



APORTA ANTECEDENTES

H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

CRISTIAN R. REYES CID, abogado, por la Fiscalía Nacional Económica, en autos caratulados **"Potestad del Artículo 18 N° 4 DL 211, sobre Régimen de Acceso a los Recursos Pesqueros"**, Rol N° ERN 12-10, a ese H. Tribunal respetuosamente digo:

Que, en los siguientes términos, vengo en complementar lo informado por esta Fiscalía con fecha 9 de junio del presente, y ratificado en estos autos a fojas 936.

I. ANTECEDENTES

1. El presente escrito tiene por objetivo complementar y profundizar los contenidos de la presentación realizada con fecha 9 de junio del presente año (en adelante, indistintamente, "Informe FNE" o "Informe"), en el contexto de las recomendaciones que pueda hacer ese H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia al Presidente de la República, en uso de las facultades conferidas por el artículo 18 N° 4 del Decreto Ley N° 211.
2. En el Informe, esta Fiscalía señaló que su principal interés -en el marco de una nueva regulación pesquera- es que se promueva la formación de un mercado secundario profundo de derechos de extracción que funcione correctamente, lo cual debería generar una asignación eficiente en el mercado materia de autos.
3. Al respecto, se indicó la necesidad de que confluyan dos supuestos fundamentales para que ello ocurra, como son: que los derechos de propiedad estén bien definidos y que no existan costos de transacción demasiado elevados.

4. En esta línea argumental, se propuso una serie de medidas, con el fin de mejorar el sistema actual de transferibilidad de las cuotas pesqueras. A saber:
- i) Que los derechos de pesca tengan la mayor duración posible, idealmente que sean a perpetuidad.
 - ii) Que éstos no estén asociados a las embarcaciones ni a activos de los vendedores, sino que puedan transarse de manera independiente.
 - iii) Que sean lo más divisibles posible.
 - iv) Que la definición de las Cuotas Globales Anuales (en adelante, "CGA") represente lo más fielmente posible la biomasa disponible en cada pesquería.
 - v) Que los sistemas de fiscalización y sancionatorios sean eficaces y eficientes, tal que logren disuadir los incentivos a exceder los límites máximos permitidos de extracción, y que igualmente se reduzcan los procesos de descarte.
5. Adicionalmente, se destacó la relevancia del diseño de los derechos extractivos por sobre el mecanismo para su asignación inicial, señalándose que -estando bien definidos dichos derechos y generándose condiciones para que los costos de transacción fuesen bajos- el problema de asignación original no debería corresponder a los organismos de libre competencia.
6. Lo anterior se mencionó en atención a que el propio mercado se encargaría de resolver posibles ineficiencias en la asignación inicial, a través de los intercambios de Cuotas Individuales de Pesca (en adelante, "CIP"); esto, en el supuesto de que los actores del mercado fueran tomadores de precios en los mercados de comercialización final de las especies en cuestión.
7. Por su parte, Lota Protein S.A. (en adelante, indistintamente, "la Solicitante" o "Lota Protein") ha señalado¹ que, atendidos los costos de transacción y asimetrías de información presentes en este mercado, el mecanismo de asignación inicial no resulta indiferente en términos de la eficiencia asignativa.

¹ Presentación de Lota Protein de fecha 23 de junio de 2010 de fojas 890 y sgtes.

8. Así, a juicio de Lota Protein, constituye un requisito fundamental para que se cumpla la premisa de neutralidad de la asignación inicial, el que las cuotas sean efectivamente transables y que los costos de transacción y asimetrías de información vinculadas a la transferencia de tales cuotas sean bajos o nulos; lo cual -señala- difícilmente podría darse considerando las características propias de esta industria y, más en particular, dada la dificultad de asignarle un precio a las CIP.
9. Sin perjuicio de coincidir con la Solicitante en que en la actualidad no hay evidencia de que exista un mercado secundario profundo donde puedan transarse las CIP, a juicio de esta Fiscalía esto podría -y debería- ser subsanado mediante un diseño regulatorio adecuado. En efecto, la mayoría de los costos de transacción señalados por Lota Protein podrían ser eliminados o disminuidos mediante un correcto diseño regulatorio, tal como se ha logrado en otras experiencias internacionales.
10. Por otro lado, resulta importante precisar que, de no asegurarse un mercado secundario que funcione correctamente, un sistema de subasta competitiva tampoco logrará una asignación eficiente en el largo plazo. Ello, por cuanto las empresas no podrían adaptarse a cambios competitivos, al estar impedidas de traspasar sus CIP asignadas hacia aquellas más eficientes. Es decir, de no existir un mercado secundario de derechos extractivos, incluso en el caso de que se asigne inicialmente de una manera eficiente y pro competitiva, el resultado no se mantendrá en el largo plazo.
11. Por lo anterior, esta Fiscalía recomienda en autos se adopten medidas que faciliten la creación de un mercado secundario, las cuales -como se detallará en el cuerpo de esta presentación- permitirían disminuir significativamente los costos de transacción del actual sistema, cumpliéndose los objetivos sectoriales de una manera eficiente².

² En el mismo sentido, la Comisión Europea se pronunció recientemente señalando que: "La utilización de instrumentos de mercado, tales como los derechos de pesca transferibles, podría ser un medio más eficiente y menos costoso de reducir el exceso de capacidad, y, al mismo tiempo, una forma de hacer asumir al sector una mayor responsabilidad. Son varios los Estados miembros

12. En particular, respecto a disminuir las asimetrías de información relacionadas con los precios de las CIP, es preciso indicar, H. Tribunal, que la realización de una subasta correctamente diseñada podría permitir la generación de un precio de referencia que facilitaría las transacciones futuras. Sin embargo, cabe indicar que existen otras medidas utilizadas internacionalmente y que han sido exitosas en la generación de un mercado profundo de transferibilidad de las CIP, por cuanto han contribuido a la reducción efectiva de los costos de transacción.
13. Es el caso de Islandia, como se verá, que instauró un registro público electrónico de transacciones de las CIP, con lo cual permanentemente el mercado recibe una señal de precios, disminuyendo de esta forma los costos de transacción. Medida que en el largo plazo, además, resulta útil para reflejar los cambios en la industria pesquera.
14. En lo que sigue, se profundiza otras consideraciones respecto a las propuestas realizadas por la FNE respecto a transferibilidad de las CIP. Adicionalmente, se realiza una revisión de la experiencia extranjera relevante, con el objeto de confirmar que, cualquiera sea el mecanismo de asignación inicial de las CIP -incluyendo asignación histórica-, existiendo un mercado secundario profundo, la asignación inicial resulta irrelevante desde el punto de vista de la eficiencia asignativa.

II. PROPUESTAS DE LA FNE PARA LAS MODIFICACIONES LEGALES

15. Como fuera observado en el Informe FNE, los eventuales efectos anticompetitivos en los mercados secundarios de derechos de extracción, se refieren fundamentalmente a ineficiencias respecto al costo de producción y a

que en los últimos años han dado pasos para favorecer estos instrumentos. En general, ello se ha traducido en unas decisiones de inversión más racionales y en reducciones de la capacidad, puesto que los agentes económicos han adaptado la flota a sus derechos de pesca para conseguir la eficiencia económica. Estos sistemas pueden ir acompañados de unas cláusulas de salvaguardia adecuadas para evitar la excesiva concentración de la propiedad o los efectos negativos sobre las pesquerías artesanales y las comunidades costeras." Libro Verde sobre la Reforma de la Política Pesquera Común (COM(2009) 0163 final, 22 de abril del 2009) disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:ES:PDF>

priori no se vislumbran mayores riesgos de abuso hacia los consumidores en los mercados de comercialización final de las especies contempladas en la Ley N° 19.713 (en adelante, "LMCA")³. Lo anterior, en el entendido que la industria pesquera nacional, para estas especies, no tendría incidencia en los precios finales de comercialización⁴, cuyos mercados de destino serían principalmente de exportación⁵.

16. En efecto, la producción destinada al consumo no humano (harina y aceite de pescado) puede ser considerada *commodity*, respecto del cual la producción nacional no tendría capacidad de afectar el precio internacional (Chile representa el 15% de las toneladas totales producidas de harina de pescado a nivel mundial)⁶.

17. Por otra parte, de acuerdo a un estudio publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 1996)⁷, a nivel mundial, existiría un exceso de demanda para la mayoría de las especies marinas para consumo humano. Así, en teoría, la escasez de estos productos

³ Las especies contempladas en la Ley N°19.713 (LMCA), son: Anchoveta (*Engraulis ringens*); Camarón nailon (*Heterocarpus reedi*); Congrio dorado (*Genypterus blacodes*); Jurel (*Trachurus murphyi*); Langostino Amarillo (*Cervimunida johni*); Langostino Colorado (*Pleuroncodes monodon*); Merluza de cola (*Macruronus magellanicus*); Merluza del sur (*Merluccius australis*); Merluza de tres aletas (*Micromesistius australis*); Merluza común (*Merluccius gayi*); Sardina (*Sardinops sagax*) y Sardina común (*Clupea bentincki*).

⁴ En valor, la producción mundial de pesca de captura representó en torno a los 85 mil millones de dólares americanos, siendo los principales productores China, Perú y Estados Unidos. En este escenario, Chile exportó durante el año 2009 en torno a 3.800 millones de dólares americanos, estando su producción principalmente destinada al consumo no humano (Datos, año 2004, estudio FAO (2006) "Estado mundial de la Pesca y Acuicultura 2006". Disponible en <http://www.fao.org/docrep/009/a0699s/A0699S04.htm#4.1.1>)

⁵ En Chile, de acuerdo a los datos del Informe presentado por ASIPES, de fecha 27 de mayo de 2010 a fojas 637 y siguientes de los autos Rol N° NC 379-10, el 43% del volumen total exportado corresponde a harina de pescado, el 36% a pescado congelado, 6% a fresco refrigerado, 6% a aceite de pescado, 4% conservas, siendo el total exportado en torno a 1,9 millones de toneladas.

⁶ Informe presentado por ASIPES, de fecha 27 de mayo de 2010 a fojas 637 y siguientes de los autos Rol N° NC 379-10.

⁷ FAO (1996) "Estado mundial de la Pesca y Acuicultura". En dicho informe se realiza una simulación respecto a la oferta y demanda mundial de pescado para el año 2010, señalándose lo siguiente:

"El suministro total para consumo humano (calculado deduciendo el pescado que se va a utilizar para la extracción de productos derivados del suministro total de pescado) en las mejores circunstancias puede llegar a 114 millones de toneladas en el año 2010; si las circunstancias son menos favorables, esta cifra podría ser de 74 millones de toneladas. Por consiguiente, sólo en unas condiciones optimistas sería suficiente la oferta para satisfacer la demanda (a precios reales constantes de 1990) en el año 2010." Disponible en <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3265s/w3265s01a.htm>

haría difícil que las empresas participantes en la industria nacional, puedan reducir aún más la cantidad comercializada o extraída con el objeto de elevar los precios en los mercados de comercialización final, en perjuicio de los consumidores⁸.

18. Es en atención a dichas consideraciones, que esta Fiscalía observa que los potenciales riesgos anticompetitivos estarían más relacionados a posibles ineficiencias productivas de las empresas que a abusos unilaterales de precios. En este sentido, mediante un mercado profundo de derechos de extracción las firmas potencialmente más eficientes -con menores costos extractivos o ventajas en el procesamiento- podrán aumentar la cantidad y/o calidad de sus productos en relación a firmas menos eficientes⁹. Para lo anterior es esencial que las cuotas estén definidas de manera tal que se eliminen o al menos reduzcan los costos de transacción.

19. Respecto a las medidas propuestas por esta Fiscalía en su Informe, es pertinente señalar que no todas tienen el mismo orden de urgencia o importancia. Así, por ejemplo, resulta fundamental que la definición de las CGA represente lo más fielmente posible la biomasa disponible y que los sistemas de fiscalización y sancionatorios sean eficaces y eficientes, de manera de asegurar el cumplimiento de las CIP por las empresas y reducir los procesos de descarte.

⁸ Es pertinente señalar que la literatura económica consultada tanto empírica como teórica respecto a CIP, considera a las empresas pesqueras como tomadoras de precios en los mercados de comercialización final. Algunos ejemplos de trabajos que utilizan este supuesto son JOHNSON (1995) "Implications of Taxing Quota Value in an Individual Transferable Quota Fishery". *Marine Resource Economics*, Vol. 10, N°4, pp.327-340; CLARK, MAJOR y MOLLET (1989) "The Development and Implementation of New Zealand's ITQ Management System". En "Rights Based Fishing". P.A. NEHER, R. ARNASON, and N. MOLLETT, eds., p. 117-45. London: Kluwer Academic Publishers; y otros, como SOURIES, ALAUDDIN y KIRKLEY (1994) "Individual Transferable Quota Markets and Investment Decisions in the fixed gear sablefish Industry". *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 27, pp. 185-204; STAVINS (1995) "Transaction Costs and Tradeable Permits", *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 29, pp.133-148; DUPONT (2000) "Individual Transferable Vessel quotas and efficient restructuring of the primary harvesting sector". *Annals of Operations Research*, Vol. 94, pp.275-294; JENSEN (2000) "Application of Dual Theory in Fisheries: A Survey" *Marine Resource Economics*, Vol. 17, pp. 309-334.

⁹ O que destinen su extracción hacia subproductos de mayor valor comercial.

20. En tal sentido, la necesidad de disponer de un sistema independiente de monitoreo y control científico de calidad para el cálculo de la CGA tal que éstas sean efectivamente cumplidas, ha sido enfatizada como una condición previa necesaria para el desarrollo de un mercado secundario eficiente¹⁰.
21. En efecto, resulta crucial que las cuotas pesqueras establecidas por la autoridad sectorial sean limitantes del esfuerzo extractivo, lo cual como se señaló en el Informe FNE a partir del análisis de los datos aportados por la Subsecretaría de Pesca, no ha ocurrido en las pesquerías industriales del jurel durante los últimos dos años, especialmente en las zonas correspondientes a la costa de las regiones V a X¹¹.
22. Al no establecerse cuotas realmente restrictivas del esfuerzo de pesca, continúan existiendo en la práctica incentivos para una *carrera olímpica*, incumpléndose de este modo los principales objetivos de la LMCA, como los son la conservación de los recursos y el ordenamiento del esfuerzo extractivo¹². Por otro lado, el problema de la *carrera olímpica* se intensifica al ingresar nuevos competidores agotándose, de este modo, el recurso aun más rápidamente. Lo anterior redundaría en una falta de incentivos para que las firmas establecidas vendan sus derechos a nuevos participantes.
23. Al mismo tiempo, al estar mal definida la CGA o al ser inefectiva su fiscalización, resulta difícil evaluar correctamente el uso efectivo que podrá dársele a las CIP y por ende se dificulta su valorización. Más aun, entre las firmas *incumbentes* lo anterior hace que pierda sentido el traspaso de cuotas, ya que en la práctica su esfuerzo extractivo no se encuentra limitado.

¹⁰ Ver BREAN, Donald et al., "*Recursos Naturales y Desarrollo*", CIES-CIEPLAN, noviembre de 2000. Disponible en <http://www.consortio.org/CIES/html/pdfs/recursos.pdf>

¹¹ En efecto, LEAL et al. señala en: (2010) "*What factors affect the decision making process when setting TACs? The case of Chilean fisheries*" Vol. 34, N°6, pp.1183-1195, que la CGA ha sido permanentemente aumentada por el Consejo Nacional de Pesca, en atención a criterios que no se relacionan con la sustentabilidad biológica.

¹² Véase Historia de la Ley N° 19.713, que establece como medida de Administración el límite máximo de captura por armador a las principales pesquerías industriales nacionales y regularización del Registro Pesquero Artesanal, 25 de enero, 2001.

24. Adicionalmente, esta Fiscalía considera necesario que los derechos de pesca tengan la mayor duración posible. Ello, atendido que para estimular la máxima eficiencia productiva se requiere que las firmas realicen inversiones, las cuales pudieran no hacerse efectivas si los derechos se encuentran establecidos por periodos demasiado acotados.
25. Asimismo, profundizaría los mercados secundarios una modificación legal que permita que las CIP fuesen independientes de las embarcaciones u otros activos de los vendedores, los cuales lógicamente agregan costos de transacción.
26. Un elemento adicional que facilitaría el intercambio de derechos de pesca sería que éstos fuesen lo más divisibles posible, permitiendo a los actores del mercado un mayor número de transacciones. De esta manera, los excedentes se podrán traspasar entre los distintos actores, permitiendo además que la capacidad de flota no sea una restricción para adquirir derechos extractivos¹³.

III. EXPERIENCIA EXTRANJERA EN CUOTAS TRANSABLES O CIT

27. Como se hiciera presente en el Informe FNE, el actual sistema de transferencia de las CIP presenta fallas que justificarían que ese H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ejerciere la facultad establecida en el artículo 18 N° 4 del Decreto Ley N° 211. Al respecto, resulta interesante analizar la experiencia de otros países donde se ha implementado el sistema de CIT.
28. Desde 1970 la tendencia mundial ha sido hacia la adopción de sistemas de cuotas transables¹⁴. La experiencia internacional demuestra que en muchos países donde la implementación de CIT ha sido exitosa -siendo ejemplos

¹³ Cabe señalar, que esta medida podría implicar costos y dificultades en cuanto a la fiscalización del cumplimiento de las CIP, en el entendido de que la CGA se encuentre bien definida y no existe por tanto una *carrera olímpica*. En este sentido existirá un *trade off* entre divisibilidad de las CIP y costo de fiscalización.

¹⁴ Ver ARNASON, Ragnar "CEMARE Report 58 A review of international experiences with ITQs", University of Portsmouth, June 2002 p.2. Disponible en <http://www.port.ac.uk/research/cemare/publications/pdf/files/reportspdf/filetodownload,103922,en.pdf>

Islandia y Nueva Zelandia- se observan varias de las características recomendadas por esta Fiscalía para posibilitar el desarrollo y profundización de mercados secundarios¹⁵.

29. Es así que en dichos países se establecieron derechos de propiedad fuertes, con duración indefinida o renovable, a veces con mecanismos para facilitar los intercambios, con escasas o nulas restricciones a la propiedad y a la transferibilidad de las cuotas, y con un sistema de fiscalización eficiente. Es importante destacar, que las CIT constituyen el único sistema de manejo pesquero hasta hoy aplicado que ha logrado un nivel de éxito general, mejorando la biomasa disponible, la eficiencia y la rentabilidad económica de la industria¹⁶.

30. Un aspecto interesante de la implementación de cuotas individuales de extracción, es que tienden a evolucionar para adquirir grados crecientes de transferibilidad.

31. Actualmente, muchos países pesqueros tienen regulaciones que contemplan para algunas de sus pesquerías, el uso de CIT con diferentes grados de transferibilidad¹⁷. Por tanto no puede señalarse que el sistema de CIT sea "experimental". Hay una gran cantidad de experiencia acumulada en las

¹⁵ Dichas características son: i) Que los derechos de pesca tengan la mayor duración posible, idealmente que sean a perpetuidad. ii) Que éstos no estén asociados a las embarcaciones ni a activos de los vendedores, sino que puedan transarse de manera independiente. iii) Que sean lo más divisibles posible. iv) Que la definición de las Cuotas Globales Anuales (en adelante "CGA") represente lo más fielmente posible la biomasa disponible en cada pesquería. v) Que los sistemas de fiscalización y sancionatorios sean eficaces y eficientes, tal que logren disuadir los incentivos a exceder los límites máximos permitidos de extracción, y que igualmente se reduzcan los procesos de descarte.

¹⁶ Ver ARNASON, Ragnar "Which Fisheries Management System?" Presented at the Wilton Park Conference The EU Common Fisheries Policy After 2002: The Scope for Change, Wiston House, Steyning, West Sussex, July 23-26, 2001.

¹⁷ Tal como señalara Arnason en su presentación en el Seminario "Sistema de Asignación de Cuotas Pesqueras" realizada en el Congreso Nacional, el día 29 de julio de este año, el 25% de las pesquerías extractivas a nivel mundial, utilizan un sistema de cuotas individuales de pesca, con algún grado de transferibilidad. Así, por ejemplo, Australia, Canadá, Groenlandia, Holanda, Islandia, Namibia, Nueva Zelandia, y en menor medida, Argentina, Mozambique, Portugal, México, Estados Unidos y Chile, utilizan sistemas de cuotas individuales de pesca con ciertos grados de transferibilidad para algunas de sus pesquerías.

numerosas pesquerías del mundo sujetas a este sistema por los últimos 30 años¹⁸.

32. En cuanto a la asignación de derechos, la historia de desembarques ha sido el criterio más ampliamente utilizado. En orden de menor importancia le siguen la inversión ejecutada ya sea como poder de pesca -tamaño o potencia nave, capacidad de bodega- o como activo fijo¹⁹. Con carácter residual y minoritario aparecen aspectos relativos a la equidad y la generación de competencia a través de subastas²⁰.

33. Cabe destacar que en los casos exitosos estudiados como Islandia y Nueva Zelandia a pesar de haberse asignado inicialmente mediante criterios históricos, presumiblemente ineficientes, se logró un mercado secundario dinámico²¹. Lo anterior refuerza el hecho de que el mercado puede ser corregido mediante el uso de herramientas adecuadas. En efecto ambos cuentan con derechos renovables o indefinidos.

34. En el siguiente Cuadro se resume la experiencia internacional en materia de derechos transables. El presente estudio se limita a ocho países, los cuales son descritos con distinto grado de detalle, según la información encontrada.

¹⁸ Ver ARNASON, Ragnar "Which Fisheries Management System?" Presented at the Wilton Park Conference The EU Common Fisheries Policy After 2002: The Scope for Change, Wiston House, Steyning, West Sussex, July 23-26, 2001.

¹⁹ ARNASON, Ragnar "CEMARE Report 58 A review of international experiences with ITQs", University of Portsmouth, June 2002. Disponible en <http://www.port.ac.uk/research/cemare/publications/pdf/files/reportspdf/filetodownload,103922.en.pdf>

²⁰ Ver ANFEROVA E, VETEMAA M. Y HANNESSON R. (2005) "Fish quota auctions in the Russian Far East: a failed experiment" Marine Policy, Vol 29; p. 47-56. Y VETEMAA, Markusy EERO, Margit (2002) "The Estonian fisheries: from the Soviet system to ITQs and quota auctions" Marine Policy Vol 26, N° 2, p. 95-102).

²¹ Para el caso de Islandia, ver información disponible el sitio web del Ministerio de Pesquería y Agricultura de Islandia en: <http://www.fisheries.is/management/fisheries-management/individual-transferable-quotas/>. Caso de Nueva Zelandia ARNASON, R. (2002) "CEMARE Report 58 A review of international experiences with ITQs", University of Portsmouth.

Cuadro 1
Mercado secundario, definición de derechos y sistema fiscalización.

N°	País	Definición de derechos	Duración derechos	Mecanismos facilitadores de intercambio	Restricciones comercio /propiedad	Sistema Fiscalización	Mercado secundario	% Cobertura
1	Australia	Fuerte	Renovable	No	Parcialmente transferibles. Restricciones: extranjeros, concentración, asociada licencia	Público.Regular.Perf eccionable	Débil, bajo n° participantes, sólo intercambio bilateral	Por volumen: 34%
2	Canadá	Débil	Renovable	No	Según tipo de pesquería. Parcialmente transferibles.	Mixto: Público-privado.Débil.	Mercado informal, incipiente, intercambio bilateral.	Por volumen: 60%-30%
3	Chile	Moderado	Limitado 10 años según LMCA. Sujeto a renovación/modificación.	No	Parcialmente transferibles.	Público.Regular.Perf eccionable	Débil, bajo n° participantes, sólo intercambio bilateral	100% régimen LMCA
4	EE.UU	Débil	Depende de la pesquería: Indefinida o limitada	No	Parcialmente transferibles.	Público.En general fuerte.	Mercado informal, incipiente, intercambio bilateral.	No Disponible
5	Islandia	Fuerte	Indefinida para cuotas permanentes (% CGA)	Registro electrónico de cuotas	Completamente transferibles, divisibles. Restricciones: concentración, cuota asociada a nave	Público.Fuerte, fiscalización perfecta, completa y efectiva.	Fuerte, activo mercado de corredores e intercambios bilaterales	100%
6	Namibia	Débil	Limitada a 4,7 y 10 años.	No	Formalmente no transferibles. En la práctica: parcialmente.	Público. Aparentemente fuerte.	Débil e informal, aparentemente un 5-10% del total de la cuota.	casi 100%
7	Holanda	Moderado	Indefinida	"Grupos de Manejo"	Parcialmente transferibles, sólo completamente divisibles, vendibles y arrendables al interior de cada grupo.	Mixto: Público-Privado. Inicialmente débil, ahora moderado alcance,	Débil,sólo intercambio bilateral entre los miembros de cada grupo de manejo. Aparentemente alrededor de 4-5% de la cuota se transa endógenamente.	No Disponible
8	Nueva Zelandia	Fuerte	Indefinida	No	Completamente transferibles, divisibles, algunas restricciones a concentración, extranjeros	Público: Fuerte.	Fuerte, activo mercado de corredores e intercambios bilaterales	casi 100%

Fuente: A partir de información recabada en ARNASON, R. (2002) "CEMARE Report 58 A review of international experiences with ITQs", University of Portsmouth.

35. El sistema de CIT de Islandia es uno de los más estudiados y documentados en el mundo. En general los resultados de este sistema han sido muy positivos, mejorándose sustancialmente la eficiencia económica. Así, junto con cumplirse los objetivos del regulador sectorial, en cuanto a la protección de la biomasa, el sistema ha permitido a la economía de dicho país depender fuertemente en la industria pesquera²².

36. En Islandia se introduce el sistema de CIT en 1979, perfeccionándose un sistema de cuotas individuales no transferibles vigente desde 1975. En 1991, se amplía su aplicación al 100% de las pesquerías industriales de dicho país.

²² Ver ARNASON, Ragnar "CEMARE Report 58 A review of international experiences with ITQs", University of Portsmouth, June 2002 p.25. Disponible en <http://www.port.ac.uk/research/cemare/publications/pdf/files/reportspdf/filetodownload.103922.en.pdf>

37. La definición de los derechos se establece sobre un porcentaje de la CGA, la cual tiene un reconocimiento legal como derecho de propiedad. Sin embargo, este derecho está sujeto al gravamen de perderse en caso de no utilización del 50% de la cuota en un plazo de dos años²³.
38. Su duración depende del tipo de cuota, pudiendo ser permanentes o anuales. Para el caso de las cuotas permanentes, éstas son completamente transferibles; para las cuotas anuales, en cambio, se requiere la autorización del Ministerio de Pesca (*Ministry of Fisheries*) para vender en otra región, dicha restricción tiene por objeto evitar la desestabilización a corto plazo del empleo regional. Una restricción adicional se refiere al hecho de que las CIP son nave-específicas.
39. Por otro lado, según se indicó, Islandia cuenta con un registro público electrónico que apoya la transferencia de las CIT, como mecanismo institucional facilitador de transacciones, donde se observa un elevado número de participantes y en el que se transa cerca de un 80-90% de la CGA para las cuotas anuales de las pesquerías con mayor valor económico. Las cuotas permanentes son intermediadas por corredores de cuotas además de intercambios bilaterales, intercambiándose alrededor de un 20% de la CGA²⁴. Todo ello conforma un mercado secundario fuerte, dinámico y activo. Hay amplia evidencia de las eficiencias del sistema en el desempeño económico sectorial.
40. Con el objeto de prevenir la consolidación de los derechos de pesca en manos de unas pocas empresas pesqueras, se han fijado ciertos límites

²³ Ver ARNASON, Ragnar "CEMARE Report 58 A review of international experiences with ITQs", University of Portsmouth, June 2002 p.25 Disponible en <http://www.port.ac.uk/research/cemare/publications/pdffiles/reportspdf/filetodownload,103922,en.pdf>

²⁴ Ver ARNASON, Ragnar "CEMARE Report 58 A review of international experiences with ITQs", University of Portsmouth, June 2002 p.27 Disponible en <http://www.port.ac.uk/research/cemare/publications/pdffiles/reportspdf/filetodownload,103922,en.pdf>

máximos al porcentaje de la CGA que tienen empresas relacionadas. Dicho límite está establecido para cada pesquería o conjunto de ellas²⁵.

41. Otra experiencia sumamente exitosa en materia de cuotas individuales, es el caso de Nueva Zelandia. En dicho país, los primeros intentos de aplicación de derechos de pesca se remontan a fines de los años 1970. A partir de 1982 se establece un sistema incipiente de CIP, asignando a cada participante de la industria un porcentaje de la CGA de acuerdo al capital invertido en la pesquería de cada empresa. Durante los años 1982-1983 se formaliza un sistema de manejo con base en cuotas individuales, transitorias y sujetas a grados parciales de transferibilidad. Posteriormente, se promulgó el *Fisheries Act* de 1996, que corresponde a la norma vigente actualmente²⁶.
42. La definición de los derechos extractivos es fuerte, siendo considerados derechos de propiedad permanentes y protegidos constitucionalmente²⁷.
43. La fiscalización del sistema está a cargo de un organismo público que aplica control documental, seguimiento de los desembarques y del destino de la comercialización y de las exportaciones, además de auditorías e investigaciones. El no cumplimiento de las asignaciones de derechos de extracción significa sanciones civiles (elevadas multas y pérdida de la cuota) e incluso penales.
44. Los derechos de extracción son completamente divisibles y transferibles. Existen, al igual que en el caso de Islandia, ciertas limitaciones a la concentración de cuotas establecidas a partir de porcentajes máximos que varían según la pesquería de la que se trate, además se prohíbe el control por parte de empresas extranjeras²⁸.

²⁵ Ver información disponible el sitio web del Ministerio de Pesquería y Agricultura de Islandia en: <http://www.fisheries.is/management/fisheries-management/individual-transferable-quotas/>

²⁶ *Fisheries Act* de 1996, disponible en <http://fs.fish.govt.nz/Page.aspx?pk=107>

²⁷ *Fisheries Act* de 1996, disponible en <http://fs.fish.govt.nz/Page.aspx?pk=107>

²⁸ Ver ARNASON, Ragnar "*CEMARE Report 58 A review of international experiences with ITQs*", University of Portsmouth, June 2002 p 49. Disponible en http://www.port.ac.uk/research/cemare/publications/pdf/repportspdf/filetodownload_103922.en.pdf

45. No hay mecanismos institucionales que faciliten el intercambio de cuotas. Respecto del volumen de cuota transado hay estudios que señalan que en 1998 había 150 mercados de cuotas para 33 especies, con un promedio anual de 2.000 ventas y 8.700 arriendos²⁹. Lo cual indica un mercado secundario fuerte y activo tanto para venta de cuotas perpetuas como para arriendos de un año o menos. Para pequeños y medianos tenedores de cuotas hay un activo mercado de corredores. Para grandes empresas, hay gerentes específicos que negocian bilateralmente. Hay amplia evidencia de las eficiencias del sistema en el desempeño económico sectorial.
46. Respecto a los países analizados con un desarrollo menor de los mercados de derechos transables están Canadá, Estados Unidos y Namibia.
47. En el caso de Canadá, el estatus jurídico de las CIT no es claro, constituyendo más bien el resultado de la obligación, por parte del Departamento de Pesca, de gestionar las pesquerías. Se observan las siguientes restricciones generales al sistema de trasferencias de cuotas: en primer lugar éstas se deben vender sólo a tenedor de licencia de pesca y dentro de la pesquería; y en segundo lugar, existen tope máximos a los porcentajes de cuotas que pueda detentar un actor. Por otro lado, no existen mecanismos institucionales que faciliten el intercambio de cuotas, si bien se advierte un volumen significativo de transacciones bilaterales de cuotas en varias pesquerías, pero de manera informal, lo cual indicaría un mercado secundario incipiente³⁰.
48. En Estados Unidos, los derechos de extracción son parcialmente transferibles. Dependiendo de la pesquería, las CIT pueden estar o no asociadas a embarcaciones. Además, los derechos pueden ser específicos a un área geográfica y a un tipo específico de nave.

²⁹ NEWELL, Richard et al. "Fishing quota markets" *Resources for the future* Trabajo en discusión 0220, Agosto 2002, Disponible en <http://www.rff.org/documents/RFF-DP-02-20.pdf>²⁹ Ver

³⁰ Ver ARNASON, Ragnar "CEMARE Report 58 A review of international experiences with ITQs", University of Portsmouth, June 2002 Disponible en <http://www.port.ac.uk/research/cemare/publications/pdf/files/reportspdf/filetodownload.103922.en.pdf>

49. Para algunas pesquerías, existen restricciones de topes máximos en cuanto a la acumulación de cuotas por parte de un actor de mercado. Por otro lado, no existen mecanismos institucionales que faciliten el intercambio de CIT. La evidencia de casos muestra un volumen significativo de transacciones bilaterales de cuotas en varias pesquerías pero de manera informal, lo cual indicaría un mercado secundario incipiente³¹.
50. En Namibia, la definición de derechos es débil. Así, los porcentajes de CGA asignados no serían propiamente derechos de propiedad sino más bien licencias de pesca asociadas a personas o firmas. Estas licencias no garantizan el mismo porcentaje de cuota cada año, y aunque en la práctica se han respetado, no otorgan certeza jurídica a los poseedores de las mismas. Por otro lado, su duración varía entre los 4 y 10 años. La fiscalización del sistema está a cargo de un ente público y se basa fundamentalmente en el registro documental, control del desembarque, observadores a bordo de naves y una activa inspección por aire y mar.
51. Existen restricciones para las transacciones de cuotas como recargos a empresas extranjeras y aprobación por parte del gobierno. Formalmente, las licencias y las cuotas anuales no son transferibles. Pero en la práctica se manifiestan transferencias de las CIP aún cuando no existen mecanismos institucionales que faciliten su intercambio. Dichas transacciones tienen el carácter de intercambios bilaterales con bajo número de participantes, cubriendo cerca de un 5-10% de la CGA. La aplicación de este esquema de cuotas individuales con cierto grado de transferibilidad informal ha derivado en un mejor resultado económico de las pesquerías³².
52. En conclusión, de las experiencias expuestas se puede concluir que existen distintos grados de transferibilidad en los sistemas de CIT, siendo más

³¹ Ver ARNASON, Ragnar "CEMARE Report 58 A review of international experiences with ITQs", University of Portsmouth, Junio 2002. Disponible en <http://www.port.ac.uk/research/cecare/publications/pdf/files/reportspdf/filetodownload,103922,en.pdf>

³² Ver ARNASON, Ragnar "CEMARE Report 58 A review of international experiences with ITQs", University of Portsmouth, Junio 2002. Disponible en <http://www.port.ac.uk/research/cecare/publications/pdf/files/reportspdf/filetodownload,103922,en.pdf>

exitosos los sistemas donde se han definido claramente los derechos de propiedad sobre las cuotas pesqueras.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

53. El principal interés en el marco de una nueva regulación pesquera, desde el punto de vista de la libre competencia, es que se promueva la formación de un mercado secundario de derechos de extracción que funcione correctamente. Para lo cual estos derechos deben estar bien definidos y no deben existir costos de transacción demasiado elevados.
54. En esta línea argumental, se propusieron medidas a fin de mejorar las posibilidades de transacción del actual sistema, siendo fundamental que la definición de la CGA limite el esfuerzo extractivo para lo cual deberá existir una fiscalización adecuada y la necesidad de disponer de un sistema independiente de monitoreo y control científico para el cálculo de las CGA.
55. En relación al uso de subastas como método de asignación original, esta Fiscalía considera que, si bien éstas no son imprescindibles, podrían ayudar a generar un mercado de CIP más profundo, dado que una subasta correctamente diseñada permitiría la generación de un precio de referencia inicial que podría facilitar las transacciones futuras.
56. Sin embargo, H. Tribunal, cabe señalar que, de acuerdo al estudio de la experiencia internacional, se han detectado otros mecanismos aun más poderosos para generar señales de precios de las CIP al mercado y disminuir los costos de transacción, como es la creación de un sistema de registro de transacciones que funcione de manera similar a una bolsa electrónica de cuotas, lo cual permitiría tener un mercado secundario profundo.
57. En efecto, en el caso de existir mecanismos que minimicen los costos de transacción en un mercado secundario de manera similar a una bolsa electrónica de cuotas, la forma de asignación original de las CIP resulta incluso irrelevante desde la perspectiva de la libre competencia.

58. En consecuencia, y en atención a las consideraciones expuestas, a juicio de esta Fiscalía, el foco de las recomendaciones que ese H. Tribunal de Defensa de Libre Competencia haga al Ejecutivo en el evento de ejercer la facultad prevista en el artículo N° 4 del Decreto Ley N° 211 debería estar en promover un mercado secundario que funcione correctamente.

POR TANTO,

A ESE H. TRIBUNAL SOLICITO: Tener por aportados antecedentes en el proceso de autos.

CRC/RB/W/CP/GFA