El objetivo de este registro y del proceso para su elaboración era sincerar la información relativa a la captura histórica, sobre la cual se haría la asignación inicial de CIP.

- Coeficiente de asignación de la CTPC
- Número de CIP concedido

El calendario de implementación propuesto contemplaba los siguientes pasos y fechas:

- Instalación del comité para la revisión y elaboración del Registro Oficial de Desembarques de Merluza: 3 de noviembre de 1998.
- Asignación inicial de las CIP, registro de las CIP y emisión de los correspondientes certificados: 7-20 de diciembre de 1998.
- Otorgamiento de los permisos de pesca especiales para la pesquería de merluza y fauna acompañante: 21-31 de diciembre de 1998.
- Inicio de temporada de pesca: 1 de enero de 1999.
- Pago de derechos de pesca correspondientes a la temporada 1999: marzo de 1999.

Respecto a las características de las CIP, además de lo señalado en relación con la asignación inicial, este proyecto proponía:

- La asignación es por un período mínimo de cinco años prorrogables, con los derechos y obligaciones que se señalan en el programa. El período de cinco años sería necesariamente prorrogado por períodos iguales en el caso de cumplirse con los objetivos del programa.
- La asignación inicial se efectúa entre armadores que tienen permisos de pesca. En las posteriores transferencias que se realicen pueden participar las empresas propietarias de establecimientos industriales pesqueros que cuenten con licencia de procesamiento de congelado.
- Las CIP representan alicuotas de la CTPC, cada alicuota es la unidad que define la cuota individual y la asignación de la misma. El número total de alicuotas o CIP en la pesquería de la merluza es de 100,000 y cada una representa 1/100,000 de la CTPC anual.
- Durante su vigencia generan el derecho para obtener en cada temporada de pesca, una fracción de la CTPC fijada para dicha temporada de pesca en el área geográfica de asignación o de la pesquería, denominada “captura individual anual autorizada”, en adelante CIAA.²⁴

²⁴ Similar al ACE de Nueva Zelanda.

- Las CIP pueden ser transferidas en cualquiera de las formas e independientemente de la titularidad de la embarcación que originó el derecho, únicamente con las limitaciones que establezca la legislación. Toda transferencia de CIP debe ser comunicada e inscrita en el registro administrativo establecido para tal fin por la Dirección Nacional de Extracción del Ministerio, la que expedirá el correspondiente certificado de cuotas individuales de pesca.
- Las CIP pueden acumularse por empresa o por grupo empresarial hasta por un máximo de 20,000 CIP. Para la definición de grupo entiéndase los criterios de vinculación conforme a los términos y alcances establecidos en la Resolución SBS N° 001-98.
- Cuando se realiza la transferencia de las CIP durante una temporada de pesca, el nuevo poseedor obtiene el derecho de usar solo el remanente de la CIAA de esa temporada no extraída por el titular anterior. Al inicio de la nueva temporada se le asigna el total de la CIAA correspondiente a la nueva temporada.
- El Ministerio de Pesquería otorga los correspondientes permisos de pesca especiales (PPE) a los armadores de las embarcaciones a las cuales se les haya asignado CIP. Los permisos de pesca otorgados al amparo del régimen anterior caducarían de pleno derecho a fines de 1998. Para obtener una PPE se debe poseer un monto mínimo de CIP equivalentes a tres veces la capacidad de bodega de la embarcación.
- Las CIP pueden revertir al Ministerio de Pesquería por: contravenir el límite de participaciones de cada empresa o grupo empresarial; ser transferida violando las prohibiciones establecidas; extraer el recurso en mayor cantidad al autorizado, incluido el 10% de exceso permitido; o no ejercer la actividad pesquera durante una temporada de pesca o capturar menos del CIAA. El Ministerio convocará periódicamente a subasta pública el otorgamiento de las CIP que hayan revertido a su favor.

4.3.3. Propuesta para la aplicación del sistema de cuotas individuales transferibles a la flota cerquera nacional

Por último, está el informe del Ministerio de Pesquería titulado “Propuesta para la aplicación del sistema de cuotas individuales transferibles a la flota cerquera na-

cional” preparado en el 2001. Luego de explicar el sistema de las CIP presenta las características que deberían tener las cuotas individuales transferibles en el Perú. Algunos elementos adicionales o particulares al propuesto para la merluza son:

- Se hace referencia expresa a las embarcaciones “vikingas”, indicando que no serían elegibles para la asignación inicial de cuotas y que deben adoptarse medidas administrativas para controlar su crecimiento, dotarlas de sistema de control satelital y formalizarlas como paso previo para otorgarles CIP.
- El sistema de cuotas individuales transferibles se otorga inicialmente por un período de dos años, como en el caso chileno.
- Se limita las posibilidades de transferencia de las cuotas, solo procede la transferencia en propiedad para evitar a los armadores “rentistas”.
- Se incluye a las especies de anchoveta y sardina, pero se deja fuera del régimen al jurel y a la caballa por considerar que estos recursos están subexplotados y que debe fomentarse su aprovechamiento. Posición que se contradice con la propuesta de introducir el sistema de CIP para las nuevas pesquerías, que son justamente las que están subexplotadas.

4.4. Recomendaciones

- a) Por lo expuesto, el sistema de CIP para el acceso a las pesquerías, es un sistema que merece ser evaluado seriamente en el Perú, con una amplia participación no solo de los empresarios pesqueros, sino de los diversos actores de la sociedad civil pues las decisiones que se adopten afectarán al país en general. Esta discusión debe incluir un previo análisis de los problemas y limitaciones que enfrentan las actuales medidas en su correcta aplicación, de la determinación de las pesquerías que podrían incluirse en un sistema de CIP y de cuáles no deberían incluirse en un sistema de CIP.
- b) Es necesario definir una política de Estado para el sector pesquero. El problema, que se presenta también en otros campos del quehacer nacional, es que no existe una política de Estado con relación a qué hacer respecto a la ineficiencia del sector pesquero, incluso se podría decir que no existe una política de gobierno, lo que hace que las aproximaciones al tema varíen

según el titular del sector. Por ello, es importante que se defina una política de Estado para enfrentar como país el problema del sobredimensionamiento de la flota e industria pesqueras, considerando, además, que éste no es un problema solo del sector privado pues afecta el estado de nuestros recursos naturales; así como a otros temas importantes vinculados a los recursos hidrobiológicos.

- c) Los problemas del sector pesquero peruano no se limitan al tema del sobredimensionamiento del esfuerzo pesquero: también se deben enfrentar independientemente de la aplicación o no de las CIP, otros problemas como la diversificación de la actividad, actualmente concentrada en la anchoveta para consumo humano indirecto; el fortalecimiento de la institucionalidad incluido el fortalecimiento del IMARPE y de sus investigaciones; el control de la actividad ilegal; y el desarrollo de la acuicultura y de la producción con mayor valor agregado.
- d) Para una efectiva implementación de un sistema de CIP se requiere que se solucionen previamente algunos problemas o situaciones, tales como:
- Se debe definir claramente quiénes son los actores que participan en la pesca. Se debe realizar un ordenamiento de la flota de mayor escala, tanto de las embarcaciones industriales como de las vikingas. Se debe definir cuántas embarcaciones tienen licencias vigentes y quiénes son los titulares de estas licencias, poniendo especial énfasis en los vikingos. Complementariamente se deben anular las licencias a aquellos que han incumplido con la legislación vigente y resolver las solicitudes que tiene pendientes el Ministerio.
 - Se debe mejorar la información que se requiere para la asignación inicial de las cuotas. El criterio de asignación más usado es la combinación entre la captura histórica y la capacidad de bodega. Para la determinación de la captura histórica se requiere trabajar con las cifras oficiales de desembarque. Existen distorsiones entre la captura real y lo que se declara. Estas cifras tienen que sincerarse para que la asignación sea lo más cercana a la realidad.
 - Se debe mejorar la información sobre las pesquerías para la determinación de la CTP, por lo que el fortalecimiento del IMARPE y la asignación de recursos financieros para sus investigaciones es fundamental.

- Se deben mejorar los sistemas de control, monitoreo y vigilancia. El sistema de CIP requiere un sistema más sofisticado de control, pues no solo se deberá controlar que no se exceda la CTP sino que se deberá llevar un control individual para que cada armador no se exceda de su cuota individual.
- Se debe buscar una solución a los que realizan pesca ilegal, no solo dentro de la flota vikinga sino también entre la flota industrial, pues su actividad no solo constituye una competencia desleal sino que afecta la CTP. Al apropiarse de una parte de la CTP perjudica la conservación del recurso y genera inseguridad entre los poseedores de las CIP quienes tratarán de apropiarse lo antes posible de su cuota antes que se agote la CTP, limitando así las ventajas del sistema de cuotas como son la posibilidad de planificar, la distribución de la captura en el tiempo, el descongestionamiento de los puntos de desembarque y de los mercados, entre otros.
- Se deben evaluar las alternativas para los agentes que quedan fuera de una pesquería, como por ejemplo, su incorporación a otras pesquerías, y para los tripulantes de las embarcaciones que se quedarían sin trabajo como consecuencia de la reducción del número de embarcaciones. Tampoco se puede olvidar a los pescadores artesanales. En algunas pesquerías se deberá tomar en cuenta a los artesanales dentro de los esquemas de regulación, estableciéndose su participación en la CTP.
- Se deben fortalecer a las empresas dedicadas a la actividad pesquera, la mayoría de las cuales se encuentra fuertemente endeudada con la banca comercial.

BIBLIOGRAFÍA

Arnason, Ragnar. “Theoretical and practical fishery management”, en *Managing Fishery Resources*, documento de discusión N° 217, Banco Mundial, 1992.

Arnason, Ragnar. “Fishery management in Iceland”, en *Managing Fishery Resources*, documento de discusión N° 217, Banco Mundial, 1992.

Arnason, Ragnar. “Options for fisheries management”, informe del Ministerio de Pesquería del Perú, Lima, noviembre 1997.

Beattie, Roger y Peter Ackroyd. “Individual transferable quotas”, documento preparado para el California Sea Urchin ITQ Establishment Committee, En <http://seaurchin.org/ITQ>

Buck, Eugene H. “Individual transferable quotas in fishery management”, setiembre 1995. En <http://www.cnie.org/nle/crsreports/marine>

Bullard, Alfredo. “Un mundo sin propiedad”, en separata del curso Análisis Económico del Derecho-Tomo 1 de la Maestría en Derecho de la Propiedad Intelectual y de la Competencia de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2000.

Clark, Ian N. “Fishery management in New Zealand”, en *Managing Fishery Resources*, documento de discusión N° 217, Banco Mundial, 1992.

Copes, Parzival. “Derechos de pesca de propiedad comunal. ¿Para quién son los recursos costeros?”, en *Samudra*, setiembre 1999.

Copes, Parzival. “Adverse impacts of individual quota systems on conservation and fish harvest productivity”, discurso presentado en la Octava Conferencia del International Institute of Fisheries Economics and Trade, Marrakech, Marruecos, julio 1996.

Charpentier, Silvia y Jessica Hidalgo. *Políticas ambientales en el Perú*, Agenda Perú, Lima, 1999.

Demsetz, Harold. “Hacia una teoría general de los derechos de propiedad”, en separata del curso Análisis Económico del Derecho-Tomo 1 de la Maestría en Derecho de la Propiedad Intelectual y de la Competencia de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2000.

Deweese, Christopher. “Effects of individual quota systems on New Zealand and British Columbia fisheries”, en *Ecological Applications* 8 (1), suplemento, 1998.

Galarza, Elsa y Hector Malarín. *Lineamientos para el manejo eficiente de los recursos en el sector pesquero industrial peruano*, Universidad del Pacífico, Lima, 1994.

Gonzales Laxe, Fernando. “La nueva territorialización de la pesca”, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de La Coruña. En <http://www.uco.es/grupos/edr/aeaa/congreso/recursos/Fgonzalez.doc>

Gallástegui Zulaica, María del Carmen. “Las cuotas individuales transferibles: ¿merece la pena pensar en este tipo de soluciones?”, 2000.
En <http://www.eusko-ikaskuntza.org/euskonews/0064zbk/gaia6407es.html>

McGinley, Joan. “¿Son las cuotas individuales transferibles la solución?”. En <http://www.geocities.com/Rainforest/Vines/6815/Joan1.html>

Ministerio de Pesquería de Islandia. “Facts about the fishing industry, 1998”, en página web del Ministerio de Pesquería de Islandia, <http://www.fisheries.is/index.htm>

Ministerio de Pesquería del Perú. “Propuesta para la aplicación del sistema de cuotas individuales transferibles a la flota cerquera nacional”, Lima, 2001.

Ministerio de Pesquería del Perú. “Agenda pendiente: un mar de oportunidades”, Lima, Julio 2000.

North y Le Roy Millar. “Los aspectos económicos de las almejas y otros productos gratuitos”, en separata del curso Análisis Económico del Derecho-Tomo 1 de la Maestría en Derecho de la Propiedad Intelectual y de la Competencia de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000.

North y Le Roy Miller. “Los aspectos económicos de la no propiedad: la pesquería de salmón de la bahía de Bristol”, en separata del curso Análisis Económico del Derecho-Tomo 1 de la Maestría en Derecho de la Propiedad Intelectual y de la Competencia de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000.

Pautze, Clarence G. y Chris W. Oliver. “Development of the individual fishing quota program for sablefish and halibut longline fisheries of Alaska”, en la página web del North Pacific Fishery Management Council <http://www.fakr.noaa.gov/npfmc/Reports/ifqpapaer.htm> octubre 1997.

Peña Torres, Julio. “Debates sobre cuotas individuales transferibles: ¿“Privatizando” el mar? ¿Subsidios? O ¿Muerte anunciada de la pesca extractiva en Chile? En *Estudios Públicos* 86, mayo del 2002.

Shallard, Bruce. “Concepts and practice of individual transferable quotas for the management of fisheries-An overview”, Nueva Zelanda, 1996.

Sociedad Nacional de Pesquería. *Balance de la actividad pesquera durante el 2001*, Lima, 2001.

Sociedad Nacional de Pesquería. *Posición del sector pesquero empresarial respecto a la propuesta de establecer un sistema de cuotas de pesca individuales transferibles*, Lima, setiembre 1998.

Story, James. “Towards a sustainable fishery management regime in Peru”, en *Peru: beyond the reforms 1996*, PromPerú Summer Internship Program, Lima, julio 1997.

Torres López, Juan. “Los *property rights* como sistema de asignación”, en separata del curso Análisis Económico del Derecho-Tomo 1 de la Maestría en Derecho de la Propiedad Intelectual y de la Competencia de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2000.

“Cuotas individuales: ante un cambio trascendental”, en *Chile Pesquero* N° 108, diciembre 1998-enero 1999.

“Pesquería pelágica zona centro sur y marco legal”, en <http://www.chilepesquero.cl/htm1005/it090009.htm>

“Sharing the fish: toward a national policy on individual fishing quotas (1999)”, en <http://www.nap.edu/openbook/0309063302/html/70.html>.copyright 1999, 2000, The National Academy Press.

ÍNDICE

PRESENTACION	7
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1: El sector pesquero peruano	15
1.1. El mar peruano	15
1.2. La actividad pesquera	16
1.3. Desembarque y producción	19
1.4. Importancia del sector pesquero	23
1.5. Conformación de la flota	25
1.5.1. La flota industrial	25
1.5.2. La pesca artesanal	36
1.6. Plantas de procesamiento	38
CAPÍTULO 2: La administración de los recursos pesqueros	41
2.1. Naturaleza de los recursos pesqueros	41
2.2. Los derechos de propiedad	43
2.2.1. La propiedad privada	45
2.2.2. Acceso libre	46
2.3. Mecanismos de administración pesquera	48
2.3.1. Las medidas de administración biológica	49
2.3.2. Medidas de administración económica	51
CAPÍTULO 3: Las cuotas individuales de pesca	55
3.1. Las cuotas individuales de pesca	55
3.1.1. Definición	55

3.1.2. Ventajas de las cuotas individuales de pesca	58
3.1.3. La asignación inicial de las cuotas	60
3.1.4. Desventajas y problemas de las cuotas individuales de pesca	63
3.2. Tendencias internacionales sobre administración pesquera	70
3.2.1. Antecedentes	70
3.2.2. El Código de Conducta para la Pesca Responsable de 1995	71
3.2.3. Capítulo 17 de la Agenda 21	75
3.3. Experiencias en el sistema de administración por cuotas en otros países	76
3.3.1. Nueva Zelanda	76
3.3.2. Alaska (Estados Unidos)	88
3.3.3. Chile	100

CAPÍTULO 4: El ordenamiento pesquero en el Perú **113**

4.1. Política pesquera	113
4.2. El sistema de administración pesquera en el Perú	115
4.2.1. Régimen de acceso a la actividad pesquera extractiva	116
4.2.2. Los reglamentos de ordenamiento pesquero	121
4.3. Las cuotas individuales de pesca en el Perú	132
4.3.1. Antecedentes	132
4.3.2. Proyecto de plan de ordenamiento pesquero para la merluza	136
4.3.3. Propuesta para la aplicación del sistema de cuotas individuales transferibles a la flota cerquera nacional	140
4.4. Recomendaciones	141

BIBLIOGRAFÍA **145**

LISTA DE CUADROS

CAPÍTULO 1

Cuadro N° 1	Capacidad de bodega y desembarque para consumo humano indirecto (1990 – 2000)
Cuadro N° 2	Desembarque total de recursos pesqueros (1950 – 2001)
Cuadro N° 3	Desembarque total de recursos según utilización (1994 – 2001)
Cuadro N° 4	Producción pesquera (1994 – 2001)
Cuadro N° 5	Exportaciones pesqueras (2001)
Cuadro N° 6	Exportaciones de productos pesqueros (1994 – 2001)
Cuadro N° 7	Desembarque de recursos marítimos según especies (1991 – 2000)
Cuadro N° 8	Desembarque de recursos marítimos según utilización y especies (2000)

Cuadro N° 9	Composición de la flota industrial nacional pesquera (Agosto, 2001)
Cuadro N° 10	Composición de la flota industrial nacional por destino (Agosto, 2001)
Cuadro N° 11	Esfuerzo de pesca estimado de anchoveta y sardina (Agosto, 2001)
Cuadro N° 12	Composición de la flota nacional de cerco (Agosto, 2001)
Cuadro N° 13	Composición de la flota nacional de cerco según destino y permiso de pesca (Agosto, 2001)
Cuadro N° 14	Concentración de la flota de cerco y capacidad de bodega (Agosto, 2001)
Cuadro N° 15	Capacidad de bodega de la flota vikinga (1998)
Cuadro N° 16	Flota artesanal (1997)
Cuadro N° 17	Plantas de procesamiento pesquero (Junio, 2001)
Cuadro N° 18	Ocupación de las plantas de procesamiento (2001)

CAPÍTULO 2

Cuadro N° 19	Mecanismos de administración pesquera
--------------	---------------------------------------

CAPÍTULO 3

Cuadro N° 20	Respuestas de Auckland sobre sistema de CIP
Cuadro N° 21	Captura y flota en pesquerías pelágicas: zonas norte grande y centro-sur
Cuadro N° 22	Especies incluidas en la Ley Transitoria para el sistema de CIP

CAPÍTULO 4

Cuadro N° 23	Plan Estratégico Nacional para el Sector Pesquero (2002-2006)
Cuadro N° 24	Clasificación de la extracción pesquera en el Perú
Cuadro N° 25	Fondo de Protección a la Biomasa - FOPROBI