

Sector pesquero chileno: **CONCENTRACIÓN, DESARTICULACIÓN SOCIAL Y CRISIS ECOLÓGICA**

Rodrigo Oliva • Sebastián Caviedes



Fuente: www.agenciauno.cl

RESUMEN:

Se indaga en la acabada colonización empresarial que experimenta el sector pesquero chileno, a través del análisis de los actores y conflictos que lo estructuran. Como consecuencia, se distinguen tres procesos paralelos que están a la base de este fenómeno: la concentración económica del sector, la desarticulación del movimiento social de pescadores artesanales y la crisis que afecta la sustentabilidad del recurso marino. Se concluye que el agotamiento acelerado de éste obliga al gran capital pesquero, para mantener sus niveles de acumulación, a forzar un reordenamiento privatizador encarnado en la Ley de Pesca.

PALABRAS CLAVE:

- Sector pesquero
- Movimiento social
- Concentración económica
- Desarticulación social
- Crisis ecológica

Hace unas semanas, a solicitud de los fiscales a cargo de la investigación sobre las pesqueras de la Asociación de Industriales Pesqueros de la región del Biobío (Asipes), arista del caso Corpesca, el Servel entregó un listado en que identifica a seis de estas empresas entregando aportes reservados legales por más de \$300 millones a campañas electorales, repartidos entre candidatos de cinco partidos políticos (UDI, RN, PS, DC y PPD) y un independiente. Destacan en ese listado Sebastián Piñera, Evelyn Matthei, Jacqueline van Rysselberghe y el ex subsecretario de Pesca, Raúl Súnico¹, este último que debió renunciar a su cargo tras conocerse sus tratativas con el gremio, que incluyeron favorecer a la industria en la tramitación de normas que regulan al sector -incluso a contrapelo del programa de gobierno- y cobros hechos por su esposa a través de boletas falsas, justamente el mecanismo por el que el Ministerio Público sospecha que Asipes entregó aportes ilícitos a actividades políticas².

La sombra de este financiamiento, además, ha alcanzado a pymes y dirigentes de la pesca artesanal de la VIII región³, acusados de recibir aportes tanto para fortalecer sus organizaciones como para financiar las campañas parlamentarias de representantes de la pesca artesanal. Ello, teniendo a mano el antecedente de la caída de Iván Fuentes, pescador pesquero que lideró el Movimiento Social de Aysén en 2012, y que recibió aportes de la Federación de Industrias Pesqueras del Sur Austral (Fipes), siendo ya diputado electo⁴.

Como viene ocurriendo desde que se conocen antecedentes de la tramitación del proyecto de Ley de Pesca del año 2012, la relación entre dinero y política se ha tomado la agenda del sector y la discusión pública sobre el futuro de la pesca en Chile. Y, si bien la ilegitimidad de ésta ha abierto un escenario de conflicto que ha transparentado los intereses de los actores de la industria, el impacto provocado por tales informaciones ha tendido a oscurecer el entendimiento cabal del proceso por el cual se ha llegado hasta este punto, en el que se erige una acabada experiencia de colonización empresarial, que alcanza tanto a autoridades políticas como a una parte de la dirigencia de los pescadores artesanales.

Por ello, se indaga en la configuración del sector pesquero chileno, enfatizando en el conflicto histórico que lo estructura: aquel que enfrenta a pescadores artesanales e industriales por la explotación de los recursos del mar. Esto se aborda, por un lado, analizando los ciclos de lucha de la pesca artesanal en las últimas décadas y, por otro, a través del examen de los cambios que experimenta el empresariado de la pesca, sobre todo en los años noventa. Ambos elementos son observados a la luz de la escasez del recurso pesquero y el potencial colapso del fondo marino, conflictos que diferencian al sector de otros ámbitos de la economía.

I. LA POLÍTICA DE LA TRANSICIÓN Y LA DESARTICULACIÓN DEL MOVIMIENTO SOCIAL DE PESCADORES ARTESANALES

El conflicto entre la pesca artesanal y la industrial es de larga data en Chile. Ante el arrasamiento ecológico, biológico y reproductivo de las poblaciones marinas, los industriales han sido percibidos por los pescadores artesanales como actores depredadores que ponen en peligro su fuente de trabajo y sustento (al no respetar especies, tamaños ni edades), que distorsionan la oferta monopolizándola por su gran capacidad extractiva y que ejercen dumping al resistir la baja de los precios, pero con la posibilidad de cobrar después⁵.

1 Carvajal, C., Suzuki, J., y Vega, V. (2017, 3 de marzo). Servel entregó lista de aportes reservados legales de seis pesqueras a 35 políticos. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=340542>

2 Ramírez, P. y Sepúlveda, N. (2017, 20 de enero). Los correos que muestran los "favores" del subsecretario de Pesca a grandes pesqueras. *Ciper*. Recuperado de: <http://ciperchile.cl/2017/01/20/los-correos-que-muestran-los-favores-del-subsecretario-de-pesca-a-las-grandes-pesqueras/>

3 Sepúlveda, N. (2017, 6 de marzo). Nuevas boletas de pesqueras: \$445 millones pagaron Lota Protein, Asipes y Blumar a políticos. *Ciper*. Recuperado de: <http://ciperchile.cl/2017/03/06/nuevas-boletas-de-pesqueras-445-millones-pagaron-lota-protein-asipes-y-blumar-a-politicos/>

4 Carvajal, C. (2017, 26 de enero). Fipes: Iván Fuentes recibió de pesqueras 1,2 millones ya como diputado electo. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=330309>

5 Camus, P., Hidalgo, R., y Muñoz, E. (2016). Las disputas por el mar: bienes comunes, pescadores artesanales y pesca industrial. El caso de la caleta Chocholgue en el litoral centro sur de Chile a mediados del siglo XX. *Población y sociedad*, 23(2), pp. 91-114.

En vista de esta amenaza, las organizaciones de pescadores artesanales, existentes desde comienzos del siglo pasado, han tenido como base a sindicatos de fuerte contenido reivindicativo. Sin embargo, la conformación de sus referentes nacionales sólo ha podido realizarse por la convergencia entre diferentes tipos organizativos, incluyendo asociaciones gremiales y cooperativas. Así, el primer organismo de articulación nacional del sector, la Federación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (Fenaparch), se erige gracias a la fuerza alcanzada por un movimiento cooperativo pesquero que, en los años sesenta, resulta de la proliferación de cooperativas que sirvieron como medio para canalizar la ayuda nacional e internacional que les fue enviada a los pescadores artesanales afectados por el terremoto y maremoto que azotó a las costas del sur de Chile⁶.

Ese referente, que operó de todas maneras con mayoría de sindicatos, fue anulado tras el golpe militar de 1973. En su reemplazo, y mientras la represión anidaba en los puertos, especialmente contra los estibadores y pescadores, que fueron quienes más resistencia opusieron al régimen, la dictadura impulsó un reordenamiento institucional no sólo en el ámbito de la política pesquera del Estado, sino también sobre la forma de organización de la pesca artesanal. De este modo, se crea el Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca) y la Subsecretaría de Pesca (Subpesca), y se promueven las asociaciones gremiales como única forma permitida de organización entre los pescadores artesanales, mientras los sindicatos son prohibidos. Estas medidas se imponían en el marco del plan impulsado por la Junta Militar para conseguir la adhesión ciudadana a través de organizaciones especializadas, lo que, en el caso de la Secretaría de los Gremios, apuntaba a controlar el movimiento sindical y a difundir el Plan Laboral que sentó las bases de la transformación productiva chilena⁷.

Con este giro forzoso, las asociaciones gremiales, cuyo propósito era racionalizar, desarrollar y proteger las actividades que le eran comunes al sector, crecen entre los pescadores al alero de una propaganda que destaca su flexibilidad para hacer negocios. Y ello, sumado a los criterios economicistas que se van imponiendo, basados en la premisa de aprovechar la abundancia del mar para apoyar el crecimiento económico de un modo consistente con el modelo de liberalización y apertura a los mercados globales⁸, deja sentadas las bases para que, paulatinamente, se produzca una corrosión del carácter proletario del actor artesanal, deviniendo en un pequeño empresario de la pesca que compite con sus propios colegas.

Ahora bien, no obstante sentadas las bases de este cambio, que se va a profundizar durante los gobiernos de la Concertación con el acceso a microcréditos y otros beneficios, éste deberá esperar ante los desafíos que exigen las precarias condiciones de trabajo de la pesca artesanal y el escenario político de la segunda mitad de los ochenta. Y es que, por esos años, se articula un movimiento social de pescadores artesanales guiado por el doble objetivo de mejorar su situación laboral y luchar por la democracia. Para lograrlo, las dirigencias del sector aprovechan los espacios de encuentro generados por el mundo universitario, especialmente en la V y VIII regiones, fraguándose el reconocimiento de una historia común (el anhelo por dar continuidad al proyecto de la desaparecida Fenaparch) y una alianza entre representantes de diferentes zonas del país, muchos de los cuales no se conocían hasta esas reuniones. Apoyan en este proceso, además, organismos internacionales de cooperación técnica y financiera (como FAO y PNUD), diferentes ONG locales y extranjeras, y la Iglesia y algunos políticos y partidos de la oposición. Así, de esta convergencia, que contó además con un contexto internacional favorable a la organización del sector, se crea en 1986 la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (Conapach)⁹.

El movimiento crece explosivamente en los últimos años del régimen, al crearse una serie de federaciones y consejos regionales en todo el país. Dentro de sus demandas, los pescadores artesanales apuntan a la falta de implementos para la extracción de recursos y problemas de comercialización, derivados de someterse a redes de intermediarios o empresas intervinientes en la transformación de los productos. También al acceso al crédito y a una modernización de la infraestructura portuaria

6 Escribano, I. (2014). *Movimiento social de pescadores artesanales de Chile*. Santiago: Ocho Libros.

7 Hunneus, C. (2000). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.

8 Saaavedra, G. (2013, marzo). La pesca artesanal en las encrucijadas de la modernización. Usos, apropiaciones y conflictos en el borde costero del sur de Chile. *Revista Andaluza de Antropología*, (4), pp. 79-102.

9 *Op. Cit.*, 6.

disponible en las caletas locales. Se preocupan, además, por organizar una comisión de defensa de la flora y fauna marina y de establecer vínculos y alianzas con organizaciones sindicales democráticas, pese al poco interés de una CUT abocada a las organizaciones de trabajadores dependientes. Por último, se crea un Centro de Educación e Investigación de la Pesca Artesanal (Cedipac), con el fin de sostener un proceso de renovación de sus cuadros dirigentes y proyectarse en el tiempo.

A poco de terminar la dictadura, en 1989, sus esfuerzos se orientan a enfrentar la primera Ley de Pesca y Acuicultura, conocida como “Ley Merino”, que, si bien se impulsaba como medida para defender los recursos marinos, reforzaba el antiguo deseo de los dueños de tierras por impedir actividades pesqueras en sus riberas y dejaba abierta la puerta al ingreso masivo de la inversión extranjera. En respuesta, la Conapach propone un anteproyecto alternativo, que aduce, entre otras cosas, la necesidad de contar con un Ministerio del Mar y que la Subsecretaría de Pesca no dependa del Ministerio de Economía, sino del de Agricultura, para evitar las determinaciones economicistas ya presentes en el sector.

Sin ser tomada en cuenta por las autoridades de la dictadura, sí son convocados a las sesiones legislativas con la llegada de Aylwin al poder. Más aún, como una de las primeras medidas de su gobierno, el mandatario se reúne con la Conapach y congela la “Ley Merino”, siendo ésta reformulada y promulgada en 1991, con el acuerdo de los pescadores artesanales. A esto se sumaría, asimismo, el desarrollo de un programa nacional de modernización de la infraestructura portuaria, que se llevó adelante en la primera mitad de los años noventa.

Ciertamente, esto no fue producto de la buena voluntad de las autoridades. La presión que ejercieron los pescadores artesanales sobre los parlamentarios de la Concertación fue clave, haciendo que su nivel de cohesión y coordinación -que les permitió movilizar a cerca de 100 mil personas en todo Chile- transformara a la Conapach en una organización ineludible para el gobierno¹⁰. El sustento de esa fuerza se correspondía con la capacidad de sus dirigencias para subordinar sus discrepancias políticas a un objetivo común y superior. De tal suerte, siendo parte de los movimientos sociales que lucharon por la democracia en los ochenta, el movimiento social de pescadores artesanales no logró ser cooptado por los partidos de la transición. Su fórmula: la permanencia de los rasgos sindicales que le dieron unidad y el carácter plural de sus directivas, en que convergían convicciones políticas opuestas, que de todos modos coincidían en acordar tareas y objetivos comunes relativos al movimiento.

Esto duró mientras se mantuvieron los objetivos estratégicos del movimiento social. Sin embargo, al agotarse, la propia diversidad que fortaleció a la organización se convirtió en caldo de cultivo para su paulatina desarticulación. Entre los factores que siembran el terreno para este proceso, se encuentran el abandono de la cooperación internacional -que debilita su acceso a recursos económicos- y del apoyo académico local -que tecnocratiza su visión sobre la industria pesquera, anteponiendo, en muchos casos, criterios de eficiencia y gestión a los de fortalecimiento de las organizaciones de pescadores y la defensa del mar. En este giro es fundamental el papel que ocupa el auge de la acuicultura del salmón en el sur del país, que relega la atención sobre la pesca artesanal y la pesca industrial. Síntoma de aquello es la inversión que hacen las grandes empresas pesqueras en institutos de investigación propios, en paralelo al desfinanciamiento estatal que experimenta la investigación sobre la pesca. Más aún, un símbolo de esto es el carácter privado del Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), principal institución de fomento de la actividad pesquera en el país, y su lucha permanente por captar recursos estatales que, en su mayoría, son destinados a la acuicultura salmonera¹¹.

Por otro lado, pese a los esfuerzos de algunas universidades del norte y sur del país por apoyar a los pescadores artesanales, ésta orfandad su propio deterioro organizacional y estratégico permite que se profundicen las dinámicas de empresarialización de la pesca artesanal y, con ello, el procesamiento tecnocrático de los asuntos que afectan directamente sus intereses. Así, contando como telón de fondo la “modernización” de la industria, se despliega un aparato político-institucional que impone el juicio experto sobre situaciones que se ven como problemáticas entre los pescadores artesanales (pobreza,

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

ineficiencia, arcaísmo, etc.), aun cuando esto no coincida con la percepción de los mismos afectados¹². Pero, además, los pescadores artesanales, integrados a la dinámica empresarial y competitiva de la pequeña y mediana industria pesquera, pierden de vista el paulatino encadenamiento productivo que experimentan sus actividades frente a las demandas de la gran industria, expresadas cabalmente en la necesidad no poco habitual de traspasar sus cuotas de pesca a los grandes grupos que controlan la explotación del mar en Chile.

Con todo, el factor más relevante en el proceso de desarticulación del movimiento social de pescadores artesanales es la intervención política de los partidos de la Concertación. En efecto, ya al quedar en evidencia el corte del flujo de financiamiento obtenido desde el extranjero (Noruega, Canadá, Alemania), se producen las primeras presiones de los partidos en democracia. Pero, además, también se vehiculan sobre el recambio generacional de las dirigencias, lo que sumado a las discrepancias e intereses particulares que internamente afectan a la Conapach, van generando las condiciones para la penetración del mundo concertacionista en las estructuras gremiales de la pesca artesanal¹³.

Al comenzar la transición, sin embargo, no pareció ser necesario este esfuerzo de cooptación: la trayectoria y vínculos previos entre los profesionales designados para los cargos públicos y los dirigentes de la pesca artesanal, permitieron a los gobiernos de Aylwin y Frei contar con la colaboración y apoyo de la Conapach, pese a la presión constante de esta entidad. Sin embargo, la temprana decisión concertacionista de fijar como tope de su política pesquera el evitar conflictuarse con los intereses heredados de la dictadura, especialmente en lo referente a las áreas de manejo y la zonificación del espacio para la pesca artesanal, dan la pauta de un creciente malestar entre los pescadores artesanales que se extendería durante la década.

Tras el recordado episodio de la masiva protesta que en Valparaíso significó la quema de una embarcación en las inmediaciones del Congreso en 1996, a propósito de la legalización de la pesca de arrastre en la zona protegida para la pesca artesanal, en 1998, en medio de la situación crítica que enfrentaban las plantas pesqueras del país, el gobierno de Frei, en la perspectiva de instaurar un instrumento que otorgara estabilidad al sector pesquero industrial, inicia negociaciones para la definición de las Cuotas Individuales Transferibles (CIT). Esta iniciativa, que contaba ya con una base material para su instalación, a propósito de la empresarialidad que experimentaba la pesca artesanal, atizó un cisma al interior de la Conapach, luego de que sus dirigentes se dividieran en torno a dar cabida o no al proyecto impulsado por el Ejecutivo. En ese trance, estallan las rivalidades políticas e intereses propios que venía sembrándose desde comienzos de la década, produciéndose la escisión de la organización, que da paso a un segundo referente con pretensiones nacionales: la Confederación Nacional de Federaciones de Pescadores Artesanales de Chile (Confepach)¹⁴.

Entre los años 2000 y 2002, la normativa estableció un régimen transitorio que introdujo los Límites Máximos de Captura por Armador (LMCA) –sucesores de las CIT–, los cuales implementaron la distribución anual de una cuota global de captura, tanto para los industriales como para la pesca artesanal. Como se sabe, esto benefició claramente a los primeros, con cuotas exageradamente mayores, a lo que se sumó un nuevo conflicto contra la iniciativa del senador Andrés Zaldívar –cuya familia concentra históricos intereses en la pesca industrial del norte del país– de legislar un proyecto de “Ley Corta” que buscaba ampliar las cuotas hacia el norte¹⁵, y que fue incluido por La Moneda en la Agenda Pro Crecimiento que acuerda con la Sofofa el gobierno de Ricardo Lagos.

El proyecto provocó la reacción de los pescadores artesanales, quienes presionaron al Parlamento para bloquear el proyecto. Sin embargo, ante ello, el gobierno prefirió proponer un acuerdo alternativo en que se prorrogaba esta fase transitoria de captura por otros diez años más. Esto radicalizó a los pescadores artesanales confederados en la Conapach, quienes se manifestaron por semanas a las afueras

12 *Op. Cit.*, 8.

13 *Op. Cit.*, 6.

14 *Ibid.*

15 Skoknic, F. (2015, 25 de junio). La mano derecha de Angelini que entregó los fondos para la pre-campaña de Bachelet. *Ciper*. Recuperado de: <http://ciperchile.cl/2015/06/25/la-mano-derecha-de-angelini-que-entregó-los-fondos-para-la-pre-campana-de-bachelet/>

del Congreso, alcanzando un compromiso transversal con algunos diputados y senadores que apoyarían su contrapropuesta de reducir la extensión a solamente un año, con el fin de acortar los tiempos para discutir un nuevo proyecto. El acuerdo, empero, no se cumplió, y la prórroga terminó aprobándose con votos de algunos de los parlamentarios comprometidos¹⁶. Esto, ciertamente, dio las primeras luces de la debilidad en que caía el movimiento social de pescadores artesanales tras su escisión.

La constante imposición de los intereses industriales en la política pesquera, con beneplácito de los gobiernos de la transición, tensionó la relación entre sectores del gobierno y los pescadores artesanales, irrumpiendo estos últimos como actores protagonistas de una serie de demandas de carácter económico-corporativo vinculadas, fundamentalmente, a la reasignación de cuotas de pesca entre el sector artesanal e industrial. En ese marco, es que, para consagrar el contexto privatizador, el año 2012 se promulga la Ley 20.657, conocida como “Ley Longueira”, la cual, bajo un discurso enfocado en una supuesta sustentabilidad de los recursos pesqueros¹⁷, da continuidad a la política de la transición para el sector que años antes había empujado el gobierno de Ricardo Lagos, enajenado las principales pesquerías del país al entregar por 20 años los derechos de pesca a la gran industria.

La Ley de Pesca determina un favorecimiento ilegítimo del sector industrial, sofocando el oficio artesanal y propiciando su fraccionamiento en términos de organización. La entrega en exclusiva, dentro del mundo artesanal, de derechos de pesca sólo a los armadores (dueños de embarcaciones)¹⁸, ha dejado a tripulantes sin derecho a cuota y a pescadores jóvenes en la imposibilidad de ejercer legalmente el oficio. Esto empuja a la reconversión laboral, mediante programas de turismo y emprendimiento¹⁹, desarraigando las tradiciones pesqueras de la reproducción social, y, sobre todo, barriendo con el actor social que ha enfrentado con mayor determinación la privatización del mar. Es por esto que la principal demanda de las organizaciones de los pescadores artesanales es la anulación de la Ley de Pesca, voto político asumido en febrero del 2014 en el congreso de pescadores artesanales en Corral²⁰.

Hoy, en términos generales, el sector artesanal presenta conflictos derivados de su actividad productiva: por un lado, la actividad bentónica y de orilla, en que las conflictividades están asociadas a la defensa territorial; y, por otro, las pesquerías pelágicas, demersales y jibieras, que enfrentan al sector industrial por las cuotas asignadas para ambos sectores²¹. Dichas situaciones, presentan diversas dimensiones conflictivas, ya sean socioambientales, por el agotamiento de los recursos o en torno a la defensa del trabajo, todas las cuales están definidas por la categoría del trabajo artesanal, sea de orilla o de altura. Subyace una diferencia, además, entre tripulantes y armadores, en donde los primeros empujan a obtener mejores condiciones laborales respecto a los segundos, que son los dueños de las cuotas; y, por último, entre armadores industriales y artesanales, cuyo antagonismo tiene que ver con la distribución general de las cuotas de pesca.

La heterogeneidad del mundo pesquero artesanal ha modificado el carácter de sus movilizaciones, haciendo compatibilizar el universo de intereses que hay detrás de cada organización, lo que ha replanteado el carácter de la movilización de los pescadores nacionalmente. Siendo no sólo protagonistas de movimientos corporativos, se han expresado en la idea de proponer una dirección a las movilizaciones sociales, donde la pesca es uno de los elementos centrales del trabajo y la economía. Así, las estructuras sindicales pesqueras representan un esqueleto social importante para sostener procesos de envergadura como el Movimiento Social de Aysén, las movilizaciones contra HidroAysén o el cuestionamiento al destino de los recursos pesqueros, ante lo cual, junto a organizaciones sociales,

16 Jofré, J. y Wetli, L. (2003, enero). Pescadores desafían a “tiburones” del mar. *Punto Final*, (535). Recuperado de: <http://www.puntofinal.cl/535/>
17 Ver Nueva Ley de Pesca y Acuicultura (N° 20.657) en: <http://www.subpesca.cl/prensa/601/w3-propertyvalue-2832.html>.

18 ISCI. (2011). Situación de la pesca en Chile, análisis desde la economía y nueva ley. *Revista ISCI*, (9), pp. 17-19. Recuperado de: <http://www.isci.cl/wp-content/uploads/R09A08.pdf>

19 Aqua. (2016, 1 de julio). Pesca artesanal: Reconversión con “mirada al mar”. *Aqua*. Recuperado de: <http://www.aqua.cl/reportajes/pesca-artesanal-reconversion-con-mirada-al-mar/>

20 Revista Bagual. (2015, 9 de abril). Pescadores artesanales se movilizan por la anulación de la Ley Longueira. Recuperado de: <http://www.revistabagual.cl/2015/04/pescadores-artesanales-se-movilizan-por.html>

21 Aqua. (2015, 3 de junio). Los argumentos de los artesanales para tener la exclusividad pesquera del bacalao de profundidad. *Aqua*. Recuperado de: <http://www.aqua.cl/2015/06/03/los-argumentos-de-los-artesanales-para-tener-la-exclusividad-pesquera-del-bacalao-de-profundidad/>

se levanta la preocupación por la soberanía alimentaria. En esto último, el lema de “los peces para Chile y las necesidades de su pueblo”²² con que el Consejo Nacional de Defensa del Patrimonio Pesquero (Condepp) ha empujado la nulidad de la Ley de Pesca y rechazado la privatización del mar, supone un esfuerzo por concientizar acerca del rol de la pesca en la sociedad.

II. CONCENTRACIÓN ECONÓMICA Y UNIDAD DEL EMPRESARIADO PESQUERO

La contracara de la desarticulación social de los pescadores artesanales es la concentración económica del sector y la unidad que alcanza su gran empresariado en las últimas décadas. Para que esto ocurriera, sin embargo, han debido profundizarse las dos dinámicas mediante las cuales se estructura habitualmente la relación de este actor con la actividad pesquera. Por una parte, la tendencia de los grandes empresarios de la pesca a fusionarse y a integrar verticalmente las diversas áreas de negocio (extractiva, industrial y comercial), disminuyendo con esto los competidores existentes, sobre todo como reacción a las oleadas de escasez de recursos del mar que se repiten periódicamente desde la segunda mitad del siglo pasado. Por otra, han debido empeñarse en hacer funcional a sus intereses inmediatos la legislación vigente, que rige las dinámicas de extracción de la pesca artesanal e industrial, en la medida que la industria pesquera es altamente sensible (y dependiente) de la acción estatal, sobre todo en lo que respecta a su promoción y desarrollo.

El Estado ha intervenido en el conflicto entre la pesca artesanal e industrial, ejerciendo como promotor de esta última y como mediador a la hora de establecer los acuerdos de propiedad sobre los recursos marinos. Si bien los antecedentes de esta mediación se remontan al siglo pasado, es al alero del desarrollismo que, en la década de 1940, se reconocen las potencialidades del mar, al tiempo que la industrialización de la pesca se transforma en una política de Estado. La Corfo lidera este proceso, apoyando a la pesca industrial en aspectos como exploraciones marinas, incremento de la producción, industrialización, consumo y propaganda, llegando a crear empresas propias para la extracción, distribución y venta de pescado fresco²³. En los sesenta, con el aval internacional de una FAO que impulsa políticas alimentarias sustentadas en los productos del mar y que alienta a los industriales a privilegiar la producción de harinas, se sellan los incentivos para que estas compañías orienten su actividad al comercio internacional, favoreciendo las lógicas de circulación globales.

Lo habitual en las políticas pesqueras nacionales, además, ha sido su carácter cortoplacista y escasa preocupación por los equilibrios ecológicos marinos. Vía programas específicos, especialistas de agencias sectoriales y marcos jurídicos, reglamentaciones y diseños de uso, se ha instalado una institucionalidad pensada para la industria, que, por aquello, obligó por largo tiempo a los pescadores artesanales a proteger sus intereses tomando como base la condición legal de bien común de los espacios litorales y no una legislación específica²⁴.

Esta orientación industrial de las políticas estatales, sin embargo, a menudo no se ha hecho cargo de la desidia con que la pesca industrial, por su inherente interés de acumulación, se vincula con el ecosistema marino. Así, por ejemplo, en 1960 se dicta un decreto con fuerza de ley (DFL N°266) que entrega franquicias y beneficios fiscales a la pesca industrial, permitiendo la instalación de una serie de industrias pesqueras en el litoral chileno, especialmente en el golfo de Arauco y en el extremo norte del país. Sin embargo, al cabo de cinco años, la sobreexplotación de anchoveta y el fenómeno de El Niño se conjugan para hacer tambalear a la naciente industria que, además, se encuentra endeudada en decenas de millones de dólares con la Corfo. En la zona norte, esa crisis mostró a los dueños de las compañías que la fragmentación de sus empresas, que duplicaban esfuerzos administrativos y productivos, constituía un problema que debía superarse, razón por la cual se opta por la integración y fusión de éstas, dando paso al Consorcio Pesquero del Norte (Corpesca)²⁵.

22 Bavestrello, G. (2014, 18 de noviembre). Pescadores artesanales de Chile en estado de alerta por Ley Longueira. *El Desconcierto*. Recuperado de: <http://www.eldesconcierto.cl/2014/11/18/pescadores-artesanales-de-chile-en-estado-de-alerta-por-ley-longueira/>

23 *Op. Cit.*, 5.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*

A esta situación le siguen, en dictadura, una verdadera explotación desmedida, tanto de industriales como de pescadores artesanales, que encienden las alarmas sobre el agotamiento del recurso. Ello obliga a la intervención de la Junta a través de la preparación de la “Ley Merino”, base, pese a sus cambios, de la posterior Ley de Pesca y Acuicultura de 1991. En torno a esta legislación, que concitó importantes acuerdos en todo el sector -pese a los reclamos iniciales del gremio industrial y del grupo Angelini que habló de una “reforma agraria del mar”-, se fragua el primer triunfo del empresariado de la pesca en los años de la postdictadura al torcer su sentido original. En efecto, esta ley buscaba entregar definiciones regulatorias a partir del establecimiento de una franja de cinco millas marinas para la pesca artesanal, la definición de áreas de manejo para la explotación de recursos del borde costero y la exigencia de un informe técnico sobre la situación de aquellos recursos a explotar por tener un interés comercial, entre otras medidas.

Pero el objetivo no se cumple, pues si bien la ley limitaba el número de naves y la capacidad de bodega que podía tener cada empresa²⁶, antes que reducirse la pesca intensiva ésta terminó aumentando por efecto de la inversión en tecnología que hicieron las grandes empresas, logrando más eficiencia y autonomía en sus flotas y procesos extractivos. Esto fue logrado al precio de reorganizar sus estructuras organizativas con el objeto de disminuir sus costos, para lo cual las compañías se desprendieron de un alto número de puestos de trabajo²⁷.

Con este hito inicial, el camino adoptado por las sucesivas actualizaciones de esta ley general es similar, y sigue favoreciendo la acumulación empresarial de las grandes pesqueras en desmedro de la pesca artesanal. Después de su revisión a comienzos de los dos mil, una medida clave en la continuidad de este hecho, es la partición del borde costero en cuatro grandes zonas, que han dado lugar a la aparición de una suerte de “fundos marinos” con los que se extiende al espacio marino-costero el criterio regional que divide al país. En ese sentido, además de promoverse la concentración económica, una medida como esta, al buscar que cada región terrestre tenga su proyección hacia el mar, fragmenta administrativamente la lógica tradicional de desplazamiento longitudinal de las flotas pesquero-artesanales. Por otro lado, desde su implantación, y pese a que para sus defensores constituye la forma más eficiente de racionalizar los recursos marinos, la introducción de las CTI y luego de las LMCA, han llevado a una distribución desigual de las cuotas de pesca, al tiempo que han consolidado la propiedad sobre éstas y limitado el ingreso de nuevos operadores a la pesca debido a su alto costo²⁸.

Esto permite entender que, al llegar 2012, cuando se debía volver a revisar las cuotas de captura transitoria, las autoridades se enfrentan a un escenario de alta concentración de la explotación del recurso marítimo en unos cuantos gigantes, controlados por nueve grupos económicos que exhiben ser dueños del 90% de la pesca industrial de jurel, anchoveta y sardina. Pero, a contrapelo de lo esperado, la fórmula propuesta desde el Ejecutivo fue asignar las cuotas de pesca en función del historial pesquero de los anteriores cuatro años y de la capacidad de bodega de las empresas. Con esto, se benefició directamente a los grandes pesqueros, a la vez que significó un nuevo incentivo para la concentración del sector, en la medida que las pequeñas cuotas que se le otorgaron a los competidores de menor tamaño hizo imposible, en el largo plazo, seguir operando, obligándolos a vender sus barcos y cuotas a las grandes empresas²⁹. Peor aún, la Mesa de Trabajo Pesquero de 2011, si bien consiguió una mejora en el porcentaje de pesca de los pescadores artesanales, no hizo sino reconocer legalmente esta concentración existente, sellando legalmente los que, en los hechos, torció todo el entramado legislativo que viene operando desde inicios de la transición³⁰.

26 Ver Ley General de Pesca y Acuicultura (N° 18.892 y sus modificaciones) en: http://www.subpesca.cl/normativa/605/articles-516_documento.pdf

27 Fazio, H. (1997). Mapa actual de la extrema riqueza en Chile. Santiago: Lom Ediciones.

28 Peña Torres, J. (2002). Debate sobre Cuotas Individuales Transferibles: ¿“privatizando” el mar? ¿subsidios? O ¿muerte anunciada de la pesca extractiva en Chile? *Estudios Públicos*, (86), pp. 183-222.

29 *Op. Cit.*, 15.

30 Caviedes, S. y Bustamante, A. (2015, agosto). La red de arrastre estatal: la influencia empresarial del grupo Angelini. *Cuadernos de Coyuntura*, (9), pp. 39-50.

Lo anterior, además, revela la consecuencia más visible de esta concentración económica: la unidad con que operan las asociaciones gremiales de los industriales. Y es que, al concentrarse la propiedad y reducirse la cantidad de actores que se disputan la industria, el incentivo a la unidad crece, del mismo modo que lo hace la capacidad de determinación que tienen gremios como Sornapesca y Asipes sobre la discusión y negociación políticas sobre la pesca.

Pero, además de esta unidad empresarial, lo que se forja es un vínculo orgánico entre el empresariado y la política, que hace que el proceso de ascenso de los grupos empresariales fortalecidos en torno a la pesca tenga un correlato desde el Estado. Esta alianza ha quedado demostrada en el hecho de que, pese a que la Ley de Pesca de 2012 viene siendo considerada ilegítima de manera transversal por sectores mayoritarios de la sociedad chilena, los únicos actores que siguen legitimándola, por acción u omisión, son el Gobierno y el empresariado.

III. EL AGOTAMIENTO DEL RECURSO PESQUERO: LA ESPECIFICIDAD DE LA CRISIS

Según se ha dicho, la escasez de los recursos pesqueros y, en general, de los productos del mar, es una situación que se presenta cada tanto en Chile, desde que se promueve su explotación intensiva por parte de la industria pesquera y la acuicultura. Pues bien, ese es un elemento determinante para las dinámicas sociales y económicas que se producen en este sector, dotándolo de una especificidad que -por así decirlo- distorsiona el comportamiento empresarial y de los trabajadores organizados, haciéndolo diferente de otros sectores de la economía al considerarse variables similares tales como la concentración económica y la desarticulación social, que son distintivas del proceso social y político iniciado hace más de cuarenta años en Chile.

En particular, la acuicultura del salmón ha liderado, con su expansión y la cantidad de recursos -marinos y humanos- que moviliza, la profundización de este problema socio-ambiental. En efecto, las sucesivas leyes de Pesca y Acuicultura de la postdictadura proveen toda clase de facilidades y garantías a los inversionistas para potenciar esta industria en el sur de Chile. La misma fue impulsada, entre 1969 y 1995, a través de programas de cooperación internacional de transferencia tecnológica y recursos humanos, pero se convirtió, en los noventa, en eje económico prioritario para la zona sur-austral como clúster estratégico. Gracias a incentivos como un clima de estabilidad política, flexibilidad laboral y mínimas restricciones para expandir espacios de cultivo, durante esta década alcanza una magnitud que desborda el borde costero interior de la isla de Chiloé, el Estuario de Reloncaví y gran parte de la ciudad de Puerto Montt, saturando estas zonas con centros de engorde.

Hacia los dos mil, se inicia una segunda fase expansiva, en que proliferan las jaulas de cultivo a los canales y fiordos ayseninos, al tiempo que se inicia la zonificación y microzonificación del borde costero de esa región. De aquello deriva una distribución del borde costero que deja prácticamente la mitad del archipiélago como zona apta para actividades de acuicultura, siendo concesionados para las empresas salmoneras espacios marinos ocupados tradicionalmente por la flota pesquero-artesanal. Sin embargo, tras varios años de crecimiento continuo, se produce la crisis de 2007. Provocada por factores económicos internacionales y por la crisis sanitaria que sobrevino a causa de las condiciones de producción de los salmones (que propagó el virus ISA), se produce un colapso que hace caer en un 30% el PIB total de las regiones de Los Lagos y Aysén y que aumenta el desempleo de la zona en más de un 50%³¹.

Con todo, y más allá de esta racionalidad que busca optimizar rendimientos en la acuicultura, bajar costos y el estándar de las medidas ambientales, se debe tener en cuenta que hoy, a diferencia de otros momentos en la historia del sector pesquero chileno, se torna más amplio y profundo el agotamiento de los recursos marinos. Esto lo demuestra un reciente informe de la Subpesca sobre el estado de las 25 principales pesquerías chilenas en 2016, en donde se sostiene que el 60% de éstas se encuentran agotadas o sobreexplotadas. Esto significa que tales pesquerías no tienen la capacidad de ser sustentables en el tiempo y su nivel de captura es muy inferior a su nivel histórico debido a la

31 *Op. Cit.*, 8.

significativa disminución de estos recursos. Aquello sucede cumpliéndose casi una década sin signos de recuperación³².

En el caso de los actores del sector, si bien estas cifras conllevan un escenario general compartido, la forma en que los afecta y el modo en que se procesa, abre márgenes de maniobra muy diferentes. En el caso de los pescadores artesanales, en estas condiciones de alta explotación, cualquier crecimiento en las cuotas de pesca -como el obtenido el año 2012- debe calcularse en relación al déficit que experimenta el recurso marítimo, lo que, en los hechos, reduce al mínimo su capacidad de negociación. Pero, además, desde el punto de vista de su actividad laboral, ante este panorama, muchos pescadores artesanales y mariscadores han ido mutando y reorientando su actividad extractiva hacia otros recursos como las algas. En el norte del país, por ejemplo, el desempleo en la minería y otros sectores, los efectos de la sobrepesca y el desarrollo de las exportaciones de algas han abonado el crecimiento de esta actividad económica, trasladando el problema de la sustentabilidad ahora al cuidado del bosque marino, pese a la existencia de una normativa y zonas reguladas³³.

Por su parte, entre el empresariado de la pesca, esta crisis genera incentivos para una nueva reestructuración. Ese es el camino que ha adoptado Corpesca para este año, cuando lleve adelante una capitalización por US\$ 90 millones y un plan de reestructuración de sus áreas de desarrollo. El contraste que se genera entre las pérdidas de su área pesquera versus los buenos resultados que muestra en las líneas de elaboración de concentrados de alimentos, fomentado por el fenómeno climático de El Niño, llevó a que en 2016 sus capturas bajaran un 63% con respecto a 2014 y, en la sumatoria de los 2015 y 2016, ello se tradujera en pérdidas por US\$ 122 millones. De tal suerte, parece probable que Corpesca comience a deshacerse de su área de extracción, continuando la tendencia por la cual, en los últimos años, el grupo Angelini ha ido relegando, frente a los demás rubros en que participa, a la actividad con la que hizo su fortuna, al rezagarse la proporción de sus utilidades respecto al patrimonio de la compañía. Y, por cierto, como cuando en los años noventa los industriales pesqueros decidieron fusionar sus empresas, medidas de este tipo tendrán consecuencias en el empleo.

IV. LA RECONSTRUCCIÓN DEL MAR CON UNIDAD Y AUTONOMÍA

Siguiendo una tendencia histórica, desde los noventa a la fecha decanta un largo proceso por el cual, a través de una legislación funcional al interés empresarial y una serie de incentivos económicos provistos por el Estado, se propicia, de un lado, la unidad del gran empresariado pesquero y una alta concentración de este sector; y, de otro, se quiebra la cohesión del movimiento social de pescadores artesanales con que se inicia la transición, a la vez que se profundiza la crisis en la sustentabilidad de su fuente de trabajo. Esto ocurre, a riesgo de que los recursos marinos experimenten un colapso definitivo, que exceda los ciclos de agotamiento del recurso que periódicamente afectan al borde costero chileno. De este modo, en el caso del sector pesquero, a la habitual tendencia de las últimas décadas a asegurarle nichos de mercado regulados a los grandes grupos empresariales, se suma la destrucción, en democracia, del tejido social y político que podría haber dado expresión social al conflicto entre la pesca artesanal y la gran industria.

Lo anterior permite entender, por tanto, que el amaño y la corrupción asociadas a la última Ley de Pesca, que ha vinculado a políticos y empresarios y que ha generado un sinnúmero de notas de prensa, no es lo sustantivo del asunto. Por el contrario, si la nueva legislación propicia una mayor concentración en el sector pesquero, no es como consecuencia de la corrupción, sino que de la crisis socio-ambiental de la pesca en Chile. Es decir, que en la medida que se agotan aceleradamente los recursos marinos, una ley como la promulgada en 2012 cumple el papel de producir el necesario reordenamiento que necesita el capital pesquero para continuar con sus niveles de acumulación. La ley, por lo tanto, pasa a ser sólo un

32 Subpesca. (2017, marzo). Estado de situación de las principales pesquerías chilenas, año 2016. Recuperado de: http://www.subpesca.cl/publicaciones/606/articles-96618_recurso_1.pdf

33 EFE. (2017, 12 de marzo). La extracción de algas en Chile es más rentable que la pesca artesanal. *El Mostrador*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/vida-en-linea/2017/03/12/la-extraccion-de-algas-en-chile-es-mas-rentable-que-la-pesca-artesanal/>

medio, se transforma en el costo a pagar para que el gran empresariado pesquero mantenga sus tasas de ganancia, las cuales de todos modos se ven afectadas en alguna medida, tal como lo ejemplifica la situación de Corpesca, antes reseñada. La irracionalidad del capital, de nuevo, choca con la crisis ecológica que provoca.

De allí que no sea raro divisar medidas estatales que jueguen al límite del riesgo ecológico, tal como ha denunciado el Condepp respecto a la decisión de la Subpesca de autorizar el máximo de cuotas para todas las especies agotadas, pese a las sugerencias de los Comités Científicos Técnicos. Mientras los intereses empresariales estén imbricados con los de quienes hacen las legislaciones y toman las decisiones de política pública, se seguirá haciendo todo lo posible por salvaguardar este nicho de negocio desde el Estado, pese a la amenaza de colapso ecológico.

Ahora bien, frente a los avances del empresariado, el mundo pesquero artesanal ha levantado conflictos que producen una reorientación política de sus esfuerzos de organización. Por un lado, un sector proclive a la línea gubernamental y pro-empresarial, vinculado sobre todo a la Conapach; y, por otro, la emergencia de nuevas organizaciones asociadas a la radicalización del movimiento pesquero, dentro de las cuales se encuentra el Condepp. Estas nuevas organizaciones son prueba de la necesidad de reorganizar el sector con autonomía plena del empresariado y con recelo de la fracasada conducción realizada por las dirigencias concertacionistas. Esto ha permitido un viraje en su política de alianzas hacia el mundo social organizado, dentro del cual se cuenta, por ejemplo, el movimiento estudiantil.

El carácter de la avanzada de los pescadores artesanales ha puesto en jaque a la institucionalidad chilena. Ante las movilizaciones por la nulidad de la Ley de Pesca, un hecho completamente inédito en la historia del país (la anulación de una ley por su origen espurio), se levanta una contraofensiva empresarial y política que apunta a la desarticulación y el descabezamiento de las organizaciones más radicalizadas. Esto pone en peligro la proyección de los intereses del sector artesanal levantados desde el 2012, ya golpeados por la aplicación de la ley de pesca.

La resolución de este conflicto aún se encuentra en disputa. La única forma de evitar la eternización del dominio de los intereses del capital extractivista sobre los recursos marinos, y la consiguiente crisis ecológica asociada a esta, es que los actores del mundo artesanal reoxigenen sus organizaciones, dotándolas de la unidad y autonomía necesarias para enfrentar al empresariado, empujando demandas que reorienten la política pública en pos de resguardar los intereses de la pesca artesanal y de la sociedad en su conjunto. ▼