Boletín N° 13.402-21

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Órdenes y señor De Urresti, que suspende el ingreso de solicitudes de concesiones de acuicultura.

ANTECEDENTES

I.- FUNDAMENTO DEL PROYECTO

i.- La Acuicultura, el Medio Ambiente y el Territorio

La acuicultura es una actividad económica que, pese a tener un origen relativamente reciente, ha tenido un desarrollo explosivo en el país. Esto ha tenido como consecuencia una serie de impactos sociales y ambientales que han dejado una huella en la legislación nacional.

Desde la década de los 60 el consumo de pescado a nivel mundial ha aumentado de manera sostenida, impactando en el desarrollo de una industria que prolifera substancialmente en las regiones del sur de Chile, principalmente gracias al cultivo de salmón. Tal ha sido el auge de este rubro que ha posicionado al país como uno de los grandes productores mundiales de cultivo de recursos hidrobiológicos, compitiendo con países como Egipto, Nigeria, India, Indonesia, China, Vietnam, Bangladesh y Noruega.[1]

Como consecuencia de esto, en los últimos 50 años los territorios en que se han asentado las industrias de salmonicultura se han reconvertido, abandonando sus tradiciones y cultura por un modelo de negocio que ha generado rentas importantes a costa de la diversidad de actividades productivas, lo que ha redundado en una concentración de las fuentes laborales.

En efecto, la concentración de esta industria en solo tres regiones ha provocado importantes impactos en su modo de vida, lo que se ha agudizado en dos regiones que soportan las cargas de todo el territorio nacional, tal como lo ratifica el informe del Pesca y Acuicultura de 2019, del Ministerio de Economía y Turismo, que reporta:

"Los principales recursos [acumulados a ese año] correspondieron a Salmón del Atlántico, Chorito y Salmón del Pacífico, aportando el 50,9%, 29,6% y 11,0%, respectivamente, los que suman el 91,5% del total cosechado. Las principales regiones donde se registraron cosechas correspondieron a las Regiones de Los Lagos y de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, con 808 mil t (64,9%) y 348 mil t (28,0%), respectivamente, las que suman el 92,9% del país".[2]

ii.- Crisis Sanitarias e Impactos Ambientales

Junto con los cambios sociales descritos en estos último 10 años la industria de acuicultura ha mostrado graves falencias en materia sanitaria y ambiental. El

1 http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso_chile/es
2 http://www.subpesca.cl/portal/616/articles-103653_documento.pdf

crecimiento desmesurado de la actividad trajo consigo conductas indeseadas como fue el uso excesivo de antibióticos y el manejo descuidado de los fondos marinos y fluviales.

Es así como en 2007 el brote del virus ISA, que afectó a los salmones en las regiones de Los Lagos y Aysén, generando una pérdida aproximada de 20.000 puestos de trabajo, demostró la brecha existente entre producción industrial que había alcanzado la acuicultura y las decisiones de política ambiental que la regían.

Esto puso en tela de juicio la fortaleza normativa del sector, que hasta entonces consideraba a esta actividad como una de menor impacto. Tal descuido permitió el cultivo de especies en condiciones poco higiénicas, el uso intensivo de antibióticos para fines distintos de los previstos como es la engorda de peces, y sin prever las barreras sanitarias que exige el contacto con fuentes hídricas y ecosistemas frágiles, siendo una actividad proclive para generar contaminación difusa en los fiordos y lagos en que se instalaban.

Por otro lado, en 2016 el vertimiento de más de 9 mil toneladas de salmones muertos en las costas cercanas a Chiloé trajo como consecuencia el incremento de la marea roja presente en la zona, impidiendo a los pescadores artesanales de la isla desarrollar sus actividades por varios meses.

Tal fue el grado de negligencia del sector, que generó una nueva jurisprudencia en la Corte Suprema. El máximo órgano judicial conminó a la Administración del Estado a actuar de manera preventiva, esto es, evaluando anticipadamente los impactos medio ambientales que pudieran generar las autorizaciones o permisos que esta otorga cuando aquellas puedan amenazar o vulnerar el derecho constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Además, indicó que era parte de los deberes de actuación del ejecutivo el considerar el principio precautorio cuando no contara con la información científica suficiente para desestimar que sus decisiones no causarán estos efectos indeseados.[3]

iii.- Respuesta del Sistema regulatorio

La necesidad de incorporar criterios de carácter ecosistémicos en una ley de carácter productivo no es una novedad para nuestro sistema. Es precisamente en el ámbito de la acuicultura que se han producido las mayores modificaciones regulatorias con el objeto de incorporar medidas sanitarias y de orden medio ambiental.

En este sentido, la ley Nº 20.434**,** publicada en el diario oficial el 08 de abril de 2010, estableció la suspensión de ingreso de nuevas concesiones acuícolas presentadas en las regiones de Los Lagos, de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y de Magallanes y la Antártica Chilena. Esta medida es conocida en el sector como “Moratoria”.

Posteriormente, ante el advenimiento de un nuevo crecimiento de la actividad acuícola, particularmente intenso en las regiones de Aysén y Magallanes, llevó a la publicación de la ley Nº 20.583, el 02 de abril de 2012, que amplió la moratoria por 8 años.

Debido al aumento de la actividad de acuicultura en relación con la actividad extractiva (pesca), se decidió modificar la orgánica interna de los órganos administrativos. Por

3 http://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2018/07/analisis-salmones-cr2.pdf

ello, con la ley Nº 20.597, publicada en el Diario Oficial el 03 de agosto de 2012, se crea la Subdirección Nacional de Acuicultura dependiente del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura. Con ello se buscaba tener una institucionalidad eficiente que pudiera responder a las necesidades sanitarias y ambientales de acuerdo a la especificidad del sector. Lo que permitiría además separar las funciones de fomento de las funciones policía del organismo sectorial.

Por otro lado, la ley Nº 20.657, publicada en el Diario Oficial el 09 de febrero de 2013, con el objeto de garantizar el uso sustentable de los recursos naturales incorporó enfoques ecosistémicos y de rendimientos máximos sostenibles.

Con todo, las moratorias que introdujo la Ley Nº 20.434 no era una prohibición total de la actividad, sino que tenía por objeto otorgar un plazo prudente para que la actividad acuícola se reordenara en las regiones más impactadas. Por ello, como complemento del cierre del acceso, se incorporó la figura de la relocalización de las concesiones existentes a mejores sectores desde el punto de vista ambiental y sanitario.

La relocalización se realizaba bajo las siguientes condiciones: a) renuncia a la concesión original, lo que significa en lo sustantivo un cambio de una concesión por otra; b) mantención de la misma superficie de la concesión ya otorgada y sometida a las mismas condiciones, de modo que no se aumente ni el número ni la superficie de las concesiones otorgadas; c) sometimiento de toda solicitud de relocalización al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; y d) exigencia que la nueva ubicación se encuentre dentro de un área apropiada para la acuicultura.

Sin embargo, de la información entregada por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, a través del documento GS Nº 30 de fecha 9 de enero de 2020 en respuesta a la ONG Oceana, a la fecha no se han dictado resoluciones autorizando relocalizaciones, encontrándose las solicitudes aún en trámite ante dicha institución.

En este escenario podemos considerar que no se ha cumplido los objetivos proyectados por la ley, particularmente el de regularizar el nuevo ordenamiento del espacio costero destinado a la actividad de acuicultura y reducir los impactos socioculturales, ambientales y sanitarios en estas regiones.

De esta manera resulta necesario adoptar medidas que impidan el eventual aumento de la ocupación del espacio marítimo en las regiones aludidas, sin que exista la debida desocupación de las zonas que se preveía debían liberarse por la relocalización de las concesiones existentes y vigentes.

II.- OBJETIVO DEL PROYECTO

Atendida la razón anterior y teniendo en especial consideración en la fragilidad de los ecosistemas de las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, en un escenario de cambio climático que ya está teniendo efectos en el medio ambiente, es que se estima pertinente restringir el ingreso de nuevas solicitudes de concesión de acuicultura cuyo proyecto técnico considere peces.

i.- prohibición de ingreso de solicitudes de ampliación.

Por lo anterior, el siguiente proyecto de ley propone incorpora un inciso sexto al artículo 2° de la ley 20.434 que prorroga la suspensión del ingreso de solicitudes de Acuicultura nuevas solicitudes de concesión de acuicultura cuyo proyecto técnico considere peces. Las que, de acuerdo con el inciso quinto del artículo 2°, habrían quedado suspendidas desde el 8 de abril de 2010, y que se podrían comenzar a ingresar a partir del 8 de abril del presente año de no aprobarse esta ley.

Si bien, la ley 20.434 establece que "sólo se otorgarán nuevas concesiones de acuicultura de peces en las áreas apropiadas para la acuicultura vigentes a la fecha de publicación de esta ley, en el evento que existan nuevos espacios disponibles originados por la renuncia o declaración de caducidad de concesiones actualmente vigentes", la presente ley busca que esos espacios que se liberen, se utilicen para la relocalización de concesiones, las solicitudes de concesiones que se encontraban pendientes y solicitudes de concesiones cuyo proyecto técnico no considere peces.

ii.- obligación de reingreso de solicitudes desactualizadas.

Además, incorpora un inciso séptimo que obliga a los titulares a reingresar aquellas solicitudes que hubieran quedado en tramitación pendiente con la entrada en vigencia de la ley 20.434 de acuerdo a sus normas de transitoriedad. Estas son, aquellas ingresadas antes del de abril de 2010, cuyo proyecto técnico considere peces, y que hayan contado con proyecto técnico aprobado por la Subsecretaría de Pesca.

Tales solicitudes han quedado desactualizadas ante las variaciones climáticas experimentadas este año y su aprobación implicaría un riesgo ambiental que contradice los principios precautorio y preventivo que infunde la ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente y la Ley General de Pesca y Acuicultura, por lo que es conveniente entregar la carga a los titulares que las han presentado y que tienen los conocimientos de sus artes y de sus proyectos para que evalúen los impactos que estos podrían causar en el entorno en que se desean emplazar.

Por estas consideraciones proponemos el siguiente,

PROYECTO DE LEY

Artículo único. Modifícase la ley Nº 20.434, que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura, en los siguientes términos:

1. Agréguese los nuevos incisos sexto y séptimo al artículo 2°, del siguiente tenor:

“Sin perjuicio de lo establecido en los incisos precedentes, la suspensión de ingreso de solicitudes a que refiere el inciso quinto se prorrogará por 10 años desde el día 31 de enero de 2020.

Una vez vencido el plazo indicado en el inciso sexto, los titulares de solicitudes que se hayan encontrado suspendidas conforme al inciso primero, deberán actualizar sus informes técnicos, con proyecciones para escenarios de incremento de temperatura global de 2,5°C, 3°C y 4°C, bajo apercibimiento de tenerlas por no presentadas.”