

1 ARGUMENTO

Los principales recursos pesqueros en Chile se encuentran sobreexplotados o agotados, situación que ha sido atribuida en gran medida, por parte de la opinión pública, a una modificación de la Ley General de Pesca y Acuicultura –LGPA– (Ley N°18.892), la Ley N°20.657 de 2013, conocida coloquialmente como “Ley Longueira” en alusión al ministro que dirigió el proceso de dicha regulación. Sin embargo, a pesar de este cuestionamiento, nos surge la pregunta: ¿es posible atribuir la responsabilidad del estado actual de los recursos pesqueros a una legislación en particular?

El documento “La regulación pesquera a través de la historia: la génesis de un colapso” busca responder aquella pregunta, pero ahonda más allá, de manera de identificar las regulaciones pesqueras que han sido dictadas desde el comienzo de la República hasta nuestros días, analizando el contexto en que se desarrollaron, y los efectos ambientales y socioeconómicos que derivaron de ellas. De esta manera, nos proponemos entender las razones políticas detrás del estado actual de la pesca, y vislumbrar sus posibles soluciones.

2 RESUMEN

Anterior a la llegada de los españoles, existieron a lo largo del territorio diferentes pueblos indígenas, algunos con gran pericia y conocimiento en actividades de pesca y caza marina, lo cual les permitió subsistir y desarrollarse en torno al mar. No obstante, la mayor parte de este conocimiento se perdió durante la conquista española y la posterior creación de la República de Chile.

Históricamente, nuestro país fue formado con una vocación ligada principalmente al trabajo de la tierra, y distante del mar. El período de la colonia se caracterizó por algunas medidas de fomento a la pesca y acciones que permitirían el surgimiento de algunas de las actuales caletas de pescadores.

Durante la primera mitad del siglo XIX, y sólo un año después de declarada la independencia de Chile, se dicta el primer Reglamento para la Pesca (1819) destinado a resolver potenciales conflictos entre pescadores y propietarios de la ribera del mar. Se otorga rango legal por primera vez a la actividad pesquera, a través del Código Civil (1855), y queda dentro de este texto estipulado que los peces y demás recursos hidrobiológicos objeto de pesca son designados bajo la expresión “res nullius”, es decir, cosa de nadie hasta que alguien los capture, comprendiendo a la pesca (al igual que la caza) como una especie de “ocupación”.

El siglo XX comienza con la dictación de regulaciones que apuntan a fomentar la pesca. Tanto la Ley N°1.949 de Fomento a la Pesquería (1907) como el reglamento que la antecede (de

1906), otorgaban incentivos a embarcaciones dedicadas exclusivamente a la actividad pesquera. Por otra parte, la constitución de 1925 permitía que por ley se reservase al Estado el dominio exclusivo de los “recursos naturales” que declarase de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país, cuando el interés de la comunidad nacional así lo exigiese.

En 1931, entra en vigencia el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N°34, el cual se constituye como la primera ley que tuvo por objeto regular la pesca, con un carácter impulsor de la industria y esencialmente productivista. Al alero del reglamento que derivó de esta ley, se produjo parte importante del desarrollo alcanzado por la industria pesquera durante el siglo XX.

Un hito importante para este período fue la creación en 1939 de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), que resultó ser determinante en el desarrollo pesquero nacional, ya que concedió créditos destinados a la adquisición de embarcaciones y otros elementos de trabajo, además de organizar empresas pesqueras asociándose con particulares. En la misma línea, en 1960 se promulgó el DFL N°266 de Fomento Pesquero, el cual concedía amplias franquicias tributarias y aduaneras a la industria. Este DFL, junto con otras leyes, permitió que la industria pesquera alcanzara un crecimiento explosivo y una intensa explotación de recursos, especialmente los pelágicos de la zona norte del país, destinados a la reducción de ellos para diversos consumos (harina y aceite de pescado).

Como resultado de este proceso, en 1964 se logra alcanzar -por primera vez en la historia pesquera nacional- un desembarque total que superó el millón de toneladas, del cual un 86,2% correspondió a anchoveta (*Engraulis ringens*). Los altos niveles de explotación sobre esta especie, conjugados con un fenómeno climático de “El Niño”, provocaron el colapso de la anchoveta en la zona norte del país entre 1965 y 1966, con la consiguiente crisis de la industria pesquera nacional. Esto derivó en la quiebra de muchos empresarios pesqueros y obligó a la CORFO a dar asistencia financiera e implementar un programa de racionalización de la industria de reducción de pescado, basada en fusiones o integraciones empresariales. Esta política, permitió dar vida a grandes conglomerados industriales en desmedro de los pequeños empresarios pesqueros.

Paralelamente, en 1968 y también como efecto del DFL N°266, se dio otro desarrollo importante de la pesca de la merluza común (*Merluccius gayi gayi*) en la zona centro del país, con un

desembarque récord de 128.000 toneladas. En este período, además, se creó el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP, 1964).

En 1971, se presentó un proyecto de ley para crear el Ministerio del Mar, que tendría como finalidad principal concentrar en un organismo superior del Estado toda la actividad pesquera y portuaria. Dicho proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados y rechazado por el Senado, por lo cual nunca vio la luz.

La presencia de un nuevo fenómeno de “El Niño” durante 1972 y 1973, unido a las altas tasas de explotación, ocasionó nuevamente y de manera más drástica, una importante disminución en las capturas de anchoveta, cuya flota de 1.400 unidades solo alcanzó el 25% de la captura esperada. Esto obligó a la industria pesquera a redirigir sus capturas a especies como el jurel (*Trachurus murphyi*) y sardinas.

Entre 1974 y 1989 se estableció una política neoliberal donde, entre otras cosas, se otorgaron permisos especiales a embarcaciones extranjeras para la exploración y explotación de recursos pesqueros al sur de la latitud 40° Sur “sin limitaciones de ninguna especie” (D.L. N° 500 de 1974); y se simplificaron los requisitos y el procedimiento para la obtención de permisos de pesca, sin sujeción expresa a cuotas de captura (D.S. N° 175 de 1980). En este período se creó la Subsecretaría de Pesca – SUBPESCA – como organismo de administración de las pesquerías (1976) y el Servicio Nacional de Pesca – SERNAPESCA – como organismo fiscalizador (1978) de las mismas.

La Ley General de Pesca y Acuicultura fue concebida originalmente en el año 1989 (Ley Merino), pero nunca entró en vigencia como tal y fue refundida con todas sus modificaciones bajo

el D.S. N° 430 de 1991. Entre sus aspectos generales se puede mencionar que; se definieron dos unidades de flota la artesanal y la industrial; cuatro regímenes de acceso para la pesca industrial y la suspensión de acceso (entrada de nuevos pescadores) a pesquerías en plena explotación; se estableció el registro pesquero artesanal y las primeras cinco millas para uso exclusivo de la pesca artesanal; y aspectos muy acotados de conservación de los recursos (como vedas, tallas mínimas de extracción y la facultad de crear parques y reservas marinas).

Con esta ley se establecieron cuotas globales de captura para las especies declaradas en plena explotación, las que definían la cantidad de toneladas que se podían pescar por año, para una especie en un área determinada. Esta cuota anual se establecía mediante decreto supremo, previo informe técnico de la Subsecretaría, con consulta y aprobación de organismos asesores, Consejo Zonal de Pesca y Consejo Nacional de Pesca (CNP), respectivamente. Este último conformado en su mayoría por usuarios de la pesca. En la práctica, cada armador pesquero (pescador inscrito) debía pescar lo que pudiera hasta que esta cuota global se terminara, lo que se conocía como “carrera olímpica”. El resultado de esta disposición fue que la cantidad de barcos creció sostenidamente y, consecuentemente, también las capturas.

La sobreexplotación de las pesquerías favorecida por una sobredimensionada flota industrial, unida al acaecimiento de un fenómeno de “El Niño” de gran intensidad entre 1997 y 1998, acabaron por desencadenar la mayor crisis pesquera de la década, la denominada “crisis del jurel”, con una reducción del 44% de la biomasa de la especie.

En el año 2001, y con el propósito de detener la carrera olímpica, se promulga la Ley N°19.713 que establece el Límite Máximo de Captura por Armador (LMCA). Esta nueva medida de administración, asignó cuotas de captura (o cuotas individuales) entre los armadores que contaban con autorizaciones de pesca vigentes en una unidad de pesquería determinada, para pesquerías en plena explotación, basándose en los registros históricos de captura y en la capacidad de bodega corregida. La citada ley mantenía la atribución resolutive del CNP sobre la cuota global de captura, pero además entregó nuevas facultades en el caso de que dicho consejo rechazara la cuota propuesta, dejando en segundo lugar las recomendaciones científicas.

Asimismo, se establecieron facultades de certificación de desembarques y se incorporaron nuevas sanciones sobre el descarte y sobre la pesca en áreas de reserva artesanal, entre otras determinaciones. Esta ley tenía vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2002, y fue prorrogada por 10 años a través la Ley N°19.849, es decir hasta el año 2012.

A pocos años de la promulgación de la ley de LMCA, se produjo la crisis de la merluza común, que significó una disminución de la biomasa de la especie de un 82,5% entre 2002 y 2004. Esta reducción fue atribuida a la presencia de la jibia (*Dosidicus gigas*), pero estudios indican que se produjo antes de la aparición de este cefalópodo por efecto de la sobreexplotación.

Luego de 10 años de funcionamiento de la ley de LMCA, considerando la entrega de cuotas de pesca mayores a las recomendadas científicamente por el accionar del CNP, sumado a otras prácticas como el descarte¹, el uso de redes de pesca dañinas y poco selectivas (arrastre de fondo), falta de recursos para investigación y

fiscalización, entre otras, generaron la sobreexplotación y colapso de las principales pesquerías del país.

En este escenario fue tramitada la modificación a la LGPA, que derivó en la Ley N° 20.657 del año 2013, conocida como ley Longueira. La que en un principio tenía como propósito ser solo una modificación de las cuotas individuales de pesca, finalmente incluyó distintas modificaciones que tenían la finalidad de recuperar los recursos pesqueros. Esta ley se planteó como objetivo la conservación de los recursos; se incorporó el enfoque ecosistémico y el principio precautorio como bases de la legislación; se crearon Comités Científicos Técnicos (CCT) que reemplazarían el rol del CNP en la definición de la cuota global de captura; planes de manejo obligatorios para las pesquerías; se reconoció que el descarte era inherente a la pesca y se definieron planes para reducirlo; se fortaleció la figura del observador científico (que obtiene datos a bordo de los barcos); se establecieron criterios científicos y de transparencia en la toma de decisiones; y algunas modificaciones al IFOP, reconociendo su rol público en la investigación. Además, se definió un fraccionamiento de la cuota global entre el sector artesanal e industrial.

Aun cuando esta legislación avanzó en temas de sustentabilidad, el enfoque de los legisladores y de la opinión pública, tanto en la discusión como una vez instaurada la nueva regulación, se centró en dos temas: la propiedad de los recursos y cómo se repartiría la cuota global de pesca. A pesar de los esfuerzos de algunos sectores políticos, el Congreso no logró establecer el dominio o la propiedad de los recursos pesqueros por parte del Estado, y se dejó incólume el sistema de asignación de cuotas bajo la forma de licencias transables de pesca otorgables por un plazo de 20 años renovables, por sobre la

licitación de las mismas como mecanismos de asignación más eficiente y equitativo.

Como conclusión del análisis de los distintos períodos que abarca el documento, se puede identificar con bastante claridad cómo se ha instalado en nuestro modelo de desarrollo pesquero el paradigma del fomento irrestricto, que, en cierta medida, puede explicarse por las prioridades del país y la nula conciencia ambiental en épocas anteriores, y que pareciera haber penetrado como una máxima profunda e inamovible a pesar de su anacronismo.

La perpetuación de este paradigma –presente en el espíritu de la mayoría de las legislaciones pesqueras nacionales de las últimas décadas–, posibilitada por la calificación originaria de los peces como “res nullius” en rechazo de su propiedad estatal, permite explicar muchas de las actuales deficiencias que comúnmente se le atribuyen al ejercicio de esta actividad en nuestro país, como son la concentración económica desmedida del sector pesquero industrial, favorecido históricamente por una serie de privilegios regulatorios, así como el carácter cortoplacista y reactivo de las políticas relacionadas con la sustentabilidad de los recursos pesqueros a largo plazo. Como puede intuirse, ambas características se encuentran en íntima vinculación, en términos tales que la primera influye notablemente sobre la segunda.

¹ Descarte: la acción de devolver al mar especies hidrobiológicas capturadas. Por tratarse de peces inmaduros (bajo talla) o de especie que no son objetivo de la pesca, y así evitar sanciones en el desembarque.

El Estado de Chile, y específicamente los poderes Ejecutivo y Legislativo, han jugado un papel determinante en el surgimiento y profundización de estas deficiencias, lo que se ha manifestado en su accionar tanto por la vía activa como omisiva.

La revisión cronológica de los antecedentes anteriormente expuestos permite dar cuenta del estado crítico en que, de un tiempo a esta parte, se encuentran diversas pesquerías, incluidas entre ellas las de la anchoveta y la merluza común. No es posible atribuir los efectos a una legislación en particular, sino que obedece a un proceso de varias décadas de depredación desmesurada de los recursos pesqueros, afincada en un paradigma de fomento que resuena hasta nuestros días.

1

Los recursos pesqueros deben ser declarados propiedad del Estado, de manera de permitir que este redefina las condiciones de aprovechamiento de los mismos, dependiendo de su situación de explotación o escasez. Se deben establecer mecanismos de asignación de las cuotas de pesca que privilegien la licitación o subasta de estas por sobre su asignación gratuita basada en capturas históricas.

4

Se debe fortalecer la institucionalidad pesquera, evaluar la creación de un organismo superior de pesca, que concentre las diferentes actividades que se encuentran repartidas en diferentes ministerios. Asimismo, se requiere mejorar las capacidades de SERNAPESCA en el control de malas prácticas como la pesca ilegal, el blanqueo de pesca y subreporte.

7

Efectiva inserción y consideración de criterios científicos en las decisiones públicas: la decisión con respecto a las cuotas de pesca debe descansar en los argumentos científicos y no políticos. Se debe incorporar observadores científicos, tanto en la flota industrial como artesanal, y la información recopilada por ellos debe ser utilizada en los informes técnicos, de manera de contrastar las capturas con las cifras oficiales de desembarque.

10

Convertir la actual Política Oceánica en un documento de trabajo, desde el cual, luego de diferentes procesos participativos, se elabore una nueva Política, creada a partir de perspectivas colectivas unificadas, y que este nuevo documento determine las bases de los objetivos y prioridades del océano en Chile, pudiendo avanzar en superar la mirada de fomento productivo y poniendo énfasis en la sustentabilidad del océano.

Es así que desde Fundación Terram, recomendamos transitar desde este paradigma de fomento de la actividad pesquera, hacia una visión de Estado que se centre en la recuperación de las pesquerías y los ecosistemas marinos, de manera tal que la pesca pueda seguir existiendo como una actividad económica y como pilar de sustento de miles de personas que trabajan en este sector productivo.

Resulta necesario, asimismo, que el Estado de Chile asuma un rol protagónico en la administración y manejo de los recursos pesqueros, recuperando potestades de intervención al momento de tomar decisiones relativas al aprovechamiento de dichos recursos, especialmente en cuanto a:

2

Se debe ampliar y fortalecer el sentido del enfoque ecosistémico desde una perspectiva mono-específica a una multi-específica, al momento de elaborar y aplicar los distintos instrumentos de administración pesquera.

5

Incluir dentro de los principios rectores de la LGPA la Seguridad y Soberanía Alimentaria, integrando dentro de los programas de salud del país el incentivo al consumo de productos del mar, garantizando que la alimentación de las personas sea un eje central dentro de las políticas públicas, y promoviendo la pesca sustentable y la recuperación de las pesquerías.

8

La creación de un Instituto de Investigaciones o Ciencias Marinas que cuente con autonomía y recursos propios asegurados directamente por el Estado. Realizar una inversión importante en infraestructura y en barcos de investigación.

11

Creación de una red de Áreas Marinas Protegidas que protejan zonas claves para el desove y reclutamiento de especies sobreexplotadas y colapsadas, e **incorporar los ecosistemas marinos dentro de la futura ley marco de Cambio Climático**.

3

Se debe evaluar la utilización del Rendimiento Máximo Sostenido como punto biológico de referencia objetivo de la forma en que está en la LGPA, pues está diseñado para un análisis mono-específico de las pesquerías y no incorpora aspectos sociales y económicos.

6

Mayor participación en la gobernanza de los recursos pesqueros, incorporar dentro de los Comités Científicos Técnicos (CCT), especialistas en bio-economía pesquera y sociología, y ONGs como observadores del proceso, crear instancias de coordinación entre los Comités de Manejo y los CCT.

9

En educación, incorporar a través de diferentes mecanismos la difusión de las ciencias del mar en la población en general.

En Fundación Terram, consideramos que la tramitación de proyectos de ley, tanto el proyecto de ley que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura, en lo relativo a las licencias transables de pesca e incorpora normas para prevenir la pesca ilegal (boletín N° 11.704-21) actualmente en tramitación, como las anunciadas para el año 2019 Ley larga de pesca y Ley marco de cambio climático, representan una oportunidad y espacios de incidencia donde se podrían incorporar estas propuestas.

CRONOLOGÍA

1819

Dictación del Reglamento para la Pesca por Bernardo O'Higgins

1837

Definición de la institucionalidad ministerial chilena (Interior, Justicia, Hacienda y Guerra), quedando lo relativo a pesca bajo competencia del Ministerio de Hacienda.

1855

Promulgación del Código Civil, que otorga rango legal a la pesca, concibiéndola como una especie de "ocupación" y los peces como "res nullius".

1887

Pesca queda bajo competencia del Ministerio de Industrias y Obras Públicas.

1881

Ley N° 4.111 o "Ley de la Comuna Autónoma", que facultó a las municipalidades para reglamentar el ejercicio de la pesca.

1906

Reglamento para la Concesión de Primas destinadas al Fomento de la Pesquería (D.S. N° 1.885/1906 del Ministerio de Industrias y Obras Públicas).

1907

Ley N° 1.949 de Fomento a la Pesquería.

1916

Reglamento para el Ejercicio de la Pesca (D.S. N° 201/1916 del Ministerio de Industrias y Obras Públicas).

1919

Ley N° 3.480 que prorrogó por 10 años las primas de fomento a la pesquería establecidas por la Ley N° 1.949 de 1907.

1925

DL 685/1925 del Ministerio de Agricultura, Industrias y Colonización, que concede a las embarcaciones nacionales dedicadas exclusivamente al ejercicio de la pesca una prima anual por cada tonelada de pescado o mariscos internado para su consumo.

1927

Pesca queda bajo competencia del Ministerio de Fomento (Servicio de Bosques, Pesca y Caza).

1931

DFL 34/1931 del Ministerio de Fomento, que legisla sobre la industria pesquera y sus derivados.

1934

Reglamento del DFL N° 34/1934 (D.S. N° 1.584/1934 del Ministerio de Fomento).

1939

Creación de la CORFO por Ley N° 6.334.

1940

Nace la Compañía Pesquera Arauco al alero de CORFO.

1942

Pesca queda bajo competencia del Ministerio de Economía y Comercio (Dirección General de Pesca y Caza).

1952

Adopción en Santiago de Chile de la "Declaración de Santiago sobre Zona Marítima", promulgada en nuestro país en 1955 (D.S. N° 432/1955 del MINREL).

1953

Pesca queda bajo competencia del Ministerio de Agricultura (Dirección General de Pesca y Caza).

1956

Promulgación en nuestro país del Reglamento de Permisos para la Explotación de las Riquezas del Pacífico Sur (D.S. N° 102/1956 del MINREL).

1958

D.S. N° 94/1958 del Ministerio de Agricultura, que reglamenta el establecimiento de industrias pesqueras en el país.

1960

Política de Fomento Pesquero de CORFO y DFL 266/1960 del Ministerio de Hacienda, que autoriza el otorgamiento de distintas franquicias a personas jurídicas dedicadas exclusivamente a la actividad pesquera e industrias derivadas.

1961

Nace la Empresa Pesquera Tarapacá S.A. al alero de CORFO.

1964

Creación del IFOP. Desembarque pesquero alcanza las 1.093.561 toneladas, de las cuales el 86,2% corresponde a anchoveta.

1965-1966

Primera gran crisis de la anchoveta en la zona norte del país.

1971

Gobierno de Salvador Allende requisó empresas pesqueras del norte (Indo, Eperva, Guanaye, Coloso y Marco Chilena), que pasan a depender de CORFO, y envía al Congreso Nacional del Proyecto de Ley que crea el Ministerio del Mar.

1972-1973

Segunda gran crisis de la anchoveta.

1974

DL 500/1974 del Ministerio de Agricultura, que establece régimen provisional para las operaciones de pesca de barcos extranjeros en aguas nacionales, y DL 600/1974 del Ministerio de Economía o "Estatuto de la Inversión Extranjera".

1976

Creación de la SUBPESCA, quedando la pesca bajo competencia del Ministerio de Economía; y formulación y publicación de la primera Política Oceánica Nacional.

1978

Creación del SERNAPESCA y del Consejo Nacional de Pesca.

1980

Reglamento para realizar Actividades Pesqueras (D.S. N° 175/1980 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción).

1983

DFL 5/1983 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 34/1931.

1986

Colapso del loco.

1989

Ley N° 18.892 General de Pesca y Acuicultura, conocida como "Ley Merino".

1991

D.S. N° 430/1991 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892 de 1989 y sus modificaciones.

1994

Máximo desembarque histórico de la pesquería de la anchoveta (2.720.388 t).

1995

Máximo desembarque histórico de la pesquería del jurel (4.404.193 toneladas), para luego entrar en una crisis abrupta y sostenida.

2001

Ley N° 19.713 que establece como medida de administración el Límite Máximo de Captura por Armador a las principales pesquerías industriales nacionales.

2002

Ley N° 19.849 que prorroga por diez años la vigencia de la Ley N° 19.713 y establece un nuevo nivel de patente pesquera industrial, entre otras modificaciones.

2004

Merluza común entra en crisis.

2013

Ley N° 20.657, conocida como "Ley Longueira".

2018

Promulgación de una nueva Política Oceánica Nacional de Chile.

LA REGULACIÓN PESQUERA A TRAVÉS DE LA HISTORIA: LA GÉNESIS DE UN COLAPSO

