

Transferencia de las Cuotas Individuales de Pesca: breve reseña sobre el caso del recurso merluza

Gadwyn Sánchez Yaringaño*

En el presente artículo, el autor realiza un análisis de los mecanismos para regular el acceso y el desarrollo de la actividad extractiva en el sector pesquero, específicamente, analiza los sistemas de explotación de las pesquerías y de las normas que los regulan.

Asimismo, analiza el sistema de las Cuotas Individuales de Pesca (CIP), y especialmente su característica fundamental, la transferibilidad de las cuotas individuales.

1. INTRODUCCIÓN

En términos económicos, después de la minería, la actividad pesquera es la más importante para el Perú. En efecto, según estadísticas oficiales del Ministerio de la Producción¹, la pesquería constituye el segundo sector con mayores exportaciones anuales. Sin embargo, la discusión sobre los mecanismos que el Derecho prevé para ordenar el acceso y la explotación sostenible de los recursos hidrobiológicos es aún incipiente. En ese contexto, el presente trabajo tiene como principal objetivo contribuir a fomentar el debate en torno a los sistemas de explotación de las pesquerías y de las normas que los recogen.

Ahora bien, en la actualidad, el análisis de los distintos regímenes de explotación de los recursos naturales (minero, forestal, pesquero, entre otros) se asienta sobre el desarrollo sostenible. Este principio, enunciado por primera vez por la coloquialmente llamada, Comisión Brundtland², propone un triple enfoque: desarrollo económico, bienestar social y explotación sostenible de los recursos naturales.

Siendo ello así, el criterio propuesto por el principio de desarrollo sostenible no puede ser ajeno al presente trabajo. De hecho, en el ámbito pesquero, las tensiones entre los factores económicos, sociales y ecológicos suelen propiciar conflictos entre los actores involucrados, por lo que situar al desarrollo sostenible en el centro del análisis resulta fundamental.

La Ley General de Pesca (LGP), Decreto Ley N° 25977³, y su Reglamento (RLGP), Decreto Supremo N° 012-2001-PE⁴, establecen los parámetros generales que rigen la actividad pesquera en el Perú. Si bien ambas normas recogen el régimen común, ello no es óbice para que, a través de reglamentos especiales, se regule la pesquería en un área específica, como el Reglamento de Ordenamiento Pesquero de la Amazonía, Resolución Ministerial N° 147-2001-PE, o una pesquería particular, como el Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Merluza, Decreto Supremo N° 016-2003-PRODUCE, el cual analizaremos más adelante.

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Consejo de Egresados del Círculo de Derecho Administrativo.

1 Anuario Estadístico 2006 del Ministerio de la Producción, pág. 16. Disponible en: <http://www.produce.gob.pe/produce/estadisticas> (visitado el 15 de abril de 2008).

2 El informe denominado «Nuestro Futuro Común», elaborado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas (1987), coloquialmente llamada Comisión Brundtland, en honor a Gro Harlem Brundtland, ex primera ministra noruega que presidió la comisión, recoge, por primera vez, el principio de desarrollo sostenible. Luego, en el principio tercero de la Declaración de Río, aprobada en la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en el año 1992, se consagra al principio de desarrollo sostenible en los siguientes términos: «satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades». Posteriormente, el citado principio es incorporado en múltiples tratados y legislación propia de los Estados. En nuestro caso particular, el otrora Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Decreto Legislativo N° 613, recogía en su artículo 10° al desarrollo sostenible. De igual forma, ahora, la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, reconoce en el artículo quinto del Título Preliminar al desarrollo sostenible como principio de sostenibilidad.

3 Vigente desde el 23 de diciembre de 1992.

4 Vigente desde el 15 de marzo de 2001. Este reglamento derogó el Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por el Decreto Supremo N° 01-94-PE.

De esta forma, a través de normas especiales se regulan las características propias que presentan ciertas áreas o recursos específicos. Esta situación no es distinta respecto al acceso a la actividad extractiva de mayor escala y a su desarrollo⁵. No obstante, de forma general, anotamos que el acceso a la actividad extractiva de mayor escala depende, en gran medida, del nivel de explotación del recurso y de la capacidad de bodega de las embarcaciones; y, su desarrollo se rige, básicamente, por la cuota global de captura y las vedas temporales.

Naturalmente, ese no es el único mecanismo para regular el acceso y, principalmente, el desarrollo de la actividad extractiva. El sistema de las Cuotas Individuales de Pesca (CIP) propone un esquema distinto. Empero, su implementación requiere de un debate amplio y profundo. El presente trabajo busca recaer en una de las características fundamentales del sistema de las CIP, la transferibilidad de las cuotas individuales.

2. MODELOS DE EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES: UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA

Desde una perspectiva económica, los sistemas de explotación de los recursos naturales se dividen en dos grupos bien diferenciados⁶. El primero, denominado de acceso libre, se caracteriza por la explotación libre de los recursos naturales. Es decir, el acceso y la explotación de los recursos naturales no se sujeta a restricciones impuestas por el Estado a través del ordenamiento jurídico.

En cambio, el segundo, denominado de propiedad privada⁷, se caracteriza porque los recursos naturales son concedidos para su explotación y aprovechamiento a determinados particulares. A diferencia del régimen de acceso libre, este método identifica al sujeto, o conjunto de ellos, que pueden explotar válidamente el recurso, de forma que sólo los que cuentan con el derecho otorgado por el Estado pueden hacerse de los frutos por su explotación.

Además, los particulares deben respetar un conjunto de reglas al momento de llevar a cabo el aprovechamiento del recurso concedido. Estas reglas pueden separarse en normas de comando y control; y, normas compatibles en incentivos.

Ambos tipos de normas coinciden en que prevén conductas de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, adicionalmente, en el caso de las normas compatibles en incentivos, se busca que el sujeto encuentre beneficios para sí al cumplir con el mandato de la norma. De esta forma, se persigue conciliar el fin público, propio de todo ordenamiento, y el beneficio de los particulares. Se busca generar un cambio en el comportamiento de los sujetos ante una variación en el sistema de incentivos al cual se enfrentan, de forma que se logre el equilibrio bioeconómico⁸.

3. EL RÉGIMEN ACTUAL DE ACCESO Y DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD PESQUERA

Antes de exponer las características más importantes del sistema de las Cuotas Individuales de Pesca (CIP) es necesario brindar algunos alcances sobre el modelo que actualmente rige la actividad extractiva de los recursos hidrobiológicos. Esta exposición preliminar permite entender cuáles son las ventajas o desventajas del régimen de las CIP respecto del sistema vigente.

En principio, cabe diferenciar entre el acceso y el desarrollo de la actividad extractiva propiamente dicha. Con relación al acceso a la actividad, el artículo 24° de la LGP dispone que la construcción y adquisición de embarcaciones pesqueras debe contar con autorización previa de incremento de flota otorgada por el Ministerio de Pesquería (hoy Ministerio de la Producción), en función a la disponibilidad, preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos.

De igual forma, el numeral 11.1 del artículo 11° del RLGP estipula que el régimen de acceso a la actividad pesquera está constituido por las autorizaciones de incremento de flota y los permisos de pesca, los mismos que se otorgan de acuerdo a lo dispuesto en los Capítulos II y III del Título III y en el párrafo 121.1 del Reglamento; y, acorde al grado de explotación de los recursos hidrobiológicos al momento de expedirse el acto administrativo que concede el derecho.

Conforme a las normas citadas, el acceso a la actividad pesquera se sujeta a la autorización de incremento de flota, por el cual se permite construir o adquirir una embarcación pesquera con unas ca-

5 El presente trabajo se centra en la actividad extractiva de mayor escala. La pesca artesanal y la actividad extractiva de menor escala presentan características económicas y sociales particulares que se encuentran fuera del objeto de análisis propuesto.

6 Con relación a las categorías propias con que la ciencia económica estudia el medio ambiente y sus particularidades, cfr. BARRANTES, Roxana. «Economía del Medio Ambiente: Consideraciones Teóricas». Documento de Trabajo N° 46. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1993, pp. 9 – 18.

7 La referencia a la propiedad privada no debe confundirse con la propiedad jurídicamente entendida. La propiedad privada en términos económicos se sostiene sobre la exclusividad y la rivalidad de los bienes, pero no sobre los atributos que el Derecho otorga a la propiedad, necesariamente.

8 Para un estudio sobre las variantes económicas que afectan el modelo de explotación pesquera, cfr. GALARZA CONTRERAS, Elza. «La Economía de los Recursos Naturales», Universidad del Pacífico. Centro de Investigación, Lima, 2004, pp. 147 – 188.

racterísticas específicas; y, al permiso de pesca, por el cual se puede extraer determinados recursos hidrobiológicos empleando la nave construida.

La obtención de ambos derechos se sujeta al nivel de explotación del recurso, por lo que, cuando se trata de recursos plenamente explotados o cuando las normas especiales así lo exigen, los particulares que deseen acceder a determinada pesquería deben aportar capacidad de bodega⁹. De esa forma, no se incrementa el esfuerzo sobre la pesquería en cuestión, ya que la misma capacidad de bodega de una embarcación se traslada a la nueva nave.

Siendo ello así, la capacidad de bodega constituye un elemento central en el régimen de acceso a la extracción de recursos hidrobiológicos vigente, toda vez que impone el límite principal a la magnitud del esfuerzo de pesca individual de los armadores.

De otro lado, respecto al desarrollo de la actividad extractiva, el artículo 11° de la LGP establece que el Ministerio de Pesquería (hoy Ministerio de la Producción) determina, sobre la situación de la pesquería, los sistemas de ordenamiento que concilien el desarrollo sostenible de la actividad con el mayor nivel de beneficios económicos y sociales.

Complementariamente, el artículo 12° del mismo dispositivo estipula que los sistemas de ordenamiento deben considerar, según sea el caso, regímenes de acceso, captura total permisible, magnitud del esfuerzo de pesca, períodos de veda, temporadas de pesca, tallas mínimas de captura, zonas prohibidas o de reserva, artes, aparejos, métodos y sistemas de pesca; y, las acciones de vigilancia y control.

De acuerdo a las normas aludidas, el desarrollo de la actividad pesquera se sujeta a un conjunto de disposiciones que tienen por objeto ordenar la actividad de modo que se procure la explotación sostenible de los recursos. Dentro de las medidas recogidas en la LGP, sobresalen dos: la cuota global de captura y las vedas.

En efecto, ambos instrumentos imponen los dos límites principales al desarrollo de la actividad. El primero, indica cuál es la cantidad de recurso que pueden extraer los armadores en un periodo de tiempo determinado. Una vez que la cuota global es cubierta la extracción debe detenerse. Y, el segundo, señala en qué momento no es posible extraer el recurso, en la mayor parte de los casos nos encontramos ante vedas reproductivas, las cuales permiten la renovación de la biomasa.

«El sistema de las CIP no plantea otorgar derechos de propiedad sobre las cuotas individuales, sino conceder derechos administrativos transferibles de aprovechamiento exclusivo de un porcentaje del stock total»

Como vemos, el régimen de acceso y desarrollo de la actividad pesquera, marcado por la sustitución de capacidad de bodega en función al nivel de explotación del recurso, en el primer caso; y, por la cuota global de captura y las vedas, en el segundo, gira en torno a la protección de los recursos hidrobiológicos, lo cual, sin duda, es un fin encomiable, pero que no necesariamente, comulga con un modelo acorde en incentivos para los particulares o con el principio de desarrollo sostenible.

En principio, podemos concluir que el sistema recogido en la LGP y en el RLGP es uno de propiedad privada, ya que el acceso y desarrollo de la actividad se encuentra sujeto al cumplimiento de las exigencias que el ordenamiento pesquero impone y se puede identificar quiénes están autorizados de participar en la explotación. Sin embargo, estas normas se caracterizan por limitar las conductas de los particulares con el principal fin de preservar el recurso, dejando de lado otros elementos que incentiven el cumplimiento de las disposiciones, lo cual atribuye al modelo un matiz de comando y control.

Además, conforme adelantamos en la parte introductoria, el desarrollo sostenible procura el equilibrio entre los factores naturales, económicos y sociales, por lo que persigue mucho más que la renovación de los recursos naturales. En ese marco, observamos que el modelo actual enerva la protección de los recursos naturales por encima de los elementos económicos y sociales, lo cual aleja al actual régimen pesquero del principio de desarrollo sostenible, cabalmente entendido.

Ahora bien, de acuerdo a lo señalado al inicio del presente apartado, las apreciaciones antes expuestas no buscan desmerecer el modelo actual en su conjunto. De hecho, reconocemos que asegurar la

9 Los particulares deben aportar la misma capacidad de bodega de la embarcación que pretenden adquirir o construir. En el supuesto que el aporte sea inferior a la capacidad de bodega de la nueva nave el pedido debe ser rechazado. En la actualidad, el acceso a los recursos anchoveta, sardina, jurel y caballa, materia prima principal de las pesquerías de mayor escala requiere, necesariamente, del aporte de capacidad de bodega.

capacidad de renovación de los recursos hidrobiológicos es un elemento central de toda política pesquera que aspire a que la actividad perdure en el tiempo.

No obstante, identificar las posibles falencias del modelo recogido en nuestras normas facilita la comparación con otros regímenes, los cuales, qué duda cabe, gozan de virtudes y defectos propios. En este trabajo, en particular, acusaremos el análisis sobre el sistema de las Cuotas Individuales de Pesca (CIP), especialmente, respecto de la transferencia de las mismas.

4. LAS CUOTAS INDIVIDUALES DE PESCA (CIP)

El sistema de las Cuotas Individuales de Pesca (CIP) consiste en otorgar a cada pescador el derecho de extraer una cantidad determinada de recursos hidrobiológicos de la biomasa disponible en un periodo de tiempo. De esta forma, cada armador sabe, de antemano, cuál es la máxima cantidad de recursos que puede extraer, independientemente del número de embarcaciones con que cuente y de su capacidad de bodega¹⁰.

En contraposición al modelo vigente, el sistema de las CIP busca dividir la cuota global entre el número de pescadores que participan de la pesquería. Sin embargo, cabe aclarar que esta división no plantea otorgar derechos de propiedad sobre las cuotas individuales, sino conceder derechos administrativos transferibles de aprovechamiento exclusivo de un porcentaje del stock total.

Desde un punto de vista económico, HIDALGO señala que uno de los objetivos fundamentales del sistema de las CIP es «[...] eliminar la posibilidad de competencia y rivalidad entre los pescadores, dado que cada uno de ellos posee una cuota individual asignada y su potencial de captura no se verá afectado por las acciones de los demás pescadores, con lo que se tratará de minimizar los costos y maximizar los beneficios al buscar una mayor calidad de las especies que captura»¹¹.

En esa línea, la autora subraya que la reducción de la competencia exacerbada entre los pescadores acarrea la disminución del esfuerzo sobre las pesque-

rías, lo cual, a la postre, contribuye a asegurar su conservación; y, además, incide en limitar el sobredimensionamiento de la industria pesquera¹².

Ahora bien, si bien es cierto que cada modelo de CIP puede abrigar particularidades propias, consideramos que para garantizar el mayor beneficio del sistema se debe procurar que las cuotas individuales conserven ciertas características mínimas. En ese sentido, salvo mejor parecer, estos derechos de pesca se rigen porque: i) constituyen derechos administrativos, ii) tienen vocación de permanencia, iii) son derechos divisibles; y, iv) son derechos transferibles.

La primera característica es importante para entender la naturaleza de estos derechos. En efecto, las CIP son derechos administrativos porque a través de ellos la Administración Pública organiza la actividad extractiva de los recursos hidrobiológicos. Son derechos concedidos por los poderes públicos en virtud a las potestades administrativas que le otorgan la Constitución y las normas particulares¹³. En este caso, las normas que reconozcan al sistema de las CIP como el mecanismo por el cual se permite a los particulares participar de la cuota global de captura.

La vocación de permanencia alude a que estos derechos sean concedidos por periodos prolongados de tiempo. Sin embargo, es importante distinguir entre el derecho a participar regularmente de la cuota global y la vigencia de la cuota individual. Nos explicamos, las cuotas individuales se determinan en función a la cuota global de captura dispuesta para un tiempo dado. Por ende, las cuotas individuales otorgan el derecho a explotar exclusivamente una proporción de esa cuota global en un periodo específico. Entonces, el derecho cuya vigencia se pretende que sea prolongada es el de acceder regularmente a la cuota global, independientemente que las cuotas individuales se sujeten a una periodicidad reducida.

La justificación de la permanencia del derecho de acceder regularmente a la cuota global radica en que los pescadores encuentren los incentivos suficientes para invertir proporcionalmente a la cantidad de recursos que pueden extraer, en caso el acceso a la cuota global sea variable resultaría poco atractivo para los pescadores, lo cual desnaturaliza el sistema¹⁴.

10 Para mayor información sobre el sistema de las Cuotas Individuales de Pesca, con especial referencia al caso chileno, Cfr. PEÑA TORRES, Julio. «Debates sobre Cuotas Individuales Transferibles: ¿Privatizando el Mar?, ¿Subsidios? o ¿Muerte Anunciada de la Pesca Extractiva en Chile?». Disponible en: <http://www.economia.uahurtado.cl/pdf/publicaciones/inv138.pdf> (visitado el 18 de abril de 2008).

11 HIDALGO F. Jessica. «Cuotas Individuales de Pesca: propuesta de política para la eficiencia pesquera y la conservación de los recursos hidrobiológicos», Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Lima, 2002. pp. 55 – 56.

12 Ídem.

13 El artículo 66° de la Constitución Política del Perú reconoce que el Estado es responsable de administrar la explotación sostenible de los recursos naturales, entre los que se encuentran los recursos hidrobiológicos. De esa forma, en mérito al poder de policía administrativa, clásicamente entendido como el poder de control de conductas de los administrados, la Administración puede exigir que, antes del desarrollo de una actividad económica extractiva, los administrados cumplan con determinados requisitos para obtener el derecho administrativo.

14 Es importante recordar que cualquier modelo de explotación de recursos naturales renovables no sólo debe buscar la protección del recurso, asegurando su capacidad de renovación, sino también que la actividad sea económicamente y socialmente eficiente.

Complementariamente, anotamos que uno de los mayores desafíos que presenta la implantación del sistema de las CIP es el de elegir cuál es el criterio para otorgar el derecho a acceder regularmente a la cuota global. Hasta el momento, para fines didácticos, hemos hecho referencia a una división proporcional de la cuota global de captura; sin embargo, podrían esbozarse múltiples patrones de distribución inicial como la pesca histórica, subasta, distribución aleatoria, entre otros. La decisión requiere de un enfoque multidisciplinario donde los aspectos jurídicos, económicos, sociales y ecológicos tienen que tomarse en consideración para encontrar el factor de distribución permanente.

La divisibilidad guarda estrecha relación con la transferibilidad de las cuotas individuales. En efecto, no tendría sentido que las cuotas globales sean divisibles si es que no se podrían transferir. Siendo ello así, la divisibilidad hace referencia a la posibilidad que tienen los titulares del derecho de dividir la cuota individual y transferirla a otro participante de la cuota global.

La transferibilidad de las CIP consiste en que los participantes de la cuota global de captura puedan transferir, total o parcialmente, su participación en la cuota global. Al respecto, HIDALGO señala que la transferibilidad «[...] permite incrementar el valor agregado de la pesca e incentiva al productor a ser más eficiente y canaliza las capturas a productos o mercados más rentables. Las cuotas pasan de los más ineficientes hacia los más eficientes [...]»¹⁵.

En principio, la transferencia de las CIP no altera el nivel del esfuerzo que los pescadores ejercen sobre los recursos hidrobiológicos. Lo que ocurre es que pequeñas partes de la cuota global puede ser acumulada por unos armadores en detrimento de otros, pero en conjunto, no se excede la cuota global de captura. De ese modo, no se afecta la sostenibilidad de los recursos pesqueros.

La función de que se permita la transferencia de las CIP se dirige a propiciar la creación de un mercado de cuotas individuales, donde los pescadores más eficientes se hacen de la mayor parte de la cuota.

«Derechos de pesca se rigen porque: i) constituyen derechos administrativos, ii) tienen vocación de permanencia, iii) son derechos divisibles; y, iv) son derechos transferibles»

Esto, a la postre, redundaría en atribuir valor a los recursos pesqueros extraídos.

Como vemos, a diferencia del régimen actual, la cualidad del sistema de las CIP va más allá de conservar los recursos hidrobiológicos. En este modelo, adicionalmente, se busca que la actividad pesquera sea económicamente eficiente a través de la eliminación de la competencia exacerbada entre los pescadores por mayores cantidades de recurso, lo que acarrea sobre inversión en la industria pesquera; y, por medio de la creación de un mercado artificial de derechos de pesca, lo que agrega valor a las pesquerías.

En síntesis, salvo el caso especial del recurso merluza, el sistema de las CIP es un mecanismo novedoso en el Perú para administrar el acceso y, principalmente, el desarrollo de la actividad pesquera. Como todo modelo cubre virtudes y defectos; sin embargo, desde nuestra perspectiva, el balance es positivo¹⁶.

Ahora bien, luego de exponer los principales rasgos del sistema de las CIP, corresponde profundizar en el extremo que nos convoca: la transferencia de las cuotas individuales.

4.1 Transferencia de las Cuotas Individuales de Pesca

Tal como señalamos *ut supra*, una de las características más importantes del sistema de las CIP es su

15 Ob. Cit. p. 57.

16 Con relación a los beneficios, y de modo enunciativo, HIDALGO señala que los beneficios del sistema de las CIP recaen en el incremento de la eficiencia económica de la actividad pesquera, en las mayores ganancias para la industria, en la reducción del sobredimensionamiento de la flota y de las plantas, en la mayor estabilidad del recurso, en la menor congestión de desembarque, en la mayor duración de las temporadas de pesca, en la mejor calidad de las capturas, en propiciar un mejor clima para las inversiones y en la mayor seguridad en el mar. A la par, pone de relieve que el sistema cuenta con deficiencias características, entre éstas se encuentra la determinación de la captura total permisible y su falta de flexibilidad, problema que, desde nuestro punto de vista, se supera con la determinación temporal de la cuota global de captura. Además, subraya que este método no es mejor que otros sistemas para proteger los recursos pesqueros, dificultades para controlar los descartes de pesca, mayores costos de vigilancia, la concentración de pesquerías, captura incidental, reducción inicial del empleo e irreversibilidad. Ob. Cit. p. 58 – 69.

Complementariamente, cabe resaltar que Nueva Zelanda constituye una de las experiencias más proliferas de aplicación del sistema de las CIP. En este país el sistema se viene aplicando por más de veinte años. Cfr. DEWEES M., Christopher y YANDLE, Tracy. «Privatizing the Commons... Twelve Years Later: Fisher's Experiences with New Zealand's Marked – Based Fisheries Management». En: *The Commons in the New Millennium. Challenges and Adaptation*. Massachusetts: The MIT Press, 2003, p. 101 – 129.

transferibilidad, ya que por ese medio se incentiva la creación de un mercado de derechos de pesca, donde los pescadores más eficientes participan de una mayor proporción de la cuota global de captura a la originalmente asignada.

Sin embargo, dado que los derechos de pesca como las cuotas individuales, son concedidos por la Administración Pública, su transferencia no puede ser ajena a los poderes públicos. Por ello, en este punto, proponemos analizar cuáles son las particularidades propias del procedimiento de transferencia de las cuotas individuales a propósito de su origen administrativo.

4.1.1 Rol de la Administración: transferencia e intereses públicos subyacentes

Si bien hemos señalado que la transferencia de las cuotas individuales no puede ser ajena a la Administración, debemos identificar cuál es el rol específico que debe cumplir la entidad competente al momento de que los particulares transfieran su participación en la pesquería.

De forma preliminar, subrayamos que las entidades con competencia para otorgar derechos pesqueros, son el Ministerio de la Producción y los Gobiernos Regionales, conforme al proceso de transferencia de funciones iniciado por el Poder Ejecutivo¹⁷.

Ahora bien, el artículo 66° de la Constitución Política del Perú establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento.

Asimismo, el artículo 8° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, dispone que «El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia».

Con relación a las pesquerías, el artículo 2° de la LGP dispone que «Los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú son

patrimonio de la Nación. En consecuencia, y en consideración que la actividad pesquera es de interés nacional, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos».

Como vemos, si bien el ordenamiento fomenta la explotación de los recursos naturales, a su vez, prescribe que éste debe realizarse en armonía con los intereses de la Nación y de conformidad con el principio de desarrollo sostenible. Por ende, el legislador atribuye a las autoridades la especial responsabilidad de tutelar que el aprovechamiento de los recursos se realice en concordancia con estos intereses públicos.

Siendo ello así, la autoridad administrativa no puede desconocer los intereses públicos que subyacen al desarrollo de la actividad extractiva de los recursos hidrobiológicos. Uno de esos intereses públicos recae en el aprovechamiento sostenible de las pesquerías, lo que implica que se respete, principalmente, la cuota global de captura aprobada para cada periodo de tiempo.

Entonces, es correcto que uno de los elementos sobresalientes del sistema de las CIP es poder transferir la participación en la cuota global, pero también es correcto que la transferencia no puede ser desconocida por la Administración, ya que ésta tiene la obligación de vigilar que se respete la cuota global de captura autorizada para el periodo de tiempo que se trate.

En esa línea, consideramos que el tráfico de estos derechos de pesca debe requerir un reconocimiento previo por parte de la Administración para que pueda ser efectivo. De ese modo, se evita que una misma cuota individual pueda ser transferida a más de un pescador, que la cuota sea transferida más de una vez, si el ordenamiento particular lo prohíbe, y controlar los saldos cuando las cuotas son divididas.

De acuerdo a lo expuesto, la transferencia de las cuotas individuales debe contar con el reconocimiento expreso por parte de la Administración, lo cual se puede viabilizar a través del establecimiento de un procedimiento administrativo de evaluación previa¹⁸.

17 En el caso de los Gobiernos Regionales, la competencia para administrar las pesquerías y, por ende, otorgar derechos administrativos depende de la delimitación de las políticas nacionales para la explotación de los recursos hidrobiológicos y del avance en la implementación del proceso de transferencias de funciones del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales, lo cual debe ser analizado de forma independiente para cada Gobierno Regional.

18 De acuerdo al artículo 30° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, los procedimientos administrativos que tienen que iniciar los administrados para obtener un derecho o satisfacer un interés son de aprobación automática o de evaluación previa. La diferencia entre ambos radica en la evaluación que tiene que realizar la Administración. En el caso de la transferencia de las CIP se necesita que se estudie el cumplimiento de los requisitos que acreditan la transferencia y muy importante, que, además, la transferencia se haya realizado conforme a las normas especiales. Por ende, el reconocimiento de la transferencia se debe tramitar a través de un procedimiento administrativo de evaluación previa. No obstante, a efectos de no interferir con el tráfico de estos derechos, el procedimiento se sujeta a plazos breves y al silencio administrativo positivo, en caso que la Administración sustente que el pedido se subsume en el supuesto descrito en el literal a) del artículo 1° de la Ley del Silencio Administrativo, Ley N° 29060, y que, además, no se incide significativamente en el interés público que subyace a la explotación de los recursos naturales.

«Para que un modelo de transferencias ilimitadas funcione se requiere de un sistema de fiscalización y control muy elaborado, donde las autoridades tengan pleno conocimiento del nivel de cobertura de cada cuota individual»

La razón por la cual se tendría que recurrir a un procedimiento de esta naturaleza reposa en que las autoridades deben estudiar que la transferencia no encierre alguna irregularidad, como las señaladas en el párrafo precedente.

4.1.2 Límites a la transferencia

Como no podría ser de otra forma, el ordenamiento puede imponer ciertos límites al derecho de transferencia de las cuotas individuales. Estos límites se dirigen a asegurar el tráfico ordenado de los derechos de pesca, en especial, tutelar que la cuota global no se vea rebasada, ya que ello implicaría afectar la sostenibilidad de los recursos.

Los límites pueden ser de múltiple naturaleza y dirigirse a la consolidación de un objetivo específico. Sin embargo, consideramos de importancia que se repare en tres puntos: plazo, divisibilidad y múltiple transferibilidad.

Con relación al plazo, la cuota global de captura resulta de una estimación científica sobre la máxima cantidad de recurso que se puede extraer en un periodo dado. Por ello, las cuotas individuales se otorgan en función a ese periodo. Siendo ello así, es posible que se imponga un plazo máximo dentro de la vigencia de la cuota para que los armadores soliciten el reconocimiento de las transferencias.

Respecto a la divisibilidad, si bien las cuotas se pueden dividir para ser transferidas, la autoridad puede imponer un límite a la división de las cuotas. Por ejemplo, una cuota no se puede dividir más de una vez o más de dos veces.

Finalmente, el límite a la múltiple transferencia de cuotas individuales hace referencia a la imposibilidad de transferir más de una vez una misma cuota. El objetivo principal de un límite de este tipo es evitar la especulación y facilitar el control.

En síntesis, en concordancia con lo antes señalado, la transferencia de las cuotas individuales no aca-

rra mayor esfuerzo pesquero sobre los recursos. Sin embargo, para que un modelo de transferencias ilimitadas funcione se requiere de un sistema de fiscalización y control muy elaborado, donde las autoridades tengan pleno conocimiento del nivel de cobertura de cada cuota individual. Si sumamos que las cuotas pueden dividirse y transferirse, la Administración debe actualizar, permanentemente, su base de datos para conocer de forma individualizada cuánto puede extraer cada pescador.

Por ello, en buena cuenta, estos límites coadyuvan a paliar las deficiencias de las autoridades para fiscalizar las transferencias de las cuotas individuales, lo cual, si bien no es un escenario ideal, no deja de ser legítimo, ya que en el fondo, se busca que el esfuerzo pesquero no trascienda la cuota global.

5. EL CASO DEL RECURSO MERLUZA

El caso del recurso merluza resulta emblemático ya que, en la actualidad, es el único recurso sujeto al sistema de las CIP en el Perú. En efecto, el numeral 4.1 del artículo 4° del Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Merluza, Decreto Supremo N° 016-2003-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 018-2006-PRODUCE, reconoce que el acceso a dicha pesquería se consigue a través del otorgamiento de cuotas individuales de pesca transferibles.

En contra de lo que se podría pensar, el establecimiento del sistema de las CIP para el recurso merluza no responde a una política pesquera dirigida a transitar de un régimen marcadamente proteccionista a uno que concilie la conservación con la eficiencia de la actividad. Todo lo contrario, el esfuerzo de pesca sobre el recurso llegó a un nivel en que se puso en peligro su sostenibilidad. Por tal razón, se aprobó el reglamento de ordenamiento citado, el cual tiene por objeto declarar al recurso en recuperación y principalmente implantar el sistema de las CIP para su aprovechamiento.

Como hemos explicado líneas arriba, una de las principales características del sistema de las CIP es su transferibilidad. No obstante, el Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Merluza, en su versión original, concibió que las cuotas individuales fueran intransferibles. Esto se debe a que la concepción bajo la cual fue aprobado el reglamento en cuestión incide en la protección del recurso merluza, declarado en recuperación.

Sin embargo, por medio del Decreto Supremo N° 018-2006-PRODUCE se modifica aquel extremo y se dispone que las cuotas individuales del recurso merluza son transferibles. Si bien el cambio es positivo, desde el momento de la modificación hasta el presente no se ha registrado ninguna transferencia de las CIP, esto se debe entre otros factores, a que no

existen normas que prescriban la forma en que se desarrolla la transferencia de las CIP.

En síntesis, con el objeto de optimizar las cualidades del mecanismo de las CIP consideramos imprescindible que se aprueben las normas necesarias que permitan viabilizar la transferencia de las cuotas individuales, con especial énfasis en el procedimiento por el cual la Administración reconoce la transferencia de las cuotas y los límites que permitan a las autoridades fiscalizar y controlar la cobertura de la cuota global.

6. CONCLUSIONES

El sistema de explotación de las pesquerías recogido en la LGP y en el RLGP se dirige, principalmente, y aunque no lo reconozca así, a proteger a los recursos hidrobiológicos por encima de todo. Dicho fin es válido, sin embargo, a la luz del principio de desarrollo sostenible, no es suficiente. Por tal motivo, es conveniente que las autoridades responsables, básicamente el Ministerio de la Producción, tomen en consideración otros mecanismos como el sistema de las CIP, de aplicación en otros países.

A diferencia del modelo actual, el sistema de las CIP se erige sobre la conservación de los recursos y sobre la eficiencia económica de la actividad pesquera. Sin lugar a dudas, en países en vías de desarrollo como

el Perú, no basta con conservar nuestros recursos hidrobiológicos, adicionalmente, es importante procurar que la actividad sea eficiente económicamente.

La transferencia de las cuotas individuales busca generar un mercado de derechos de pesca, donde los armadores puedan transferir su participación en la cuota global. Sin embargo, como se evidencia con las CIP del recurso merluza, para que los pescadores hagan efectiva esta cualidad del sistema, es importante que se aprueben las normas que desarrollen el procedimiento especial que posibilite el reconocimiento oficial de las transferencias.

Desde nuestra perspectiva, estas normas deben recaer en el procedimiento administrativo y en los límites a la transferencia. A la par, el Estado debe implementar los mecanismos necesarios para controlar y fiscalizar la cobertura y las transferencias, totales o parciales, de las cuotas individuales. De ese modo se tutela que no se exceda la cuota global de captura, es decir, se protege la renovación de los recursos, lo que torna sostenible a la actividad.

En suma, la explotación del recurso merluza es el único que en la actualidad se sujeta a las CIP en el Perú. En tal sentido, resulta imprescindible la aprobación de las normas que posibiliten la transferencia de las CIP, de forma que se pueda poner en práctica una de las características más importantes del sistema. 