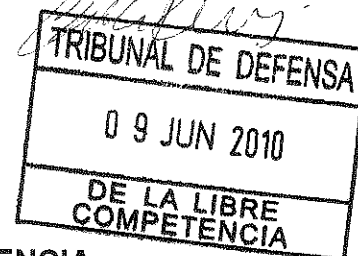


CAMILA RINGELING
9 JUNO 2010
19:07 hrs.

694



EVACUA INFORME Y APORTA ANTECEDENTES

H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

FELIPE IRARRÁZABAL PHILIPPI, FISCAL NACIONAL ECONÓMICO, con domicilio en Agustinas N° 853, Piso 2, Santiago, en los autos Rol NC N° 379-10, caratulados "Consulta de Lota Protein S.A. sobre Régimen de Acceso a los Recursos Pesqueros", a ese H. Tribunal respetuosamente digo:

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39, letra e) del Decreto Ley N° 211, y lo ordenado por ese H. Tribunal mediante resolución de fecha 25 de marzo del presente, vengo en evacuar informe en estos autos, en los términos siguientes:

- I. ANTECEDENTES
- II. LA INDUSTRIA
- III. MERCADO RELEVANTE
- IV. ACTORES, PARTICIPACIONES DE MERCADO Y PORCENTAJE DE USO DE LA CUOTA GLOBAL POR ARMADOR
- V. CONDICIONES DE ENTRADA
- VI. ANÁLISIS DE LAS SOLICITUDES DE LOTA PROTEIN S.A.
- VII. CONSIDERACIONES RESPECTO A LA ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE PESCA Y TRANSFERIBILIDAD DE LAS CUOTAS INDIVIDUALES DE PESCA
- VIII. CONSEJO NACIONAL Y CONSEJOS ZONALES DE PESCA
- IX. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 19 de marzo de 2010, la empresa Lota Protein S.A. (en adelante, "Lota Protein" o "la Consultante", indistintamente) presentó una Consulta (en adelante, "la Consulta") a ese H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, solicitando que en uso de sus facultades contenidas en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 18° del Decreto Ley N° 211, se garantice una competencia efectiva

- en el mercado de la pesca industrial y en el mercado de cuotas pesqueras, específicamente respecto de las cuotas de pesca del jurel, mediante la adopción de medidas relativas a la forma de asignación de dichas cuotas individuales, así como también proponga al Presidente de la República las modificaciones legales pertinentes, una vez terminada la vigencia de la Ley N° 19.713, de Cuotas Máximas (en adelante, **LMCA**), en el año 2012, con la finalidad de enmendar lo que constituirán a su juicio una serie de distorsiones regulatorias en este mercado.
2. En particular, solicita la Consultante a ese H. Tribunal, se pronuncie respecto a que la Subsecretaría de Pesca (en adelante, "**Subpesca**"), ha omitido realizar la subasta anual contemplada en el artículo 27 de la Ley N° 18.892 y sus modificaciones¹ (conocida como "Ley de Pesca"; en adelante, "**LGP**") para la adjudicación de derechos de extracción de especies declaradas en estado de plena explotación², constituyó un acto o hecho que ha restringido la libre entrada al mercado de la pesca industrial, lo cual a su juicio resultaría atentatorio contra la libre competencia.
 3. Adicionalmente, Lota Protein solicita a ese H. Tribunal que, en uso de las facultades que le confiere el artículo 18 N° 2 del Decreto Ley N° 211, exija a Subpesca la efectiva aplicación del sistema de subastas a que hace referencia el artículo 27 de la LGP y la dictación, en el más breve plazo, del reglamento

¹ El artículo 27 de la Ley N° 18.892 y sus modificaciones, señala lo siguiente:

"A iniciativa de la Subsecretaría, en unidades de pesquería sujetas al régimen de plena explotación, por decreto supremo, previo informe técnico de la Subsecretaría y con el acuerdo por mayoría absoluta de los miembros presentes de los Consejos Nacional y Zonal de Pesca que corresponda, se podrá autorizar a la Subsecretaría para que adjudique anualmente, mediante pública subasta, el derecho a capturar cada año el equivalente en toneladas al cinco por ciento de la cuota global anual de captura. En este caso, la cuota global anual de captura será fijada en el mismo decreto supremo antes señalado.

La Subsecretaría adjudicará la fracción subastada por un plazo fijo de diez años, al cabo de los cuales dicha fracción pasará nuevamente a formar parte de la cuota global. La Subsecretaría no podrá subastar más allá del equivalente a capturar el cincuenta por ciento de la cuota anual de captura que se fije para cada unidad de pesquería declarada en régimen de plena explotación.

El reglamento determinará los procedimientos de la subasta y el establecimiento de cortes en los derechos por subastar que permitan un adecuado acceso a los armadores medianos y pequeños.

En las unidades de pesquería en que se subasten porcentajes de las cuotas globales anuales de captura, se suspenderá, durante el año calendario respectivo, la recepción de solicitudes y el otorgamiento de nuevas autorizaciones de pesca."

² Definido en el artículo 2 N° 21 de la LGP, como "aquella situación en que la pesquería llega a un nivel de explotación tal que, con la captura de las unidades extractivas autorizadas, ya no existe superávit en los excedentes productivos de la especie hidrobiológica."

referido en dicha norma (en adelante, "el **Reglamento**"), permitiendo que la parte ahí prevista de la cuota global anual de captura para el sector pesquero industrial, se asigne a través del mecanismo de pública subasta.

4. Por su parte, en relación con el mecanismo de pública subasta referido, solicita a ese H. Tribunal, establezca que el factor o criterio de adjudicación de las mencionadas cuotas, no se constituya únicamente por el mayor precio ofrecido, sino que considere también variables de adjudicación pro-competitivas (v.gr. a través de límites a la acumulación de cuotas de captura y sanciones por el no uso de las mismas), ya sea a través de fijar condiciones que Subpesca deba respetar al momento de elaborar el Reglamento, o mediante la dictación de una instrucción de carácter general al amparo del artículo 18 N° 3 del Decreto Ley N° 211.
5. Por último, la Consultante solicita a ese H. Tribunal que, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 18 N° 4 del Decreto Ley N° 211, proponga al Presidente de la República, una vez terminada la vigencia de la LMCA en el 2012, las siguientes modificaciones legales: (i) la exigibilidad para la totalidad de la cuota de captura, de un mecanismo de subastas similar al que contempla la actual LGP para la renovación parcial de la asignación de las cuotas de pesca; o en subsidio, la exigibilidad de un mecanismo de subasta para un porcentaje de la cuota, perfeccionado respecto del que contempla la LGP³; (ii) la derogación de la actual conformación orgánica los Consejos Nacional y Zonales de Pesca, consignados en los artículos 146 y 152 de la LGP, y la eliminación de su participación en la aplicación de subastas de cuotas de pesca; y (iii) la modificación del actual sistema de transferencia de cuotas de captura pesqueras, con el objeto de fomentar el mercado secundario de estos derechos.
6. La Consultante funda sus peticiones, principalmente, en el hecho que, atendido que no se han realizado las subastas que contempla el artículo 27 de la LGP, y tampoco se han otorgado nuevas autorizaciones de pesca de jurel al amparo

³ En la actualidad, sólo se permite subastar el derecho a capturar cada año el equivalente en toneladas al cinco por ciento de la cuota global anual de captura (artículo 27 de la LGP).

del artículo 24 de dicha ley⁴, no habría podido expandir su capacidad extractiva, afectándola gravemente al poseer una reducida cuota de extracción. Lo anterior, la obliga a restringir su participación solamente al desarrollo de la explotación de harina y aceite de pescado, por no contar con un volumen de insumos que le permita procesar pescados para consumo humano, cuya venta y explotación resulta más rentable.

7. A juicio de la Consultante, las mencionadas negligencias por parte de Subpesca, habrían restringido fuertemente la competencia en el mercado de la pesca industrial del jurel, impidiéndose la entrada de nuevos actores e incentivando la integración vertical y horizontal de los incumbentes más importantes, haciendo con ello desaparecer competidores del mercado.
8. Antes de entrar al análisis particular de cada una de las solicitudes planteadas en la Consulta, esta Fiscalía analizará el mercado relevante, los actores de mercado, sus participaciones y el porcentaje de uso de la Cuota Global Anual (en adelante, "CGA") y Cuota Individual de Pesca por Armador (en adelante, "CIP").

II. LA INDUSTRIA

9. Si bien hay una gran cantidad de especies que la industria pesquera chilena explota, tanto peces como mariscos, son unas pocas las más relevantes, considerando la cantidad extraída, tal como se refleja en el siguiente Cuadro:

⁴ El artículo 24 de la LGP establece que: "Durante la vigencia del régimen de plena explotación, la Subsecretaría seguirá otorgando autorizaciones de pesca a los armadores pesqueros que soliciten ingresar nuevas naves a ella. No obstante, a iniciativa y previo informe técnico de la Subsecretaría y con el acuerdo de los dos tercios de los miembros en ejercicio de los Consejos Nacional y Zonal de Pesca que corresponda, por decreto supremo, podrá suspenderse, por el plazo de un año, la recepción de solicitudes y el otorgamiento de nuevas autorizaciones de pesca."

Cuadro N° 1
Participación de las Principales Especies en la Extracción Total Nacional

	2007	2008	2009
JUREL	47,2%	40,8%	41,8%
ANCHOVETA	31,1%	34,4%	28,6%
SARDINA COMUN	3,6%	10,7%	13,3%
CABALLA	10,0%	5,2%	6,5%
MERLUZA DE COLA	2,4%	3,5%	4,1%
RESTO	5,7%	5,4%	5,7%
TOTAL NACIONAL (Ton)	2.656.819	2.088.613	1.888.816

Fuente: Subpesca

10. El jurel y la anchoveta son las especies más relevantes, en cantidad de toneladas pescadas, debido a su uso en la elaboración de harina y aceite de pescado (principal producto de esta industria), conservas, congelados y frescos. Sin embargo, estas especies no son las más incidentes en el valor total de las exportaciones, siendo el salmón atlántico y la trucha arcoíris las de mayor relevancia (ambos de cultivos acuícolas), representando el 28,6% y el 15,6% del valor de las exportaciones. Esto se aprecia en el siguiente Cuadro:

Cuadro N° 2
Participación de las Principales Especies en Valor en la Exportación de productos marinos Total Nacional (año 2009)

	Valor Fob (MU\$)	%
Salmon del Atlántico	1.085.392	28,6%
Trucha arco iris	593.458	15,6%
Harina y Aceite	512.807	13,5%
Salmon plateado	421.523	11,1%
Jurel	185.466	4,9%
Chorito	94.361	2,5%
Merluza austral	83.446	2,2%
Otras especies	821.318	21,6%
Total Nacional	3.797.770	100,0%

Fuente: Subpesca

11. La LGP establece para la pesca extractiva diferentes "unidades de pesquería", entendiéndose una unidad de pesquería, conforme lo dispone el numeral 46 de su artículo 2°, como un "conjunto de actividades de pesca industrial ejecutadas respecto de una especie hidrobiológica determinada, en una área

geográfica específica". Al respecto, existen cinco zonas geográficas definidas para la pesca, estas son:

- a. Zona Regiones XV-II
- b. Zona Regiones III-IV
- c. Zona Regiones V-IX
- d. Zona Regiones XIV-X
- e. Zona Regiones XI-XII

12. En el siguiente Cuadro se muestra la importancia relativa de las distintas Zonas en el total de toneladas de los recursos pesqueros desembarcados.

Cuadro N° 3
Participación de las Zonas en los Desembarcos sobre el Total Nacional

	2007	2008	2009
Zona XV-II	32,6%	35,9%	30,5%
Zona III-IV	2,3%	2,8%	2,4%
Zona V-IX	48,0%	41,4%	45,2%
Zona XIV-X	11,0%	13,3%	15,8%
Zona XI-XII	6,2%	6,6%	6,1%
Total Nacional (ton)	1.256.321	854.239	791.733

Fuente: Subpesca

13. Como se aprecia, la gran zona centro-sur es la de mayor relevancia, en cuanto a toneladas desembarcadas (45% de los desembarques nacionales del año 2009 se realizaron entre las regiones V y IX), seguido por el extremo norte del país (31% de los desembarques nacionales del año 2009 se realizaron entre las regiones de XV y II).

14. Actualmente, en Chile, la mayoría de las pesquerías industriales de mayor valor están sujetas a regulación pesquera, la cual establece para cada una de ellas límites máximos de capturas por armador⁵. Estas pesquerías representan

⁵ El artículo 2° de la LMCA establece un Límite Máximo por Armador, para las siguientes pesquerías industriales: **Jurel (*Trachurus murphyi*)**, en el área marítima correspondiente a la III y IV Regiones; **Sardina (*Sardinops sagax*)** y **Anchoveta (*Engraulis ringens*)**, en el área marítima correspondiente a la III y IV Regiones; **Jurel (*Trachurus murphyi*)**, en el área marítima comprendida entre el límite norte de la V Región y el límite sur de la IX Región; **Jurel (*Trachurus murphyi*)**, en el área marítima correspondiente a la X Región; **Sardina común (*Clupea bentincki*)** y **anchoveta (*Engraulis ringens*)**, en el área marítima comprendida entre el límite norte de la V Región y el límite sur de la X Región; **Merluza de cola (*Macrurus magellanicus*)**, en el área

- en torno al 75% de los desembarques industriales y aproximadamente el 50% del valor anual exportado por el sector pesquero-extractivo chileno⁶.
15. La definición de la CGA para cada pesquería se realiza anualmente, a través de un proceso que toma en consideración criterios de conservación de los recursos hidrobiológicos (criterios técnicos) y criterios de desarrollo sectorial, relacionados con la gobernanza del sector industrial pesquero.
 16. La definición de las CGA, para las pesquerías donde opera esta regulación, se realiza de la siguiente manera: El Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) entrega anualmente a Subpesca un informe para cada pesquería sujeta a regulación, el cual considera elementos técnicos, los que abreviadamente son los resultados generados por la aplicación de un "*Modelo Estadístico de Captura a la Edad*". Este modelo utiliza la información disponible de la pesquería como desembarques, estructuras de talla, estructura de edad, información operacional, indicadores biológico-pesqueros, entre otros.
 17. Con esta información, Subpesca elabora un informe técnico, en el que efectúa un diagnóstico de las pesquerías⁷. A partir de este diagnóstico, propone una CGA para cada una de ellas, propendiendo a la sustentabilidad de las mismas.

marítima comprendida entre el límite norte de la V Región y el límite sur de la X Región; **Merluza de cola (*Macruronus magellanicus*)**, en el área marítima comprendida entre el límite norte de la XI Región y el límite sur de la XII Región; **Merluza del sur (*Merluccius australis*)**, en el área marítima comprendida entre los paralelos 41° 28,6 L.S. y 47° L.S.; **Merluza del sur (*Merluccius australis*)**, en el área marítima comprendida entre los paralelos 47° L.S. y 57° L.S.; **Congrio dorado (*Genypterus blacodes*)**, en el área marítima comprendida entre los paralelos 41° 28,6 L.S. y 47° L.S.; **Congrio dorado (*Genypterus blacodes*)**, en el área marítima comprendida entre los paralelos 47° L.S. y 57° L.S.; **Merluza de tres aletas (*Micromesistius australis*)**, en el área marítima comprendida entre el paralelo 41° 28,6 L.S. y el límite sur de la XII Región; **Merluza común (*Merluccius gayi*)**, en el área marítima comprendida entre el límite norte de la IV Región y el paralelo 41° 28,6 L.S.; **Camarón nailon (*Heterocarpus reedi*)**, en el área marítima comprendida entre el límite norte de la II Región y el límite sur de la VIII Región; **Langostino Amarillo (*Cervimunida johni*)**, en el área marítima correspondiente a la III y IV Regiones; **Langostino Colorado (*Pleuroncodes monodon*)**, en el área marítima comprendida entre el límite norte de la I Región y el límite sur de la IV Región; **Sardina (*Sardinops sagax*)** y **Anchoveta (*Engraulis ringens*)**, en el área marítima correspondiente a la I y II Región; **Jurel (*Trachurus murphyi*)**, en el área marítima correspondiente a la I y II Región.

⁶ PEÑA, Julio (2008). "*El mar de oportunidades de las Cuotas Individuales de Pesca*". Observatorio Económico, Universidad Alberto Hurtado, N°21, septiembre 2008.

⁷ Para el caso de las pesquerías más importantes, se consulta también la opinión de un comité científico, conformado por investigadores de diferentes institutos de investigación y universidades, los cuales se reúnen con el objetivo de establecer en conjunto, un diagnóstico consensuado del estado de la pesquería.

18. La propuesta de CGA generada por Subpesca se discute, en una primera etapa, en los Consejos Zonales de Pesca⁸ del área geográfica que abarcan las unidades de pesquería correspondientes, los que se pronuncian sobre la propuesta mediante votación, y cuyo resultado es solamente de carácter consultivo para la autoridad.
19. Posteriormente, en una segunda etapa, se presenta la propuesta al Consejo Nacional de Pesca⁹, instancia resolutoria que la puede aprobar o rechazar. En caso de no llegarse a un acuerdo, Subpesca tiene la facultad de establecer como cuota, el 80% de la fijada en el año anterior¹⁰.
20. Para el caso específico de la pesquería del jurel, en los últimos años la propuesta de cuota planteada ante el Consejo Nacional de Pesca ha sido aumentada por dicho organismo¹¹. Según los antecedentes tenidos a la vista por esta Fiscalía, el argumento central que los miembros del Consejo tuvieron en consideración, para efectos de ampliar la cuota propuesta, fue no disminuir la competitividad de la flota nacional ante la eventual captura incontrolada de jurel por parte de flotas extranjeras fuera de la Zona Económica Exclusiva

⁸ El artículo 152 de la LGP establece que los Consejos Zonales de Pesca se constituyan por representantes del gobierno (Sernapesca, Gobernación Marítima, IFOP, SEREMI de Economía), representantes de las universidades e institutos, representantes del sector pesquero (organizaciones gremiales de armadores, de propietarios de naves) y representantes de organizaciones ambientalistas.

⁹ El artículo 146 de la LGP establece que el Consejo Nacional de Pesca estará constituido por representantes del gobierno (Director de Sernapesca, Director General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, el director de IFOP y consejeros nominados por el Presidente de la República), representantes del sector pesquero-extractivo industrial y artesanal y de acuicultura.

¹⁰ El artículo 3° LMCA dispone que: "(...) En el evento 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 regirá 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, regirá como cuota global anual el 80% de las capturas totales realizadas en la unidad de pesquería durante el año anterior (...)".

¹¹ Por ejemplo, ver Acta N°4 del Consejo Nacional de Pesca (20.06.08), donde se señala lo siguiente: "El Consejero Sr. Caracciolo señala respecto al jurel, que el Consejo aprobó una cuota de 1 millón 600 mil toneladas siendo que en el informe técnico entregado al Consejo se indicaba que la biomasa en la ZEE era exigua y no superaba las 100 mil toneladas. Indica que en esos documentos se señalaba que se había hecho investigaciones en las aguas internacionales, lo que permitió fundamentar la cuota propuesta por la Subsecretaría de Pesca. En esa oportunidad, como consejero nacional, señala haber manifestado una opinión que sostiene respecto a que debe haber una preocupación del Consejo respecto a los niveles de las cuotas que se están entregando. Agrega que se deben revisar las evoluciones de las cuotas entregadas y sus tendencias en relación a la tendencia y biomasa de los recursos. Invita al consejo a tener una mayor preocupación de las cuotas entregadas, revisar las tendencias."

(ZEE) del país, buscando por esa vía mantener un alto porcentaje de participación de la flota nacional en las capturas de jurel en el Pacífico Sur¹².

21. Por su parte, la definición de las CIP para las pesquerías declaradas en estado de plena explotación fue realizada utilizando un criterio de desembarques históricos de las pesqueras, en los casos que no hubo intervenciones previas del regulador. En otros casos - como el de la pesquería del jurel-, en los cuales los desembarques históricos estuvieron afectados por regulaciones previas, se combinó este criterio con la capacidad de bodega¹³.

¹² En el Acta N°1 del Consejo Nacional de Pesca (07.02.06) se señaló lo siguiente respecto a la posición chilena frente a las reuniones de la Organización Regional Pesquera (ORP) del Pacífico: *"el principal objetivo chileno es lograr la adecuada conservación del jurel en la alta mar a través de su administración bajo la competencia de la ORP del Pacífico Sur. El fundamento se basa en los antecedentes que indican que la pesquería de jurel presenta una mayor amenaza de sobreexplotación y colapso, debido a la fuerte presión de pesca no regulada que efectúan flotas extranjeras (principalmente China) en el alta mar aledaña a nuestra ZEE. Una negociación multilateral representa un contexto favorable para Chile en la consecución de su objetivo. Por tanto la posición de Chile es que dada la importancia que representa la pesquería del jurel para nuestro país, la administración que sobre esta pesquería realice la ORP debe resguardar los intereses nacionales, no menoscabando el régimen de conservación que impera en la ZEE y la historia pesquera de nuestro país en torno a este recurso"*. Haciendo referencia al aumento de cuota realizado el año 2008, algunos miembros del Consejo Nacional de Pesca esgrimieron el siguiente argumento (Acta N°4, 20.06.08): *"El Consejero Roa señala que respecto al jurel, se está convirtiendo en un tema alarmante fuera de las 200 millas en los últimos años. Cuando se discute la cuota del jurel, normalmente se cuestiona al Consejo Nacional de Pesca por presionar a la autoridad para que suba las cuotas. Sin embargo, este es un año atípico, pues no se alcanzará a capturar el 60%, por lo que se debería dar una voz de alarma y además el Consejo debería tener una explicación para ello. Concuerda con lo señalado por el Consejero Sr. Tarifeño, sobre el cambio ambiental, la variación en el comportamiento del jurel y agrega que éste se viene presentando por al menos 5 años. En su opinión, estos cambios han alejado al jurel de las costas chilenas. Este es un tema no menor, el país se encuentra en un momento que de mantener la historia pesquera, debido a que se están discutiendo estos temas a nivel internacional y se está tratando de llegar a acuerdo en estas pesquerías y en otras"*.

¹³ El artículo 4° de la LMCA señala lo siguiente: *"El límite máximo de captura por armador para cada una de las unidades de pesquería a que se refiere el artículo 2° será el resultado de multiplicar el coeficiente de participación relativo por armador, expresado en porcentaje con siete decimales, por la cuota global anual de captura correspondiente al sector industrial, expresada en toneladas."*

El coeficiente de participación relativo por armador para las unidades de pesquerías individualizadas en las letras a), c), d), e), f), q) y r) del artículo 2°, será la suma correspondiente al 50% del resultado del cálculo del coeficiente considerando las capturas 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 a la fecha de la resolución a que se refiere el artículo 6°.

Para determinar el coeficiente de participación relativo por armador por capturas se dividirán las capturas de todas las naves autorizadas al armador a la fecha de publicación de la resolución a que se refiere el artículo 6° de esta ley, del período correspondiente a los años 1997, 1998, 1999 y 2000, por las capturas totales del mismo período de todos los armadores que cuenten con autorización vigente a esa misma fecha.

Para determinar la capacidad de bodega corregida de cada nave, se multiplicará la capacidad de bodega autorizada, expresada en metros cúbicos, por el coeficiente de corrección que le

III. MERCADO RELEVANTE

22. La Consulta se refiere específicamente a la modificación de aspectos regulatorios que condicionan la posibilidad de operación pesquera, en las pesquerías industriales del jurel. Por tanto, a juicio de esta Fiscalía, el mercado relevante correspondería a *los derechos individuales de pesca (o CIP) definidos para la pesca industrial de jurel en las regiones XV a II, III a IV, V a IX y X a XIV, entendiéndose cada zona de pesca como un mercado relevante geográfico distinto.*
23. Sin perjuicio de lo anterior, atendido que la Consulta versa sobre modificaciones normativas aplicables a un mayor número de pesquerías, conforme lo dispone el artículo 2° de la LMCA¹⁴, las decisiones que emanen de estos autos podrían afectar a un mercado relevante más amplio, como son *los derechos individuales de pesca (o CIP) definidos para las pesquerías industriales con régimen de plena explotación, considerando que cada pesquería involucra una especie objetivo y una zona geográfica específica y siendo, por tanto, cada una de ellas un mercado relevante distinto.*

IV. ACTORES, PARTICIPACIONES DE MERCADO Y PORCENTAJE DE USO DE LA CUOTA GLOBAL POR ARMADOR

24. Previo al análisis de participación de mercado de los distintos armadores por zona, resulta interesante describir cómo se ha utilizado la cuota de extracción del jurel –para comprobar el cumplimiento de los fines de la LMCA- y las

corresponda. El coeficiente de corrección de cada nave será el resultado de dividir la longitud del área autorizada a ella en la unidad de pesquería por la longitud total de la unidad de pesquería, ambas medidas en línea recta imaginaria trazada entre las latitudes que correspondan a la línea de costa, en orientación norte sur y expresadas en millas náuticas. Las coordenadas necesarias para efectuar el cálculo del coeficiente de corrección deberán ser obtenidas de las cartas náuticas vigentes, escala 1:500.000, elaboradas por el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada. El coeficiente de participación relativo por armador para las unidades de pesquerías individualizadas en las letras b), g), h), i), j), k), l), m), n), o) y p) del artículo 2°, será el resultado de dividir las capturas de todas las naves autorizadas al armador a la fecha de publicación del decreto a que se refiere el artículo 7°, del período correspondiente a los años 1999 y 2000 por las capturas totales del mismo período de todos los armadores que cuenten con autorización vigente a esa misma fecha”.

¹⁴ Ver listado de unidades de pesquerías en la nota al pie número 5.

transacciones que se han efectuado –para analizar la transferibilidad efectiva de las CIP-.

i) Utilización de la cuota de la CGA para las pesquerías industriales del jurel

25. En el siguiente Cuadro se muestran las CGA de jurel asignadas a la flota industrial a nivel nacional, en relación con los desembarques reportados.

Cuadro N° 4
Cuotas Asignadas, Toneladas Desembarcadas y Exportaciones de la Pescadería del Jurel a Nivel Nacional

	2007	2008	2009
Total Cuota Asignada (ton)	1.441.947	1.472.347	1.261.447
Desembarques (ton)	1.254.189	852.150	789.724
% que representa	87,0%	57,9%	62,6%

Fuente: Subpesca

26. Como se observa, entre los años 2007 y 2009 los desembarques industriales totales de jurel disminuyeron cerca de un 37%. La reducción antedicha podría ser explicada, entre otros elementos, por factores climático-ambientales¹⁵ o por la sobreexplotación del recurso.

27. Es interesante notar que en ninguno de estos tres años se agotó la CGA asignada para el sector industrial, llegándose a utilizar en 2008 y 2009 una cantidad cercana al 60% de la cuota asignada.

28. Este fenómeno podría ser sintomático de una definición de la CGA superior a la biomasa disponible. De ser acertada esta hipótesis, la regulación pesquera no habría limitado durante estos años el esfuerzo extractivo de las empresas pertenecientes a la industria, existiendo *de facto* libertad para que éstas extrajeran toda la pesca que se encontraba disponible. Esta conjetura parece bastante razonable, tomando en cuenta que las CGA del jurel fueron

¹⁵ Esta explicación es dada por el Consejero Hugo Roa, representante titular de los tripulantes de naves pesqueras del Consejo Nacional de Pesca: "...la disminución de la presencia de jurel en las costas de Chile no se debe a un problema de sobreexplotación, sino a un alejamiento del recurso por cambios ambientales. A continuación el consejero hace una revisión de la evolución de las cuotas establecidas desde el año 1996 y señala que se está pescando menos de un tercio de lo que se capturaba en el 96" (Extracto Acta N°4 2008, 20.06.2008).

aumentadas por el Consejo Nacional de Pesca, aparentemente en consideración del alejamiento de la especie de las costas chilenas y de la explotación incontrolada del recurso que se produciría fuera de la ZEE chilena¹⁶.

29. Debido a lo anterior, Chile participó en las negociaciones para el establecimiento de una Organización Regional de Pesca (ORP) en el Pacífico Sur¹⁷, donde eventualmente se fijará y se distribuirá una cuota de pesca regional entre todos los países que actualmente participan de esta pesquería por fuera de nuestra ZEE¹⁸.

30. Cabe señalar que, en un contexto donde la CGA no refleje la biomasa disponible, el ingreso de nuevos actores al mercado exacerbaría los incentivos para que se produzca la denominada "carrera olímpica" por extraer la máxima cantidad de pesca posible, dado que las empresas no tienen certeza de extraer la totalidad de sus CIP. Por otro lado, la incertidumbre respecto a los desembarques efectivos que podrían efectuar quienes participen en la

¹⁶ Esta situación es señalada en algunas Actas del Consejo Nacional de Pesca de los años 2006, 2007 y 2008, donde se indica que esta sobreexplotación se debe principalmente a la migración del jurel hacia zonas más alejadas de la costa (motivado por factores climático-ambientales) y por la pesca no controlada que se realiza en zonas marítimas sin jurisdicción. Ver notas 11, 12 y 15 del presente escrito.

¹⁷ En el acta N°1 del año 2006 (07.02.06), uno de los consejeros expone lo siguiente respecto a la constitución de la Organización Regional Pesquera: "*Los Estados que participarían en la ORP se agrupan en: Estados Ribereños y Territorios Insulares: Chile, Australia, Nueva Zelandia, Perú, Ecuador, Fiji, Cook Islands, Vanuatu, Kiribati, Niue, Tonga, Reino Unido (Islas Pitcairn), Francia (Polinesia Francesa y Nueva Caledonia); Estados Pesqueros a Distancia y Entidades Pesqueras: Canadá, República Popular China, China-Taipei, Colombia, Cuba, Comunidad Europea (Chipre, Estonia y España), Ghana, Japón, República de Corea, México, Noruega, Rusia, Ucrania, Estados Unidos, Venezuela; Estados Islas del Pacífico en desarrollo y Estados del Litoral Pacífico de América Central.*"

¹⁸ En la reunión del Consejo Nacional de Pesca, realizada con fecha 04.01.07, fue invitado don Cristián Maqueira, Director de medio ambiente, Antártida y asuntos marítimos del Ministerio de Relaciones Exteriores a exponer los escenarios para la negociación internacional que sostendría Chile en la creación de la ORP, del Pacífico. En el acta de dicha reunión (Acta N°4 04.01.07), quedó constancia de la exposición del señor Maqueira señalando la postura chilena y de las intervenciones realizadas por algunos miembros del Consejo. La postura chilena consistía en la existencia de un único stock de jurel en el Pacífico sur, por lo cual las pescas realizadas por embarcaciones extranjeras en alta mar, especialmente las pescas realizadas por naves chinas, europeas y peruanas han afectado la biomasa del recurso y ponen en riesgo su sustentabilidad ecológica. Se indica que existían internacionalmente distintas visiones sobre el o los stock de jurel en el Pacífico Sur.

industria a través del uso de las CIP que tienen asignadas¹⁹, dificulta la valorización de las cuotas por parte de las empresas.

31. Profundizando el análisis anterior, mediante la distinción de los mercados geográficos determinados por las zonas de pesca, se aprecia lo siguiente²⁰:

Cuadro N° 5
Cuota Asignada vs Desembarques por Zona para la especie Jurel²¹

	Cuota			Desembarques			Uso de la Cuota (%)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Zona XV-II	144.400	147.440	126.350	170.967	165.327	133.788	118%	112%	106%
Zona III-IV	51.007	52.082	44.626	45.511	44.548	29.061	89%	86%	65%
Zona V-IX	1.093.304	1.116.358	956.420	916.046	559.690	562.585	84%	50%	59%
Zona XIV-X	153.236	156.467	134.051	116.002	82.437	64.190	76%	53%	48%
Total Nacionales	1.441.947	1.472.347	1.261.447	1.256.321	854.239	791.733	87%	58%	63%

Fuente: Subpesca

32. Como se observa, la gran zona de pesca del jurel se concentra en el centro sur del país (71% de los desembarques del año 2009), con la Región del Bio Bío como gran núcleo industrial. La zona norte es el segundo polo (17% de las toneladas totales extraídas el año 2009).

33. Por otro lado, también se puede observar el distinto nivel de utilización de la cuota asignada entre zonas. En la zona norte (correspondiente a las regiones XV, I y II), se ha utilizado durante los últimos años la totalidad de la cuota asignada²², mientras que en la zona centro sur (regiones V-IX), la cuota global

¹⁹ Esta incertidumbre se refiere tanto a la incerteza del nivel de la Cuota Global, para los años que vienen, así como de la incertidumbre respecto a la efectividad de la cuota (i.e. si el límite máximo global de desembarques es mayor que la biomasa disponible, las CIP no serán un límite al esfuerzo extractivo).

²⁰ Este análisis es particularmente relevante porque los jureles capturados en las distintas zonas de pesca tendrían una incidencia distinta sobre la sustentabilidad del recurso, ello por tener distinto perfil etario, por lo cual no existe posibilidad para las empresas de utilizar cuotas establecidas para una zona en otra. La distribución de la Cuota Global entre las distintas zonas es definida en última instancia por el Consejo Nacional de Pesca.

²¹ Para las zonas XV-II y III-IV se asignaron porcentajes de pesca destinadas a Pesca de Investigación. Estos desembarques explican en el caso de la zona norte, usos de la cuota superiores al 100% de la cuota asignada.

²² Cabe hacer presente que, de los datos consignados en el Cuadro N° 5, se desprende que los desembarques exceden las cuotas asignadas, lo que se explicaría por la contabilización de los desembarques autorizados para pesca de investigación.

asignada no ha sido una restricción activa para las empresas participantes, quienes utilizan entre el 50% y 60% de la cuota que tienen disponible.

34. Esta diferencia en el uso de las cuotas entre zonas²³ ha motivado un debate entre las empresas con permisos de extracción en la zona norte y los de las otras zonas (en especial con los pesqueros de la zona centro sur), respecto a la posibilidad de redistribuir un porcentaje mayor de la CGA hacia la zona norte. Esta propuesta ha sido fuertemente resistida por los empresarios de la zona sur, con el argumento de que las capturas en la zona norte tendrían una mayor incidencia sobre la sustentabilidad del recurso, por tratarse de especies con un perfil etario más juvenil²⁴.
35. De lo expuesto se concluye que existe una baja utilización de la CGA de jurel en el país -con excepción de las zonas que van desde las regiones XV a la II- por parte de los pesqueros industriales durante los últimos dos años, lo cual podría ser indicativo de una sobrestimación de la biomasa existente. De ser efectiva esta hipótesis, no se estarían cumpliendo a cabalidad los objetivos de la LMCA orientados a regular el esfuerzo pesquero en pos de asegurar la conservación del recurso, y además, como se expondrá, ello podría afectar la transferibilidad de las CIP.

ii) Transferibilidad Efectiva de las CIP

36. En el siguiente Cuadro se muestran las transacciones de cuotas ocurridas desde el establecimiento de las CIP hasta el año 2009²⁵.

²³ Las cuotas asignadas a las embarcaciones tienen permisos de extracción que son zona-específicos.

²⁴ En un reportaje del diario La Nación (27.09.2009) se describe la dura pelea legislativa para que se realice una redistribución de la cuota global del jurel. Disponible en: <http://www.lanacion.cl/la-ultima-batalla-de-angelini/noticias/2009-09-26/183050.html>. Ver además nota reciente publicada en el diario Estrategia (04.06.2010). Disponible en:

http://www.estrategia.cl/detalle_noticia.php?cod=30427&sec=12

²⁵ No se cuenta al momento de elaborar este informe con información respecto a transacciones en la zona XV-II.

Cuadro N° 6
Número de transacciones y % de la CGA, zonas III-IV, V-IX y XIV-X

Zonas		AÑO								
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regiones III-IV	%cuota transada	14,80%	7,90%	3,60%	3,60%	2,80%	0,90%	0,20%	0,0%	0,0%
	N° de transacciones	23	11	5	5	6	3	1	0	0
Regiones V-IX	%cuota transada	36,10%	7,50%	2,40%	13,90%	6,20%	8,60%	1,40%	1,20%	0,0%
	N° de transacciones	62	15	14	20	13	9	2	2	0
Regiones XIV-X	%cuota transada	32,60%	12,60%	2,50%	10,60%	9,20%	9,90%	1,40%	1,00%	0,0%
	N° de transacciones	57	19	9	17	13	9	2	2	0

Fuente: Subpesca

37. Como se observa, inicialmente, en el año 2001 - con la entrada en vigencia de la LMCA- se produjo una gran cantidad de transacciones de las embarcaciones, con sus derechos de extracción asociados (142 transacciones, entre la III y la X regiones).

38. A partir del año 2002 y hasta el 2006, existe un nivel de dinamismo moderado en las transacciones (en torno al 4% de la cuota global asignadas a las regiones III-IV, y en torno a un 8% en las regiones V-IX, y XIV a X), con una tendencia decreciente, existiendo unas pocas transacciones marginales durante los últimos años.

39. Cabe señalar que, de acuerdo a la información tenida a la vista al momento de realizar este informe, entre los años 2001 y 2009, un grupo muy minoritario de las transacciones realizadas involucran la entrada al mercado de nuevos actores²⁶.

²⁶ Uno de los pocos ejemplos de entrada al mercado a través de la adquisición de embarcaciones con cuotas de pesca, son las adquisiciones realizadas el año 2003 por las empresas Salmones y Pesquera Nacional S.A., Salmoalimentos S.A. y Salmoprocesos S.A. (las tres pertenecientes al holding de inversiones Inverraz del empresario chileno Francisco Javier Errázuriz), las cuales mantienen a la fecha cerca del 1% de la CGA en las zonas V-IX y XIV-X.

40. En su mayoría, las transacciones de embarcaciones con cuotas de pesca involucran a empresas ya establecidas en la propia zona, las cuales amplían su capacidad extractiva, a raíz de la compra de los derechos a actores que salieron del mercado. Estas transacciones significaron, a nivel global, una cierta concentración de la industria²⁷. Otro grupo importante de transacciones corresponde a pesqueras con presencia en alguna zona de pesca específica que decide expandir sus posibilidades de extracción hacia otras zonas de pesca.
41. A modo de ejemplo de empresas que han ampliado su capacidad extractiva, la Pesquera Itata S.A. inició el año 2001 con un 6% de la CGA asignada para la zona III-IV, un 6% de la CGA asignada para la zona V-IX y un 5% asignada para la zona XIV-X. Por su parte, el año 2010 -después de realizar adquisiciones periódicas, alcanzó un 19% de la CGA definida para la zona III-IV, un 11% de la CGA de la zona V-IX y un 12% de la CGA para la zona XIV-X.
42. De lo expuesto se desprende que, si bien existió un alto grado de transferibilidad de los CIP de jurel en los primeros años de vigencia de la LMCA, durante los últimos años prácticamente no se realizaron transacciones y éstas, en su gran mayoría, involucraron empresas ya establecidas y no a nuevos entrantes.

iii) Participaciones de Mercado

43. En los siguientes Cuadros se detallan las participaciones de mercado de las empresas activas en los diferentes mercados geográficos, para los años 2007, 2008 y 2009.
44. Para medir la concentración de mercado, esta Fiscalía utilizó como parámetro las toneladas desembarcadas por armador, por zona, y no las CIP

²⁷ Por ejemplo, el año 2001 existían 37 armadores con embarcaciones con cuotas asignadas de pesca en la zona III-IV, al año 2010 son solo 17, en la zona V-IX, el año 2001 existían 62 armadores con embarcaciones con permisos de pesca, al año 2010, son sólo 27, en la zona XIV-X, el año 2001 existían 52 armadores y al 2010 solo quedan 25.

