



Las Pesquerías de Atún en Costa Rica:

una oportunidad para el desarrollo

Editores: Jorge A. Jiménez / Erick Ross Salazar / 2017



Créditos de Fotografías (Por orden de aparición):

Portada: Melisa Ramírez

Barco atunero: Melisa Ramírez

Atún aleta amarilla: Shmulik Blum

Pesca de atún con doble caña: Godsil

Mario Puretic, inventor de la pasteca hidráulica: Marco Global

Los modernos atuneros de cerco: Melisa Ramírez E

La pesca de atún con cerco: @Sierra Goodman

Típica embarcación palangrera usada en la pesca

de atún en la flota costarricense: @Waitt Foundation

Atunero detenido: MarViva

Atún Aleta Amarilla: Avi Klapfer

Las subastas de atún fresco: Jorge .A. Jiménez

Pesca con caña: Paul Hilton

Barco atunero: Melisa Ramírez.

Coordinación editorial: Juan M. Posada y Nash Ugalde.

Revisión: Juan M. Posada.

Diseño: Elizabeth Argüello.

Autores:

Capítulo 1: Enrique Ramírez Guier

Capítulo 2: José Antonio Chaves Villalobos

Capítulo 3: Olman Segura Bonilla

Capítulo 4: Jorge A. Jiménez

Citar libro como: Jiménez, J.A. & E. Ross Salazar (Editores). 2017.

Pesquerías de atún en Costa Rica: una oportunidad para el desarrollo.

Fundación MarViva. San José, Costa Rica: 58pp.

Citar capítulo como: Ramírez G., E. 2017. Características de la pesquería del atún en Costa Rica. En J. A. Jiménez & E. Ross Salazar (Ed.), Pesquerías de atún en Costa Rica: una oportunidad para el desarrollo (p. 4-19). Fundación MarViva, Costa Rica. 58 p.

ISBN: 978-9930-9599-0-9

Copyright 2017. Fundación MarViva.

Únicamente se permite la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier medio, con permiso escrito por parte de la Fundación MarViva.

Dicho uso debe hacerse para fines educativos e investigativos, citando debidamente la fuente. Impreso en Costa Rica por Conlith

San José, febrero de 2017



Las Pesquerías de Atún en Costa Rica:

una oportunidad para el desarrollo

Editores: Jorge A. Jiménez / Erick Ross Salazar / **2017**



ÍNDICE

Acrónimos y abreviaturas.....	1
Introducción.....	3
Capítulo 1. Características de la Pesquería del Atún en Costa Rica Enrique Ramírez G.....	4
1.1-Aspectos históricos de la pesca de atún en Costa Rica.....	4
1.2-Desarrollo de la industria atunera nacional.....	7
1.3-Características de la captura reciente de atún en la Zona Económica Exclusiva del Pacífico costarricense.....	10
1.4-Capturas de atún con palangre en Costa Rica.....	15
1.5-Condiciones socioeconómicas del sector pesquero nacional.....	16
1.6-Interacción y conflictos de uso entre flotas cerqueras internacionales y palangreras nacionales.....	18
Capítulo 2. Desarrollo de la Normativa sobre el Recurso Atún Jose Antonio Chaves Villalobos.....	20
2.1. La llamada “Ley Ferreto”.....	20
2.2. Modalidades de medida para la captura de atún en la ZEE.....	21
2.2.1. Toneladas y capacidad.....	21
2.2.2. La extraña forma de medición en Costa Rica.....	22
2.3. Una normativa de privilegios.....	26
2.4. Concesiones adicionales.....	27
2.5. Conflicto entre competencias del Estado.....	29
2.6. Conflicto de intereses en la administración del recurso atunero.....	29
2.7. Evadiendo responsabilidades.....	29

2.8. La cuota de acarreo.....29

2.9. Nuevo contexto normativo en Costa Rica.....32

2.9.1. Decreto de zonificación para la pesca de atún con red de cerco.....32

2.9.2. Reglamento para la utilización de la cuota de acarreo.....33

2.9.3. Sentencia de la Sala Constitucional.....35

Capítulo 3.
Aspectos Económicos de la Pesca de Atún en Costa Rica
Olma Segura.....38

3.1. La pesquería de atún: Su situación económica.....38

3.1.1. Fuentes de ingreso para el Estado.....38

3.1.2. Distribución de los ingresos de las ventas de licencias de pesca de atún.....41

3.1.3. Ingresos por pesca de atún en aguas internacionales.....42

3.2. Escenarios alternativos de ingresos para el Estado por la pesca de atún.....43

3.2.1. **Escenario 1:** Cambio en la unidad de capacidad a cobrar.....44

3.2.2. **Escenario 2:** Aumento por cobro igual al de las licencias para pesca que cobran los países del Pacífico Occidental.....44

3.2.3. **Escenario 3:** Equiparar el cobro de las licencias para pesca en la ZEE con el de aguas internacionales.....45

3.2.4. **Escenario 4:** Aumento por cobro igual al de las licencias para pesca que cobran los países vecinos.....46

3.2.5. **Escenario 5:** venta de los derechos de pesca de atún y de la cuota de acarreo por medio de subastas o adjudicaciones.....46

3.3. La necesidad de cambio.....47

Capítulo 4.
Orientando el Cambio en la Política Atunera
Jorge A. Jiménez.....50

4.1. Una política desfasada.....50

4.2. El impacto a la flota nacional.....51

4.3 Alternativas al modelo actual.....51

4.4 Requerimientos para el cambio.....52

4.5 Tomando el control de una vital pesquería.....55

Literatura Citada.....56

**ACRÓNIMOS Y
ABREVIATURAS**

a. C.	Antes de Cristo	kg	Kilogramo(s)
art	Artículo	km²	Kilómetros cuadrados
BCCR	Banco Central de Costa Rica	MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
BETc	Atún patudo	m	Metros
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	m³	Metros cúbicos
BKJc	Atún barrilete negro	mn	Milla náutica
CA\$	Peso centroamericano	MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
CAT	Certificados de Abono Tributario	nº	Número
CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical	NRT	Net Register Tonnage (ver TNR)
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo	OPO	Océano Pacífico Oriental
¢	Colones (Moneda de Costa Rica)	OSPESCA	Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano
CR	Costa Rica	PIB	Producto Interno Bruto
CPUE	Captura por Unidad de Esfuerzo	PTO	Pacífico Tropical Oriental
EE. UU.	Estados Unidos de América	R.L.	Responsabilidad Limitada
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en Inglés)	SICA	Sistema de Integración Centroamericano
FCC	Capacidad de Acarreo de Pescado	SKJc	Atún barrilete
FHV	Capacidad de almacenamiento de pescado	SNG	Servicio Nacional de Guardacostas
FECOP	Federación Costarricense de Pesca	t	Tonelada métrica
FRZc	Atún melva	TNR	Tonelada Neta de Registro
GRT	Gross Tonnage o Tonelada Gruesa	UCR	Universidad de Costa Rica
h	Hora	UNA	Universidad Nacional de Costa Rica
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Agricultura	US\$	Dólar estadounidense
IPC	Índice de Precios al Consumidor	Vc	Volumen de carga
IPHc	Índice de Pobreza Humana Cantonal	VSD	Esquema de Días de Pesca
		YFTc	Atún aleta amarilla
		ZEE	Zona Económica Exclusiva



Atún aleta amarilla. Shmulik Blum

PRESENTACIÓN

Costa Rica cuenta con una amplia Zona Económica Exclusiva (ZEE), diez veces más grande que su porción terrestre, lo cual representa un privilegio, pero también un compromiso para el país. En esta extensa zona se concentran importantes poblaciones de atún, uno de los principales recursos pesqueros del Pacífico costarricense, que desde inicios del siglo pasado llamó la atención de las potencias pesqueras del mundo.

Por casi un siglo, flotas pesqueras de otros países han capturado este recurso en lo que hoy en día es la ZEE costarricense. De los grandes beneficios económicos derivados de esta actividad, el estado costarricense desacertadamente se ha conformado con recibir una mínima porción ligada a la simple emisión de licencias de pesca. Nuevas técnicas y una intensa extracción del atún se fueron estableciendo a través de los años, lo que terminó excluyendo a la flota nacional, que con tecnologías más rudimentarias accede hoy día, a sólo una pequeña fracción de la captura de atún en nuestras aguas.

En la búsqueda de alternativas económicas para una deprimida población costera, el desarrollo de una flota nacional pesquera debería ser una prioridad para el país. A través de técnicas sostenibles y de bajo impacto se puede beneficiar al sector pesquero nacional, que lamentablemente ha visto decrecer las poblaciones de peces en la costa y ha tenido que enfrentar la desigual competencia de flotas que operan en las aguas profundas. Actualmente la captura de atún por medio de redes de cerco, una técnica costosa y poco selectiva, ha reducido el recurso disponible y desplazado a la flota nacional palangrera.

Esta publicación busca ofrecer una perspectiva histórica de la actividad atunera en el país, acompañada de un análisis de sus ingresos económicos. Al mismo tiempo, se proponen alternativas para mejorar los beneficios que esta actividad genera al país y fortalecer una flota atunera nacional basada en el palangre como método de pesca responsable.

En momentos en que el sector pesquero atraviesa una profunda crisis de recursos, debemos esforzarnos en manejar de forma científica y sostenible el recurso pesquero del país. Siendo un bien público, el recurso atunero debe generar el mayor beneficio posible para el mayor número de costarricenses, de una manera sustentable y equitativa.

Varios de los elementos fundamentales de una nueva política atunera son discutidos aquí: el ordenamiento del espacio marino para que se resguarde el acceso al recurso a la flota nacional, emprender cambios sustanciales en los mecanismos de cobro de las licencias de pesca, la implementación de un adecuado monitoreo de capturas y desembarcos en aguas costarricenses y la implementación de mecanismos alternativos para la comercialización del producto.

Confiamos que el país, más temprano que tarde, emprenderá cambios sustanciales dentro de su política atunera, a fin de garantizar la sostenibilidad de tan estratégico recurso y así el sector pesquero nacional alcance los beneficios económicos que tanto necesita. El momento de enfrentar este olvidado reto ha llegado y la presente publicación de la **Fundación MarViva** busca ofrecer una ruta a seguir en esa dirección.

CAPÍTULO 1

CARACTERÍSTICAS DE LA PESQUERÍA DEL ATÚN EN COSTA RICA

Enrique Ramírez Guier

1.1-Aspectos históricos de la pesca de atún en Costa Rica

La pesca del atún en Costa Rica se remonta a más de 500 años a. C., cuando los indígenas precolombinos capturaban el atún barrilete negro (*Euthynnus lineatus*), desde los asentamientos precolombinos de El Conchal, Manzanillo, Nacascolo y Vidor. En los concheros de Nacascolo, el barrilete negro llegó a representar un 32 % de los individuos identificados, siendo claramente uno de los recursos pesqueros más importantes en Bahía Culebra. Su utilización por los indígenas se prolongó hasta el siglo XVII cuando el despoblamiento indígena de la zona costera acabó con esta práctica (Sol, 2013; Vargas, 2014).

Sólo fue hasta inicios del siglo XX que la actividad comercial del atún se reinició. La tecnología del enlatado, introducida en 1903 en los Estados Unidos (EE. UU.), propició el desarrollo de una industria atunera en California que buscaba suplir el mercado de la costa este estadounidense. Esta industria (a través de la influencia de pescadores japoneses) dependía de barcos utilizando cañas de bambú y carnada viva. El crecimiento de esta flota, así como las limitaciones en la captura de sardinas en el Pacífico de EE. UU. desde 1902, demandó nuevas áreas de pesca. Para finales de los años veinte e inicios de los años treinta, la flota californiana capturaba intensamente atún y sardina (para carnada) en México y Centroamérica. La flota pesquera mexicana ejerció presión para que se limitara a la flota californiana en aguas mejicanas, pero en Costa Rica la actividad de esta flota continuó. A diferencia de otros países latinoamericanos, Costa Rica se inclinó por un esquema de fuerte cooperación con la industria atunera californiana.

El 31 de mayo de 1949 los gobiernos de los EE. UU. y Costa Rica firmaron la Convención para el Establecimiento de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). Aquellos países que tomaran parte en las operaciones de pesca de atún en el Pacífico Tropical Oriental (PTO), deberían de estar adscritos a esta convención. Al amparo de este acuerdo se encargaron estudios sobre el estado del recurso.

La Convención de 1949 fue sustituida por la Convención de Antigua el 27 de agosto de 2010 con una participación importante de países tan distantes como Corea del Sur, Vanuatu y Francia. Costa Rica, miembro fundador de la CIAT, renunció a la Comisión el 27 de abril de 1978, recién estrenada la Administración de Rodrigo Carazo Odio (1978-1982), pero solicitó su re-integración durante la Administración de Óscar Arias Sánchez (1986-1990 y 2006-2010) en 1987.

Además de contener robustas poblaciones de atún, las aguas costarricenses albergaban importantes poblaciones de la anchoa agallona (*Cetengraulis mysticetus*), la especie más importante utilizada como carnada por la flota que pescaba atún con caña (flota cañera). Particularmente importantes eran las aguas del Golfo de Nicoya que proporcionaban la carnada necesaria para la pesca del atún. Barcos atuneros con caña pescaban en

nuestras aguas y recogían anchoas en el Golfo de Nicoya, durante los años treinta y cuarenta (Fig. 1.1).

Sin embargo, en 1947 la población de anchoa agallona en el Golfo de Nicoya declinó abruptamente, coincidiendo con una extensa aparición de "marea roja" (CIAT, 1954). La preocupación por la desaparición de este fundamental insumo para la industria atunera motivó que en 1952, la CIAT estableciera un laboratorio en el Golfo de Nicoya para estudiar las poblaciones de anchoa. El Golfo de Nicoya también mantenía varias especies de sardinas: la sardina gallera pecosa (*Opisthonema libertate*) y la sardina rayada (*Lile stolifera*) que eran capturadas en cantidades moderadas como especies secundarias de carnada (Vargas, 2014).

La flota de cañeros aumentó rápidamente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial,



Figura 1.1. Pesca de atún con doble caña (Godsil, 1938).

dominando la pesca de atún desde Baja California hasta el norte de Chile. Esta pesca se encontraba confinada a unos 200 a 300 millas náuticas (mn) del litoral y, en las aguas costarricenses, se había constituido en la principal industria pesquera.

"De 1944 a 1964 en lo que ahora es nuestra zona económica exclusiva se pescaba atún con caña selectivamente. Algunos pescadores de aquella época nos reportan que 9 personas con caña podían pescar 112 toneladas métricas (112.000 kilogramos) en 10 horas de faena en un barco de 125 pies de eslora con 300-350 toneladas métricas (t) de capacidad de bodega. La pesca se hacía desde distancias tan cercanas como las 25-30 mn de la costa o unas 15 mn de Cabo Blanco y de Cabuya y Papagayo, donde entraba el atún aleta amarilla a 500-100 metros (m) de la costa. Las manadas de delfines se podían divisar por hectáreas de agua, donde fácilmente se aglomeraban 20.000 delfines en un solo grupo. En aquella época se nos refiere que uno de esos barcos no dejaba de pescar sobre una mancha de unas 20.000 t"¹.



Figura 1.2. Mario Puretic, inventor de la pasteca hidráulica (Marco Global, 2008).

Sin embargo, la captura con caña y carnada estaba destinada a desaparecer. Entre 1959 y 1961 las innovaciones tecnológicas revolucionaron la pesca de atún: las mejoras en refrigeración, la producción de redes con hilo de nylon (más livianas y duraderas), el uso de poleas hidráulicas y de la pasteca hidráulica permitió subir rápidamente las redes cerqueras. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en Inglés) *"ningún invento individual ha contribuido más al éxito del buque cerquero como la pasteca hidráulica"*. La pasteca hidráulica, patentada en 1953 por el croata Mario Puretic, permitió reducir la subida de redes de 5 horas a 20 minutos (Fig. 1.2.).

El material liviano y duradero en las nuevas redes y una mayor fuerza para izarlas permitió que aumentar el tamaño de las redes considerablemente. Las nuevas redes eran capaces de capturar 200 t de atún por lance en dos horas de faena. El volumen de extracción por unidad de tiempo aumentó considerablemente y consecuentemente la capacidad de bodega de las embarcaciones aumentó 3-5 veces alcanzando un promedio de 1.000 t de capacidad (Fig.1.3). El esfuerzo pesquero y el impacto sobre las especies no objetivo también se multiplicó con el cambio de la caña a la red de cerco.



Figura 1.3. Los modernos atuneros de cerco, son potentes embarcaciones con alta tecnología y capaces de operar redes de hasta 200 m de alto (profundidad) y 1.500 m de circunferencia (Foto: Melisa Ramírez E.)

Para finales de la década de 1960, la flota cerquera (usando redes y pasteca) había extendido sus operaciones a toda el área previamente usada por los barcos cañeros (Vargas, 2014). Esta transición vino acompañada de un aumento en el número de embarcaciones de la flota estadounidense y la incursión de la pesca de palangre japonesa en el PTO (CIAT, 1959). Las capturas de atún aleta amarilla aumentaron dramáticamente, aún por encima del máximo establecido por la CIAT (81.000 t; Vargas, 2015).

1.2-Desarrollo de la industria atunera nacional

Entre 1935 y 1950, Costa Rica dio los primeros pasos para establecer una industria atunera en Puntarenas, ofertando exoneraciones fiscales para promover su crecimiento. En 1935 se firmó un contrato con el californiano Frank Hurd Reed de la *Pacific Refrigeration Company* quién, con una inversión inicial de US\$ 150.000, instaló una planta frigorífica en Puntarenas. Esta planta se dedicó a recibir atún y luego exportarlo crudo y refrigerado hacia California y también suplió la pequeña industria de enlatado que se desarrolló paralelamente. La capacidad de la planta de almacenar atún congelado, acaparó rápidamente el mercado del

¹ Ortiz, H. (2013). Pescador de atún comercial con caña. Comunicación personal. FECOP. San José, Costa Rica. 2013.

atún. La compañía, conjuntamente con el Estado, invirtió en mejoras del muelle de Puntarenas para que barcos atuneros extranjeros pudieran descargar el atún. Los pescadores nacionales, con sus pequeñas embarcaciones y vapores sin capacidad de refrigeración, se vieron forzados a venderle pescado a la *Pacific Refrigeration Company* (Vargas, 2015).

Los hermanos Stewart y Robert Heigold Stuart, que habían llegado en 1939 a Puntarenas como pioneros en la pesca de atún con caña, fundaron la Compañía Enlatadora Nacional bajo la marca *Tesoro del Mar* en 1951, la cual se constituyó en la primera fábrica enlatadora de atún en Latinoamérica. Ésta fábrica exportó producto pesquero enlatado proveniente de su propia flota con tres embarcaciones sardineras, una cerquera y una cañera (*el Miramar*). Los atunes que se consumían en el Valle Central se enviaban, hasta entonces, en tren desde Puntarenas, envueltos en papel periódico, por lo que el producto enlatado vino a revolucionar el mercado nacional de atún, obviando la necesidad de refrigeración. En 1966 se inició el enlatado de sardinas (Prosalud, 2016).

Para la década de 1970 convergieron tres elementos importantes para la industria atunera en Costa Rica: en primer lugar, el país consolidó su soberanía sobre las 200 mn incluyendo a la Isla del Coco, con lo cual la Zona Económica Exclusiva (ZEE) se convirtió en un área 10 veces mayor a la superficie terrestre del país². En segundo lugar, aumentó progresivamente la capacidad de los buques internacionales de red de cerco alcanzando una capacidad promedio de 1.000 t por barco. En tercer lugar, se establecieron políticas de apoyo a la industria nacional para sustituir importaciones e industrializar la economía. La industria enlatadora nacional aumentó considerablemente su capacidad con la entrada en escena de la compañía Sardimar en 1973 (Prosalud, 2016). El objetivo central de esta empresa fue procesar y vender sardinas en el mercado costarricense, pero luego incursionó en el mercado del atún (1975), teniendo que asociarse con la estadounidense *Zapata Corporation* para cubrir sus requerimientos de inversión. En 1983, *Zapata Corporation* vendió sus acciones a un grupo de inversionistas costarricenses que continuó la venta de sardina y atún enlatado bajo las marcas *Pacífico Azul*, *Splash*, *Verdemar*, *Siete Mares*, *Gaviota*, *Carabela* y *Del Norte*, para luego fusionarse con la empresa *Prosalud* a partir del 2012 (Prosalud, 2016).

La llegada a Puntarenas de la *Pacific Refrigeration Company* bajo condiciones especiales otorgadas por Gobierno, consolidó la dependencia de la exportación de productos pesqueros hacia el mercado norteamericano. Conjuntamente con la *United Fruit Company* estas compañías movilizaron embarcaciones de gran calado para el transporte marítimo, de las cuales dependió no solo la actividad pesquera, sino muchos otros exportadores costarricenses (Vargas, 2015).

² En 1948, la Junta Fundadora de la Segunda República incluyó el concepto de Derecho del Mar en el artículo 6 de la Constitución Política y, en 1975, la Asamblea Legislativa renovó y ratificó este artículo para que fuera más preciso con respecto a la soberanía marítima, estimada en 200 mn para los estados ribereños. No obstante, Costa Rica, no ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar hasta inicios de los años noventa mediante la Ley n.º 7291 publicada en La Gaceta n.º 134 del 15 de julio de 1992.

El esquema del “estado empresario” desarrollado al inicio de los años setenta buscó un cambio del modelo existente. Generando iniciativas como la CODESA en 1972³, el Estado costarricense buscó: i) aprovechar el recurso con medios propios, ii) regular la actividad de las embarcaciones internacionales de red de cerco y iii) incentivar la industria nacional atunera.

El Estado trató de desarrollar el sector industrial atunero costarricense mediante el fortalecimiento de la cooperativa llamada COOPEATÚN R.L., iniciada en el tercer mandato de Figueres Ferrer (1970-1974). COOPEATUN R.L. nació ante la necesidad de contar con una flota atunera nacional y satisfacer las demandas de empleo de los pescadores de Puntarenas. De esta manera, la Asamblea Legislativa autorizó al Poder Ejecutivo otorgar avales hasta por la suma de 15 millones de dólares con el objetivo de garantizar los préstamos que la cooperativa adquiriera durante la compra de barcos atuneros (Vargas, 2015).

Esta iniciativa no resultó exitosa. En 1982 un informe del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) concluyó que Costa Rica adquirió, durante la Administración de Carazo Odio, embarcaciones con un tonelaje demasiado alto:

“El señor Villalobos hace referencia a las experiencias que ha tenido el país en materia atunera en tiempos pasados, como cuando se formó COOPEATÚN con una flota de clípers de gran tamaño, lo que condujo a una subutilización de estas estructuras de un alto costo para el país, su opinión al respecto es que Costa Rica debe optar por embarcaciones más pequeñas que puedan desplazarse de 150 a 200 mn a profundidades de 2.000 a 3.000 m” (Vargas, 2015).

La regulación de la actividad pesquera internacional tampoco logró concretarse. Las administraciones Figueres Ferrer (1970-1974), Oduber Quirós (1974-1978) y Carazo Odio (1978-1982) le concedieron gran importancia al tema de la soberanía y la delimitación de las áreas marinas y derechos de explotación atunera. Esto motivó la firma de dos préstamos internacionales en 1975, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y apoyados por la FAO, para mejorar el control de las descargas y las estadísticas pesqueras. Sin embargo, el objetivo principal (la regulación de la actividad pesquera) falló ante la incapacidad de Costa Rica de vigilar su territorio marítimo. La propuesta de que la misma actividad pesquera financiara la vigilancia marítima, concepto que aparece en la denominada Ley Ferreto (Ley 5775 de 1975), no se logró concretar. Hasta la fecha, la vigilancia del territorio marítimo es un tema pendiente.

³ La Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) se creó como una empresa de capital mixto con personería jurídica y patrimonio propios, constituyéndose como una sociedad anónima. Su domicilio se ubicó en la ciudad de San José y estuvo facultada para establecer agencias y sucursales dentro y fuera del territorio nacional. Funcionó como organismo estatal de fomento para favorecer el desarrollo económico del país, fortaleciendo la empresa privada y fomentando la creación de empresas productivas (Archivo Nacional código de referencia: CR-AN-AH-CODESA-000001-000528).

El tercer tema, incentivar la actividad pesquera, se intentó concretar con la elaboración de cinco planes de desarrollo nacional pesquero entre 1963 y 1984. Estos planes, sin embargo, no lograron mejorar la realidad pesquera nacional para el atún ni para la pesca en general, a pesar de haber contado con un préstamo de US\$ 19,4 millones (La Gaceta, 1975). La ausencia de un diagnóstico detallado que caracterizara grupos e intereses del sector pesquero no permitió la integración y fomento de la pesca industrial (Araya, 1995).

Ante el fracaso de estas iniciativas, la industria procesadora y enlatadora se fue consolidando bajo un esquema en el que se abastece por medio de una flota cerquera internacional que le vende atún pescado dentro o fuera de la ZEE costarricense y que opera mediante el esquema de licencias (Mug, 2013). Este esquema se ha mantenido básicamente desde 1949 hasta la actualidad.

1.3- Características de la captura reciente de atún en la ZEE del Pacífico Costarricense

La flota internacional cerquera ha dominado ampliamente la captura de atún en aguas costarricenses desde la década de los años sesenta. Para el período 1970-1974, esta flota capturaba un promedio anual cercano a las 6.600 t; pero para la década de los ochenta la captura se incrementó dramáticamente hasta pescarse entre 30.000 y 36.000 t/año de atún. El atún aleta amarillo y el atún barrilete se consolidaron como las dos principales especies de atún capturadas (Fig. 1.4; Villalobos et al., 2012).

Para el período 2002-2011 operaron en aguas costarricenses un total de 146 cerqueros internacionales, de 6 países, con capacidades

de acarreo de entre 76 y 2.833 t. El número de buques pescando anualmente disminuyó durante el período (un 52,56 %) con 78 buques/año al inicio y 37 buques/año al final del período (Cubero y Martínez, 2013). A pesar de esta disminución en barcos, el número promedio de lances se mantuvo (1.662/año) durante todo el período. La disminución en capturas, fue de hecho, producto de una reducción (24,75 %) de atún extraído por lance (Fig. 1.5; Cubero y Martínez, 2013; Mug, 2013).

El análisis de los datos provenientes de la CIAT para el periodo 2002-2011 y de la base de datos del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA) para el periodo 2008-2011 revelan patrones contradictorios, que hacen sospechar que la pesca ilegal de atún en aguas costarricenses es considerable y que las estadísticas pesqueras del país no son las más precisas. El INCOPESCA reportó menos barcos cerqueros (81) pescando en aguas costarricenses que los reportados por la CIAT (193). Para ese período hubo 114 embarcaciones (59 %) pescando aparentemente en estado de ilegalidad (Cubero y Martínez, 2013). Además, a los barcos que pescaron con licencia, se les regalaron 39 licencias, equivalente al 24 % de las licencias cobradas. Adicionalmente, de los

16.626 lances realizados entre el 2002-2011, el 84 % se hizo sobre delfines, el 11,3 % sobre objetos flotantes y el 4,47 % sobre cardúmenes libres de atún. Los lances realizados sobre objetos flotantes (11.3 %) fueron ilegales ya que esa técnica es prohibida en Costa Rica (Cubero y Martínez, 2013). Durante el período 2002-2011, la captura anual por red de cerco promedió las 26.163 t (Cubero y Martínez, 2013); lo que representa un 4,03 % de las capturas en el PET (Cubero y Martínez, 2013; CIAT, 2016). Durante los últimos años se ha observado una tendencia decreciente en las capturas (con la excepción del año 2013 cuando se capturaron más de 40,000 t (Fig. 1.6).

Para el periodo 2006-2015 las capturas involucraron a cinco especies de atún. La mayormente explotada fue el atún aleta amarilla (192.605 t), que representó un 75,14 % del total. El atún barrilete alcanzó el 23,54 % de la captura, mientras que el 1,32 % restante se dividió entre el patudo y el barrilete negro (Fig. 1.7). La captura de atún aleta amarilla consistió especialmente de grupos de edad media (3.8 a 5 años de edad), seguido por atunes de más de 5 años de edad (Mug, 2013).

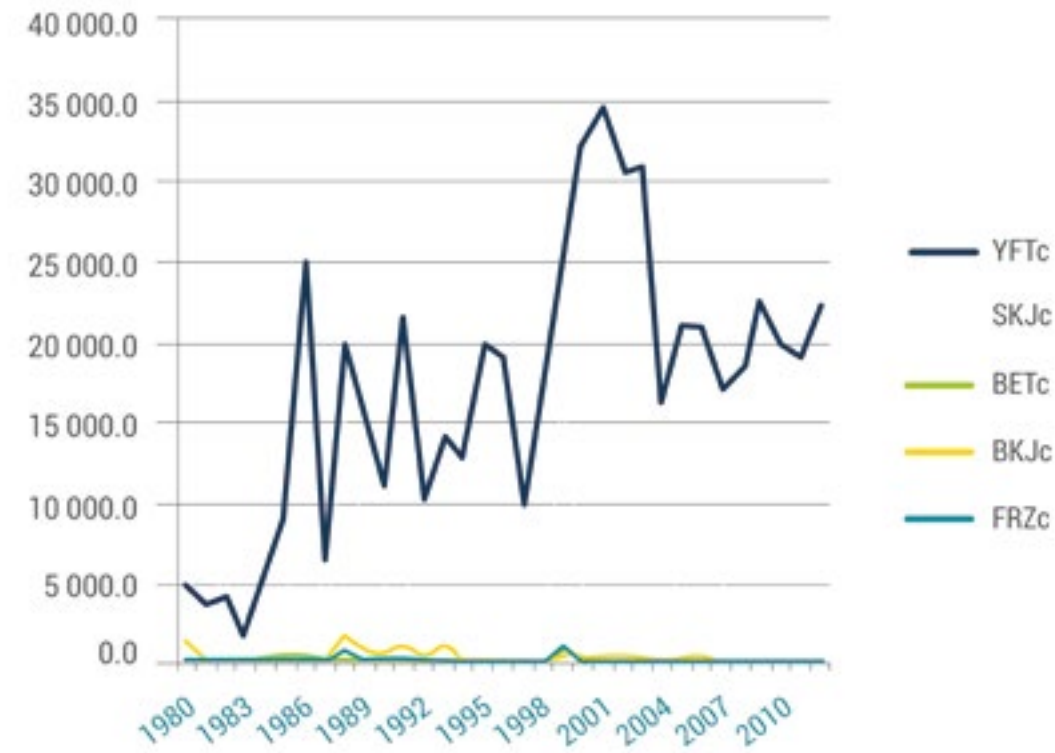


Figura 1.4. Capturas (en t) por parte de la flota cerquera internacional en aguas del Pacífico costarricense según la especie capturada: atún aleta amarilla (YFTc), atún barrilete (SKJc), atún patudo (BETc), atún barrilete negro (BKJc), atún melva (FRZc) (Mug, 2013).

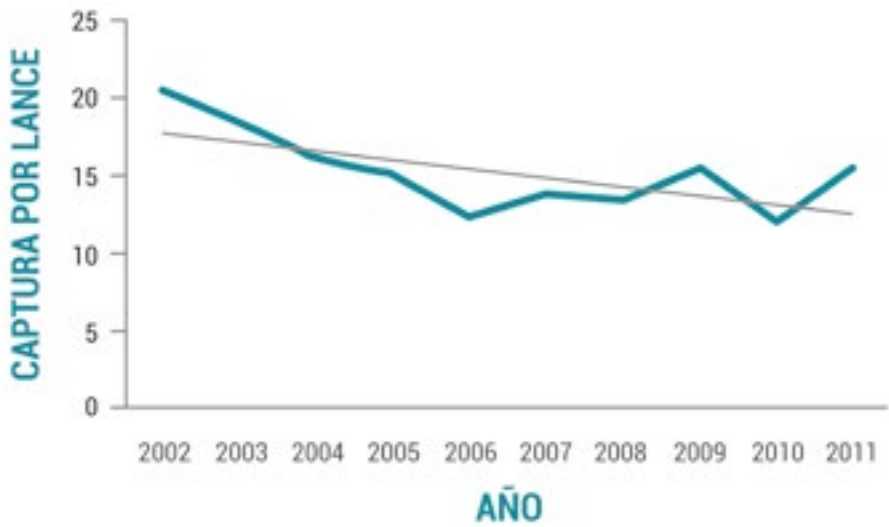


Figura 1.5. Captura total por lance retenida en toneladas métricas para el periodo 2002-2011 (Cubero y Martínez, 2013).

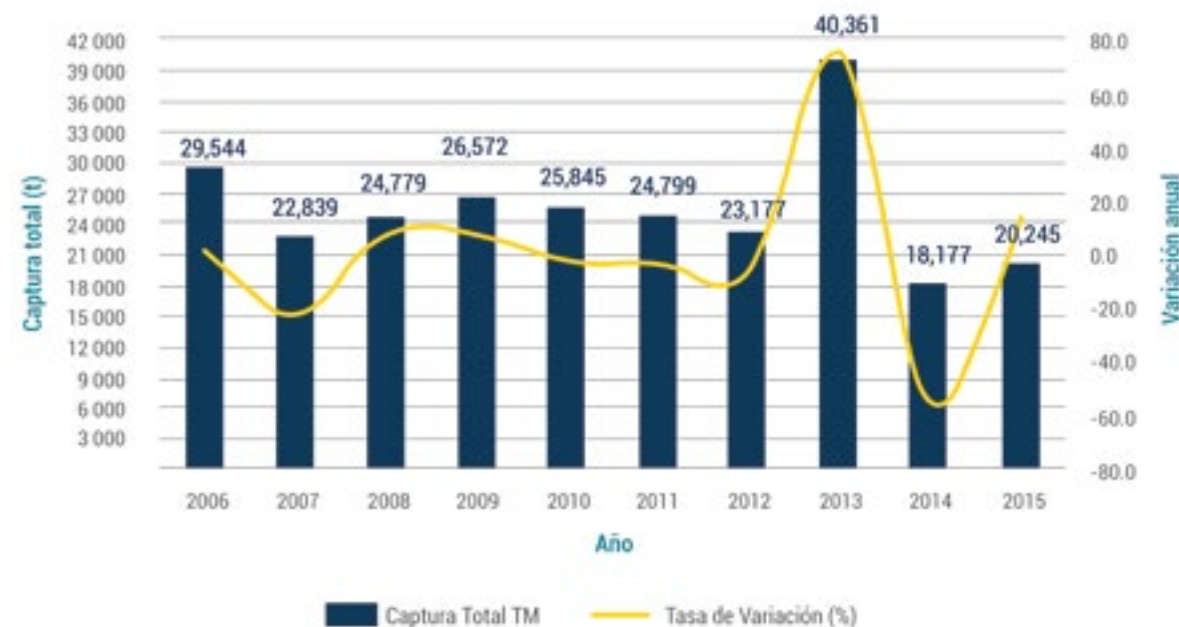


Figura 1.6. Captura total de atún por embarcaciones de red de cerco en aguas de Costa Rica para el periodo 2006-2015.
Fuente: elaboración propia con datos de la CIAT (2016).

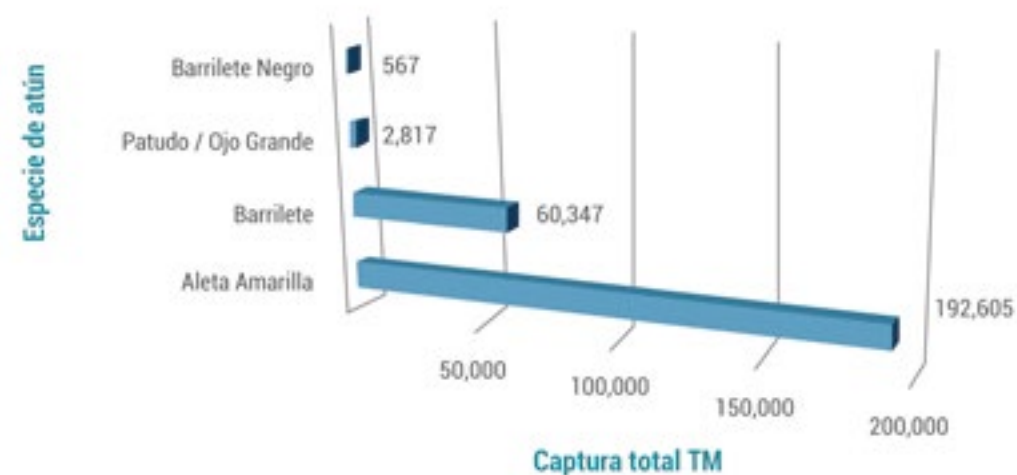


Figura 1.7. Captura total de atún por embarcaciones de red de cerco en la ZEE de Costa Rica, según tipo de atún para el periodo 2006-2015. Fuente: elaboración propia con datos de la CIAT, 2016

Debido a que Costa Rica no cuenta con una flota pesquera de cerco propia, es importante analizar también cuánto del atún pescado en las aguas jurisdiccionales del Pacífico de Costa Rica se desembarca en el país y cuánto va a otros destinos.

Para el período 2012-2015 las descargas en Costa Rica de atún capturado en aguas costarricenses fluctuaron entre 10.855.2 t y 3.346.3 t, con un promedio anual de 7,065 t. Del promedio de 25.290 t de atún capturado en aguas costarricenses en ese período, sólo el 27.9 % se descargó en Costa Rica (Chinchilla, 2015). El resto del atún es descargado en otros puertos, especialmente en Ecuador.

Esta cantidad descargada en Costa Rica (7,065 t/año) es complementada con un promedio de 5,605 t/año adicionales, de atún capturado fuera de nuestras aguas jurisdiccionales, que llega al país para abastecer el proceso de enlatado de atún de cerco nacional (Cuadro 1.1; Chinchilla, 2015).

Las fluctuaciones observadas de año a año en los desembarcos de atún en puertos costarricenses están determinadas principalmente por la demanda que ejerce la industria enlatadora nacional y por la cantidad de esta demanda que llega a cubrirse con atún capturado fuera de Costa Rica, a partir de negociaciones en el mercado internacional.

Durante el período analizado, la demanda de atún capturado fuera de Costa Rica se incrementó para el 2014 y el 2015. Para este último año, el 74.4 % del atún procesado en la enlatadora no fue pescado en aguas nacionales (Chinchilla, 2015).

Cuadro 1.1.
Comparación entre las descargas (t) de atún capturado en aguas costarricenses (nacional) y las descargas (t) de atún capturado fuera de aguas costarricenses (Chinchilla, 2015).

Año	Nacional	Internacional	Total
2012	10,855.2	566.3	11,421.5
2013	7,842.8	3,831.3	11,674.1
2014	6,215.5	8,260.6	14,476.1
2015	3,346.3	9,762.3	13,108.6
Total	28,259.8	22,420.5	50,680.3
Promedio Anual	7,065.0	5,605.1	12,670.1
%	55.8	44.2	100.0

La pesca con cerco está lejos de ser selectiva. Un 27 % de los lances (4.516) reportó pesca incidental con una captura total de 1.373 t y 53 especies diferentes al atún, incluyendo seis especies de delfines, seis especies de tiburón, cinco especies de mantas y rayas y dos especies de dorado (Figs. 1.8 y 1.9). Los picudos fueron el grupo involucrado en mayor número de lances (Cubero y Martínez, 2013)

A parte de generar impactos sobre otras poblaciones de peces, la operación de la flota cerquera internacional en aguas costarricenses afecta la captura de la flota palangrera nacional. Mientras la flota internacional capturó un promedio anual de 26.163 t de atún entre 2002 y 2009, la industria palangrera nacional capturó, durante ese mismo período, un promedio anual de 1.484 t, haciéndose evidente la imposibilidad del sector pesquero nacional de competir con la flota internacional (Cubero y Martínez, 2013).

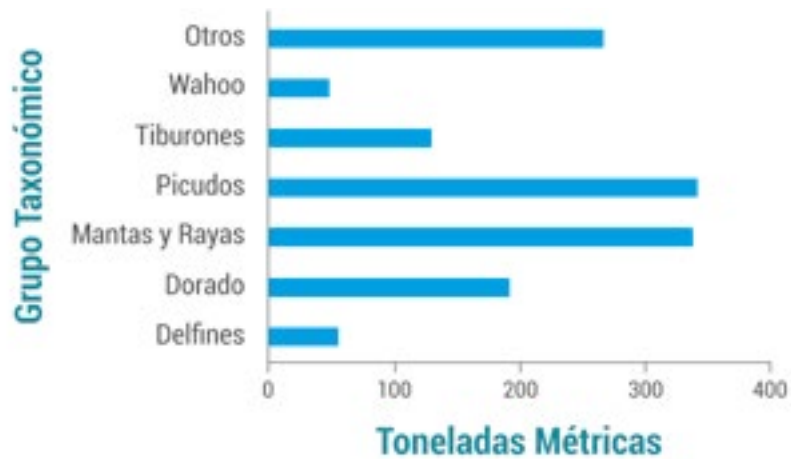


Figura 1.8. Toneladas métricas de captura incidental de especies no objetivo de la pesquería de atún en la ZEE del Pacífico costarricense (2001-2011) (Cubero y Martínez, 2013).



Figura 1.9. La pesca de atún con cerco afecta a especies como delfines y picudos, que son atrapadas en las redes junto con el atún. Fotos: ©Sierra Goodman.

La flota palangrera costarricense, compuesta por unas 400 embarcaciones, requiere de un año para pescar lo que un solo barco internacional de red de cerco puede pescar y almacenar en sus bodegas (1.352 t en promedio), en un período de dos meses. La flota internacional reporta entonces capturas 17 veces mayores que la flota nacional para un mismo período, afectando la disponibilidad del recurso del que depende la flota nacional (Cubero y Martínez, 2013).

1.4- Capturas de atún con palangre en Costa Rica

La pesca con palangre se práctica en el país desde los años setenta, momento en que se empezaron a utilizar palangres de fondo para la captura de pargos (Lutjanidae), cabrillas (Serranidae), congrio (Ophiididae), y algunas especies de tiburón (Kobayashi, 2013). La pesca de peces denominados grandes pelágicos inició en 1986 (Cubero y Martínez, 2013).

El auge de la pesca de grandes pelágicos fue influenciado por una disminución importante en las capturas del palangre de fondo después de 1987. Por la misma época, funcionarios de la misión técnica de China (Taiwán) que colaboraban en cursos de capacitación de técnicas pesqueras, encontraron en los grandes pelágicos un recurso con gran potencial pesquero e introdujeron la tecnología de palangre de origen asiático (Fig. 1.10). Estos técnicos capacitaron pescadores en los nuevos sistemas de pesca y a través de los años la flota palangrera de Costa Rica se especializó en dos pesquerías: 1) tiburón, picudos y dorado; y 2) atunes (Kobayashi, 2013).

La mayor parte de la pesca de atún con palangre realizada por pescadores nacionales se efectúa durante el día; también se puede capturar recurso durante la noche, pero depende de la fase lunar. La fase lunar preferida por los pescadores para esta pesca es la luna llena (Segura et al., 2013).

Los lances nocturnos deben ser cortos para evitar que los tiburones muerdan los atunes enganchados. Estos lances de palangre para atún son, por lo general, de menos de 2.000 anzuelos y dejan el palangre en el agua de menos de una hora hasta unas 10 h. Los pescadores prefieren los lances cortos, para proteger la calidad de las piezas de atún. Cuando se pesca sobre objetos flotantes o brisas se usan palangres cortos con pocos anzuelos, muchas veces menos de 100, denominados lance especial. Estos lances se pueden repetir en el mismo sitio varias veces durante el día.

La captura por unidad de esfuerzo (CPUE) del atún se ha estimado entre 1,6 y 2,16 atunes por cada 1.000 anzuelos, lo que representa entre un 9-11 % de la CPUE de todos los peces capturados (Andraka et al., 2013; Mug, 2013). Si se analiza los desembarcos entre 1992 y 2009, los atunes representan el 13 % del volumen total desembarcado por la flota palangrera, con un desembarcó anual de entre 1.134 y 1.816 t de atún (Fig. 1.11.; Kobayashi, 2013; Cubero y Martínez, 2013).

1.5-Condiciones socioeconómicas del sector pesquero nacional

La pesquería de grandes pelágicos realizada por la flota de palangre de Costa Rica (artesanal mediana y avanzada), estuvo compuesta por 588 embarcaciones hasta hace pocas décadas. Actualmente este número ha descendido a menos de 400 embarcaciones debido a la crisis económica que sufre el sector (Cuadro 1.2). El sector de pesca con palangre representa más de 1.500 empleos directos, entre capitanes, marineros y muelleros (FAO, 2004).

Cuadro 1.2. Flota comercial de palangre por puerto en el Pacífico costarricense (Kobayashi, 2013).

Localidad	Avanzada	Mediana	Total
Guanacaste	5	27	32
Puntarenas	62	175	237
Quepos	3	62	65
Golfito	4	50	54
Total	74	314	388



Figura 1.10. Típica embarcación palangrera usada en la pesca de atún en la flota costarricense. Foto: ©Waitt Foundation.

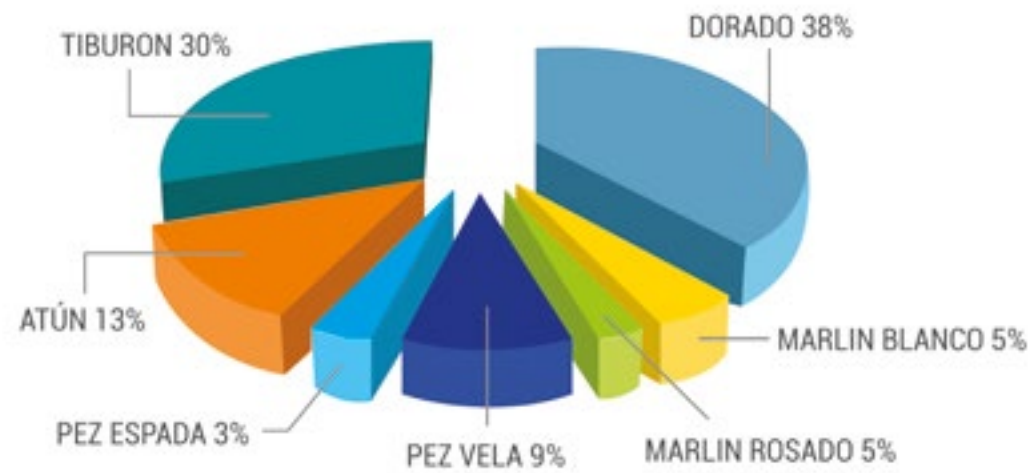


Figura 1.11. Contribución porcentual anual promedio de especies de grandes pelágicos desembarcados por la flota palangrera nacional entre 1992 y 2009 (Mug, 2013).

El deterioro de los recursos pesqueros que sufre el sector palangre ha obligado a muchos pescadores a trabajar por debajo del salario mínimo. Los pescadores del sector mantienen una fuerte dependencia con la actividad pesquera: un 79,1 % sólo se dedica a esta actividad, un 19,6 % combina la pesca con actividades de agricultura de subsistencia, un 0,4 % con trabajo doméstico y un 0,9 % con ganadería (OSPESCA-SICA, 2009), por lo que es relevante plantear un ordenamiento de la actividad y considerar la apertura de oportunidades al sector que permitan la sostenibilidad de esta actividad económica (Marín, 2013).

El acceso a las fuentes de empleo y crédito que tiene la población en los cantones donde la actividad pesquera se da es limitado, según el IPHC⁴. El cantón con el índice de pobreza más elevado es Golfito, ubicado en la posición 78, seguido por Puntarenas en la posición 75 del total de 81 cantones. Estos índices elevados de pobreza son un reflejo de la falta de oportunidades económicas de los cantones que dependen de un recurso pesquero cada vez más escaso (Marín, 2013).

1.6. Interacción y conflictos de uso entre flotas cerqueras internacionales y palangreras nacionales

La ausencia de ordenamiento espacial, así como de políticas de ordenamiento pesquero y regulaciones en el uso de los recursos pesqueros, ha dado origen

a conflictos entre los sectores de palangre, artesanales de pequeña escala, arrastreros, pesca turística, pesca deportiva y cerqueros internacionales (Fig. 1.12).

En el 2013 se propuso una zonificación para la pesca de atún en el Pacífico, con base al análisis espacio temporal de capturas por lance y biomasa extraída de atún aleta amarilla en pesca cerquera, el análisis de interacción entre la pesca con cerco y la pesca con palangre y el comportamiento migratorio y utilización vertical del hábitat del atún aleta amarilla (Mug, 2013). Esta propuesta resultó en la promulgación del Decreto Ejecutivo para el Aprovechamiento de Atún y Especies Afines en la ZEE del océano Pacífico costarricense n.º 38681-MAG-MINAE de 2014. Los objetivos del decreto fueron:

1. Establecer medidas de regulación dentro de la ZEE donde operan distintas flotas.
2. Permitir el aprovechamiento del recurso atunero de forma ordenada.
3. Darle posibilidades de captura sostenida a la flota nacional.
4. Reducir los conflictos entre las diferentes flotas que operan en la ZEE del Pacífico costarricense.
5. Favorecer la actividad de la flota pesquera nacional.
6. Generar conocimiento científico mediante programas de investigación del atún.

A pesar de la relevancia de este Decreto, su implementación lleva años de espera. La carencia de recursos para implementar las directrices y las presiones políticas para no implementarlos lo han convertido en letra muerta.

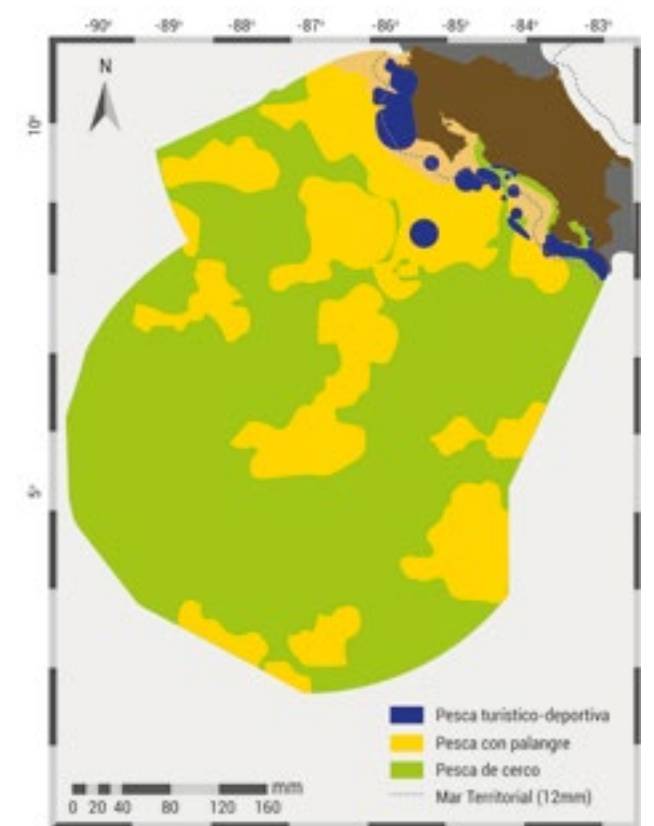


Figura 1.12 Traslape entre las zonas utilizadas por la flota de cerco, flota de palangre y turística-deportiva. La cobertura de la flota de palangre representa solo una parte del total (Cubero y Martínez, 2013).

⁴ E Índice de Pobreza Humana Cantonal.

CAPÍTULO 2

DESARROLLO DE LA NORMATIVA SOBRE EL RECURSO ATÚN

José Antonio Chaves Villalobos

2.1. La llamada “Ley Ferreto”

En 1975 se aprobó la Ley n.º 5775, impulsada por el diputado Arnoldo Ferreto (período 1974-1978), posteriormente reformada en 1978 por la Ley n.º 6267. Ambas leyes conforman un cuerpo normativo conocido como “Ley Ferreto”, que rigió todo lo referente a la pesca de atún hasta la entrada en vigencia, en el 2005, de la Ley de Pesca y Acuicultura n.º 8436, la cual derogó las anteriores normas. La llamada Ley Ferreto estableció muchas de las regulaciones que desde entonces han venido rigiendo la pesca atunera en el país y fueron incorporadas en las posteriores normas y leyes.

La ley Ferreto estableció que los *“barcos de bandera extranjera que se dediquen a la pesca del atún, dentro de las doscientas millas con referencia a nuestras costas de territorio firme y de doce millas en relación a las costas de la Isla del Coco, deberán registrarse ante autoridades costarricenses”*. En este artículo se establece la soberanía sobre las 200 mn, siete años antes de la aprobación de la CONVEMAR, muestra de la apropiación en el país del concepto de ZEE, así como su extensión (aunque limitada) a las aguas adyacentes a la Isla del Coco ⁵.

El artículo tres estableció el concepto del permiso de viaje de pesca por 60 días naturales, con un costo por tonelada neta de registro (TNR) de 30 pesos centroamericanos (CA\$)⁶ para barcos de 400 t o menos y 60 CA\$ para barcos mayores a 400 t, introduciéndose así los conceptos de tarifas basadas en tonelada neta declarada en el registro del barco.

⁵ En la Administración Carazo Odio (1978-1982) se proclamó a nivel internacional la soberanía sobre la Isla del Coco como territorio nacional y con ello se extendió la ZEE 200 millas alrededor de la misma.

⁶ El peso centroamericano (CA\$) es una moneda creada en 1961 y es utilizada por las instituciones del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Tiene un valor igual al dólar estadounidense (US\$).

En el artículo cinco se establecieron prórrogas sin costo adicional a los barcos de menos de 400 TNR que descargasen su captura para enlatadoras nacionales. Los artículos seis y siete enfatizaron el control del mar costarricense a través de frecuencias de radio y patrullajes. El artículo ocho estableció la distribución de los ingresos por concepto de permisos, impuestos, multas y licencias entre la Universidad de Costa Rica (25 %), la Universidad Nacional (25 %), el Ministerio de Seguridad (25 %) y la Dirección de Pesca (25 %).

Elementos de la Ley Ferreto persistieron en el texto de la Ley de Pesca y Acuicultura del 2005, tales como el requisito del registro (art. 50) y una metodología general para el cálculo del tonelaje de registro (art. 49). La nueva ley modificó la distribución de los ingresos (art. 51), manteniendo los mismos porcentajes para la Universidad de Costa Rica (25 %) y la Universidad Nacional (25 %), pero distribuyendo el resto entre los colegios universitarios con sede en Limón (10 %), los colegios universitarios con sede en Guanacaste (10 %), el Servicio Nacional de Guardacostas (10%) y el INCOPECA (20 %).

El nuevo texto legal mantuvo el plazo de 60 días para las licencias de pesca (art. 53), así como una licencia gratuita para aquellos barcos que descarguen 300 t o más para la industria enlatadora nacional independientemente de su tonelaje (art. 55).

2.2. Modalidades de Medida para la Captura de Atún en la ZEE

2.2.1. Toneladas y capacidad

El derecho de pesca de naves internacionales en la ZEE está estrechamente ligado al concepto de “capacidad” de los barcos atuneros de red de cerco. Si bien la capacidad del barco puede establecerse por su potencia y el tamaño de su red, lo más usual es que esta capacidad se relacione con la capacidad de almacenar la captura que tiene el barco.

No obstante, no existe unanimidad en cómo medir esa capacidad, ya que persisten diferentes unidades de medición (peso y volumen) en los barcos.

*“Los indicadores más comunes de capacidad para grandes barcos atuneros usados por los científicos son: **1) Tonelada Gruesa de Registro** (Gross Registered Tonnage, GRT), la cual es el total de todos los espacios cerrados dentro de un buque y es expresada en toneladas, cada una es equivalente a 100 pies cúbicos ⁶ . (...) **2) Tonelada Neta de Registro** (Net Register Tonnage, NRT), la cual es el total de los espacios cerrados*

⁶ Las toneladas gruesas (GRT) equivalentes a 100 pies cúbicos son una medida de volumen, transformado en peso. Ese volumen de agua es igual a 2.830 kg o 2,83 t.

dentro del buque disponible para la carga (una vez sustraído el espacio ocupado por motores, tanques de combustible, camarotes, etc.) expresada en toneladas (...) y **3) Capacidad de acarreo de Pescado** (Fish-Carrying Capacity, FCC), la cual es cuántas toneladas de pescado puede el buque acarrear cuando está totalmente cargado.

Para la mayoría de los grandes buques hay una cercana relación lineal entre cada una de las medidas (GRT, NRT y FCC). La FCC ha sido una de las medidas de capacidad más comúnmente usadas para los barcos atuneros y los barcos cañeros. Es fácilmente entendida por la industria pesquera y generalmente fácil de computar. Sin embargo, igual que la GRT y la NRT, la FCC es una medida plástica, la cual puede cambiar con el tamaño del pescado cargado o la forma en que el pescado es empacado para asegurar su calidad. Debido a que esta medida a veces es cambiante o "plástica", las agencias de manejo han tenido dificultades para establecer el exacto valor de la FCC para barcos individuales, cuando las regulaciones o las evaluaciones monetarias han estado basadas en esa medida. Para evitar este problema, los metros cúbicos de producto pesquero almacenado en espacios refrigerados, una medida menos flexible sobre cuanto pescado puede un barco acarrear, está siendo usada más frecuentemente como medida de capacidad" (Joseph et al., 2007).

Tanto la GRT como la TNR también son medidas "plásticas", pues la capacidad registrada del barco se puede variar fácilmente, modificando la distribución de paredes o compartimentos en el barco.

El ordenamiento jurídico costarricense, a partir de la Ley 5775 de 1975 (Ley Ferreto), calcula la capacidad del barco en TNR, según el sistema Moorsom. En este sistema, el volumen total de la embarcación se divide entre 100 pies cúbicos (o 2,8 m³), para generar el tonelaje bruto de la embarcación. Si a este volumen se le sustrae el volumen de espacio utilizado para albergar maquinaria o u otra función que no genera ingresos, se obtiene el tonelaje neto de la embarcación.

2.2.2. La extraña forma de medición en Costa Rica

A pesar de que desde 1969 existe un convenio internacional que usa el metro cúbico como medida de arqueo ⁷ y que Costa Rica lo suscribió en el 2009 ⁸ el uso de la TNR se ha mantenido desde la Ley Ferreto y ha permeado todas las

normas posteriores que regulan el aprovechamiento del atún por parte de la flota internacional de red de cerco ⁹.

El Estado costarricense utiliza otras normas de rango reglamentario para regular el cálculo de la capacidad de los barcos. En el Decreto n.º 19548 MAG-MOPT del 30 de enero de 1990 (ya derogado) se estableció que:

"El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) es la entidad oficial competente para determinar por sí o por su medio, el tonelaje neto de registro de los buques que deseen pescar en aguas jurisdiccionales costarricenses (art. 3). Para lo dispuesto en la ley n.º. 6267(...) solo reconocerá aquellos certificados de arqueo emitidos por la Dirección General de Transporte Marítimo de ese Ministerio o por casas clasificadoras reconocidas oficialmente por el Gobierno de Costa Rica y que se encuentren debidamente inscritas en el Registro Naval Costarricense (art. 4)".

Si bien este decreto se derogó, su contenido se trasladó al Decreto n.º 23943 MOPT-MAG del 5 de enero de 1995, *"Reglamento regulador del procedimiento para otorgar licencias de pesca a buques extranjeros que deseen ejercer la actividad de pesca en aguas jurisdiccionales costarricenses"*. La potestad de variar la metodología para estimar la capacidad de un barco está entonces en manos de la Dirección General de Transporte Marítimo. La nueva norma estableció además, una tarifa única de US\$ 54 por TNR, lo cual elimina el pago de US\$ 90 contemplado en el anterior decreto, pero no cambió ni precisó la unidad de medida usada hasta entonces, la cual continuó siendo la TNR o tonelada Moorsom.

En el año 2000 se promulga el Decreto no 28528-MOPT, el cual propuso: *"integrar en un solo instrumento los procesos y disposiciones que se vienen aplicando sobre los arqueos"* (considerando 4). En este decreto se mantuvo la competencia para el arqueo de buques o para el reconocimiento de arqueos de casas clasificadoras reconocidas bajo el MOPT y se mantuvo como unidad de medida el tonelaje neto de registro definido (art. 3) como:

"... la expresión de la capacidad utilizable de un buque, determinado con las disposiciones del reglamento, dado en toneladas Moorson" (sic).

Se estableció, además, el procedimiento para realizar el arqueo (art. 6), según la fórmula:

$$TNR = Vc/2,83$$

Donde **Vc** = volumen de carga

⁷ El Convenio Internacional sobre Arqueo de Buques, del 23 de junio de 1969, utiliza el metro cúbico como medida general para el cálculo de la capacidad de bodega de los barcos.

⁸ La Asamblea Legislativa, mediante Ley n.º. 8713 del día 13 de febrero de 2009, aprobó la adhesión al Convenio Internacional sobre Arqueo de Buques.

⁹ Paredes, José Luis, (2014). Capitán de Puerto Puntarenas, entrevista personal, marzo 2014.

El texto no indica la procedencia del valor **Vc**. Si este valor lo da el registro internacional de la CIAT o si este valor lo da el MOPT, lo cierto es que la fórmula obliga a convertir un volumen expresado en metros cúbicos (m³) a toneladas Moorsom ¹⁰ . El uso de las toneladas Moorsom se ha venido eliminando a nivel mundial y organizaciones como la CIAT recomiendan el arqueo en metros cúbicos ¹¹.

En la Resolución n.º C-00-01 de la CIAT, “Sobre la Capacidad de la Flota”, acordada el 17 de febrero de 2000, las Partes decidieron “*usar los metros cúbicos de capacidad de bodega como unidad de medida de capacidad de acarreo*”. Este criterio fue reiterado en la Resolución n.º C-00-06 de junio de 2000, “*Sobre un Registro Regional de Buques*”, que dispuso que los barcos atuneros debían registrarse indicando “capacidad de las bodegas de pescado en metros cúbicos y capacidad de acarreo en toneladas métricas” (artículo 2, inciso h). Asimismo, la Resolución n.º C-14-01 de julio de 2014, “*Sobre un Registro Regional de Buques (Enmendada)*”, adoptada en la reunión n.º 87 en Lima, Perú, actualizó la regulación del registro de los barcos autorizados para pescar en el área de la Convención y reiteró que la capacidad de las bodegas de pescado de estos barcos debe consignarse “en metros cúbicos”.

Similarmente, el Convenio Internacional de Arqueo, al cual Costa Rica se adscribió mediante Ley n.º 8713 del día 13 de febrero de 2009, dicta que la capacidad debe ser medida en metros cúbicos. Aun así, el país continúa aplicando una medida de capacidad basada en toneladas Moorsom ¹².

La tonelada Moorsom, creada en 1849, tuvo su utilidad en barcos de carga usados para transportar diferentes productos, cada uno con diferente peso. Así, lo que se utilizó como medida estándar fue el espacio (volumen) disponible. Este espacio de 100 pies cúbicos (o 2,83 m³), tendrá un peso diferente según el producto que lo llene, dada que la densidad de los productos es diferente.

La densidad del atún (el cuál se vende en unidades de peso) es conocida y existe un registro internacional de la capacidad en metros cúbicos para cada barco. Por ello es posible aplicar un factor de conversión para saber cuál es la masa real de pescado que cada barco atunero puede almacenar en sus bodegas. Ya que el costo de la licencia está basado en la capacidad del barco, este tema es de fundamental importancia para el país y no debería seguir utilizándose la medida de toneladas Moorsom como base para el otorgamiento de la licencia.

Debido a ello, el tonelaje neto de registro oficial de Costa Rica es diferente al registro oficial de la CIAT en cada embarcación. Los datos de 24 embarcaciones extranjeras registradas en el 2014 para pescar atún en aguas de Costa Rica muestran esa diferencia (Cuadro 2.1). La capacidad de almacenamiento promedio de esos barcos según la CIAT es de 1.352,9 t. Sin embargo, según el registro costarricense ese promedio es de apenas 387,2 t (Cuadro 2.1).

En casi todos los casos, el registro costarricense corresponde a una tercera parte de los registros de

Cuadro 2.1. Comparación de la capacidad registrada de buques según la CIAT versus la estimada por Costa Rica ¹³

Buque	Número CIAT	Capacidad de almacenamiento	Capacidad de acarreo	Tonelada Gruesa	TNR Costa Rica
1. Aleta Azul	3694	1089	1089	1113	389,84
2. Bernardino	3595	1244	998	1086	325,91
3. Caribe Tuna	3658	1820	1300	1468	320
4. Carmela	3283	1265	1089	945	389,39
5. Cayude	3649	1145	1095	1049	393,29
6. Curimagua	3418	1361	1011	869	430
7. Don Francisco	3232	1265	1089	945	395
8. Falcon	3394	1632	918	1640	397,1
9. La Peña	3775	1475	1385	1730	382,06
10. La Rosa Mística	3244	1154	850	874	273,9
11. Los Roques	3691	1260	1089	1055	316,5
12. Lucile	3505	1582	1089	906	333,93
13. María Eulogia	3529	1217	1089	1072	345,77
14. María Fernanda	4045	1416	1089	1127	449,88
15. María Luisa	3994	1260	1089	1174	495
16. María Verónica	4021	1416	1089	1127	595
17. Taurus I	3508	1648	898	1835	317
18. Taurus Tuna	3538	1644	1047	1800	421,56
19. Baraka	3685	1039	1039	1091	397,74
20. Templario I	4033	1363	1148	1245	373,5
21. Capitán Jorge	3970	1198	1073	1342	420,11
22. Amazonas	3409	1084	998	831	313,89
23. Canaima	3751	1386	925	1129	407,2
24. Ventauri	3415	1506	1285	1363	409,5
Promedio		1352,9	1073,8	1200,7	387,2

¹⁰ Este sistema se desarrolló en Inglaterra para calcular la capacidad de acarreo de los barcos mercantes, de manera que pudieran cobrarse adecuadamente cánones a los barcos cuando llegaban a puerto. En 1849, Gran Bretaña formó una comisión a cargo del Almirante George Moorsom para resolver el problema de la no estandarización de las medidas para el cálculo del volumen. Desde entonces el Sistema Moorsom tuvo gran difusión entre los encargados del cobro de impuestos en puerto a los barcos según su tamaño. El sistema Moorsom utiliza como base la tonelada neta de registro (TNR) donde 1 TNR= 100 pie3 o 2,83169 m³. Esto debido a que un pie cúbico es equivalente a 0,02831684 m³. También se afirma que “tonelaje” viene de “tonel”, recipiente de madera para transportar líquidos y que es equivalente a 2,83 m³.

¹¹ Resolución sobre la Capacidad de la Flota (CIAT, 2000).

¹² La CIAT publica una cartilla de información de cada barco, en donde aparecen tres parámetros: Fish Hold Volume (capacidad de almacenamiento de pescado), Carryng Capacity (capacidad de acarreo) y Gross Tonnage (Tonelaje Gruesa). Esta base de datos puede consultarse en: <https://www.iattc.org/VesselRegister/VesselList.aspx?List=AcPS&Lang=ENG>

¹³ Se complementó la matriz con datos de CIAT: <https://www.iattc.org/VesselRegister/VesselDetails>

la CIAT (Cuadro 2.1). El uso de la tonelada Moorsom reduce dramáticamente la capacidad registrada de la embarcación (si se calculara en metros cúbicos) y por ende, los ingresos por concepto de cobro de licencia que recibe el país. De esta manera, el país recibe un pago promedio de US\$ 54 por cada una de las 387,2 t, cuando debería estar recibiendo US\$ 54 por cada una de las 1.352,9 t reales. Con la unidad de medida utilizada por Costa Rica, el país recibe un pago 3,5 veces menor al que debería recibir por las toneladas reales.

Esta situación se mantendrá mientras el Poder Ejecutivo no actualice la unidad de medida, conforme a los estándares internacionales, mediante un nuevo Decreto Ejecutivo.

2.3. Una normativa de privilegios

El Decreto n° 23943-MOPT-MAG del 05 de enero de 1995, además de mantener el concepto de TNR como fórmula de cálculo, estableció en su artículo 6 que *"toda embarcación atunera de bandera extranjera debía pagar un canon único de US\$ 54 por tonelada neta de registro"*. Esta era la tarifa mínima que se cobraba desde 1990, pero que se convirtió en tarifa única para todas las embarcaciones independientemente de su tamaño o capacidad. Esta disposición se mantiene invariable desde entonces, sin haber sido actualizada en más de 20 años.

La Ley de Pesca y Acuicultura n.º 8436, del 1 de marzo de 2005, indicaba en el transitorio I que *"Durante el período comprendido entre la publicación de esta ley y la publicación de su reglamento, se mantendrá vigente el Decreto n.º 23943 MOPT-MAG"*. El reglamento de la Ley de Pesca al que alude este transitorio, se publicó 6 años después (Decreto Ejecutivo n.º 36782 de septiembre de 2011). Sin embargo, no hizo ninguna modificación al cobro de US\$ 54 por TNR, ni modificó la metodología de cálculo de esa capacidad.

El impacto en las finanzas públicas es impresionante. El precio promedio del atún descargado en el 2015 fue de US\$ 1.894 dólares por tonelada métrica (t), mientras que el monto recibido por el país fue de US\$ 54 por TNR (tonelada Moorsom). Si convertimos las toneladas Moorsom a toneladas métricas se puede estimar que el país recibió unos US\$ 19 por cada tonelada métrica (US\$ 54/2,83). En otras palabras, el país recibió alrededor del 1 % del valor de la captura por concepto de licencias de pesca. Este valor podría incluso ser menor si la embarcación recibió el beneficio de las licencias gratuitas (ver la sección 3.1.1. Fuentes de ingreso para el Estado).

La política de mantener invariable el costo de las licencias de pesca de atún no se ha aplicado a otros sectores pesqueros. Los costos de licencia para las flotas artesanal y turística han sufrido aumentos significativos en los últimos 15 años. Para la década del 2000-2015, el aumento para las flotas artesanales fue de 335-374 %, mientras que para la flota turística estuvo entre 39 y 45 % (Cuadro 2.2, INCOPECA, 2014).

Cuadro 2.2. Comparación de costos de licencia flota comercial costarricense.

Flota	2000	2010	2015	Aumento total	Porcentaje de aumento
Pequeña escala	¢ 5 000	¢ 16 500	¢ 23 700	¢ 18 700	374
Mediana escala	¢ 15 000	¢ 50 000	¢ 71 100	¢ 56 100	374
Avanzada escala	¢ 60 000	¢ 184 000	¢ 260 800	¢ 200 800	335
Turística menor a 10 m	nd	\$ 300	\$ 400	\$ 100	33
Turística 10-15 m	nd	\$ 495	\$ 690	\$ 195	39
Turística 15-20 m	nd	\$ 715	\$ 1035	\$ 320	45
Turística mayor a 20 m	nd	\$ 935	\$ 1340	\$ 405	43,32

Fuente: Elaboración propia con base en datos de certificación de INCOPECA.

2.4. Concesiones adicionales

La Ley de Pesca y Acuicultura, siguiendo el ejemplo heredado de la Ley Ferreto, estableció en su artículo 55 que los barcos atuneros con red de cerco de la flota internacional, con licencia vigente *"que descarguen la totalidad de su captura para compañías enlatadoras o procesadoras nacionales, siempre que la cantidad no sea inferior a trescientas toneladas métricas, tendrán derecho a prórrogas consecutivas de una nueva licencia de pesca por sesenta días naturales sin pago adicional, siempre y cuando la descarga se efectúe en dicho plazo"*.

La disposición plasmada en la Ley Ferreto de conceder esta prórroga a barcos de menos de 400 TNR se eliminó, extendiendo el beneficio a cualquier barco que descargara al menos trescientas toneladas métricas. A los beneficios derivados de un cálculo de capacidad, casi un tercio menor de la carga real, a una tarifa única de US\$ 54, que no se ha modificado en más de 20 años, se le sumó entonces la opción de prorrogar el plazo de la licencia consecutivamente por períodos de 60 días, sin costo adicional.

Adicionalmente, el Decreto n.º 36081 MAG del 23 de junio de 2010 establece que: *"..los barcos atuneros de bandera extranjera que durante la vigencia de la licencia tuvieran, por razones de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente justificados y reportados al INCOPECA, que arribar a cualquier puerto del Pacífico Oriental, tendrán derecho a que los días que deban permanecer en el puerto ..le sean habilitados y extendidos por el INCOPECA en el plazo original de la licencia de pesca"*. De esta forma, los plazos de las licencias regulares y gratuitas pueden ser además extendidos bajo ciertas circunstancias.

Las condiciones que sustentaron esos beneficios son hoy diferentes a las existentes en la década de los setenta. El ex-Presidente del INCOPECA, Luis Dobles aseveraba en el 2013 que:

"..esta situación de la pesquería de atún data de hace 40 años y concierne a la legislación costarricense. Con el objetivo de proveer producto a las enlatadoras nacionales se promulgó la Ley Ferreto (n.º 5775) en 1975. Esta impulsaba que barcos de bandera extranjera vinieran a pescar a territorio nacional con tal de que desembarcaran parte del atún capturado en Puntarenas. En ese momento el país llegó a tener cuatro plantas procesadoras que generaron divisas y empleo. Sin embargo, pasó el tiempo, y por diversas razones, hoy solo se tiene una planta. Evidentemente, esta no tiene la capacidad para absorber el volumen de materia prima que esas embarcaciones extranjeras capturan en nuestras aguas".

Sin embargo, los beneficios establecidos entonces se trasladaron a la actual Ley de Pesca y Acuicultura. La necesidad de incentivar las descargas de atún en puertos nacionales es ya obsoleta. La existencia de un mercado internacional donde se negocian volúmenes y precios en forma inmediata y con compañías de diversos países la hizo innecesaria. Durante el período 2013-2015, entre el 32,8 % y el 74.47 % del atún descargado en los puertos costarricenses no fue capturado en la ZEE de Costa Rica ¹⁴ (Chinchilla, 2015).

A pesar de presiones de diputados y de la Defensoría de los Habitantes, el INCOPECA ha mantenido vigentes esas normas ¹⁵, argumentando las mismas razones usadas décadas atrás:

"En cuanto a la adecuación del canon a pagar por licencias de barcos extranjeros la situación no ha variado. Costa Rica no tiene flota y depende de la flota extranjera para proveer atún a las industrias costarricense establecidas en este país. Existe gran demanda de materia prima por plantas de otros países, por lo que la Junta Directiva mantiene su posición de que no se puede incrementar estos cánones, pues iría en detrimento de nuestra propia industria y posiblemente de miles de costarricenses que viven de ella. Si Costa Rica tuviera una flota propia, que abasteciera a las tres plantas del país, quizá sería posible una elevación del canon. Países centroamericanos que están tratando de atraer industria atunera, cobran cánones mucho más bajos que los nuestros" (Chaves y Ramírez, 2014).

¹⁴ Datos facilitados por Instituto Costarricense de Puertos (INCOP) para este estudio.

¹⁵ Respuesta del Presidente Ejecutivo de INCOPECA, Herbert Nanne, a la Defensoría de los Habitantes (oficios DHH-325-2002 y 0426-2002).

2.5. Conflicto entre competencias del Estado

El Reglamento de la Ley de Pesca y Acuicultura (Decreto n.º 36782 de 2011), le asigna al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) la competencia de fijar y actualizar el monto de los cánones por registro y licencias de pesca de atún a los barcos de bandera extranjera, previo "criterio razonado" del INCOPECA sobre los costos de dichas licencias (art. 54). Esta disposición reglamentaria es contradictoria con la Ley de Pesca y Acuicultura n.º 8436, que establece (art. 49) que la fijación de cánones será competencia del INCOPECA, quien es (según los artículos 12 y 13 de la misma ley), el ente ejecutor de la Ley n.º 8436. La disposición del artículo 49 de la Ley de Pesca tiene mayor rango legal que lo establecido en el decreto, mismo que, está tácitamente derogado por el transitorio de la misma ley.

2.6. Conflicto de intereses en la administración del recurso atunero

La administración del recurso atunero ha sido cuestionada en múltiples ocasiones por aparentes conflictos de interés. La participación de representantes de la industria atunera del país en la Junta Directiva del INCOPECA está permitida por la Ley n.º 7384, como una forma de contar con la opinión de la industria en la toma de decisiones. Estas personas, allegadas a la industria, han sido nombradas en varias ocasiones por el Poder Ejecutivo como representantes de Costa Rica ante la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), donde tienen la potestad de incidir directamente en la gestión del recurso atunero, como por ejemplo, en el proceso de asignación de la cuota de acarreo. Esto a pesar de que son, al mismo tiempo, representantes legales de embarcaciones extranjeras con intereses en el otorgamiento de cuotas de acarreo en el país.

El contar con información privilegiada les permitiría a estas personas incidir sobre el proceso de asignación de la cuota de acarreo de la CIAT o influenciar las recomendaciones provenientes del INCOPECA hacia el Ejecutivo.

2.7. Evadiendo responsabilidades

El desinterés del país por controlar las pesquerías de atún se plasmó claramente en la Ley n.º 7042 de 11 de agosto de 1986, que aprueba el Convenio para la Pesca del Atún en el Océano Pacífico Oriental (OPO). Este Convenio Internacional establecía (en su art. 3b) que la administración del recurso atunero la realizaría un Consejo Ejecutivo integrado por representantes de partes contratantes pertenecientes a la CIAT. Entre las funciones del Consejo se encontraban el expedir licencias de pesca en las aguas de cualquier país contratante, fijar las tarifas para las licencias y determinar los límites de las áreas de pesca. La renuncia del país a la supervisión y administración del recurso atunero era evidente.

No fue sino hasta 1995 que, ante un Recurso planteado, la Sala Constitucional, en sentencia 05799-95, determinó que la Ley n.º 7042 era inconstitucional y ordenó desaplicarse la Ley y proceder a la denuncia inmediata del Convenio. Aunque la Ley dejó de aplicarse, el Convenio nunca fue denunciado.

2.8. La cuota de acarreo

Aparte de la captura de atún en sus aguas jurisdiccionales, el país cuenta con el derecho, por ser parte de la CIAT, de una "asignación de cuota", esto es, una autorización para extraer un volumen adicional de atún en aguas internacionales del PTO. Actualmente, la cuota de Costa Rica es de 9.364 m³ anuales y es denominada "cuota de acarreo" (CIAT, 2002).

La cuota de acarreo no es un máximo extraíble anualmente, sino un máximo de transporte o de acarreo autorizado. Costa Rica, a través de una flota nacional o contratada internacionalmente, puede transportar o autorizar el transporte de esa cantidad de atún. Un barco autorizado por Costa Rica por un total de 1.000 t, puede pescar esas 1.000 t cuantas veces pueda, durante el período de un año que dura su contrato. La imagen más cercana para explicar este concepto es la capacidad asignada a los taxis en Costa Rica: si una persona tiene el derecho de taxi con una capacidad registrada de carga de cuatro pasajeros, el taxi podrá recorrer las calles con un máximo de cuatro pasajeros, haciendo cuantas carreras pueda, siempre y cuando no supere las cuatro plazas en cada viaje.

Al no tener barcos, Costa Rica contrata la entrega de esta autorización a la flota internacional. Esta situación es muy bien recibida en el exterior, bajo un contexto en donde no existen más cuotas disponibles por parte de la CIAT y en donde la construcción de barcos sigue en aumento. Esto genera una enorme presión sobre cualquier cuota disponible, lo que convierte a este derecho otorgado a Costa Rica en un derecho de gran valor en el mercado atunero. Las cuotas de acarreo son un derecho de alta demanda a nivel internacional; si bien el país no las puede capturar con medios propios, sí podría realizar negociaciones y transacciones económicas para generar importantes ingresos por concepto de cuotas, mediante subastas o transacciones altamente beneficiosas para el erario nacional.

Utilizando un dato conservador, los barcos contratados pueden holgadamente realizar al menos tres viajes durante el año de contrato. De esta manera las 9.364 t que el país contrata como derecho, en la práctica podrían representar al menos unas 28.092 t de producto extraído con autorización de Costa Rica al año.

El manejo de este recurso adicional, por muchos años, fue pobremente manejado por el país. Costa Rica renunció a negociar la cuota en mercados

internacionales y por décadas, se aseguró que la cuota se distribuyera entre las plantas enlatadoras existentes en el país.

El Decreto n.º 29269-MAG de 2001, ya derogado, establecía que la cuota de acarreo *“debe ser distribuida entre las plantas industrializadoras de atún instaladas en Costa Rica y que se instalen en nuestro país”* (c.1). Esta cuota debía distribuirse: un 81 % entre las empresas establecidas y un 19 % se reservaba para ser asignado a empresas nuevas (art. 3). El decreto autorizaba al MAG a realizar la asignación de la cuota.

Siguiendo este procedimiento, la Resolución n.º 027-2008-MAG dispuso asignar 6.885 t a Sardimar S.A. para el período del 1 de agosto 2008 al 31 de julio de 2009. La Resolución n.º 028-2009-MAG dispuso asignar 7.585 t a Sardimar S.A. para el período del 01 de agosto de 2009 al 31 de julio de 2010. La Resolución n.º AJ-001-2010-MAG dispuso asignar la cuota de 7.225 t a Sardimar S.A. para el período del 01 de agosto de 2010 al 31 de julio del 2011. La Resolución n.º 001-2012 asignó a Sardimar – Prosalud, 6.885 t para el período del 01 de agosto de 2011 al 31 de julio de 2012.

Esta norma derivó entonces en un beneficio directo para la industria enlatadora. La asignación se limitaba en la emisión de una “licencia”, sin existir ninguna disposición de cobro alguna sobre la cuota asignada. La única disposición en este sentido se encontraba en el art. 4c: *“El barco se compromete a mantener siempre vigente una licencia de pesca costarricense durante la duración del respectivo contrato”*. En otras palabras: el barco pagaba una licencia por su capacidad en TNR y participaba, sin pago adicional para el Estado, en un contrato de venta a la empresa enlatadora, quien manejaba a voluntad las cuotas asignadas al país.

No existe un registro del valor de estas asignaciones. No obstante, utilizando las cuotas anuales asignadas y asumiendo un mínimo de tres viajes en un año por barco, se obtiene un aproximado de la cantidad de producto obtenido (total de los 3 viajes). Por otra parte, aplicando

el promedio del precio reportado por la empresa a estas cifras, se obtiene un aproximado del valor de estas asignaciones. Las toneladas métricas asignadas divididas por 2,83 y multiplicadas por US\$ 54 nos permiten estimar lo que el país recibió por concepto de licencias.

Aplicando esta metodología, para el año, 2012, año en que se deroga el decreto que permitía esta práctica, la suma total de la pesca de atún valorado es del orden de US\$ 203.336.595. Sin embargo, esta pesca le dejó al país únicamente la suma de US\$ 131.374 por concepto de licencias de pesca (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Proyección del valor promedio de la captura total de las toneladas de acarreo asignadas y el monto percibido por el Estado vía licencias.

Año	Cuota de Acarreo (t)	Total x 3 viajes (t)	Valor a US\$1893/t	Percibido por CR (US\$)
2008	6 885	20 655	39 099 915	131 374,55
2009	7 585	22 755	43 075 215	144 731,44
2010	7 225	21 675	41 030 775	137 862,20
2011	7 225	21 675	41 030 775	137 862,20
2012	6 885	20 655	39 099 915	131 374,55
Totales	35 805	107 415	203 336 595	683 204,94

Fuente: elaboración propia a partir de los datos consignados en las resoluciones del MAG (2014). Precio promedio pagado por la enlatadora ¹⁶ (Chinchilla, 2015).

El 19 de enero de 2012, a través del Decreto Ejecutivo n.º 36998-MAG, denominado *“Reglamento para la utilización de la capacidad de pesca de atún de cerco (sic) reconocida a Costa Rica en el seno de la CIAT”*, se logró cambiar esta práctica tan lesiva para las finanzas públicas (ver sección 2.9.2. Reglamento para la utilización de la cuota de acarreo).

En los últimos años se ha despertado un interés de que la CIAT le aumente a Costa Rica la cuota asignada para acarreo, con una asignación adicional de 7,058 m³ ¹⁷. Aunque este esfuerzo no ha sido exitoso, las autoridades lo justifican como una necesidad:

“...para poder alcanzar en el mediano plazo la conformación en Costa Rica de una flota atunera de cerco de bandera nacional, pilar fundamental para el logro de los objetivos propuestos en el corto y mediano plazo (...) el interés primordial para Costa Rica se fundamente en la necesidad urgente de crecimiento de nuestro parque industrial atunero, en captura y en procesamiento, para de esta manera satisfacer la política nacional de generación de empleos, seguridad alimentaria y generación de divisas ¹⁸”.

¹⁶ Informe de Resultados de procedimientos previamente convenidos, pruebas presentadas en proceso cautelar Tribunal Contencioso Administrativo expediente 15-009883-1027-CA.
¹⁷ Oficio PESJ-013-05-2014 de 21 de mayo de 2014. ¹⁸ Oficio PESJ-013-05-2014 de 21 de mayo de 2014.

Debido a que el país no cuenta con capacidad nacional para la captura con cerco del recurso atunero (solamente capacidad de procesamiento), en realidad el aumento de la cuota de acarreo vendría a favorecer mayormente a la flota cerquera internacional al permitírsele una mayor extracción de producto en aguas internacionales y en alguna medida al erario público que recibiría mayores ingresos.

2.9. Nuevo contexto normativo en Costa Rica

En los últimos años se ha generado nueva normativa que, aunque escasamente implementada y parcialmente incorrecta, parece indicar un cambio hacia una mejor utilización del recurso atunero de Costa Rica. Estos cambios incluyen:

2.9.1. Decreto de zonificación para la pesca de atún con red de cerco

Han habido avances parciales en la zonificación del espacio marino destinado a la pesca de atún. A partir del trabajo coordinado entre organizaciones de palangreros y de pesca deportiva durante el 2013 y 2014, el Ejecutivo publicó el Decreto n.º 38681 MAG-MINAE, en la que se estableció una zonificación para el aprovechamiento del recurso atunero en la ZEE.

Durante los últimos 40 años la única restricción que se imponía a los barcos atuneros era la de no ingresar dentro las 12 mn del mar territorial (art. 60 Ley n.º 8436). Así, estas embarcaciones actuaban con total libertad en la ZEE. Esta libertad de acción, otorgada a la flota internacional de red de cerco, provocó que la flota palangrera nacional y en buena medida, la flota turística, no pudieran acceder al recurso atún u otros recursos asociados, debido a la intensa actividad de los atuneros de cerco. Los conflictos entre las tres flotas aumentó dramáticamente y las embarcaciones palangreras nacionales se vieron obligadas a pescar fuera de la ZEE, incurriendo en un mayor costo y riesgo.

El Decreto n.º 38681 MAG-MINAE, firmado en octubre de 2014, estableció tres polígonos de exclusión para la actividad atunera de red de cerco (Fig. 2.1), a saber: 1) un polígono costero en las primeras 45 mn, 2) un polígono central en la zona de mayor presencia del atún aleta amarilla en una zona cercana a la Isla del Coco y 3) una zona de protección en la parte sur de la ZEE. Está zonificación ha contado con una fuerte oposición del sector atunero de cerco. Los representantes de embarcaciones extranjeras han buscado en sede judicial la anulación del decreto ¹⁹.

Además de la zonificación propuesta, el Decreto establece la obligación a las embarcaciones palangreras de instalar dispositivos satelitales y programas de



Figura 2.1. Áreas de Exclusión de la pesca de atún con cerco (en rojo) según el Decreto n.º 38681 MAG-MINAE.

observadores a bordo para mejorar su control, mejorar la investigación del recurso y capacitación para el sector.

Desde su promulgación, el gobierno no ha tenido la capacidad de implementar la zonificación propuesta, por lo que su efectividad ha sido limitada y se está a la espera de una implementación efectiva.

2.9.2. Reglamento para la utilización de la cuota de acarreo

La publicación, del Decreto Ejecutivo n.º 36998-MAG (Reglamento para la utilización de la capacidad de pesca de atún de cerco (sic) reconocida a Costa Rica en el seno de la CIAT),

del 19 de enero de 2012, derogó el Decreto Ejecutivo n.º 29269-MAG, que regulaba el manejo del recurso para fomentar la industria nacional y con ello la asignación automática de la cuota a empresas industrializadoras. Además, estableció un procedimiento para la explotación de este recurso nacional. El Decreto Ejecutivo n.º 36998-MAG fue derogado a su vez por el Decreto Ejecutivo n.º 37386-MAG del 9 de julio de 2012. Este último decreto, en términos muy similares al anterior, estableció un procedimiento para la asignación y explotación de la cuota de pesca de la CIAT, que parte de que la capacidad de acarreo reconocida a Costa Rica "constituye un derecho soberano de participación cuyo manejo responderá al desarrollo sostenible de las pesquerías nacionales" (art. 1). Nuevamente, este decreto se alejó de lo dispuesto en los artículos 12, 13, 49 y 50 de la Ley de Pesca y

^{19 20} Se han presentado tres demandas en sede contencioso administrativa contra las medidas de zonificación establecidas por el decreto, dos por parte de las agencias navieras que manejan los intereses de los barcos, bajo los expedientes 15-0718-1027 CA y 15-2302-1027 CA. La tercera fue interpuesta por Alimentos Prosalud contra el Estado, bajo el expediente 15-009883-1027-CA.

Acuicultura, que establecen al INCOPESCA como la autoridad ejecutora de todo lo dispuesto sobre pesca y estableció (artículo 2) que *“El Poder Ejecutivo podrá asignar a embarcaciones pesqueras atuneras con red de cerco, volúmenes parciales de la capacidad de pesca reconocida al país en la CIAT hasta por el límite disponible del país”* (...) Según este nuevo Decreto, el Ejecutivo podrá realizar *“Autorización temporal efectuadas por el Poder Ejecutivo mediante Acuerdo Ejecutivo a favor del armador solicitante para la embarcación específica que indique el acto de autorización, conforme las regulaciones del presente Reglamento”*.

También estableció un canon único de US\$ 150 para un derecho anual por cada metro cúbico de capacidad bruta de acarreo inscrito en el Registro Regional de la CIAT o en base a lo estipulado en la certificación de arqueo internacional.

Este nuevo decreto desconoció el artículo 49 de la Ley de Pesca y Acuicultura, que ordena una metodología para calcular la capacidad de acarreo, se alejó del viejo canon de US\$ 54 al establecer uno nuevo de US\$ 150, no usa la medida de TNR sino la medida de metro cúbico, y finalmente tampoco usa el registro costarricense, sino el registro de la CIAT. Es decir, para la cuota de acarreo, el Ejecutivo actualizó los montos y estableció parámetros modernos, aunque no hizo lo mismo con la captura de atún en la ZEE. De hecho, el decreto aclara que otorgar parte de la cuota de acarreo *“no otorga derecho alguno para desarrollar actividades pesqueras en la Zona Económica Exclusiva de Costa Rica, las cuales deberían cumplir la normativa especial vigente sobre la materia”* (art. 9).

Continuando con la vieja política, este Decreto establece el beneficio de un crédito gratuito (art. 11) si el atún es descargado en el país. Esta descarga puede ser para industrializar el producto o simplemente para almacenarlo. Así por ejemplo, si el barco obtiene un contrato para pescar 1.000 t, paga US\$ 150.000 por esta cantidad por concepto de derecho anual. En la práctica, el barco puede pescar esta cantidad varias veces, siempre que no se exceda de esta cifra en cada ocasión ²⁰. Una vez que descargue esa cantidad en un puerto costarricense, para el siguiente año no tendrá que pagar los US\$ 150.000, es decir, podrá pescar la cantidad de atún que pueda a nombre de Costa Rica, sin pagar nada por concepto de licencia. Esto con el agravante de que la carga que otorgó el beneficio puede ser almacenada por treinta días en Costa Rica y devuelta al barco para su traslado a otro puerto (art. 12), pues la norma indica que puede ser o no industrializada. Esta medida desvirtúa el antiguo propósito que tenía la licencia gratuita: favorecer a la industria procesadora nacional. Por el contrario, favorece desmedidamente a los barcos atuneros de red de cerco, permitiéndoles pescar durante un año, exonerados del pago de una licencia sin necesidad de que el producto sea procesado en el país.

²⁰ Cada viaje de 1.000 t puede tener un valor en puerto de entre 2 y 3 millones de dólares, según sea el precio que logre el barco por metro cúbico descargado.

A pesar de sus debilidades, la promulgación de la norma demuestra que sí es posible establecer parámetros de capacidad basados en el metro cúbico, utilizar los registros de la CIAT y subir el costo por unidad de medida. Este decreto de alguna manera moderniza los parámetros, aunque sólo para el atún capturado fuera de la ZEE y a pesar de que mantiene e introduce algunas de las antiguas desventajas heredadas de anteriores normas. Con esta disposición quedan funcionando dos métodos de cálculo diferentes, uno moderno fuera de la ZEE y otro para las capturas en la ZEE.

2.9.3. Sentencia de la Sala Constitucional

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió la sentencia 10.540-2013, acogiendo una acción de inconstitucionalidad presentada por diversas organizaciones contra la pesca de arrastre semi-industrial del camarón. Esta sentencia marcó un antes y un después en el derecho pesquero del país, al establecer que el Derecho Pesquero está transversalmente articulado con el Derecho Ambiental:

“Desde la Carta Mundial de la Naturaleza y con mayor influencia a partir de la Declaración de Río, los principios del Derecho Ambiental cumplen la función transversal de informar y regular la actividad económica sobre el mar. Esta rama del derecho deja de ser un mero límite externo, puesto que en adelante toda actividad económica, social y cultural relacionada con el mar y sus riquezas naturales queda sujeta de forma creciente al Derecho Ambiental”.

La sentencia recalca que la obligación del Estado de mantener y promover un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (art. 50 constitucional) se extiende al mar, en particular a los suelos marinos, considerados parte de la belleza escénica del país y a la multitud de ecosistemas que conforman la vida marina. Hizo particular énfasis sobre la obligación de reducir la pesca incidental en las prácticas pesqueras, así como la necesidad de proteger los recursos pesqueros en etapa juvenil, que son vitales para los pescadores artesanales.

La Sentencia estableció el principio de Desarrollo Sostenible Democrático, en el que se enfatiza la distribución equitativa de la riqueza derivada de la explotación de los recursos marinos y obliga a seguir las pautas del Código de Conducta de Pesca Responsable de la FAO, integrando con ello los términos de este instrumento al bloque de la jurisprudencia constitucional.



CAPÍTULO 3

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA PESCA DE ATÚN EN COSTA RICA

Olman Segura Bonilla CINPE, UNA ²¹

La historia económica costarricense ha sido principalmente agrícola y ganadera, aspecto que se ha reflejado en el ámbito social y cultural del país. La cultura productiva ha hecho que la educación y las competencias desarrolladas estén desligadas del control, manejo y aprovechamiento sostenible del mar y sus recursos.

El sector de pesca y acuicultura, en términos relativos, tiene poca importancia en la economía costarricense. El Producto Interno Bruto (PIB) de la actividad pesca y acuicultura para el 2006 correspondió a 18.519,9 millones (0,16 % del PIB nacional) y para el año 2014 fue de 22.774 millones (0,08 %). Si bien representan montos pequeños, estas actividades son importantes como fuente de ingresos económicos para las personas que viven en las zonas costeras, sobre todo para pescadores artesanales y de palangre. Sin embargo, también se benefician las empresas procesadoras y varias instituciones del Estado costarricense, como el INCOPECA, el Servicio Nacional de Guardacostas (SNG) y universidades estatales, que mediante la Ley n.º 8436, reciben ingresos provenientes del otorgamiento de licencias para la pesca de atún en la ZEE.

3.1. La pesquería de atún: Su situación económica

3.1.1. Fuentes de ingreso para el Estado

Además de pagar la licencia (US\$ 54/TNR), toda embarcación que desee pescar atún en la ZEE de Costa Rica debe cancelar un monto de US\$ 10 por TNR, una vez al año, por concepto de inscripción del TNR de la embarcación ²² (Álvarez, 2014). Por último, se hará un cobro adicional de US\$ 10 para "repago de la deuda a la

CIAT y otros gastos" (Álvarez, 2014). Estos montos se cancelan cada vez que la embarcación solicite una licencia, excepto cuando la embarcación solicita una prorrogación gratuita. Adicionalmente, por concepto de costos administrativos por la emisión de la licencia se debe cancelar al INCOPECA, para cada licencia en cualquier modalidad, el monto de ₡ 424.200, tarifa que cambia todos los años.

Para el período 2006-2015 los ingresos percibidos por el Estado costarricense por concepto de

licencias para la flota atunera internacional fluctuaron entre US\$ 635.565,16 (año 2008) y US\$ 1.165.950,71 (año 2010), con un promedio anual de US\$ 904.694,65 y una ligera tendencia a la baja (Tipo de cambio promedio Monex; Fig. 3.1).

Esta tendencia a la baja se ve reflejada en las TNR efectivamente pagadas por la flota internacional. Las TNR pagadas fluctuaron entre 20.855,18 (año 2006) y 10.631 (año 2015), con un promedio anual de 15.200 (Fig. 3.2).

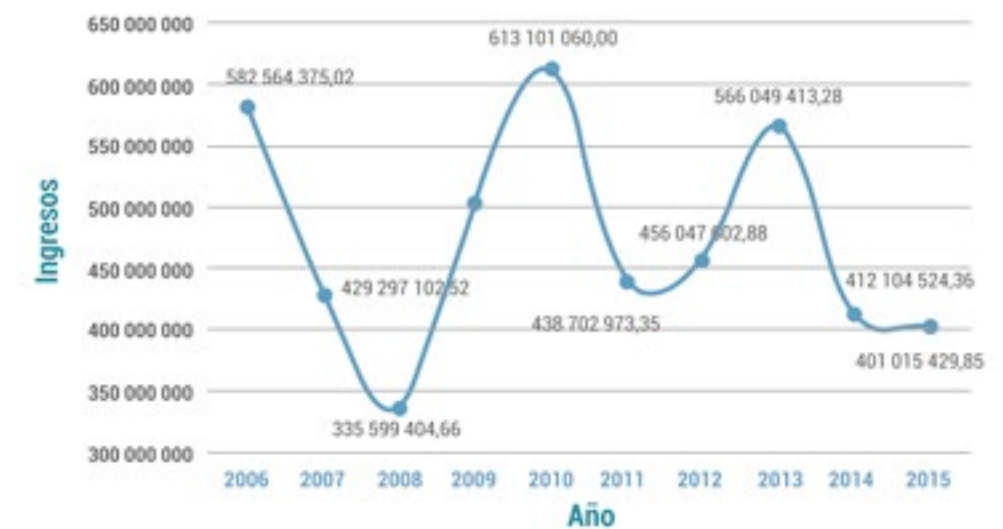


Figura 3.1. Ingresos provenientes de la venta de licencias a embarcaciones de cerco para pesca de atún en la ZEE para el periodo 2006-2015. **Fuente:** elaboración propia con datos de INCOPECA y el BCCR, 2016.

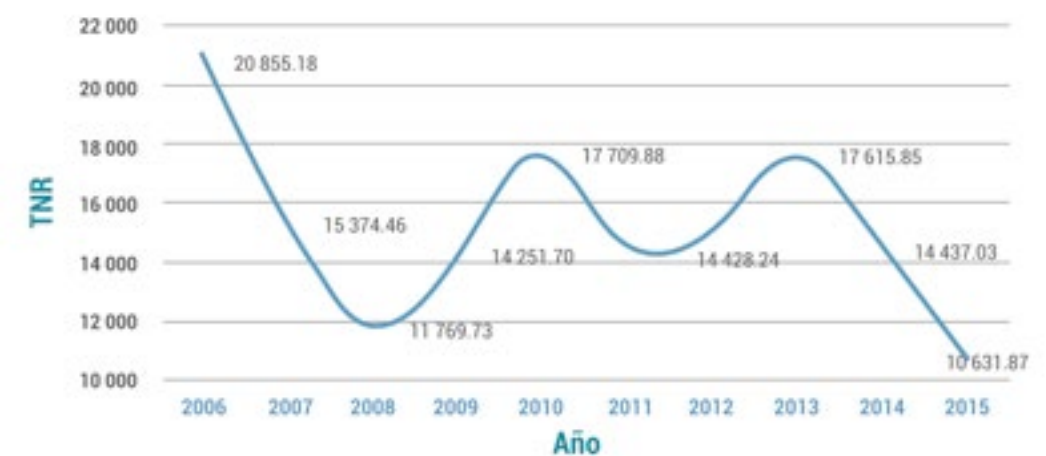


Figura 3.2. TNR pagadas por concepto de venta de licencias para pesca de atún en la ZEE para el periodo 2006-2015. **Fuente:** elaboración propia con datos de INCOPECA (2016).

²¹ Lucero Carballo Madrigal, Edgardo Muñoz Valenciano. Asistentes

²² Este permiso deberá adquirirse durante el mes de diciembre para el año inmediatamente posterior. En caso de solicitarse el mismo año en que se va a utilizar, el canon será de 20 pesos centroamericanos (CA\$) por tonelada neta de registro del barco (Decreto n.º 23943, Art. 6).

Los ingresos para el Estado han sido menores a los que pudieran ser, debido a la exoneración que se otorga a aquellos barcos que descarguen al menos 300 t en nuestros puertos (art. 55, Ley n.º 8436). Anualmente se otorga un promedio de 17,90 % licencias gratuitas, del total de licencias otorgadas, lo que corresponde a un 17,13 % de las TNR otorgadas (3.224,82 TNR; Cuadro 3.1). Los ingresos potenciales, de no haberse otorgado esas licencias gratuitas, totalizarían un promedio anual de US\$ 174.140,51 correspondientes, a un 18,65 % de los ingresos totales (Cuadro 3.2).

El impacto de prescindir de un ajuste inflacionario en las tarifas de cobro es importante. Si para el período 2006-2015 ²³, se hubiera mantenido el valor real del dólar del 2006 al 100 %, aplicando un ajuste por inflación de la moneda estadounidense, se hubiera recibido en promedio un 17,57 % (US\$ 781.903) más de ingresos en ese período (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.1. Licencias y TNR gratuitas otorgadas para pesca de atún con red de cerco en la ZEE para el periodo 2006-2015.

Año	Licencias gratuitas	Licencias otorgadas	Licencias gratuitas (%)	TNT gratuitas	TNT totales	TNT gratuitas (%)
2006	-	-	-	-	-	-
2007	-	-	-	-	-	-
2008	8*	-	19,51	-	-	-
2009	6	46	13,04	1 699,91	15 951,61	10,66
2010	11	59	18,64	4 113,81	21 823,69	18,85
2011	15	55	27,27	5 585,98	20 014,22	27,91
2012	12	52	23,08	4 595,02	19 523,87	23,54
2013	10	59	16,95	3 488,63	21 104,48	16,53
2014	4	42	9,52	1 499,38	15 936,41	9,41
2015	5	33	15,15	1 591,04	12 222,91	13,02
Total	71	346	-	22 573,77	126 577,19	-
Promedio	9	49	17,90	3 224,82	18 082,46	17,13

*Dato tomado de Cubero y Martínez (2013). **Fuente:** elaboración propia con datos de INCOPESCA (2016).

²³ Basado en el IPC (índice de Precios al Consumidor) de los EE. UU. para el periodo

Cuadro 3.2. Ingresos potenciales no percibidos por el Estado costarricense por el otorgamiento de prórrogas gratuitas de las licencias durante el periodo 2006-2015.

Año	Ingresos totales en US\$	TNR gratuitas	Ingresos potenciales no percibidos (US\$)	Ingresos potenciales no percibidos (% del total)
2006	1 126 179,53	-	-	-
2007	830 220,94	-	-	-
2008	635 565,16	-	-	-
2009	877 167,76	1 699,91	91 795,14	10,46
2010	1 165 950,71	4 113,81	222 145,74	19,05
2011	866 633,90	5 585,98	301 642,92	34,81
2012	904 654,88	4 595,02	248 131,08	27,43
2013	1 129 693,66	3 488,63	188 386,02	16,68
2014	762 608,96	1 499,38	80 966,52	10,62
2015	748 271,01	1 591,04	85 916,16	11,48
Total	9 046 946,52	22 573,77	1 218 983,58	-
Promedio Anual	904 694,65	3 224,82	174 140,51	18,65

*Calculado como el producto de las TNR gratuitas por US\$ 54 **Fuente:** elaboración propia con datos de INCOPESCA (2016).

3.1.2. Distribución de los ingresos de las ventas de licencias de pesca de atún.

Los ingresos totales provenientes de la venta de licencias para pesca de atún con red de cerco en la ZEE son repartidos, según la Ley n.º 8436 ²⁴, entre varias instituciones.

Al contrastar la información sobre la distribución de estos montos contra los ingresos reportados por la Universidad Nacional (UNA) y la Universidad de Costa Rica (UCR), en la mayoría de los casos los montos no coinciden, quizás por diferencias entre el tiempo en que se registra la salida de los recursos del INCOPESCA y el tiempo en que se registra el ingreso en las universidades.

²⁴ En el oficio DF-034-2016 del Departamento Financiero del INCOPESCA, se remite la distribución de los ingresos provenientes de licencias y permisos de pesca para embarcaciones extranjeras según Ley n.º 6267.

Cuadro 3.3. Ingresos no percibidos por el Estado costarricense producto de la no actualización del precio de la licencia de pesca con red de cerco para el periodo 2006-2015.

Año	Ingresos corrientes (US\$)	IPC Estados Unidos base 2006=100	Ingresos reales (US\$)	Diferencia no percibida por el país (% del total)
2006	1 126 179,53	100,00	1 126 179,53	-
2007	830 220, 94	102,85	807 194,33	(23 026,61)
2008	635 565,16	106,80	595 091,28	(40 473,88)
2009	877 167,76	106,42	824 238,76	(52 929,00)
2010	1 165 950,71	108,17	1 077 917,99	(88 032,72)
2011	866 633,90	111,58	776 681,87	(89 952,03)
2012	904 654,88	113,89	794 319,32	(110 335,55)
2013	1 129 693,66	115,56	977 591,34	(152 102,32)
2014	762 608,96	117,43	649 396,39	(113 212,57)
2015	748 271,01	117,57	636 431,99	(111 839,02)
Total	9 046 946,52	-	8 265 042,81	(781 903,71)
Promedio Anual	904 694,65	110,03	826 504,28	(78 190,37)

Fuente: elaboración propia con datos del INCOPESCA. IPC: Índice de Precios al Consumidor.

De acuerdo a datos del INCOPESCA, para el período 2006-2015 se distribuyeron un total de 4.738.428.752,4 entre las mencionadas instituciones (Cuadro 3.4). Del análisis de los datos puede notarse como los montos distribuidos han ido disminuyéndo de manera general cada año, para cada institución. Así, la UCR recibió en el 2006 un monto de 203.897.531, pero para el 2015 sólo recibió 140.355.400,45.

3.1.3. Ingresos por pesca de atún en aguas internacionales

La asignación de cuotas de acarreo representa otra fuente de ingresos para el Gobierno. Actualmente la CIAT le ha asignado a Costa Rica una cuota anual de 9.366 m³. Hasta el 2012 Costa Rica cobraba por la cuota de acarreo un monto igual al que cobraba en su ZEE (US\$ 54/TNR). Con la aprobación del Decreto Ejecutivo n.º 37386-MAG del 9 de julio de 2012, Costa Rica empezó a cobrar un derecho anual de US\$ 150 por metro cúbico de capacidad bruta de acarreo inscrito en el Registro Regional de la CIAT.

Si de acuerdo al Decreto, los 9.366 m³ se venden a US\$ 150 cada uno, los ingresos anuales al INCOPESCA serían de US\$ 1.404.900. Esta cifra pudiera ser mayor si se basara en un estimado de la captura real de las embarcaciones y no de su capacidad de almacenaje. La cuota (9.366 m³) se distribuye entre varias

Cuadro 3.4. Ingresos potenciales no percibidos por el Estado costarricense por el otorgamiento de prórrogas gratuitas de las licencias durante el periodo

Año	Ingresos en colones (c)	INCOPESCA 20%	UCR 35%	UNA 25%	Servicio Nacional de Guardacostas 10%	C. Univ. Limón 5%	C. Univ. Guanacaste 5%
2006	582 564 375,02	116 512 875,00	203 897 531,26	145 641 093,76	58 256 437,50	29 128 218,75	29 128 218,75
2007	429 297 102,52	85 859 420,50	150 253 985,88	107 324 275,63	42 929 710,25	21 464 855,13	21 464 855,13
2008	335 599 404,66	67 119 880,93	117 459 791,63	83 899 851,17	33 559 940,47	16 779 970,23	16 779 970,23
2009	503 946 866,32	100 789 353,26	176 381 368,21	125 986 691,58	50 394 676,63	25 197 388,32	25 197 388,32
2010	613 101 060,00	122 620 212,00	214 585 371,00	153 275 265,00	61 310 106,00	30 655 053,00	30 655 053,00
2011	438 702 973,35	87 740 594,67	153 546 040,67	109 675 743,34	43 870 297,33	21 935 148,67	21 935 148,67
2012	456 047 602,88	91 209 520,58	159 616 661,01	114 011 900,72	45 604 760,29	22 802 380,14	22 802 380,14
2013	566 049 413,28	113 209 882,66	198 117 294,65	141 512 353,32	56 604 941,33	28 302 470,66	28 302 470,66
2014	412 104 524,36	82 420 904,87	144 236 583,52	103 026 131,09	41 210 452,44	20 605 226,22	20 605 226,22
2015	401 015 429,85	80 203 085,97	140 355 400,45	100 253 857,46	40 101 542,99	20 050 771,49	20 050 771,49
Total	4 738 428 752,4	947 685 730,44	1 658 450 028,28	1 184 607 163,07	473 842 865,23	236 921 482,61	236 921 482,61
Promedio	473 842 875,22	94 768 573,04	165 845 002,83	118 460 716,31	47 384 286,52	23 692 148,26	23 692 148,26

Fuente: elaboración propia con datos de INCOPESCA, oficio DF-034-2016 UNA-CINPE.

embarcaciones según su capacidad de bodega; pero estas embarcaciones tienen el potencial de llenar sus bodegas al menos tres veces al año, por lo que pueden, en realidad, pescar hasta 28.000 t por el mismo valor de la licencia. Una tarifa basada en la captura real y no en la capacidad del barco podría representar ingresos anuales cercanos a los US\$ 4,200.000 por concepto de licencias.

Adicionalmente, el valor de la licencia no está sujeto a una actualización periódica, por el efecto de la inflación²⁵ sobre el valor del dólar. Como ese ajuste de precio no se realiza, el monto de ingresos anuales se mantiene similar a los US\$ 1,4 millones, cuando en realidad disminuye en términos reales anualmente.

Aún con esas características, el monto recolectado por vender la cuota de acarreo es mayor que el derivado de las licencias de pesca para cerqueros dentro de la ZEE. Para el 2015 la flota internacional pescó dentro de la ZEE del Pacífico costarricense 20.244,9 t que fueron traducidas a 10,632 TNR y pagadas a US\$ 54/TNR, para un total anual de US\$ 574.128.

²⁵ La inflación, también conocida como "efecto precio", medida con base en el IPC, se define como el incremento generalizado del precio de todos los bienes y servicios de la economía, para un periodo determinado (BCCR,2016).

3.2.1. Escenario 1: Cambio en la unidad de capacidad a cobrar

El primer escenario es conservar el cobro de US\$ 54, pero en vez de cobrar por TNR se cobraría por tonelada métrica. Si este cambio se hubiera dado en la década pasada, se habría obtenido un importante incremento en el ingreso promedio anual de US\$ 1.418.211 (Figura 3.3).

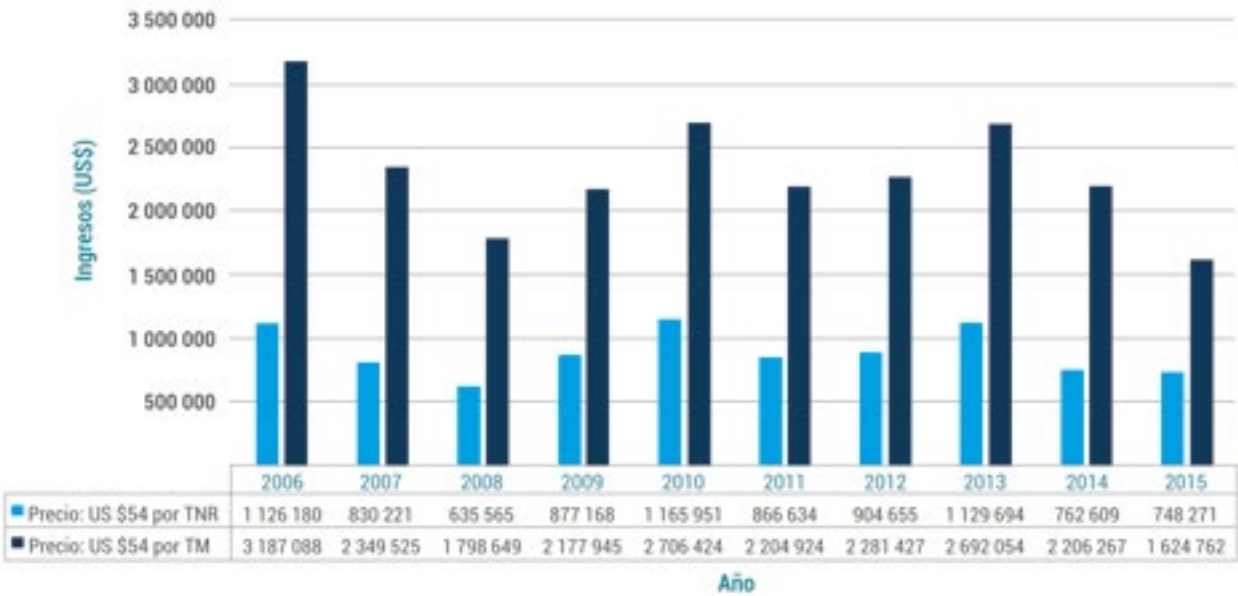


Figura 3.3. Incremento en los ingresos si se hubiera establecido un precio de licencia de US\$ 54 por tonelada métrica durante el periodo 2006-2015
Fuente: elaboración propia con datos de INCOPESCA (2016).

3.2.2. Escenario 2: Aumento por cobro igual al de las licencias para pesca que cobran los países del Pacífico Occidental

Los países miembros del Acuerdo de Nauru (Islas Solomon, Tuvalu, Kiribati, Islas Marshall, Papúa Nueva Guinea, Nauru, Estados Federados de Micronesia y Palao), utilizan un sistema diferente de cobro: el VSD (*Vessel Day Scheme*) o Esquema de Días de Pesca. Este sistema abandona el uso exclusivo de parámetros volumétricos e incorpora parámetros de esfuerzo pesquero, como el número de días de pesca.

El cobro por tonelada métrica resultante corresponde aproximadamente a US\$ 88/t (Alvarez, 2014). Si se usará ese valor, el ingreso anual promedio en Costa Rica subiría de US\$ 904.695 a US\$ 2.880.782 (Fig. 3.4).

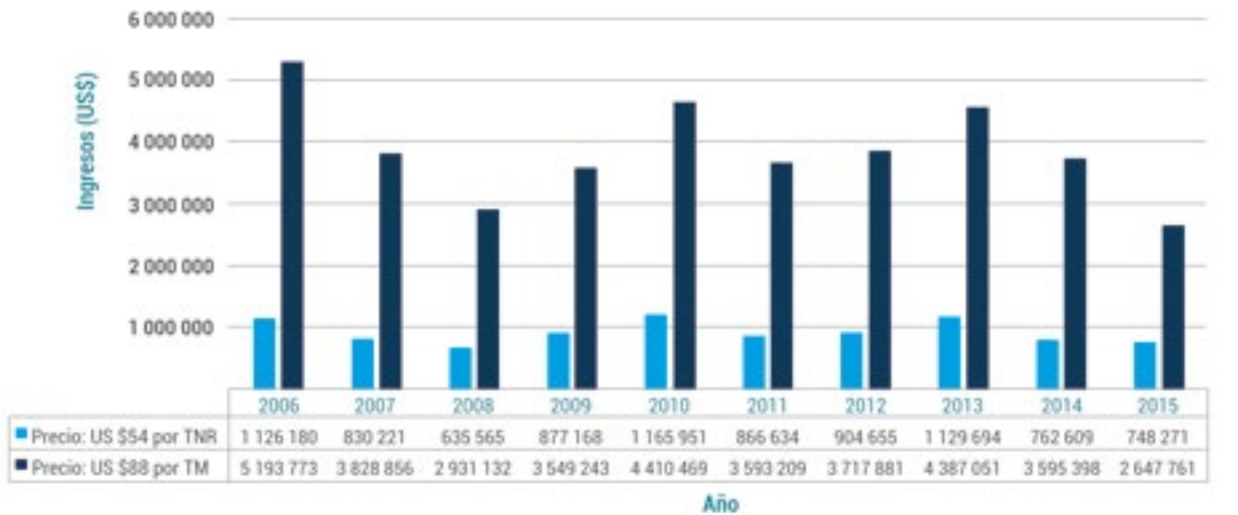


Figura 3.4. Incremento en los ingresos al haber establecido un precio de licencia de US\$ 88/t durante el periodo 2006-2015.
Fuente: elaboración propia con base en datos de INCOPESCA y Álvarez (2014).

3.2.3. Escenario 3: Equiparar el cobro de las licencias para pesca en la ZEE con el de aguas internacionales

El aumento en el precio de US\$ 54/TNR (equivalente a US\$ 19/t) hasta US\$ 150/t no solo implicaría un aumento en los ingresos, sino también una probable disminución en la cantidad de licencias demandada. No obstante, al no conocer la elasticidad de la demanda, no se puede calcular la disminución de la misma. Sin embargo, es de esperar que cualquier disminución estará más que compensada por el significativo aumento en el precio, que podría generar, en promedio, ingresos de hasta US\$ 5.547.823 anuales (Figura 3.5).

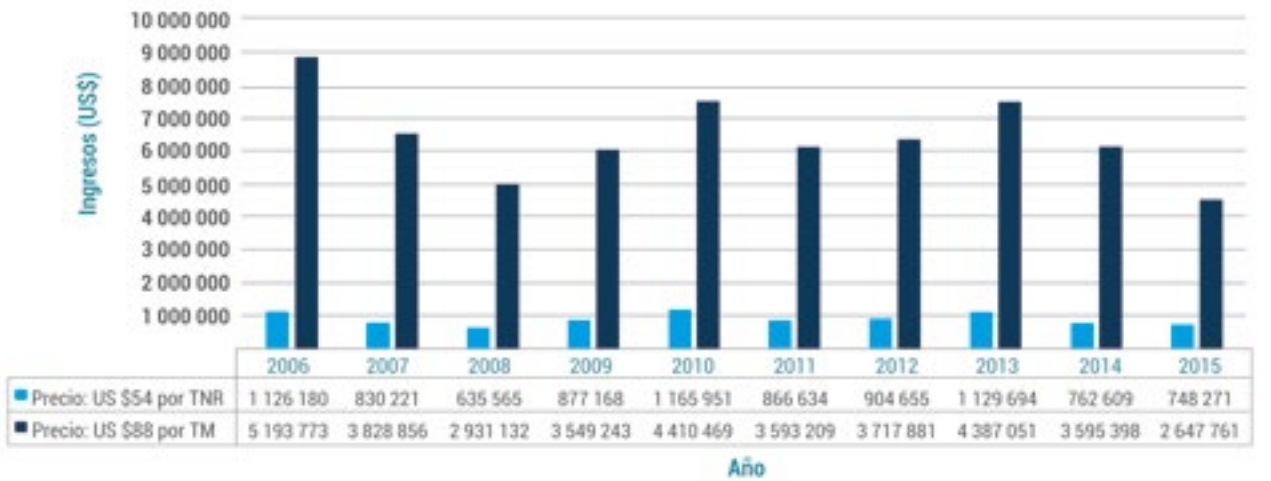


Figura 3.5. Incremento en los ingresos al haber establecido un precio de licencia de US\$ 150/t durante el periodo 2006-2015.
Fuente: elaboración propia con base en datos de INCOPESCA

3.2.4. Escenario 4: Aumento por cobro igual al de las licencias para pesca que cobran los países vecinos

La Ley de Pesca de Costa Rica indica que el precio de cobro para la pesca de atún debería ser similar a la cuota que cobran otros países ribereños. Países ribereños, como Panamá y Nicaragua, aunque tienen diferencias en la metodología de cálculo, cobran US\$ 70/TNR. Bajo este escenario, el promedio anual de ingresos aumentaría en US\$ 159.324 por año.

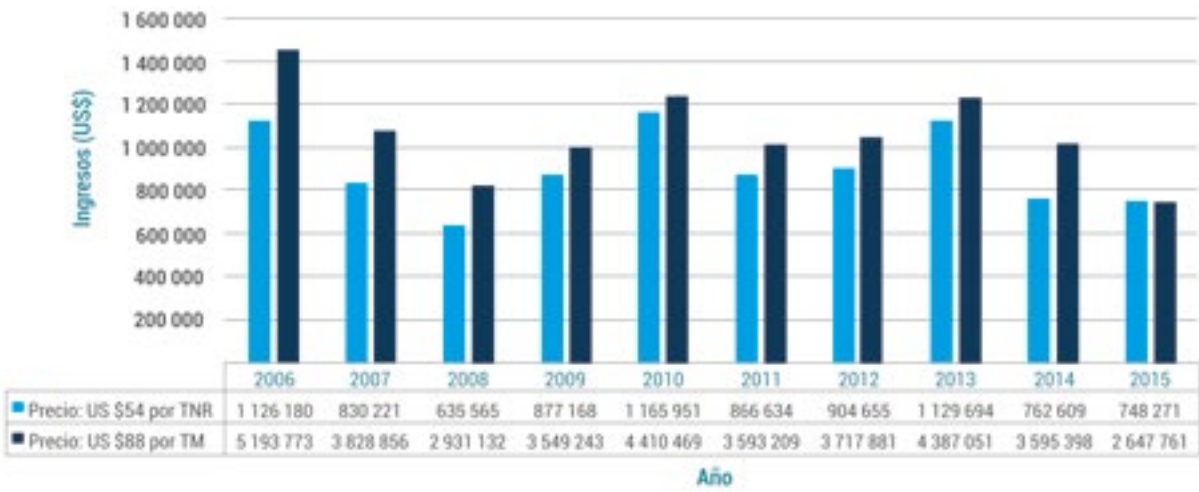


Figura 3.6. Incremento en los ingresos de INCOPESCA al haber establecido un precio de licencia de US\$ 70/TNR durante el periodo 2006-2015. Fuente: elaboración propia con base en datos de INCOPESCA y leyes de Nicaragua y Panamá.

3.2.5. Escenario 5: venta de los derechos de pesca de atún en la ZEE del OPO de Costa Rica y de la cuota de acarreo por medio de subastas o adjudicaciones

Costa Rica puede someter a negociación internacional el total de la pesca que desee autorizar para explotar en su mar, a un precio no menor que los US\$ 54/TNR que se cobran actualmente. La negociación puede ser con uno o más países y Costa Rica pondría las condiciones del tipo de pesca que se realizaría, el tiempo que se extendería y otros detalles que aseguren la sostenibilidad del recurso.

La otra posibilidad es someter a subasta abierta internacional una cierta cantidad de tiempo para la pesca, al igual que lo hacen Perú y varios países de Oceanía. En este momento, la explotación del atún con red de cerco en nuestra ZEE es cercana a las 20.000 t/año, por lo que se podrían realizar cinco subastas de aproximadamente 4.000 t cada una. Si estas subastas iniciaran con un precio base de US\$ 70/t, generarían sumas superiores a los US\$ 280.000 en cada subasta.

El mismo procedimiento se puede hacer con la cuota de acarreo. El subastar los 9.366 m³ adjudicados a Costa Rica generaría mayores recursos al país.

Deberá establecerse el proceso y la normativa correspondiente que incluye tiempos de apertura y adjudicación de las licitaciones, pero ya existe experiencia sobre esta temática en otros países, como Perú.

Con este tipo de subastas se podría aumentar el control de los recursos marinos que se están explotando, disminuir el trabajo burocrático de emisión de licencias, obligar a la entrega de parte del total pescado en puertos nacionales para la industria nacional, asegurar condiciones del recurso y al mismo tiempo se podrían generar mayores ingresos para que el Estado costarricense los utilice fortaleciendo al sector pesquero, financiando actividades como el uso de artes alternativas para la pesca de atún y la investigación.

3.3. La Necesidad del Cambio

Cualquiera que sea el escenario adoptado, el país se verá beneficiado económicamente (Fig.

3.7). Los beneficios económicos de cambiar la política tarifaria son evidentes. Si el país decidiera cobrar, por ejemplo, la misma tarifa en su ZEE que la que cobra por su cuota de acarreo y ajustarla anualmente a la inflación, se estaría generando sólo por concepto de licencias de atún el equivalente al 80 % del presupuesto anual del INCOPESCA, permitiéndosele a esta institución fortalecer sus programas investigativos y de control. Contar con una ZEE tan extensa y rica en atún es una ventaja comparativa a la hora de negociar cualquier cambio en los cánones por licencias.

Cambiar la política atunera, el sistema tarifario y el de incentivos, implica un proceso altamente político, donde los sectores interesados buscaran tratar de imponer fuertes presiones al decisor. Los escenarios que puedan resultar de estas negociaciones son inciertos. Lo que sí es cierto es que el país debe de cambiar su actual política atunera a la mayor brevedad posible, ya que esta no es congruente con el aprovechamiento solidario de los recursos públicos y no contempla el valor real de acceder a un recurso pesquero tan valioso.

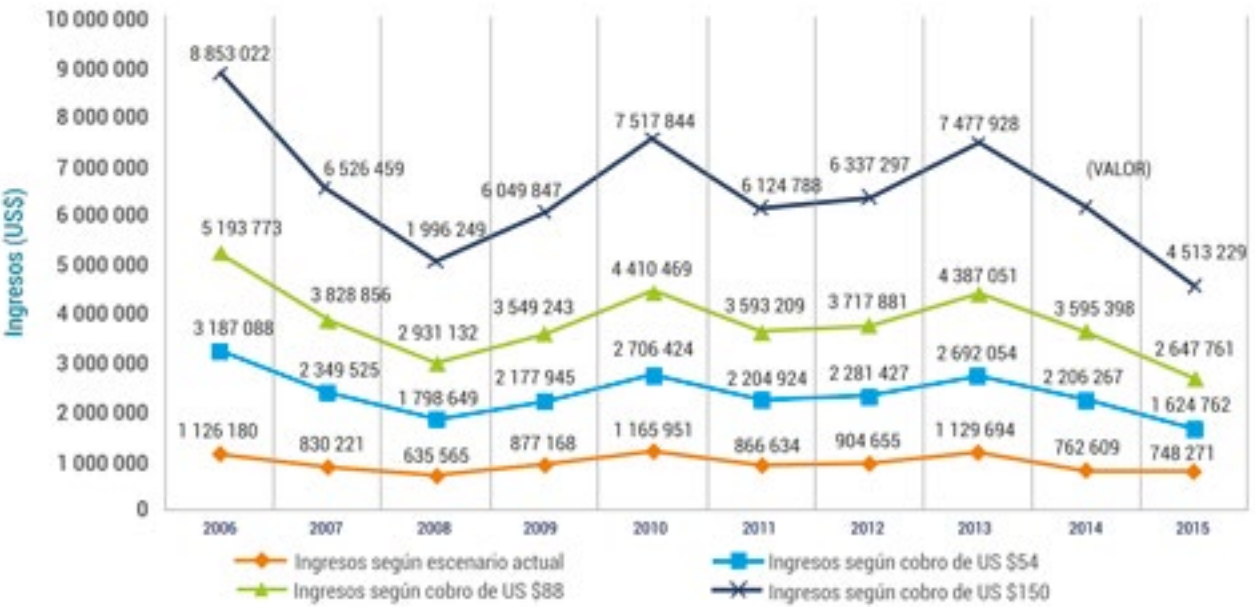


Figura 3.7. Comparación de los ingresos potenciales con precios de US\$ 54, US\$ 88 y US\$ 150/t durante el periodo 2006-2015. Fuente: Elaboración propia



CAPÍTULO 4

ORIENTANDO UN CAMBIO EN LA POLÍTICA ATUNERA

Jorge A. Jiménez

4.1. Una política desfasada

La actual política atunera nacional responde a las condiciones imperantes antes de 1935. Ante la imposibilidad de competir en el mercado de pesca de cerco, el Estado costarricense decidió, en aquella época, atraer a la flota atunera internacional por medio de bajas tarifas y otros subsidios, con el objeto de que descargaran el producto en sus puertos. Este producto era el insumo para las fábricas enlatadoras, por medio de las cuales el Estado esperaba asegurar empleos durante el procesamiento del atún y percibir impuestos sobre los productos elaborados.

Con el transcurso del tiempo las condiciones cambiaron. Las plantas que procesaban atún de cerco décadas atrás han desaparecido, quedando una única planta enlatadora de atún de cerco en todo el país. El mercado internacional del atún ha evolucionado de tal forma, que se puede adquirir atún de cualquier flota en el PTO, para que lo descargue en Costa Rica. De hecho, la actual planta enlatadora procesa tanto atún capturado en Costa Rica, como capturado fuera del país. Para el 2015, el 74.4 % del atún procesado por dicha enlatadora no había sido pescado en aguas nacionales. También la importación de atún enlatado ha aumentado en el país, hasta el punto que unas 18 marcas de atún compiten en el mercado nacional, y el país ocupa el cuarto puesto a nivel mundial de consumo per cápita de atún enlatado (con un promedio de 2.5 kg/persona/año ²⁶).

La captura de atún (25.290 t/año) en los mares jurisdiccionales de Costa Rica, le genera a la flota internacional ingresos superiores a los US\$ 50 millones/año. A cambio de acceder a este recurso, la flota internacional paga al Estado costarricense cerca de US\$ 850.000/año en licencias y otros cobros, un monto irrisorio comparado con lo que la industria atunera percibe. El mismo sector enlatador de atún en el país, que genera una facturación de entre US\$ 75-125 millones/año (Vindas, 2009;

Álvarez, 2014), han gozado de beneficios y excepciones como los CAT (Certificados de Abono Tributario), subsidio a los combustibles y régimen de Zona Franca ^{27, 28}.

4.2. El impacto a la flota nacional

La actual política atunera de licencias baratas y subsidios no toma en cuenta el impacto que la actividad de la flota internacional produce sobre el sector pesquero nacional. De las 25.290 t/año extraídas en Costa Rica, alrededor de 7.065 t/año se descargan en puertos nacionales. Las restantes 18.225 t/año son descargadas en otros países. El 72 % de lo capturado por la flota internacional en aguas costarricenses no beneficia al país en forma significativa y más bien reduce la posibilidad de que la flota palangrera nacional extraiga mayores volúmenes.

Que el país se lance a competir en la pesca con cerco es un escenario difícil e inconveniente, pues se requiere de inversiones millonarias y existe una alta competencia internacional. Pero continuar con una política de apoyo e incentivos a la flota internacional no se traduce en un mayor beneficio para Costa Rica.

4.3 Alternativas al modelo actual

Ante la existencia de abundante recurso atunero y altas tasas de desempleo en las comunidades costeras, el país debería fortalecer su flota palangrera nacional, que actualmente acopia sólo el 5 % del atún capturado en los mares costarricenses.

Este fortalecimiento traería más empleos e ingresos a las comunidades costeras y si es adecuadamente manejado, reduciría el impacto de la pesca de atún sobre otras especies marinas. Aún asumiendo que el total de atún requerido por la enlatadora (12.800 t/año) fuera capturado por la flota de cerco internacional, quedaría un volumen similar (12.490 t/año) para la flota nacional, nueve veces mayor al volumen actual (1,352 t) extraído por la flota palangrera.

Otro cambio sustancial que debe lograr la industria atunera es dirigir el mayor volumen posible de la captura hacia el mercado de atún fresco. Para el 2014, el precio de atún de cerco para enlatado fue de alrededor de US\$ 1.800/t, mientras que el atún fresco para exportación alcanza en promedio precios de US\$ 5.000/t (Álvarez, 2014). Un giro como este podría llegar a generar más de US\$ 62 millones/año en ventas de atún fresco, con el consiguiente aumento en empleos nacionales asociados. También generaría ingresos a las economías costeras, muy superiores a los generados bajo el sistema tarifario actual.

²⁶ http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Mercado_de_atn_en_Costa_Rica

²⁷ http://www.slideshare.net/SergioElizondoMora/extracto-1-pesquera-costeras-costarricenses-subsidios-estatales-y-sobreexplotacin-trenzado-de-imagenes-datos-y-relatos-de-la-voracidad-de-la-flota-camaronera-semiindustria-arrastera?from_action=save

²⁸ <http://www.procomer.com/es/inversionista/zonasfrancas#1>

4.4 Requerimientos para el cambio

La modificación de la actual política atunera nacional debe de venir necesariamente acompañada de un mejoramiento en las capacidad de la flota palangrera, para que pueda acceder a los 100-300 m de profundidad, zonas donde el atún aleta amarilla pasa entre el 38-63 % de su tiempo. Esto permitiría aumentar la captura de atún y reducir la captura incidental de especies de superficie, como las tortugas y los escualos epipelágicos (Mug, 2013).

La definición e implementación de buenas prácticas en el uso del palangre deberán ser discutidas y reguladas. Aspectos como el tiempo máximo de remojo del palangre, el establecimiento de vedas temporales, la longitud máxima de la línea, la eliminación de reinales metálicos, el manejo sanitario y la trazabilidad del producto pescado, entre otros, deberán ser acordados e implementados (Whoriskey et al., 2016).

El ingreso al mercado del atún fresco debe de estar antecedido de una capacidad, por parte de la flota, de asegurar el apropiado manejo post-cosecha del atún fresco, a fin de asegurar su calidad. Con más de 500.000 Km² de extensión marina rica en atún y aún con una flota de barcos pequeños, Costa Rica podría generar los volúmenes necesarios para suplir al mercado internacional de atún fresco. En vista del sustancial aumento en ingresos, la inversión en capacitar al sector atunero en el manejo del producto fresco sería económica y socialmente rentable.

Los actuales esquemas de comercialización deberán también ser mejorados. El establecimiento de un sistema de subasta de producto fresco es un potencial mecanismo para la comercialización de atún fresco. Los pequeños volúmenes por desembarco que manejan las embarcaciones

palangreras y el interés de los mercados por acceder a producto fresco de alta calidad, hace ideal la operación de una subasta nacional de atún, que permita vender producto fresco al mercado nacional e internacional, mientras que asegura altos precios por el producto.

El mercado de atún fresco podría suplirse no sólo por medio de la flota palangrera, sino también a través de la reactivación de una flota cañera, ampliamente utilizada antes de la llegada de los barcos cerqueros. Antes de impulsar esta nueva forma de pesca se debe de contar con una evaluación del recurso anchoa y sardina en las aguas del Pacífico, para asegurar que puede soportar los niveles de captura que la flota cañera demandaría. Pero de ser posible, esta alternativa no sólo generaría atún fresco de alta calidad, si no también generaría empleos y reduciría la pesca incidental. Esta técnica de pesca es ampliamente usada en el Pacífico Occidental y en países cercanos como Ecuador, donde, por ejemplo, la Cooperativa de Cañeros de Manta ²⁹ tiene amplia experiencia en esta práctica.

El fortalecimiento de una flota nacional para la pesca de atún no puede darse sin eliminar previamente muchos de los beneficios (bajos costos de licencias, prórrogas gratuitas, acceso irrestricto a toda la ZEE costarricense), de los que actualmente goza la flota internacional y que generan la extracción de 25,000 t/año de atún de las aguas costarricenses. Asegurar la existencia de atún en aguas costarricenses es el primer paso para fortalecer la flota nacional.

Al mismo tiempo, estas reformas propuestas dependerán de urgentes mejoras en el contexto general del sector pesquero del país. La restructuración y fortalecimiento del INCOPECA es un requisito ineludible. El escaso control que el país tiene sobre sus pesquerías es resultado de una débil estructural institucional, donde el INCOPECA es el eslabón más débil.



Figura 4.1. Las subastas de atún fresco son un mecanismo para asegurar mejores precios por el producto. El manejo de la calidad del pescado es fundamental. Subasta de Atún, Honolulu, Hawaii. Foto: J.A. Jiménez

²⁹ https://www.facebook.com/pg/Cooperativa-Cañeros-de-Manta174913572556878/photos/?tab=album&album_id=771123059602590



Figura 4.2. Pesca con caña. Paul Hilton

El ordenamiento del espacio marino es fundamental para el manejo de recursos compartidos por múltiples sectores y el alarmante rezago del país en este tema. A pesar de la existencia de una propuesta de zonificación de las aguas jurisdiccionales de Costa Rica (Decreto n.º 38681 MAG-MINAE), su implementación no se ha producido. Ante la ausencia de un efectivo ordenamiento del espacio marino, se mantienen los conflictos entre la flota cerquera internacional, la flota palangrera nacional y la flota de pesca deportiva. Acciones legales de las navieras internacionales y la enlatadora de atún tienen en suspenso un proceso, que no sólo evitaría conflictos entre las diferentes flotas, sino que vendría a asegurar la sostenibilidad del recurso del que todos ellos dependen.

Esta falencia está claramente ligada a la escasa capacidad del Estado para controlar las actividades que se llevan a cabo en sus mares. La tradicional desidia sobre lo que ocurre en el mar se refleja en la escasa importancia que el sector político ha conferido al SNG. Con escasos recursos, este cuerpo policial debe de vigilar y controlar las actividades humanas en un área diez veces más extensa que el territorio terrestre del país. La pesca ilegal de atún en aguas costarricenses, el contrabando de mercancías, las migraciones ilegales, el narcotráfico y muchas otras actividades se dan sin conocimiento ni control de las autoridades del país. El fortalecimiento del SNG (ej., recursos humanos, embarcaciones) debe de venir acompañado del acceso a nuevas tecnologías

como el monitoreo satelital, los sensores remotos, los radares marítimos y las boyas acústicas, que han probado ser herramientas eficaces en esa tarea. El incipiente uso de balizas satelitales por parte de la flota palangrera debe ser incentivado, pues su uso facilitará el control de la actividad y aumentaría la seguridad de la misma flota.

4.5 Tomando el control de una vital pesquería

El tradicional concepto de que el atún es una especie altamente migratoria y por ende su manejo y control debe hacerse regionalmente, se ha llevado al extremo de obviar que el atún es también un recurso local del cual dependen miles de costarricenses. El país debe tomar control de ese recurso, que no por ser migratorio no debe ser manejado por las autoridades pesqueras del país.

Urgentes mejoras son necesarias en el registro del volumen de atún capturado en aguas costarricenses. Estas permitirían reducir la desafortunada y exclusiva dependencia que se tiene en este aspecto con la CIAT. El desarrollo de investigaciones que generen mejor información para el manejo de tan importante recurso debería ser promovido y apoyado en las universidades nacionales. El robustecer el mecanismo de emisión de licencias y generar una mayor coordinación entre INCOPESCA y el SNG aumentaría el control sobre la pesca ilegal.

Pero sin llegar a alcanzar una amplia concientización sobre la importancia del recurso atún en la economía costera del país no se generará la presión política necesaria para realizar cambios en la desfasada y perjudicial política atunera que el país mantiene. La sociedad costarricense debe de entender que la pesquería de atún es uno de los recursos marinos más relevantes de sus mares y que por ya casi un siglo hemos cedido el control y el beneficio de este recurso a las flotas foráneas. Es hora de que este recurso venga a dinamizar la maltrecha economía del Pacífico costarricense y mejorar la calidad de vida de miles de sus pobladores.

LITERATURA CITADA

Alvarez, J.A. 2014. Análisis de la Economía del Otorgamiento de Licencias de Atún en Costa Rica con Referencia al Valor del Costo de Extracción en otra Zonas de Pesca del Pacífico Oriental. Reporte Manuscrito. FECOP. 23 p.

Andraka, S., M. Mug, M. Hall, M. Pons, M. Pacheco, L. Parrales, M. Rendon, L. Parga, Mituhasi, T., A. Segura, D. Villagran, E. Perez, S. de Paz, C. Siu, S. Gadea, V. Caicedo, J. Zapata, L. Martinez, J. Guerrero, P. Valqui, M.Vogel. 2013. Circle Hooks: Developing better fishing practices in the Eastern Pacific Ocean. Biological Conservation 160: 214-223.

Araya Salas M. 1995. La Competitividad en el Sector del Pescado Fresco en Costa Rica 1980-1994: Un Análisis de la Cadena. Tesis de Licenciatura de la UNA, Heredia, CR., P. 33, 54, 56, 58, 59.

Chinchilla V. 2015. Informe de Resultados de procedimientos previamente convenidos, pruebas presentadas en proceso cautelar Tribunal Contencioso Administrativo expediente 15-009883-1027-CA.

Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). 1954. Informe Anual Correspondiente al año 1952. La Jolla, California.

Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). 1959. Informe Anual Año 1959.

Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). 1963. Informe Anual año 1962. La Jolla, California.

Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). 2002. Resolución sobre la Capacidad de la Flota Atunera operando en el Océano Pacífico Oriental. (Nº C-02-03 Modificada) Manzanillo, 28 de junio de 2002.

Cubero P. y Martínez D. 2013. Análisis de la Pesquería de Atún en la Zona Económica Exclusiva del Pacífico de Costa Rica. Informe Técnico de Resultados derivados de Bases de Datos Generadas Por la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) 2002 a 2011), FECOP, San José, 1ª Ed. 2013.

FAO: 2004. Handbook of Fishery Statistical Standards. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Godsil, H.C. 1938. The High Seas Tuna Fishery of California. Fish Bulletin Nº. 51: 2-44. <http://content.cdlib.org/view?docId=kt467n99z2&brand=calisphere>.

Joseph, J.; D. Squires; W. Bayliff; y T. Groves. 2007. Requirements and alternatives for the limitation of fishing capacity in tuna purse-seine fleets. Proceedings Methodological Workshop on the Management of Tuna Fishing Capacity, FAO. p:153-191.

Kobayashi, Shigueru. 2013. Caracterización de las flotas de pesca comercial en Costa Rica. En: Aprovechamiento atunero y manejo pesquero en la Zona Económica Exclusiva del Pacífico de Costa Rica. Una Propuesta de Desarrollo Alternativo. Presentada al gobierno de la República por la Comisión Nacional del Sector Pesquero y FECOP en consulta con el INCOPESCA. San José, Costa Rica. 2013. 167p.

La Gaceta. 1975. Alcances de La Gaceta Nº. 188 de La Gaceta Nº. 219 del martes 18 de noviembre, 1975, 5282-5296.

Marco Global. 2008. Marco, the Puretic Power Block and Purse Seining http://www.marcoglobal.com/pdf/History_MARCO_FNI.pdf

Ortiz, H. 2013. Pescador de atún comercial con caña. Comunicación personal. FECOP. San José, Costa Rica. 2013.

OSPESCA-SICA. 2009. Centroamérica en cifras, pesca artesanal y acuicultura. Tegucigalpa, Honduras 2009. 18p.

Prosalud, 2016, blog institucional. <http://www.alimentosprosalud.com/tesoro-del-mar> 2016

Segura, A., S. Andraka y M. Mug. 2013. Results of an observer program created to solve the problema of sea turtle by catch in Costa Rican long line fishery in the Pacific Ocean. 7th International fisheries observer and monitoring conference, Viña del Mar, Chile. 2013.

Sol, F. 2013. Antecedentes precolombinos de la pesca de atún en la costa del Pacífico de Costa En: Aprovechamiento atunero y manejo pesquero en la Zona Económica Exclusiva del Pacífico de Costa Rica. Una Propuesta de Desarrollo Alternativo. FECOP. San José, Costa Rica. 2013. 167 p.

Soto, M. 2013. Costa Rica 'regala' su riqueza atunera a industrias extranjeras. La Nación, 24 de Julio de 2013. Vivir. Obtenido de http://www.nacion.com/vivir/ambiente/Costa-Rica-riqueza-industrias-extranjeras_0_1355664461.html

Vargas, Víctor. 2014. Reconstrucción Histórica con Base en la Pesca de Atún con Caña en Costa Rica (1944-1964). San José, Costa Rica. 2014. 37 p.

Vargas, Víctor. 2015. Administración atunera industrial en Costa Rica por parte del INCOPESCA y sus antecedentes (1949-2005). Tesis de graduación para optar por el grado de licenciatura en historia. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica. 2015. 472 p.

Vega Chaves Cristian. 2013. Concesiones y Explotación Comercial en el Pacífico Costarricense. Un Estudio de las Compañías de Explotación Marítima 1850-1950. Tesis de Licenciatura en Historia de la UCR, 300 p.

Villalobos, C.; E. Bravo; A. Rodríguez; R. Guerrero y C. Roversi. 2012. El Subsector Pesquero Costarricense, Características y Perspectivas, P.1. En ANCR, Sección: Archivo Histórico, Fondo Presidencia, Signatura 000658, 2012.

Vindas, L. 2009. Sardimar y Tesoro del Mar con menos ventas, pero más ingresos. El Financiero. 22 julio 2009. http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/julio/26/negocios2035200.html.

Sophie Whoriskey, S., R. Arauz, J. K. Baum. 2011. Potential impacts of emerging mahi-mahi fisheries on sea turtle and elasmobranch bycatch species. Biological Conservation 144: 1841–1849.





La **FUNDACIÓN MARVIVA** es una organización regional, no gubernamental y sin fines de lucro, cuya área de acción se encuentra en zonas seleccionadas del Pacífico Este Tropical. Tiene como objetivo impulsar la conservación y el uso sostenible de los recursos marinos y costeros en el Pacífico Este Tropical, para que este sea diverso, saludable y generador de bienestar para las presentes y futuras generaciones

NUESTRAS OFICINAS:

COLOMBIA: +571 743 - 5207

PANAMÁ: +507 317 - 4350

COSTA RICA: +506 2290 - 3647

BUSQUENOS TAMBIÉN EN:



Para colaborar con nuestra gestión:

donaciones@marviva.net

www.marviva.net