



Avances del ODS 14 (Vida Submarina) en Chile

Protección de los ecosistemas, la sobreexplotación, pesca ilegal y la subvención a la pesca.

14, septiembre de 2022

Autor

Pablo Morales Estay
Email: pmoralesestay@bcn.cl
Tel.: (56) 22701888
Nº SUP: 131158

Resumen

La protección de la vida submarina y sus recursos es pieza clave del Objetivo de Desarrollo Sostenible N°14 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, sin embargo, su progreso enfrenta grandes desafíos entre los cuales destaca la protección de los ecosistemas marinos, la pesca ilegal y la sobreexplotación. En relación a ellos, el presente documento, abordará la situación de tres metas de dicho objetivo, vinculadas con las materias antes mencionadas.

Introducción

Los océanos en el mundo representan tres cuartas partes (75%) de la superficie de la tierra y son el hábitat de casi 200.000 especies identificadas -aunque aún miles están sin identificar- pudiendo llegar incluso a millones, reflejo de su inconmensurable y diversa condición.¹

A pesar que los océanos absorben alrededor del 30% del dióxido de carbono producido por los humanos -amortiguando en parte los impactos del calentamiento global- se estima que la contaminación y las pesqueras, afectan el 40% de los océanos, amenazando con la pérdida de valiosos hábitats costeros y numerosas actividades humanas que dependen de sus recursos.²

Se calcula que más de 3.000 millones de personas dependen de la biodiversidad marina y costera para su sustento. Mientras que el valor de mercado de los recursos e industrias marinas y costeras se estima en US\$3 mil millones anuales, es decir, alrededor del 5% del PIB global.³

En Chile, la protección del océano y sus recursos marinos han visto un mejoramiento en los últimos años, fruto de un fortalecimiento de las normativas y la ampliación de las áreas protegidas, no obstante, aún quedan importantes pasos por avanzar, principalmente en materia de protección de los recursos, la pesca ilegal y la sobreexplotación en miras al cumplimiento general del objetivo al 2030.

¹ PNUD, "Objetivo 14: Vida submarina". En: <http://bcn.cl/2px1h>

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.* 1.



ODS 14 en Chile

La pérdida y el deterioro de la biodiversidad es un proceso global, impulsado por factores directos (crecimiento demográfico, eficiencia en el uso de recursos y consumo) e indirectos (crecimiento de sectores productivos, demanda energética, etc.). Se estima que ello ha significado una merma del orden del 58% de la biodiversidad mundial entre los años 1970 y 2012.

Chile no está ajeno a esta realidad, pues ha experimentado procesos de pérdida y deterioro importantes a nivel de especies y ecosistemas. Por ejemplo, en el ámbito marino, de las 44 principales pesquerías nacionales, la mitad se explota por sobre umbrales biológicos sustentables, en áreas donde se calcula que el 25% de ellas están agotadas y el 25% sobreexplotadas.

A continuación, una revisión de tres metas del ODS 14, vinculadas a la protección sostenible de los ecosistemas marinos y costeros; la explotación pesquera; pesca ilegal; y la subvención a la pesca.

- **14.2 De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos**

En este ámbito, Chile ha avanzado a través del Registro Nacional de Áreas Protegidas, el que trabaja en la gestión de dichas áreas que las componen -entre ellas, parques marinos, reservas marinas y áreas marinas costeras- en la adopción de medidas para su conservación.⁴

A la fecha, en nuestro país, existen:⁵

- 11 parques marinos: En ellos no se puede realizar ninguna actividad, salvo aquellas que se autoricen con propósitos de observación, investigación o estudio.
- Cinco reservas marinas: Representan áreas de resguardo de los recursos hidrobiológicos, con el objeto de proteger zonas de reproducción, caladeros de pesca y áreas de repoblamiento por manejo.
- 13 áreas marinas costeras protegidas: Que buscan conservar la biodiversidad, proteger las especies marinas en peligro, generar instancias de investigación, educación y el desarrollo de actividades comerciales y recreativas.

Junto a ello, destaca también la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2030 y el Plan de Acción Conservación de la Biodiversidad Marina y de Islas Oceánicas. Sus objetivos son establecer y mejorar el estado de conservación de la biodiversidad marina, costera y de las islas oceánicas de Chile y contribuir de manera significativa al bienestar de las personas por medio de la conservación de los servicios ecosistémicos que ella provee.⁶

Por su parte, desde 2014, el proyecto de ley para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), que busca instaurar un servicio público, dependiente del Ministerio del Medio Ambiente, que se encargue de la conservación de la biodiversidad y cuyo principal instrumento sería

⁴ Ministerio del Medio Ambiente. Registro Nacional de Áreas Protegidas. En: <http://bcn.cl/2px1i>

⁵ *Ibíd.*

⁶ Ministerio de Medio Ambiente, "Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030". En: <http://bcn.cl/2obk6>

la administración de un sistema nacional de áreas protegidas, se encuentra aún en tramitación.

Tras 11 años en tramitación, el proyecto recibió suma urgencia en junio de 2021, y se encuentra en el segundo trámite constitucional. Luego de ser aprobado por la Comisión de Agricultura (31 agosto 2022), pasó a la Comisión de Hacienda, donde deberá ser votado en sala y de avanzar, pasará al tercer trámite constitucional en el Senado.⁷

En paralelo a ello, otras iniciativas que apuntan hacia la protección de los ecosistemas marinos es la Política Oceánica Nacional de Chile⁸, orientada a asegurar la conservación y uso sostenible del mar y sus recursos, el combate a la pesca ilegal, la polución marina y los efectos del cambio climático, en miras a la consolidación y contribución de la gobernanza internacional de los océanos.

- 14.4 De aquí a 2020, reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas, y aplicar planes de gestión con fundamento científico a fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible, al menos alcanzando niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible de acuerdo con sus características biológicas

En este ámbito, desde 2004, la Política Nacional y Plan de Acción Nacional para prevenir, desalentar y eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR), dictado al alero del Plan de Acción Internacional de la FAO, apunta a combatirlo.

De acuerdo al informe de Fiscalización en Pesca y Acuicultura 2021⁹ (abril 2022) las incautaciones por concepto de pesca ilegal (INDNR) en 2021 ascendieron a 2.556 toneladas, un aumento del 20% en relación al año anterior. Las especies con mayores niveles de incautación fueron: anchoveta (1.141 toneladas), congrio dorado (218 toneladas), merluza común (167 toneladas), huiro negro (144 toneladas) y huiro palo (122 toneladas).¹⁰

Por otro lado, en cuanto a la explotación pesquera, de acuerdo al informe anual “Estado de situación de las principales pesquerías chilenas, año 2021” (marzo 2022), de las 45 pesquerías definidas para el país, solo 28 unidades fueron analizadas por los Comités Científicos Técnicos Pesqueros, debido a que las 17 restantes no disponían de Puntos Biológicos de Referencia (PBR). De dichas 28 pesquerías 3 se encuentran sub explotadas, 9 en plena explotación, 10 sobreexplotadas y 6 agotadas o colapsadas.¹¹

En relación al año anterior, aumentaron los recursos sobreexplotados (pasando de ocho a 10), se mantuvo el mismo número de recursos agotados o colapsados (6) y disminuyó el número de especies (de 12 a 9) en plena explotación.

⁷ Cámara de Diputadas y Diputados. “Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En: <http://bcn.cl/2lxty>

⁸ Gobierno de Chile, “Política Oceánica Nacional de Chile”. En: <http://bcn.cl/358sc>

⁹ SERNAPESCA, “Fiscalización en pesca y acuicultura: informe de actividades 2021”. En: <http://bcn.cl/35bls>

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, “Estado de situación de las principales pesquerías chilenas, año 2021”.

En: <http://bcn.cl/35920>

Para abordar esta situación y el mejoramiento de los recursos, la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca), ha aumentado los comités de manejo, entidades que apoyan una administración sustentable de las pesquerías, pasando en 2020 de 20 grupos de trabajo a 33 en 2022. Asimismo, también está llevando a cabo 19 Planes de Reducción del Descarte (devolución de capturas al mar) y Captura de la Pesca Incidental (no deseada) en pesquerías pelágicas, demersales y de aguas profundas, sobre la base de los antecedentes técnicos y resultados obtenidos por los programas de investigación.¹²

- **14.6 De aquí a 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole, reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la Organización Mundial del Comercio debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados**

En cuanto a las subvenciones a la pesca, es importante señalar que en 2016 -Chile junto a 12 países más- abogaron ante la Organización Mundial del Comercio por la eliminación de subsidios dañinos a la pesca, particularmente aquellos que contribuyen a la sobrepesca o aquellos vinculados a la pesca ilegal. Los países a través de un comunicado expresaron que el 31% del sector pesquero estaba operando a niveles biológicamente insostenibles, con un 58% trabajando a niveles máximos sin espacio para crecer.¹³

En la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, celebrada en 2017, los ministros convinieron un programa de trabajo para concluir las negociaciones, con el objetivo de adoptar un acuerdo sobre las subvenciones a la pesca que diera cumplimiento al OSD14.6.

Durante la última Conferencia Ministerial de la OMC sostenida en Ginebra (junio de 2022), finalmente los 164 representantes del organismo acordaron un acuerdo que prohíbe las subvenciones a los buques y operadores dedicados a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) y pone freno a la financiación que apoya la explotación de poblaciones ya sobreexplotadas. También prohíbe las subvenciones a la pesca en alta mar -zonas más allá de las aguas nacionales- si las operaciones quedan fuera de la jurisdicción de una organización regional de ordenación pesquera (OROP).¹⁴

El tratado¹⁵ alcanzado crea una norma internacional de transparencia al obligar a los gobiernos a hacer públicos los detalles de las subvenciones concedidas a sus flotas y operadores pesqueros. También se crea un Comité de Subvenciones Pesqueras, que tendrá que reunirse al menos dos veces al año para revisar la información presentada por los gobiernos.

Sin embargo, para llegar a un consenso, los países aplazaron temas en los que resultó difícil llegar a

¹² Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, “Estado de situación de las principales pesquerías chilenas, año 2021”.

En: <http://bcn.cl/35920>

¹³ La Tercera, “Chile y un grupo de 12 países piden en OMC fin de subsidios a la pesca”. En: <http://bcn.cl/2pxa2>

¹⁴ Las OROP son organismos internacionales formados por países con intereses pesqueros en una zona geográfica o en una especie altamente migratoria, como el atún. Pueden establecer medidas de conservación y gestión en alta mar, más allá de las zonas económicas exclusivas (ZEE) de cada país.

¹⁵ World Trade Organization, “Agreement on Fisheries Subsidies” (Junio de 2022). En: <http://bcn.cl/35bld>



un acuerdo. Las negociaciones sobre el objetivo de eliminar las subvenciones que contribuyen a la sobrepesca y el exceso de capacidad -la capacidad de una flota para capturar más pescado del que es sostenible- se reabrirán en la próxima reunión ministerial de la OMC, que probablemente tendrá lugar a fines de 2023.¹⁶

Conclusiones

Tras la revisión del avance de las tres metas en particular, es posible identificar un retraso en general en cuanto a su cumplimiento, debido a que todas declaran como fecha de cumplimiento el año 2020.

No obstante, a nivel nacional en cuanto a la protección de los ecosistemas marinos y costeros (14.2), se han llevado a cabo importantes avances a través de la ampliación de las zonas protegidas y la creación de estrategias nacionales que apuntan a su resguardo. Aunque, queda aún pendiente la creación de la institucionalidad necesaria para la administración de dichas áreas, a través del futuro Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP).

Por otro lado, en cuanto al combate contra la pesca ilegal (14.4), existen importantes esfuerzos por prevenir, desalentar y eliminar la pesca no reglamentada, reflejo de ello es la normativa que Chile ya cuenta en la materia y los procesos vigentes de fiscalización. Asimismo, en cuanto a la sobreexplotación, ha continuado la ampliación de los comités de manejo, que ayuden a monitorear a las pesqueras y la latente amenaza a ciertas especies.

Con respecto a las subvenciones a la pesca (14.6), a nivel internacional existe un retraso en su cumplimiento, debido a la dilatación que ha tomado materializar el acuerdo entre los miembros de la OMC. Sin embargo, tras el consenso alcanzado en el último encuentro a mediados de año, se espera que se materialice la firma del documento en la Decimotercera Conferencia Ministerial (MC13), fijada entre diciembre de 2023 o marzo de 2024.

Finalmente, desde el Congreso, además de los proyectos antes mencionados, existen importantes iniciativas actualmente en tramitación vinculadas a la pesca y sus recursos. Ejemplo de ello son la mociones que busca modificar la ley N°18.892, General de Pesca y Acuicultura, para sancionar a quien apoce, extraiga, transporte o comercialice recursos hidrobiológicos contaminados (Boletín 14971-21¹⁷); aquella que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura, en relación con los artes de pesca permitidos para la captura de la jibia (Boletín 15233-21¹⁸); o la que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura para flexibilizar la inscripción de los pescadores artesanales en el registro pesquero correspondiente (Boletín 14965-21¹⁹). Todas ellas fueron ingresadas en 2022 y se encuentran en su primer trámite constitucional.

¹⁶ El Desconcierto. “La OMC llega a un acuerdo histórico para acabar con las subvenciones a la pesca” (junio 2022). En: <http://bcn.cl/35blc>

¹⁷ Senado, “Boletín 14971-21” (Septiembre 2022). En: <http://bcn.cl/3244b>

¹⁸ Senado, “Boletín 15233-21” (Septiembre 2022). En: <http://bcn.cl/35c05>

¹⁹ Senado, “Boletín 14965-21” (Septiembre 2022). En: <http://bcn.cl/35c0g>



De igual manera, en el Senado los proyectos que modifican la Ley General de pesca y acuicultura, en lo relativo a las licencias transables de pesca e incorpora normas para prevenir la pesca ilegal (Boletín N° 11704-21²⁰), junto con otras materias vinculadas a la pesca recreativa y la captura de algunas especies, apuntan también al cumplimiento del objetivo y la protección de la vida submarina.

No obstante, dentro de las materias legislativas más relevantes, se encuentra el proyecto de ley (Boletín 10527-07²¹) que busca declarar la nulidad de la ley N°20.657, que modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal, y regulaciones para la investigación y fiscalización, la ley General de Pesca y Acuicultura contenida en la ley N°18.892 y sus modificaciones.

El proyecto se encuentra -a septiembre de 2022- en su segundo trámite constitucional y está siendo analizado por la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura y la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.²²

²⁰ Senado, “Boletín 11704-21”. En: <http://bcn.cl/2pxkc>

²¹ Senado, “Boletín 10527-07”. (Septiembre 2022). En: <http://bcn.cl/35c0o>

²² *Ibíd.*