

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 05.06.2015

DATOS GENERALES

N° ley > 20.825

N° boletín > 9864-21

Título > Amplía plazo de cierre para otorgar nuevas concesiones de acuicultura.

Origen > Mensaje

Fecha de ingreso > 20 de enero de 2015

Cámara de ingreso > Senado

Estado > Tramitación terminada

Fecha de publicación > 07 de abril de 2015

Tiempo de tramitación > 2 meses y 18 días

Urgencias > 1 urgencia suma y 5 discusión inmediata

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Pesca y acuicultura

Tipo de ley > Parcialmente ambiental

Importancia ambiental de la ley > Importancia ambiental media

Relevancia ambiental > Positiva

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

La Ley N°20.434 fue publicada en 2010 para hacer frente a la crisis producida por el virus Isa que afectó a los salmones. Esta ley, con el fin de incorporar mejores prácticas ambientales y permitir el ordenamiento de la actividad de acuicultura (concesiones) –para lograr un mejor desempeño ambiental y sanitario–, mandató el cierre del acceso a nuevas concesiones de acuicultura por el plazo de cinco años, e incorporó la figura de la relocalización de las concesiones existentes a mejores sectores, desde el punto de vista ambiental y sanitario.¹

¹ La relocalización se realizó 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 aumentara ni el número ni la superficie de las concesiones

Este nuevo ordenamiento previó que se establecieran, con información oceanográfica, macro zonas (áreas que comprenden varias agrupaciones de concesiones) para establecer grandes distancias entre las concesiones, de modo que ante un brote o emergencia por una enfermedad se pueda evitar su diseminación. Asimismo, para la efectividad de esta medida, se fijaron franjas de distancia obligatoria (corredor sanitario por donde podrán transitar las embarcaciones), mientras que las concesiones ubicadas en ellas debían tener preferencia para relocarse en otros sectores.²

No obstante, el mensaje que da origen a la Ley N°20.825, señala las relocalizaciones no han avanzado como se esperaba, ya que fueron contempladas como un derecho individual (de cada titular), por lo que se formulan de forma independiente y muchas veces se superponen con las realizadas por otros titulares, lo que genera entorpecimientos de proyectos de división y fusión de concesiones. Además de que no era una obligación, sino que se presentaban incentivos para que se hicieran de forma voluntaria. Para corregir este problema se dictó el DS N°171 de 2014, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que modificó el Reglamento de Medidas de Protección, Control y Erradicación de Enfermedades de Alto Riesgo para las Especies Hidrobiológicas, incorporando como facultad de Subpesca hacer propuestas de relocalización a los titulares de cada uno de los centros de cultivo que integran una misma agrupación de concesiones. Sin embargo, este mecanismo no podrá prosperar si no se mantiene el cierre de acceso y la suspensión de trámite de nuevas concesiones. Esto ya que, una vez que se levante el cierre de acceso (08 de abril de 2015), el trámite de las relocalizaciones perderá su preferencia y cederá frente a las solicitudes previas que se encuentran pendientes, adicionándose nuevas concesiones al sistema y generando mayor entorpecimiento al proceso de ordenamiento.

Por otra parte, durante la década del 2000 se otorgaron concesiones en aguas marítimas del parque nacional Alberto D' Agostini en la región de Magallanes y la Antártica Chilena, amparadas en una interpretación que entendía que dichas aguas no formaban parte de los parques nacionales. Sin embargo la Contraloría General de la República precisó que no es posible desarrollar actividades de acuicultura en aguas marítimas que formen parte de parques nacionales, lo que guarda concordancia, además, con la Convención de Washington;³ sin perjuicio de las autorizaciones y concesiones que se hubieren otorgado en parques nacionales con anterioridad a su emisión.

otorgadas; c) sometimiento de toda solicitud de relocalización al SEIA; y d) exigencia que la nueva ubicación se encuentre dentro de un área apropiada para la acuicultura.

² La ley contempló además la posibilidad de dividir y fusionar concesiones o fracciones de concesión, pero manteniendo el número de concesiones existente. Sin embargo, se contempló una excepción a esta regla para las concesiones ubicadas en el Fiordo de Aysén y de Chaitén, para dividir las concesiones existentes generando nuevas concesiones.

³ Mediante los dictámenes Nos 38.429 de 2013 y 41.121 de 2014.

Por este motivo, dentro de las áreas marítimas del parque Alberto D' Agostini quedaron ubicadas concesiones que fueron otorgadas antes de los dictámenes de Contraloría. Por lo cual, se hace necesario establecer prioridad en su relocalización, la que debe considerar además la situación de las concesiones que se encuentran en franjas de distancia obligatoria entre macro zonas, y respecto de las cuales la ley también previó su necesaria relocalización.

Por lo tanto, el objetivo de este proyecto de ley es **ampliar el plazo de cierre del acceso a nuevas concesiones de acuicultura por otros cinco años**, y la suspensión **del trámite de nuevas concesiones** que finalizó el 08 de abril de 2015, para completar el proceso de ordenamiento de la actividad de acuicultura de salmones y la relocalización de las concesiones existentes. Asimismo, el proyecto establece una preferencia para facilitar la salida de las concesiones de acuicultura que se ubican en las aguas marítimas de parques nacionales de la región de Magallanes y la Antártica Chilena.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto ingresó al Senado el 20 de enero de 2015, donde fue revisado por la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura. En este lugar el H. Senador Quinteros (PS) indicó que nuevamente deben ser extendidos los plazos debido a incumplimientos de la industria salmonera, por lo que si bien los argumentos del Ejecutivo justifican la medida, el problema sería que la relocalización es un acto voluntario para las empresas y claramente los incentivos que se proponen prorrogar no fueron ni serán motivación suficientes. A este argumento se sumaron las H. Senadoras Muñoz (PPD) y Goic (DC), donde la primera manifestó que si bien el proyecto daría una solución en cuanto a plazos, lo que resulta preocupante es que se plantea entregar confianza a una industria que ha sido fuertemente apoyada por el Estado, pero que no ha respondido de la misma forma e incluso ha intervenido para hacer fracasar la norma vigente que estableció la actual moratoria; mientras la segunda indicó que no hay garantías para que el incentivo que en su oportunidad no fue eficaz, esta vez sí lo sea, por lo tanto la relocalización debería ser una obligación para la industria, mientras que la solicitud debería presentarse dentro de máximo un año –y no cinco. Mientras la senadora Van Rysselberghe (UDI) indicó que cinco años es el plazo promedio que demora la tramitación de una concesión, considerando los estudios en materia medio ambiental; en tanto el senador García-Huidobro (UDI) indicó que el plazo debiese ser mayor a cinco años, para encontrar otra salida al problema.

En cuanto a las externalidades de la industria, el senador García-Huidobro (UDI) mencionó el peor escenario sería que entraran nuevos actores, ya que no existen suficientes áreas adecuadas para ello.

Además argumentó que el cierre de las concesiones implica la generación de una gran cantidad de basura y elementos que constituyen un peligro en el agua, por lo que esto debe ser integrado al cuerpo legal con el fin de velar por el respeto de la vida de las personas y su entorno, y por la biodiversidad del borde costero. En la misma línea, la senadora Muñoz (PPD) planteó la necesidad de que el Gobierno proponga normas con respecto al cierre de concesiones, para regular el impacto ambiental que generan, por medio del establecimiento de ciertas exigencias ambientales para la industria, pues a su juicio la única beneficiada con este proyecto de ley es precisamente dicha industria salmonera. Finalmente el senador Quinteros (PS) hizo presente el descontento existente en los pescadores artesanales y comunidades indígenas de su región, respecto de las relocalizaciones, y solicitó tenerlo en consideración.

El proyecto fue aprobado en la sala del Senado, en particular y general por 29 votos a favor y las abstenciones de Juan Pablo Letelier (PS) y Alejandro Navarro (MAS).⁴ Pasando así a la Cámara de Diputados, para su revisión en la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos, donde el proyecto fue aprobado sin cambios ni discusión. Aprobándose así en la sala de la Cámara el 18 de marzo por 91 votos a favor, los votos en contra de Gabriel Boric (Indep.) y Juan Enrique Morano (DC), y las abstenciones de Cristina Girardi (PPD), Jorge Rathgeb (RN), René Saffirio (DC) y Víctor Torres (DC).⁵ Durante su tramitación la iniciativa recibió una urgencia suma y cinco urgencias de discusión inmediata.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

Esta ley, que tiene por objetivo el reordenar las concesiones desde una perspectiva epidemiológica con fines productivos, tiene relevancia ambiental parcial, ya que las dos formas consideradas de atacar las enfermedades –antibióticos y pesticidas- tienen consecuencias en el medio ambiente. Con relación a este punto, la ley fue calificada con efecto ambiental esperado **positivo**, ya que promueve las relocalizaciones de concesiones que hoy se encuentran en áreas protegidas o que no cumplen con la normativa vigente de ordenamiento, que permitiría un mejor desempeño ambiental y sanitario.

Aunque la industria de la salmicultura es uno de los motores económicos más importantes del país, tiene consecuencias ambientales de diferentes índoles negativas, afectando la flora y fauna nativas. Una de las consecuencias directas, bien conocida en estos últimos 10 años, es la transmisión de enfermedades que no solo afectan a la industria sino también podrían afectar a la fauna circundante. Además, la muerte masiva de salmónidos trae consecuencias indirectas en los flujos de nutrientes y

⁴ No ha sido ingresado al sitio web el diario de la sesión, por lo que no se puede tener acceso a la fundamentación de estas votaciones.

⁵ No fue posible tener acceso a las intervenciones de los diputados. Si bien están consignadas en el sitio web, no es posible acceder a ellas (http://www.camara.cl/trabajamos/sesion_intervenciones.aspx?prmid=3190).

materia en los ecosistemas en que se insertan. En este contexto, la mantención de la suspensión de trámite de nuevas concesiones de acuicultura y la relocalización de estas, es un aporte a la conservación del medio ambiente.

El modelo oceanográfico utilizado inicialmente para la relocalización se había centrado en el virus ISA. Sin embargo, hoy las dos enfermedades que preocupan son el piojo y la bacteria SRS, que tienen epidemiologías distintas al ISA, por lo tanto sus consecuencias y precauciones deben ser atendidas de acuerdo a sus características. Esto se ve reflejado en el rol más preponderante que ha asumido Sernapesca, en promover las relocalizaciones, ya que es un problema más grave y permanente.

No obstante, la ley tiene cuatro limitaciones principales que debieran ser abordadas. En primer lugar, al mantener la relocalización como un acto voluntario, y los mismos incentivos que no tuvieron efectos en el plazo anterior, surgen dudas sobre las posibilidades reales de cumplimiento de la. En segundo lugar, si bien se menciona que se debe presentar un plan de abandono y cierre para relocalizar, no se especifica cómo se debe realizar ni qué debe contemplar. Esto preocupa especialmente en el caso de las relocalizaciones de concesiones que hoy están en parques nacionales, las que debieran contemplar un plan de cierre bien estructurado para que el lugar quede en buen estado desde el punto de vista ambiental y epidemiológico. En tercer lugar, no se integra ningún plan de protección con respecto a la propagación de enfermedades hacia fauna nativa, ni se consideran otros problemas asociados a la salmonicultura como lo son el escape involuntario y la contaminación del agua. Por último, las áreas seguras contempladas son determinadas a través de parámetros oceanográficos físicos y químicos, no ecosistémicos ni ecológicos, por lo tanto no se está pensando cómo va a interactuar la industria con el ecosistema y con las nuevas enfermedades que vayan apareciendo.