



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 18.892, GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA, PARA RESTRINGIR LA PESCA DE ARRASTRE RESPECTO DEL RECURSO MERLUZA

I.FUNDAMENTOS

1. Antecedentes generales

a. La Merluza Común (*Merluccius gayi gayi*) también conocida con afecto por las personas como "La Pescada", es una especie demersal que se distribuye en la costa de Chile, particularmente desde Antofagasta (23038' L.S.) hasta el canal Cheap (47008' L.S.) pero la mayor parte de la biomasa se encuentra entre Coquimbo (29057.2' L.S.) y Valdivia (39°48' L.S.) entre los 50 m y 500 m de profundidad ¹.

b. La merluza común (en adelante, "merluza") se considera un recurso emblemático por parte de cierto sector pesquero artesanal, ya que tiene dentro de sus características, la particularidad de no realizar grandes desplazamientos de latitud², esto es relevante ya que, a diferencia de los recursos altamente migratorios, su pesca constituye una fuente de ingreso permanente para cientos de pescadores y sus familias.

c. Los inicios de la pesquería se remontan a principio de los años 30, en la zona centro sur de Chile, operando principalmente, a través de botes y pocas embarcaciones mayores. El destino de esta pesquería en aquella época, era casi exclusivamente para consumo humano.

¹ Subsecretaría de pesca. Bases de Información para la Elaboración del Plan de Manejo de la Pesquería Merluza Común (2015)

² ibíd.



d. A partir de 1946, ingresan los primeros barcos industriales, provocándose un aumento del esfuerzo pesquero y naturalmente un aumento sostenido de los desembarques de merluza, llegando en 1955 a un total de 90 mil toneladas. Cabe señalar que el destino de la pesquería cambia y una fracción importante se destina a las primeras plantas de reducción y procesos.³

e. El aumento de los desembarques fue disímil, pero manteniéndose entre las 70 y 80 mil toneladas hasta 1969, año en que llega a un peak histórico de 130 mil toneladas. Estos desembarques, responden a la política pública de la época, cuyo enfoque consistía en el desarrollo e incentivo económico del mercado pesquero, traducido principalmente en incentivos tributarios, exenciones arancelarias para ciertos bienes de capital y reinversión. El ejemplo más clarificador fue el incentivo de la construcción de fábricas de harina de pescado y barcos pesqueros.

f. Desde este peak de desembarques, se produjo una fase de baja productividad trágica, a tal punto de que nunca más en la historia de esta pesquería, se volvieron a lograr los volúmenes históricos alcanzados en 1969. La baja productividad y la caída de los desembarques se debió a múltiples factores, siendo el principal de ellos, la forma de gobernanza pesquera a nivel estatal, la que se materializó en políticas de libre acceso para múltiples actores, elevando de esa manera el esfuerzo pesquero y la explotación intensiva de recursos a puntos biológicos no sustentables.

g. Ejemplo de dichas políticas hay muchos, solo a modo ejemplar la dictación del Estatuto de inversión extranjera de 1974 o el Decreto Ley 500 de 1974, del Ministerio de Agricultura, que facultó a la Junta Militar para otorgar permisos de pesca a naves extranjeras, sin ningún tipo de limitación en la explotación de recursos. Particularmente para la merluza y otros demersales, los permisos autorizaban la pesca desde la comuna de Coronel hasta Biobío, muy cerca de la costa, Aproximadamente hasta la milla 40 era posible que operaran, barcos arrastreros de tipo factoría, originarios de España, Japón y Corea ⁴Es bajo este escenario normativo, que los

³ Subsecretaría de pesca. Bases de Información para la Elaboración del Plan de Manejo de la Pesquería Merluza Común (2015). p.11

⁴ Soto, E., Paredes, C. (2010). La Regulación Pesquera a Través de la Historia: "La Génesis de un Colapso", Chile: Fundación Terram. p. 29



desembarques promedio entre 1974 y 1989 sólo fluctuaron en torno a 33 mil toneladas anuales promedio, 15 años demoró la recuperación del recurso después del llamado "primer colapso".

h. A partir de la primera década del siglo XXI comienzan cambios normativos importantes que incentivaron el cuidado del recurso, esto debido al colapso de varias pesquerías por el esfuerzo pesquero sobredimensionado de cierto sector industrial, entre ellas, el conocido colapso del jurel. La promulgación de la Ley N° 19.713, establece medidas de administración novedosas para la época, los denominados "Límites máximos de captura" que permite al fin, tener un nuevo régimen de administración para el sector industrial.⁵

i. La nueva ley de pesca señalada y su posterior prórroga (Ley N°19.849), no solo contenía sistema de cuotas individuales a través de los límites máximos de captura, sino que incorporaba novedades regulatorias como es el registro de pesca artesanal; la certificación de desembarques; el régimen artesanal de extracción: la regulación del descarte y el establecimiento de vedas biológicas (desde el año 2006) entre otras acciones, que sin duda fomentaron la recuperación de la biomasa y del stock disponible.

j. En el año 2013 y la entrada en vigencia de la Ley 20.657, se incorpora un fraccionamiento de la cuota global de captura en las 12 pesquerías del país, en particular para la merluza, un 60% para la fracción industrial y un 40% para la artesanal, con ello comienza nuevamente un declive progresivo en la pesquería. Según indicadores biológicos de la época, los niveles de desembarque industrial han mostrado una caída sostenida desde el año 2014 a la fecha, ello debido al deterioro de stock disponible del recurso, alcanzando el mismo año, el punto crítico de agotado⁶ y sobreexplotado a la fecha, entre las regiones IV a X⁷.

k. Frente a esta situación, la institucionalidad pesquera es responsable y se encuentra bajo la obligación de tomar todas las medidas que la ley establece con el objeto de

⁵ Soto, E., Paredes, C. (2010). La Regulación Pesquera a Través de la Historia: "La Génesis de un Colapso", Chile: Fundación Terram. P. 42

⁶ Instituto de Fomento Pesquero (2018). Programa de seguimiento de las principales pesquerías nacionales, año 2018. Boletín de Difusión, abril 2019. Recuperado de: https://www.ifop.cl/wpcontent/contenidos/uploads/boletines/boletines_difusion/2019/Bolet%C3%ADn%20Difusi%C3%B3n%20Seguimiento%20Demersales%20Aguas%20Profundas%20y%20Jibia.pdf

⁷ Estado de situación de las pesquerías Chilenas año 2017, Subpesca, marzo 2018



recuperar los puntos biológicos mermados. Es así como se dispuso la aplicación de distintas medidas diferenciadas para armadores artesanales e industriales. Para los segundos, a través del comité científico técnico de recursos demersales centro-sur, se ordenó una reducción rotunda de las cuotas de pesca y junto a ello, una natural reducción del esfuerzo pesquero. En segundo lugar, la propia industria pesquera, tomó como práctica, la alternancia de los recursos objetivos, es decir, la preferencia estacional por otros recursos demersales distintos a la merluza, como son la jibia o la merluza de cola. Esta última medida, no responde a una política pública por parte de la institucionalidad pesquera, sino a una práctica voluntaria de la propia industria, frente a la ausencia de disponibilidad de recursos⁸.

l. Según los indicadores biológicos, cabe preocuparse sobre la composición de los tamaños en las capturas. Desde el año 2004 hasta el año 2017 la longitud total de los ejemplares capturados por la flota arrastrera han mostrado un promedio entre los 34 a 37 centímetros. En cuanto a la talla, una merluza menor a 37 centímetros de largo, corresponde a un individuo juvenil, que no ha logrado su madurez sexual, por tanto, no han podido reproducirse. La captura de esos juveniles, afecta directamente la dinámica reproductiva y naturalmente la disponibilidad del stock futuro. Sobre la base de diferentes criterios científicos, la talla de primera madurez sexual de las hembras, corresponde a los 38,9 cm. ⁹Según World Wild Fund for Nature, es imperativo que el organismo público encargado de las pesquerías en Chile, recupere la estructura poblacional de la merluza.

2. Sobre las medidas históricas de regulación los artes y aparejos de pesca en la merluza

a. La merluza se pesca con arrastre desde 1982, sus posteriores regulaciones se hicieron necesarias debido a las formas de pesca indiscriminada señaladas previamente y que

⁸ Estado de situación de las pesquerías Chilenas año 2017, Subpesca, marzo 2018

⁹ Cerna, Francisco. 1998. Talla de primera madurez sexual y fecundidad parcial de la merluza común (Merluccius gayi, Guichenot 1848) del área de la pesquería industrial de la zona de Talcahuano, Investigaciones Marinas, Chile



ha propiciado la reducción del stock disponible de juveniles. Las principales medidas han sido las siguientes:

b. D. S. (MINECON) N° 238 de 1982, estableció un tamaño de malla mínimo de 100 mm en el copo para las redes de arrastre utilizadas en las actividades extractivas de merluza común y prohibió el uso de cubrecopo en los artes de pesca precitados.

c. Resolución N° 1.557 de 1995 se estableció que los pescadores artesanales inscritos en el Registro Pesquero Artesanal de merluza común entre la IV y IX Regiones sólo podrán efectuar actividades extractivas sobre merluza común mediante el uso de artes o aparejos de pesca cuyas características de diseño y construcción, califiquen como espinel o red de enmalle. Además, se estableció que los armadores pesqueros industriales habilitados para desarrollar actividades pesqueras extractivas de Merluza común sólo podrían pescar con redes de arrastre de fondo o espineles.

d. Resolución N° 2.808 de 2005 se consolidan las regulaciones de las características de las redes de arrastre. Esta disposición estableció dos tipos de mallas para las redes de arrastre de fondo, en general sobre tamaño mínimo de malla (120), prohibición de copos y luces¹⁰.

e. Las medidas señaladas en el acápite anterior, dan cuenta de las medidas regulatorias tales como la limitación de los cubrecopos, zonificación del arrastre o prohibición de arrastre en aguas interiores, entre otras. A ello debe sumarse las regulaciones posteriores a la Ley N° 20.657 del año 2013, como, por ejemplo, regularon a través de la Resolución exenta N° 76221 de 2013 (y sus modificaciones) sobre artes de pesca de arrastre para crustáceos demersales, las dimensiones y características de las redes relativas a: Malletas, estándares, paños de telas, material no boyante, diámetro de los hilos y otros¹¹.

f. La ley N°20.657, expresamente también, establece dispositivos que propenden al cuidado y recuperación de los recursos, aquellos dispositivos son los Comité Científico Técnico; Comité de Manejo, Plan de manejo y Plan de Reducción del Descarte y captura incidental.

¹⁰ Subsecretaría de pesca. Bases de Información para la Elaboración del Plan de Manejo de la Pesquería Merluza Común (2015)

¹¹ Informe Subsecretaría de Pesca, (2014), Regulaciones asociadas a la pesca de arrastre



g. Por último la denominada veda biológica, incorporada desde el año 1996 en el D. Ex. N°140j1996, extendida a todos los actores pesquero y prohíbe la captura de merluza en el mes de septiembre.

h. Nadie puede señalar que todas y cada una de las medidas, sin duda han significado un avance regulatorio, que propende a la sustentabilidad y recuperación del recurso, pero es necesario señalar, que el estado de la pesquería no ha repuntado lo suficiente. Niveles de marcos biológicos de referencia no permiten asegurar la existencia permanente del recurso a largo tiempo¹². El estado actual del recurso es de sobreexplotado. Los indicadores biológicos que provienen de programas de monitoreo, mantienen estimaciones críticas sobre su biomasa. En año 2018 la Cuota Global de Captura fue solo de 19.537 toneladas. Todos los antecedentes expuestos, evidencian que es necesario seguir avanzando en medidas de regulación para asegurar la existencia futura del recurso, que como se ha señalado en un principio, constituye un recurso clave y emblemático para más de 80.000 mil familias vinculadas al sector artesanal.

3. Sobre las facultades legislativas para regular la materia que indica

a. La regulación de los mecanismos de captura, ya sea de su establecimiento o prohibición es parte del dominio legal máximo que ha establecido el constituyente en el artículo 63 de la Constitución política de la República. Sin perjuicio de ello, muchas veces existe una interpretación equivocada sobre el artículo 4° de la Ley N° 20.657 de 2013. Este artículo estableció -por medio del legislador- que, en toda área de pesca, independientemente del régimen de acceso a la que se encuentre sometida, la Subsecretaría, mediante resolución fundada, previa consulta al Consejo Zonal de Pesca que corresponda y comunicación previa al Comité Científico Técnico podrá establecer entre otras medidas: (...) b) Fijación de las dimensiones y características de las artes y los aparejos de pesca. Prohíbese realizar actividades pesqueras extractivas en contravención a lo dispuesto en este artículo.

¹² Informe Subsecretaría de Pesca, (2014), Regulaciones asociadas a la pesca de arrastre. p.28.



b. A partir de este artículo, un lector no entrenado podría interpretar, de manera errónea, que la potestad de fijar dimensiones y características de artes y aparejos en tanto facultad de conservación, sería exclusiva del poder ejecutivo. Al respecto cabe decir lo siguiente: el verbo rector podrá dentro de la proposición "fijación de las dimensiones" evoca una potestad facultativa y no exclusiva, comprender lo contrario sería una interpretación extensiva. Como señalan las normas más básicas de Interpretación de la ley desde el año 1855 "Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu."; ¹³ En segundo lugar, en la historia de las distintas legislaturas pesqueras, ya se han aprobado leyes de similares características, es decir, regulaciones y mecanismos de captura, con fines al resguardo de la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos. En tercer lugar, la Ley N° 19.907 del año 2003, modificó la LGPA de aquella época, prohibiendo la pesca de arrastre por parte de los pescadores artesanales; Otro ejemplo, es la reciente y controvertida Ley N° 21.134, que regula la captura de la Jibia, recurso emblemático artesanal, respecto del cual se hizo necesaria una medida regulatoria radical, la que consiste en prohibir cualquier arte o aparejo de pesca, distinto a la línea de mano y/o potera.

4. Sobre el mandato legal precautorio y de sostenibilidad

a. El artículo 1º-b de la Ley General de Pesca, sistematizada en el Decreto 430, de 1991 mandata lo siguiente:

"El objetivo de esta ley es la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, mediante la aplicación del enfoque precautorio, de un enfoque ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos."

b. La importancia de legislar y gobernar con visión de futuro y con apego irrestricto a la protección a los recursos hidrobiológicos, constituye un mandato legal y constitucional de del Estado Chileno. Es en ese sentido y en atención a todos los argumentos esbozados

¹³ Código Civil (1855), artículo 19.



en este proyecto de ley y en particular, sobre los riesgos que importa la ausencia de prácticas de conservación estrictas y adecuadas, que procuren el cuidado y sustentabilidad del recurso, es que se hace necesario, someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley.

II.IDEA MATRIZ

Establecer un mecanismo regulatorio para promover la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos y cumplir el mandato precautorio de la Ley General de Pesca. Dicho mecanismo consiste en la prohibición del empleo de artes de pesca denominados como "arrastre", ya sea de fondo o media agua, ya sea para el sector industrial o artesanal, respecto del recurso (*Merluccius gayi gayi*) o Merluza Común.

En consideración a lo anteriormente expuesto, las Diputadas y los Diputados firmantes venimos en preponer el siguiente:

III.PROYECTO DE LEY

Artículo único. - Agrégase en el artículo 5º del decreto supremo N°430, de 1989, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura, los siguientes incisos cuarto y quinto, nuevos, pasando el cuarto y quinto a ser sexto y séptimo, respectivamente:

“Prohíbanse, asimismo, la extracción de la especie *merluccius gayi gayi* o merluza común con el arte de pesca comprendido como “arrastre”, ya sea de media agua o de fondo. Podrá ser utilizado este arte de pesca, única y exclusivamente en los polígonos que definen las actuales huellas de pesca proyectadas y definidas por la autoridad pesquera respectiva.

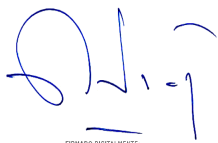
No obstante, lo dispuesto en el inciso precedente, la huella del arrastre no operará entre las costas y las treinta millas marinas, las que se medirán desde las líneas de base normales, dentro del espacio comprendido entre el límite norte de la República hasta



el paralelo 56° de latitud sur, al límite de la región de Magallanes, abarcando, de igual forma, las islas, su alrededor y las aguas interiores del país.”.

Artículo transitorio. - La presente ley entrará en vigencia seis meses después de su publicación.”.





Firmado digitalmente:
H.D. MARCELO DÍAZ D.



Firmado digitalmente:
H.D. JORGE BRITO H.



Firmado digitalmente:
H.D. CAMILA ROJAS V.



Firmado digitalmente:
H.D. ALEXIS SEPÚLVEDA S.

