Boletín Nº 12.605-21

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Girardi y señoras Allende, Goic y Órdenes, que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura, estableciendo normas ambientales para la acuicultura.

CONSIDERANDOS

El Estado se encuentra constitucionalmente obligado a desplegar las potestades públicas otorgadas en un sentido particular, el de contribuir a crear las condiciones sociales y materiales que permitan a las personas alcanzar su máximo desarrollo espiritual y material, con pleno respeto a los derechos reconocidos y garantizados por el mismo texto de la carta fundamental.

Bajo las ideas económicas imperantes, el deber de proveer las condiciones materiales recién mencionadas se implementa por medio del diseño y ejecución de una política nacional de desarrollo, cuyo objetivo específico, es rentabilizar las ventajas comparativas que se presentan el territorio nacional.

Esta concepción se encuentra profundamente enraizada en la idea de Estado Nación, concepción que emerge históricamente como una necesidad de la economía mercantilista de una estructura adecuada para su implementación y desarrollo. Actualmente, situar este modelo en un contexto de economía globalizada parece anacrónico, sin embargo, no es del todo extraño puesto la economía nacional -tal como se describe en el informe territorial de la OCDE- continúa basada en la explotación de los recursos naturales.

Ahora bien, este tipo de desarrollo, frente a un panorama de crisis ambiental cada vez más evidente, entra en contradicción con las lógicas de sustentabilidad y resiliencia necesarias para asegurar el bienestar de la nación, en el extremo, no reparar en el cambio de las condiciones históricas en que se gestó nuestra economía termina por vulnerar los cimientos necesarios para sostener de las condiciones de vida que permiten la existencia de quienes habitamos este país y este planeta.

En efecto, la omisión en las proyecciones económicas de la variable relativa a la capacidad de cargas que puede soportar la naturaleza o un ecosistema determinado ha llevado a generar desastres ambientales de manera sistemática en todo el mundo aunque con mayor incidencia en aquellas regiones más expuestas por la falta de legislación adecuada, las que se han transformado

en verdaderas zonas de sacrificio ambiental, experiencia de la cual nuestro país ha sido testigo desde cerca, y cuya historia no se puede repetir.

En este sentido la erosión del suelo y deterioro del bosque nativo por los monocultivos forestales, la extracción de agua dulce de napas subterráneas por la minería, y el quiebre ecosistémico de la acuicultura intensiva de salmones en el sur de Chile, son representación de los impactos que han experimentado diversos regiones del territorio nacional por la instalación y desarrollo de industrias apoyadas e incentivadas por un Estado que no previó adecuadamente las externalidades negativas y los impactos socio ambientales de dichas actividades, conculcando los derechos y por ello, las posibilidades de un pleno desarrollo humano de quienes habitan en esos territorios.

En lo referido a la acuicultura, es preciso señalar que si bien se trata de una actividad cuya historia es relativamente reciente, ha tenido desarrollo explosivo en cuanto a intensidad y expansión, adquiriendo un importante lugar en la economía. En este orden de ideas, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), ha sostenido que "la acuicultura ha sido la desencadenante del impresionante crecimiento continuo del suministro de pescado para el consumo humano. Entre 1961 y 2016, el aumento anual medio del consumo mundial de pescado comestible (3,2%) superó al crecimiento de la población (1,6%) y también al de la carne procedente de todos los animales terrestres juntos (2,8%)"[1]. Así, bajo el auspicio de proveer seguridad alimentaria en el consumo de proteína de pescado de alta calidad para la población, incluso como parte de la estrategia para cumplir los objetivos del milenio, la industria ha justificado el interés público de su fomento e instalación.

Este desarrollo en el panorama mundial encuentra su correlato en Chile, donde en menos de cuarenta años, pasamos de tener una industria experimental y prospectiva, dependiente de la asistencia estatal, a ser los segundos exportadores de salmón a nivel mundial. Tal ha sido el éxito de esta activad que durante el 2018 la industria pesquera tuvo retornos por un total de US$ 5.157 millones, cifra que representó un aumento de 11,4% en contraste con el 2017, año que ya se consolidaba como una fecha histórica al haber logrado un total de US$ 4.626 millones cifra que constituía el monto más alto de la historia[2]. En el desagregado de esta actividad se evidencia que los peces aportan un 65% del total de la acuicultura[3], siendo las especies de salmones exóticos

[1] El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura. Cumplir los objetivos del desarrollo sostenible. FAO 2018

[2] Anuario de las exportaciones chilenas 2018 Dirección de Economía. Disponible en línea < https://www.prochile.gob.cl/wp-content/uploads/2018/08/anuario_servicios_capitulo1_bienes_2018.pdf>

[3] Los moluscos y algas son de 34% y 1%, respectivamente Informe sectorial de Pesca y acuicultura 2018 Subsecretaria de Pesca.

(Salmon del Atlántico, Chorito, y Salmon del Pacífico) las que aportan el 93% del total cosechado, actividad que se realiza primordialmente en las regiones de Los Lagos y de Aysén y del General Carlos Ibáñez del Campo, donde se recogieron 180 mil t (72%) y 54 mil t (21%) respectivamente, cantidad que en conjunto suman el 93% del total cosechado en el país.[4]

Evidentemente, estas cifras no se han alcanzado sin costo algo, muy por el contrario, al enriquecimiento económico se han aparejado importantes impactos sociales y ambientales. En efecto, la industria salmonera se ha insertado en una sociedad que ha sido violentamente transformada mediante procesos paralelos: de reconfiguración territorial (regionalización), de reconfiguración intelectual (por los cambios en los lugares de producción del conocimiento), de reconfiguración política (debido a la Constitución neoliberal de 1980) y de reconfiguración económica (a causa de la premisa de explotar las ventajas naturales). Como tal, el surgimiento y desarrollo de la industria representa un momento de "creación destructiva" (Harvey, 1974), mediante la cual las regiones redefinieron su participación en los circuitos de producción global.[5]

Una vez instalada, la industria puede ser caracterizada por i) el alto grado de concentración en un reducido espacio de superficie costera, ii) por la escasa propensión de las firmas a la asociatividad y a la acción colectiva destinada a proteger la sustentabilidad de largo plazo del recurso natural, iii) por la subsidiariedad del sector público como agente de monitoreo de impacto ambiental y, iv) finalmente, por un Sistema Innovativo Sectorial poco maduro y escasamente conectado con las necesidades científico-tecnológicas del aparato productivo doméstico, características que han conducido a la transformación de la vocación de trabajo del mismo, haciendo a una sociedad dependiente de un sistema de explotación que muchas veces conculca cualquier otro desarrollo diezmando el bien común que sostiene el entramado social, como lo han sostenido Jorge Katzm, Mlchlko Ilzuka y Samuel Muñoz.[6]

---

[4] Informe sectorial de Pesca y acuicultura 2018 Subsecretaria de Pesca. Disponible en línea <http://www.subpesca.cl/portal/618/articles-100275_documento.pdf>

[5] Bustos, Beatriz. (2012). Brote del virus ISA: crisis ambiental y capacidad de la institucionalidad ambiental para manejar el conflicto. EURE (Santiago), 38(115), 219-245. Recuperado en 09 de marzo de 2016, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612012000300010&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0250-71612012000300010.

[6] En la industria del salmón subyace al viejo tema de “la tragedia de los comunes” y a la afirmación de G. Hardin de 1968 que dice que “La libertad en un “common” eventualmente implica la ruina de todos”. Y de alguna manera la crisis del virus ISA representa, una primera situación que evidencia que la estrategia de desarrollo de la industria quebró los límites de la biofísica de la naturaleza. Creciendo en base a los recursos naturales, “tragedias de los comunes y el futuro de la industria salmonera chilenaJorge Katz, Mlchlko Ilzuka y Samuel Muñoz. CEPAL. Serie Desarrollo Productivo N° 191. 2011

En cierto sentido, la industria salmonera no sólo es un ejemplo de éxito, sino que también del fracaso. La crisis del ISA representa quizás, el primer momento en el que el desarrollo de la industria salmonera se ve golpeada por la insustentabilidad del modelo productivo, los limites biofísicos de la naturaleza alertaban sobre un desarrollo carente de un marco regulatorio que pudiera dar respuesta sanitaria ambiental y finalmente social de la crisis. Es por ello que, tras las primeras medidas para abordar la contingencia le siguieron regulaciones que fortalecía el marco regulatorio. Las modificaciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) abarcaron una serie de distintos aspectos como el control sanitario y ambiental de las actividades de cultivo, el ordenamiento de las concesiones, la coordinación de los períodos de engorda, cosecha y descansos, la regulación de la importación de ovas importadas, el control del transporte y almacenamiento de peces, el control de la actividad productiva a lo largo de toda la cadena de comercialización del salmón, incluso moratoria para la instalación de nuevas concesiones en las regiones de las cuales se cosecha el 93% de la producción nacional.

Así las leyes N^{os} 20.434 y N° 20.583, sobre normas sanitarias y de ordenamiento para las concesiones acuícolas[7]; N^{os} 20.597 y 20.657 pretendían subsanar aspectos claves en materia sanitaria y ambiental, incluso asumiendo la posibilidad de restringir la libertad económica, cuestión, que en un sistema regulatorio fuertemente protector de la propiedad como es el nuestro, tiene su único fundamento en haber transgredido gravemente los límites de la naturaleza. Sin embargo, se ha mostrado inocua para evitar desastres como la mortalidad masiva de salmones producida por un florecimiento algal nocivo (FAN) en febrero de 2016 y la crisis de 21 millones de peces muertos siendo vertidos en toneladas al mar , el hundimiento del wellboat “Seikongen” con 60 mil litros de petróleo y 200 toneladas de salmones en octubre de 2017 o el escape de 650.000 peces desde un centro de cultivo tras un temporal en julio de 2018.

Lo cierto es que, lo que se requiere es comprender que la sostenibilidad biológica implica di- mensiones espaciales y temporales y requiere el conocimiento de la dinámica del ecosistema, que a su vez requiere escalas de tiempo y horizontes apropiados. Es difícil predecir el comportamiento de un ecosistema sin el conocimiento de los componentes de todo el sistema. Lamentablemente, Chile carece de esta información[8]. No podemos obviar que la falta de conocimiento a la hora de establecer intensidad reguatoria pues tal como plantea FAO en las orientaciones técnicas para la pesca responsable se requiere comprender que la acuicultura debe

[7] Se establece una suspensión de ingreso de las solicitudes de concesión de acuicultura para el cultivo de salmones y el otorgamiento de las mismas, en las regiones de los Lagos, Aysén y Magallanes.

[8] Gajardo G & L Laikre (2003) Chilean aquaculture boom is based on exotic salmon resources: a conservation paradox. Conservation Biology 17: 1173-1174.

insertarse en un contexto de crisis ambiental, donde solo es viable su desarrollo bajo un enfoque ecosistémico, definido por esta organización como "una estrategia para la integración de la actividad en el ecosistema más amplio, que promueva el desarrollo sostenible, la equidad y la capacidad de recuperación de los sistemas socio-ecológicos interconectados.».

Orientar el desarrollo de esta industria en estos términos es urgente, su expansión tras el colapso de dos regiones, productoras hacia las zonas más pristinas del mundo acuícola pone en alerta, la situación respecto de cómo proceder frente a la falta de información. Como indica la Contraloría en auditoria del año 2008 los cultivos en balsas jaulas, se comportan como sistemas abiertos los cuales están en interacción directa con el medio que los rodea, por lo que, bajo la normativa, se posibilita la contaminación costera, la eliminación de fauna marina y, el agotamiento de recursos pesqueros por escapes masivos de especies exóticas carnívoras, el uso de sustancias químicas o antibióticos que alteran el medio ambiente y afectan la salud de las personas que consumen salmón, el surgimiento de nuevas enfermedades, etcétera.

Con dicho objeto, se sostiene como necesario avanzar en corregir normativamente aspectos ambientales que resultan totalmente contradictorios con la idea de desarrollo en los términos que propone la ciencia y los organismos internacionales, por ejemplo, la regulación actualmente permite que una concesión puede renovarse no obstante el titular tener 12 años de informes ambientales negativos, se permite la instalación de la acuicultura de especie exóticas en reservas o áreas protegidas donde el objeto de protección es la fauna o el territorio marítimo, no se caduca la concesión a pesar de que el titular vulnere con pleno conocimiento normas establecidas en razón de la protección ambiental y sanitaria, obligar a que los estudios técnicos y científicos del sector sean realizados en tiempo relativamente reciente, pues las condiciones marinas sobre todo en zona sur antártica se encuentra sumamente vulnerable a los efectos del cambio climáticos en los mares. Bajo los mismos fundamentos se reduce a diez años la entrega de concesión, y se establece la obligatoriedad de las titulares de concesiones de cultivos extensivos a responder por los impactos negativos de su actividad, dando cumplimiento al principio de quien contamina paga, debiendo limpiar sedimento, cierre de faenas, y costear los costos asociados a la captura de especies exóticas escapadas.

Esperando plenamente que este proyecto de ley se nutra de la discusión parlamentaria, sabiendo hay varias mociones que han querido abordar las problemáticas aquí planteada[9]. Es que, de acuerdo con los antecedentes anteriormente descritos, vengo en proponer el siguiente:

[9] Boletines N°s 5768-03, 7353-03, 11571-21, 12352-11, 4896-21, 6347-12, 8319-12, y 12050-21

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO PRIMERO. Modifícase la Ley Nº18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura de la siguiente forma:

1. En el artículo 67:

a. Reemplázase en el actual inciso séptimo, que pasará a ser octavo del artículo 67 la frase "de parque marinos y reservas marinas" por la de "*de cualquier área que se encuentre bajo protección oficial"*

b. Incorpórase un inciso décimo y undécimo nuevos pasando el actual décimo a ser duodécimo y así sucesivamente:

"No se podrán solicitar autorizaciones para cultivos intensivos o cultivos extensivo de especies hidrobiológicas exóticas en territorio ancestral de pueblos originarios o en aquellos espacios marinos de uso y ocupación tradicional indígena conforme al Convenio 169 de la OIT

Tampoco se podrá solicitar el otorgamiento ni la renovación de aquellas concesiones o autorizaciones de acuicultura intensiva o extensiva exótica en el territorio marino de la región de Magallanes y Antártica Chilena."

2. Introdúcese un inciso segundo nuevo en el artículo 67 bis el siguiente:

"Todo titular de concesión acuícola deberá dar cumplimiento de las normas ambientales y sanitarias desde el momento de su dictación. Sin perjuicio de haber sido otorgadas dichas concesiones con anterioridad"

3. Derógase el artículo 68.

4. Reemplázase el inciso segundo de artículo 69 por el siguiente:

"Las concesiones de acuicultura tendrán un plazo de 10 años y se renovarán por igual plazo, a menos que dos de los informes ambientales hayan sido negativos; así como no se hayan verificado las causales de caducidad de la presente ley. En todo caso la existencia de un solo informe ambiental negativo dará siempre lugar a la revisión de la autorización ambiental conforme a lo establecido en el artículo 25 quinquies de la Ley 19300."

5. Incorpórase el siguiente inciso segundo en el artículo 70, pasando los actuales a su orden correlativo.

"*Esta prohibición no regirá en aquellas áreas donde se hubiere tenido conocimiento de escape masivo especies anádromas y catádromas, pudiendo capturarse dichos peces y entregarlos a el titular de la concesión, quien debiera cancelar los costos asociados a dicha captura, sin perjuicio de su obligación de recaptura, conforme a lo establecido en el artículo 118 quáter de esta ley".*

6. Incorpórase una letra c) nueva en el artículo 71

"*c) Las personas naturales o jurídicas que no hubieren sido sancionadas por incumplimientos a las normas ambientales o sanitarias que rigen la acuicultura."*

7. Sustitúyase en el artículo 72 la frase ", cuando procesa" por un punto aparte "(.)"

8. Modifícase el artículo 74 en el siguiente sentido:

a. Incorpórase en el inciso segundo a continuación del punto a parte que pasa a ser punto seguido la siguiente frase: "*En todo caso, cuando la concesión se emplace en o próxima a áreas protegidas, el titular deberá contar con las autorizaciones ambientales pertinentes."*

b. Agrégase un inciso final nuevo.

La obligación de limpieza, incluye la de remoción del material sedimentado acumulado en el suelo de la concesión. Asimismo, la obligación de limpieza obliga al concesionario hasta el cierre de la operación, debiendo presentar a la autoridad competente informe del retiro de todos implementos utilizados para la explotación de acuicultura.

9. Incorpórase un inciso segundo nuevo al artículo 77, del siguiente tenor:

"El proyecto técnico referido en el inciso anterior deberá basarse en información científica del área donde se solicita la autorización o concesión, cuyo data no puede ser superior a tres años."

10. Modifícase el artículo 87 en el siguiente sentido:

a. Reemplázase el inciso segundo por el siguiente:

"Los solicitantes de concesiones de acuicultura deberán presentar una caracterización preliminar del sitio como requisito para la evaluación ambiental de la solicitud respectiva, la que deberá fundamentarse sobre estudios científicos de la zona específica, cuya data no supere los tres años previos a la presentación.

b. Agrégase un inciso cuarto nuevo, del siguiente tenor:

"*Una vez iniciada la ejecución del proyecto, y hasta 6 meses después del retiro total de la infraestructura instalada, los titulares de las concesiones deberán presentar información respecto de la calidad de las aguas, estudios bacteriológicos de fauna, sedimentos sobre suelo y condiciones aeróbicas de las concesiones de acuicultura las que se verificarán mediante monitoreo continuo de los centros de cultivo."*

11. Modifícase el artículo 142 en el siguiente sentido:

a. Sustitúyase en la letra c la frase "en tres infracciones sancionadas" por la siguiente "*en una segunda infracción sancionada"*

b. Reemplázase la letra h por la siguiente "*Haber incurrido dos veces en infracción por el subreporte o la entrega de información incompleta o falsa, al artículo 113 de esta ley*"

c. Sustitúyase en la letra j la palabra "tercera" por el término "*segunda*"

d. Reemplázase en la letra k la frase "tres veces" por la de "*dos veces*"

e. Elimínase en la letra l la frase "*tres veces en dos años*"

12. Modifícase el artículo 158 en el siguiente sentido:

a. Sustitúyase el inciso segundo por el siguiente

"No obstante, en las zonas marítimas que formen parte de Reservas Nacionales y Forestales, podrán realizarse actividades de pesca extractiva tradicional, previa autorización del órgano competente, y siempre que ello no afecte el objeto de protección del área."

b. Derógase el inciso tercero

ARTÍCULO SEGUNDO: Modifícase la Ley 19300 incorporando en el artículo 11 un inciso final nuevo, del siguiente tenor:

Para efectos de la letra b), siempre se considerará la existencia de efectos significativos adversos en el cultivo intensivo de especies hidrobiológicas exóticas.