

Diputada
Paola Vega Rodríguez
Presidenta
Comisión Permanente Especial de Ambiente
Asamblea Legislativa
mccatalan@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Aprovecho el presente para saludarle cordialmente y a la vez manifestarle que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto "Ley para proteger la riqueza atunera de Costa Rica", expediente legislativo número 21.016, me refiero en los siguientes términos:

Resumen Ejecutivo

Este proyecto tiene como objetivo principal la defensa del recurso atunero de Costa Rica, obtener ingresos adecuados por concepto de la actividad pesquera de los barcos atuneros con bandera extranjera, así como el desarrollo adecuado de las riquezas marinas del país.

La Defensoría de los Habitantes no apoya lo dispuesto en el proyecto de ley 21.016, debido a que si bien el objetivo de la iniciativa es muy atinado, el proyecto genera una serie de inquietudes que se considera deberían de abordarse, además de considerarse que, posterior a la presentación de este proyecto de ley en octubre de 2018, se publicó el Decreto Ejecutivo 41635-MAG "Reglamento al artículo 49 de la Ley de Pesca y Acuicultura, para establecer la metodología que determina el valor y la cantidad de licencias para pesca de atún con red de cerco en la Zona Económica Exclusiva del Pacífico", el cual viene a regular precisamente el tema objeto del presente proyecto de ley.

Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes

La función de la Defensoría de los Habitantes se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

La Defensoría considera muy importante la regulación del aprovechamiento sostenible de los recursos marinos del país, particularmente del atún; no obstante, el proyecto de ley número 21016 genera una serie de inquietudes que la Defensoría presenta a la Comisión Permanente Especial de Ambiente para su consideración.

Al respecto, se desea destacar que el proyecto de ley número 21016 fue presentado el 11 de octubre de 2018, antes de que el pasado 12 de abril de 2019 se emitiera el Decreto Ejecutivo No. 41635-MAG "Reglamento al artículo 49 de la Ley de Pesca y Acuicultura, para establecer la metodología que determina el valor y la cantidad de licencias para pesca de atún con red de cerco en la Zona Económica Exclusiva del Pacífico", el cual vino precisamente a definir la metodología para determinar la cantidad y valor de las licencias de pesca de atún con red de cerco, así como la disponibilidad de materia prima para la industria atunera nacional, temas objeto del presente proyecto de ley.

El Decreto Ejecutivo 41635-MAG se encuentra vigente tras su publicación en La Gaceta No. 72 del 12 de abril de 2019, Alcance 84, y en su considerando VI se establece que el artículo 49 de la Ley de Pesca y Acuicultura y el Decreto Ejecutivo número 23943-MOPT-MAG del 5 de enero de 1995 regulan los elementos y el valor por tonelaje neto de registro que debe contemplar el Instituto de Pesca y Acuicultura para el otorgamiento de licencias de pesca para barcos de cerco con bandera extranjera. Sin embargo, se indica que dicha norma no establece una metodología para la determinación del costo óptimo de la licencia y la cantidad exacta de autorizaciones que debería conceder la institución para asegurar el adecuado manejo del recurso marítimo, por lo que ante la inexistencia de una regulación específica, resultaba necesario establecer con claridad los elementos a ser tomados en consideración para determinar la cantidad anual de licencias a otorgar, así como el valor justo de cada una de ellas.

Con este fin, tal como se indica en el considerando XII del citado decreto, se constituyó una Comisión Técnica e Interinstitucional para analizar los criterios metodológicos que permitieran determinar el valor justo y el número de licencias para la pesca de atún con red de cerco en la Zona Económica Exclusiva costarricense, generándose un informe en el cual se valoró diversos aspectos técnicos, jurídicos, así como económicos, y se propuso un modelo para calcular el valor óptimo de las licencias y la cantidad de autorizaciones por conceder anualmente, en concordancia con la biomasa disponible.

De este modo, el Decreto Ejecutivo 41635-MAG estableció una metodología para el otorgamiento de las licencias de pesca de atún con red de cerco, que incorpora los siguientes factores: i) el volumen óptimo de captura en toneladas, ii) la captura promedio esperada por buque expresada en toneladas métricas, y iii) el ingreso anual necesario en dólares del INCOPECA por concepto de dichas licencias. Estos factores deben ser considerados para definir la cantidad y costo de las licencias de pesca con red de cerco, de modo que se pueda garantizar la sostenibilidad del recurso, la disponibilidad de la materia prima para la industria nacional, un valor de retribución de un bien perteneciente al Estado y el ingreso necesario para el funcionamiento del INCOPECA, tal como se indica en el artículo 3 del decreto.

En virtud de lo antes dicho, se considera importante que la Comisión de Ambiente, a la luz de la normativa emitida posteriormente a la presentación del proyecto, pueda valorar si el proyecto de ley número 21016 sigue siendo oportuno y necesario en este momento.

No obstante lo anterior, la Dirección de Asuntos Económicos de la Defensoría realizó un análisis del proyecto de ley número 21016, como resultado del cual surgieron una serie de inquietudes que se le trasladan a la Comisión de Ambiente para su consideración.

Se transcriben a continuación las observaciones e inquietudes incluidas en el oficio número DAEC-061-2019 de la Dirección de Asuntos Económicos para que estas puedan tomarse en cuenta y enriquecer el análisis y discusión del proyecto en la Comisión:

"Esta Dirección analizó el proyecto de ley en cuestión. Debe tenerse presente que esta Dirección carece de antecedentes y conocimiento previo en materia pesquera, pero hemos analizado la propuesta a la luz de nuestros ámbitos que incluyen aspectos regulatorios, fiscales y de política económica. Desde esta última perspectiva, la exposición de motivos del proyecto plantea argumentos de peso para justificar las reformas propuestas y, en ese sentido, la iniciativa parece ser atinada.

Ahora bien, desconoce esta Dirección si desde el punto de vista del Derecho de los Tratados, las reformas propuestas encuentran sustento jurídico. Pienso, particularmente, en alcances de Tratados de Libre Comercio. Se deja la inquietud planteada.

Por otra parte, se observa que el proyecto otorga un amplio margen de acción a INCOPECA, que abarca desde los procesos de subasta o licitación pública internacional hasta la disposición y utilización del 100% de los recursos que se obtengan de esos procesos. Al respecto, preocupa a esta Dirección que, de acuerdo con el proyecto, INCOPECA ejercería todas esas competencias con la más absoluta discrecionalidad y sin fiscalización ni rendición de cuentas alguna, más allá de lo que compete a la Contraloría General de la República, cuya intervención suele ser ex-post y con carácter correctivo, por lo que puede llegar muy tarde y ser poco efectivo para la protección de los recursos en juego.

Esa libertad y discrecionalidad sin rendición de cuentas parece poco razonable. Para atenuarla, se podría pensar en un informe anual de INCOPECA sobre la ejecución de las obligaciones contenidas en los artículos 1 a 5 de la ley, que describa acciones, resultados, recursos financieros obtenidos y destino que se dio a esos recursos. Ese informe podría ser remitido a Comisión de Ingresos y Gastos de la Asamblea, Contraloría y Defensoría para su análisis según sus competencias. Y podría también ser novedoso que para la Contraloría y la Defensoría se establezca la potestad de emitir su criterio sobre ese informe y hacerlo llegar a INCOPECA en un plazo determinado, pasado el cual sin emitir criterio se entiende que el ente no tiene objeciones. De esta forma, la rendición de cuentas no se limita a ser un simple informe que se guarda en un archivo, para que años después se descubran irregularidades, sino que, de alguna manera, los órganos de fiscalización asumen responsabilidad por su silencio.

En otro orden de ideas, el artículo 4 del proyecto establece:

"El Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) deberá utilizar el cincuenta por ciento (50%) de los recursos obtenidos de los procesos de subasta o licitación pública internacional de pesca atunera amparados a la presente ley, para la creación y fortalecimiento de una flota atunera nacional que permita el aprovechamiento de los recursos pesqueros.

Los beneficiarios de estos fondos serán única y exclusivamente las personas trabajadoras de la pesca, residentes de las provincias costeras y preferiblemente agrupadas en cooperativas autogestionarias o cogestionarias."

En relación con este artículo Asuntos Económicos duda sobre la pertinencia y razonabilidad de que de los recursos provenientes de las licitaciones o subastas se destine a la creación y fortalecimiento de una flota atunera nacional que permita el aprovechamiento de los recursos pesqueros, pues se podría estar creando un portillo para el clientelismo y la corrupción. Situación que se agrava porque el proyecto de ley no contiene ninguna regla o límite para ejercer esa competencia, más allá del segundo párrafo del artículo.

Por otro lado, esta Dirección considera que, en aras de contribuir con la sostenibilidad fiscal del país, los recursos obtenidos mediante las transacciones a las que se refiere el artículo 1 del proyecto deberían tener algún tipo de gravamen, ya sea un impuesto que vaya a la Caja Única del Estado sin destino específico alguno, o una tarifa de Impuesto al Valor Agregado que no necesariamente tendría que ser el 13%.

En relación con el artículo 5 del proyecto, esta Dirección interpreta que si en el artículo 4 se indica que el 50% de los recursos a los que se refiere ese artículo debe destinarse a la creación y fortalecimiento de una flota atunera nacional, entonces los fines y objetivos establecidos en el artículo 5 se financiarían con el 50% restante.

Esos fines del artículo 5 resultan claves para el fortalecimiento y dinamización del sector pesquero y deberían ser prioritarios y una parte muy importante de la razón de ser del INCOPECA. Sin embargo, esta Dirección se pregunta qué pasaría con esas funciones y objetivos si, por alguna razón, no se logran realizar subastas o licitaciones por periodos prolongados de tiempo, ¿quedarían desfinanciadas?

Esta inquietud abona a lo expuesto supra en relación con la poca razonabilidad de dedicar el 50% de recursos a la creación de la flota atunera nacional pues, al final de cuentas, ¿qué tan productiva puede ser una flota pesquera que aproveche mejor los recursos, si el sector carece de posibilidades de encadenamientos, no hay estudios, no hay empresas formalmente constituidas ni personas adecuadamente capacitadas para dirigirlos?

Además, nótese que el inciso b) del artículo 5 indica que los recursos a los que se refiere el artículo 4 serán destinados para la compra de embarcaciones para la pesca del atún. Entonces cabe preguntarse si lo indicado en ese inciso b) ya estaría incluido en el 50% del que habla el artículo 4, o debería interpretarse que serían recursos adicionales a ese 50%.

Finalmente, esta Dirección considera que el artículo 6 del proyecto no sólo no tiene ninguna relación con el texto proyecto, sino que hasta podría resultar contradictorio con el espíritu de éste, pues de una intención de fortalecimiento empresarial y de optimización de la explotación del recurso atunero, pasa a una visión asistencialista basado en traslado de recursos por parte del IMAS. En la exposición de motivos del proyecto no se hace ninguna referencia al IMAS ni los alcances o expectativas que justifican la inclusión de ese artículo.

Ciertamente la población que se dedica a la pesca, en su mayoría en situación de pobreza, requiere de la atención del IMAS y del resto de la institucionalidad, pero la disposición en análisis es imprecisa en particular en cuanto a que se plantea que el IMAS debe crear programas de apoyo financiero para esta población "que permitan la movilidad social".

Con la finalidad de disponer de un mayor criterio para evaluar esa disposición, esta Dirección solicitó al IMAS su criterio en relación con el citado artículo 6. Se nos indicó que el proyecto N° 21.016 no le ha sido consultado. Por tal razón, sería oportuno sugerir a las y los señores diputados de la Comisión que consulte al IMAS sobre este proyecto en el tanto se le asignan obligaciones a este Instituto."

La función de la Defensoría se encuentra delimitada en la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, respetuosamente sugiere a los señores diputados y las señoras diputadas tomar en consideración lo antes expuesto en la discusión del proyecto de ley número 21.016 "Ley para proteger la riqueza atunera de Costa Rica".

Agradecida por la deferencia consultiva,

Catalina Crespo Sancho, PhD
Defensora de los Habitantes de la República

cc. archivo