

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 08.01.2016

DATOS GENERALES

N° boletín > 9479-01

Título > Regula la actividad apícola.

Origen > Moción

Autores > Juan Pablo Letelier (PS)

Fecha de ingreso > 6 de agosto de 2014

Cámara de ingreso > Senado

Estado > En primer trámite constitucional

Urgencias > 6 urgencias simple

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Biodiversidad

Tipo de ley > Parcialmente ambiental

Importancia ambiental de la ley > Importancia ambiental media

Relevancia ambiental > Neutra

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

En septiembre de 2011 fueron analizados 20 tambores de miel exportados a Alemania, revelando que todos contenían polen transgénico, producto de la contaminación con polen de maíz y soya transgénica, lo que motivó una sentencia de la Corte Suprema de la Unión Europea, la que resolvió que la miel contaminada con polen transgénico debe etiquetarse con la leyenda “Contiene ingredientes modificados genéticamente”. Esto finalmente produjo una caída en las exportaciones de 8.601 toneladas de miel en 2010, a menos de 6.000 toneladas en 2011.¹ Esta situación motivó a los apicultores a solicitar al SAG, por Ley de Transparencia, la ubicación de los cultivos transgénicos.

En el 2010 el Consejo para la Transparencia ordenó poner fin al secreto sobre la ubicación exacta de los cultivos transgénicos, con el fin de que organizaciones y comunidades puedan ejercer libremente su

¹ Miel chilena contaminada con polen transgénico (20.09.2012). *Transocal*. Recuperado de <https://transocal.wordpress.com/2012/09/20/miel-chilena-contaminada-con-polen-transgenico/>

derecho a saber, para así defender sus cultivos y actividades productivas de la contaminación. Sin embargo, las empresas productoras de semillas transgénicas apelaron el fallo ante la Corte de Apelaciones, que en 2011 lo objetó en la forma ordenando al Consejo repetir el procedimiento. En marzo de 2012, el Consejo de Transparencia ratificó su fallo inicial, acogiendo el derecho a saber.² Los argumentos esgrimidos para llegar a esta decisión, fueron:

- El interés público de conocer esta información dado que al ignorar donde se cultiva y acopia semilla transgénica, no pueden evitar que sus abejas produzcan miel a partir de dicho polen, lo que incide en el régimen de etiquetado, presentación y publicidad de los productos y en su precio.
- La publicidad de la información, principalmente tratándose de un tema relevante para el medio ambiente, conllevará un mayor beneficio para la sociedad, para el debate y la opinión pública.
- La modificación a la Ley de Bases del Medio Ambiente –que tuvo lugar después del primer fallo-,³ incorpora el derecho de acceder a la información de carácter ambiental, sobre, entre otros, la interacción entre los elementos del medio ambiente, como el aire, el agua, el suelo, incluyendo los organismos genéticamente modificados (art. 31 bis letra a); y los actos administrativos relativos a materias ambientales o que afecten o puedan afectar a los elementos y factores ya mencionados (art. 31 bis letra c).⁴

Por otra parte, recientemente apicultores, de Renaico Región de la Araucanía y Santa Bárbara Región del Biobío, han denunciado la muerte de parte importante de sus colmenas producto de la fumigación que realizan empresas aledañas.⁵

Bajo este contexto es que se activa la tramitación de esta moción, presentada en agosto de 2014, que regula la actividad apícola en general, poniendo énfasis en la protección de las abejas por su importancia en el ecosistema, y por ende, la preocupación por su explotación sustentable. El documento asegura que la apicultura cumple un doble rol: el rol polinizador de las abejas, que además de contribuir directamente

²“(Informar) la ubicación exacta y el nombre del propietario y/o entidad responsable autorizados para cultivar y acopiar semilla transgénica de exportación como también para la experimentación científica en vegetales transgénicos (...)”. Segundo fallo del Consejo de Transparencia.

³ Mediante la Ley N° 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio De Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, de 2010.

⁴ Histórico fallo de Consejo para la Transparencia confirma el fin al secreto sobre transgénicos (30.03.2012). *Ecoportal.net*. Recuperado de http://www.ecoportal.net/Temas-Especiales/Transgenicos/Historico_fallo_de_Consejo_para_la_Transparencia_confirma_el_fin_al_secreto_sobre_transgenicos

⁵ Vega, C. (22.10.2015). Apicultores de Renaico denuncian que han sufrido la muerte del 60% de sus colmenas. *Biobío Chile*. Recuperado de <http://www.biobiochile.cl/2015/10/22/apicultores-de-renaico-denuncian-que-han-sufrido-la-muerte-del-60-de-sus-colmenas.shtml>

⁶ Parraguez, M. (17.10.2015). Apicultor asegura que insecticida de agrícola ha matado al 30% de sus abejas. *Biobío Chile*. Recuperado de <http://www.biobiochile.cl/2015/10/17/apicultor-asegura-que-insecticida-de-agricola-ha-matado-al-30-de-sus-abejas.shtml>

a la preservación de la biodiversidad botánica, tiene un alto efecto potenciador de la actividad agrícola y, particularmente, de la fruticultura; y el rol social, ya que actúa como complemento o alternativa productiva exitosa en sectores rurales vulnerables, desde un punto de vista social o ambiental. Asimismo, afirma que el país cuenta con condiciones ambientales propicias para el desarrollo adecuado de esta actividad – clima templado, diversidad de especies melíferas con una larga temporada de floración y resguardo fitosanitario por barreras naturales-.⁷

La actividad apícola se concentra en la zona norte, desde la región de Coquimbo a la del Maule, cuya principal actividad es la polinización y la producción de miel; y la zona centro sur, desde la región del Bio-Bio a la de Aysén, orientada principalmente a la producción de miel, con una incorporación reciente de servicios de polinización en los cultivos frutales –manzanos, arándanos y cranberries-.⁸

La moción también hace referencia a la escasa y poco orgánica regulación de la actividad apícola, ya que no se cuenta con legislación que la regule de manera sistemática. La normativa vigente se encuentra disgregada en 17 normas, dos dedicadas a la apicultura, DFL 15 de 1968, que establece normas sobre actividades apícolas y sanciona la explotación ilegal de maderas, y DS N°54 de 2013, que crea la Comisión Nacional de Apicultura. Cuatro dedicadas a control sanitario, Decreto Exento N° 3/92, que declara infecto contagiosa la enfermedad varroasis de las abejas; Decreto Exento N° 228/04, que declara de denuncia obligatoria e incorpora al Decreto de agricultura N° 249/96, las enfermedades de las abejas denominadas Pequeño escarabajo de la colmena (*Aethina tumida*) y Acariasis asiática; Resolución Exenta N° 321/06, que declara de denuncia obligatoria la enfermedad de las abejas denominada Acarapisosis de las abejas melíferas; y Resolución Exenta N° 3329/07, que dispone medidas sanitarias para control de la enfermedad de las abejas denominada Loque Americana. Ocho que regulan exportaciones, Resolución Exenta N° 4.783/04 del SAG, y sus modificaciones posteriores, que establecen un Manual de Procedimientos de Ingreso y Mantención en el Registro de Apicultores de Miel de Exportación; Resolución Exenta N° 2561/03 del SAG, que crea el Sistema Nacional de Inscripción de Establecimientos Exportadores de Productos Pecuarios; Resolución Exenta N° N° 4.784/04 del SAG, que aprueba el manual de requisitos de establecimientos exportadores de miel; Resolución Exenta N° 361/06 del SAG, que establece requisitos de análisis de residuos químicos en miel previo a su exportación a la UE; Resolución Exenta N° 3673/98 del SAG, que crea el proyecto de control de residuos en productos pecuarios de exportación; Reglamento (CE) N° 852/04, del Parlamento Europeo y del Consejo del 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios; Reglamento (CE) N° 853/04, del Parlamento Europeo y del Consejo del 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal; Reglamento (CE) N° 1664/06, de la Comisión del 6 de noviembre de 2006, sobre medidas de aplicación de determinados productos de origen animal destinados

⁷ Moción del proyecto de ley, boletín 9479-01.

⁸ *Íbidem*.

al consumo humano. Además de las leyes, Ley N°20.089, que crea el Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos Agrícolas; Ley N°20.596, que mejora la fiscalización para la prevención del delito de abigeato; y, Ley N°20.656, que regula las transacciones comerciales de productos agropecuarios.⁹

Es por esto que la moción asegura que es necesario establecer un estatuto normativo orgánico de la actividad apícola chilena, que considere además medidas efectivas para el control de plagas y enfermedades que afectan la producción apícola; teniendo presente que en los últimos años se han incrementado las tasas de mortalidad de las abejas. Dentro de los factores más importantes que afectan la salud de las abejas, están los relacionados con enfermedades y parásitos; con prácticas agrícolas industriales más amplias, como el uso de pesticidas, que afectan a muchos aspectos su ciclo de vida; y con el cambio climático, que también supone una creciente amenaza para su salud.¹⁰

Así, los objetivos del proyecto de ley son: regular de manera sistemática la actividad apícola; reconocer la importancia que tienen las abejas y la actividad apícola desarrollada en el país, destacándolo como un factor productivo relevante para la economía; definir términos y/o conceptos necesarios para la actividad apícola; establecer los derechos y obligaciones que deben asumir quienes realicen la actividad apícola en el país; reconocer la importancia de las diversas organizaciones apícolas privadas y públicas, que han apoyado el fomento de la actividad apícola en Chile; plantear lineamientos que sirvan de base para establecer medidas de resguardo y protección de las abejas, considerando la relevancia que tienen para la conservación de la biodiversidad; fomentar y fortalecer el desarrollo apícola del país; regular la trashumancia de las abejas –traslado de las colmenas-, que en ocasiones podría conllevar la transmisión de plagas y enfermedades de una comuna a otra, lo que implica un evidente riesgo sanitario; reconocer el rol de fiscalización de la autoridad competente; y establecer las infracciones y sanciones que trae aparejado el quebrantamiento de la ley.

El proyecto de ley, en su Capítulo I de Disposiciones Generales, valoriza la actividad apícola y el deber del Estado de protegerla y fomentarla; así como señala que su objetivo es proteger y resguardar la preservación de las abejas en el ecosistema, a fin de evitar las consecuencias negativas de su explotación abusiva; además de la organización, protección, fomento, sanidad, tecnificación, industrialización y comercialización de la apicultura; y apoyar y fortalecer las actividades desarrolladas por las autoridades competentes y las organizaciones de apicultores.

En su Capítulo II se abordan las definiciones, que, de acuerdo a lo señalado por la asesora del senador Letelier (PS), se originan en documentos que fueron consensuados por los apicultores y aprobados por el Ministerio de Salud y los Servicios del Ministerio de Agricultura que tienen incidencia en la materia, estos son, la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, el Instituto de Desarrollo Agropecuario y el Servicio

⁹ *Íbidem.*

¹⁰ *Íbidem.*

Agrícola y Ganadero.

En el Capítulo III se define que la autoridad competente será el SAG, organismo que deberá velar por las condiciones de sanidad y conformidad genética de las abejas.

El Capítulo IV establece los derechos y obligaciones de los apicultores. Entre los derechos se señala: a) tener acceso a los programas con que la autoridad competente promueva el desarrollo de la actividad apícola y otras afines, mediante la oportuna difusión de la información; b) formar parte de las organizaciones de apicultores; c) no ser discriminados arbitrariamente, en sus relaciones con el Estado y sus diversos organismos; d) que su producción no se vea afectada por el uso de pesticidas y/o plaguicidas. Mientras que entre los deberes se establece: a) abstenerse de causar daño a los apiarios instalados en el país; b) dar noticia a la autoridad competente de las actividades apícolas desarrolladas, sobre el lugar específico en el que éstas se ejecutan y facilitar su inspección; c) acatar las disposiciones relativas al control de las abejas dictadas por la autoridad competente; d) cumplir con las medidas de seguridad que dicte la autoridad competente para la protección de personas, animales y de la actividad apícola misma; e) abstenerse de usar marcas no registradas o de otros apicultores; f) apearse a las indicaciones en los calendarios de medicación, prevención y cuarentenas que se establezcan por parte de la autoridad competente; g) aplicar las buenas prácticas de producción y manufactura de la miel para cumplir con las normas nacionales e internacionales, en calidad e inocuidad de los productos agro alimentarios.

El Capítulo V aborda las organizaciones de apicultores, señalando las actividades que podrán realizar. Estas son: a) elaborar y proponer políticas y programas destinados a la protección y fomento de las actividades apícolas en el país; b) promover campañas en los medios de comunicación sobre el incremento en el consumo de los productos derivados de la colmena, el combate a las plagas o enfermedades de las abejas y el mejoramiento técnico de la actividad; c) colaborar en el levantamiento y actualización del inventario de la flora melífera en el país; d) organizar empresas de producción apícola; e) proponer sistemas de distribución y abastecimiento de los productos de las abejas, a efecto de eliminar intermediarios; f) organizar y asesorar a los asociados en la industrialización de los productos apícolas; g) gestionar ante instituciones estatales, apoyos y créditos destinados al fomento de la apicultura; h) colaborar en las campañas que lleven a cabo las autoridades, para evitar la propagación de enfermedades que afecten la actividad apícola.

En su Capítulo VI, se refiere al Programa Estatal de Fomento Apícola, el que tendrá carácter quinquenal, mientras que su evaluación se realizará al menos, anualmente.

El Capítulo VII regula la trashumancia, estableciendo que para la movilización y transportación de colonias de abejas y sus productos, deberá ser amparada por un certificado zoonosanitario, formulario de movimiento animal y constancia de tratamiento contra las enfermedades y plagas de las abejas,

expedidas por la autoridad competente. Además, para evitar riesgos de salud pública, la movilización de colmenas pobladas se deberá realizar en apiarios debidamente registrados.

El Capítulo VIII establece que la inspección de apiarios y sus productos, así como de los centros de acopio, estará a cargo del SAG; mientras que los propietarios poseedores, arrendatarios o encargados de los mismos, deberán prestar al servicio las facilidades para la realización de dichas inspecciones. Además establece que las inspecciones se realizarán en el lugar de instalación de los apiarios; en la movilización de las colmenas y sus productos; y en los centros de acopio, bodegas, plantas de extracción, homogeneización y envasado. Finalmente, enumera las facultades que tendrá el SAG al respecto, estas son: 1) revisar las colmenas en tránsito para verificar la propiedad; 2) exigir el certificado zoosanitario, en los términos que la ley establece; 3) verificar que la movilización se realice conforme a lo dispuesto en la presente ley; 4) verificar que las plantas de extracción, de envasado y otras instalaciones apícolas cumplan con lo establecido en esta ley, y en las normas emitidas por la autoridad competente; y, 5) en general, vigilar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

El Capítulo IX aborda la sanidad, estableciendo que el SAG prestará la asistencia técnica necesaria a los apicultores registrados, para mantener la salud de las abejas y la inocuidad de la producción, así como para disminuir la incidencia de plagas y enfermedades, y evitar su propagación y/o introducción de nuevos riesgos.

Finalmente, el Capítulo X establece las infracciones y sanciones. Se establece que el SAG es la autoridad que debe investigar y sancionar las infracciones. Se señala que son infracciones, a) la alteración de marcas y falsificación de las mismas; b) instalar apiarios y material biológico sin la documentación y requisitos que establece la presente ley; c) movilizar las colmenas y sus productos, sin observar los requisitos establecidos en la presente ley; e d) impedir, resistirse u obstaculizar a que las autoridades competentes practiquen las visitas de inspección o exámenes sanitarios que correspondan. Estas infracciones serán sancionadas con una multa, de 5 a 10 UTM, si se refiere a las letras a, b y c; y 10,1 a 15 UTM, si se refiere a la letra d. En el caso de reincidencia, se aplicará el doble de la multa.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto ingresó al Senado en agosto de 2014, pasando a la Comisión de Agricultura. En este lugar, se acordó que, para efectos de revisar el proyecto y solucionar sus falencias, el Ejecutivo designe a un encargado de coordinarse con los asesores que cada uno de los senadores miembros de la comisión, para estudiar una propuesta única para regular la actividad apícola. Fue designado para esta función

Daniel Barrera, especialista en apicultura de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias.¹¹

El estudio de la propuesta, a cargo de Daniel Barrera, arrojó una serie de falencias que posee el proyecto de ley, que no le permitirían lograr sus objetivos. Tales como, utilización de un concepto de preservación excluyente, que no permite un uso sostenible de las abejas por los apicultores; mezcla ámbitos de la regulación de la actividad apícola con el fomento de la apicultura; restringe la competencia al SAG, sin considerar al Ministerio de Salud en la producción y envasado de los productos apícolas; pretende regular materias, como movimiento de colmenas, importación o exportación, fiscalización por parte del SAG, asesorías sobre manejo sanitario, que ya se encuentran abordados por otras normas, sin hacer mención a éstas.¹² Ante esto, se discutió la posibilidad de tomar la moción ingresada a la Cámara de Diputados, boletín 9961-01 “Establece normas sobre la actividad apícola y modifica los cuerpos legales que señala”, que a juicio del Ministro de Agricultura, Carlos Furche, tiene más concordancia con los objetivos del Ejecutivo; ingresar una indicación sustitutiva a esta moción, que, de acuerdo a lo señalado por el ministro, será un proceso más demoroso, debido a que involucra a otros Ministerios, tales como Salud, Economía y Medio Ambiente; o, abrir un periodo para que los senadores y el Ejecutivo, presenten indicaciones para mejorar el proyecto. Finalmente se optó por la última opción, por lo que el proyecto fue aprobado en general por la comisión, para que una vez que se cuente con las indicaciones, ser discutido en particular.

El proyecto fue aprobado por la sala con 32 votos a favor, sin negativas ni abstenciones. El proyecto, como ya se mencionó, volverá a la Comisión de Agricultura una vez que sean ingresadas las indicaciones comprometidas. La iniciativa ha recibido seis urgencias simple.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El proyecto de ley reconoce en su primer artículo la importancia de las abejas para el ecosistema, mientras que en el segundo artículo se establece que el objetivo de la ley será “proteger y resguardar la preservación de las abejas en el ecosistema, a fin de evitar las consecuencias negativas de su explotación abusiva”; no obstante, a lo largo de su articulado no se ahonda en la protección de las abejas, sino más bien en la regulación de la actividad apícola, incluyendo temas sanitarios, derechos de apicultores, obligaciones de las organizaciones, entre otros. Es por esto que el proyecto de ley fue calificado con un efecto ambiental esperado **neutro**.

En términos generales, se valora que el proyecto de ley regule una actividad que no está normada a cabalidad en la actualidad, la que puede tener efectos en la preservación de la biodiversidad natural del

¹¹ El especialista entregó los resultados del estudio en la segunda sesión de la comisión, sus resultados se encuentran integrados en la tabla de actores y argumentos, que se encuentra más abajo.

¹² Para detalles de esas falencias ver la intervención de D. Barrera en la Comisión, detallada más abajo.

país, así como que presente una amplia definición de los elementos que componen la actividad apícola. Este es el primer paso para avanzar en los marcos legislativos que controlan el uso de plaguicidas, avanzar hacia el cumplimiento de estándares sanitarios que permitan la sustentabilidad de la actividad, y así asegurar tanto el bienestar de la abeja doméstica como de polinizadores nativos, claves en la mantención de nuestros ecosistemas. Sin embargo, el proyecto está orientado casi en su totalidad a regular los aspectos sanitarios de la apicultura y a proponer un programa de fomento estatal a la actividad económica, así como desarrollar el rol de las organizaciones de apicultores, todos temas relevantes al desarrollo de la actividad apícola, pero sin relevancia ambiental.

Es por ese motivo que, a pesar de que el proyecto, como ya se mencionó, establece como objetivo el proteger y resguardar la preservación de las abejas en el ecosistema; no considera, por ejemplo, que el uso de especies exóticas (como la *Apis mellifera*) para producir miel puede tener consecuencias indeseadas desde el punto de vista de la biodiversidad. Esto, ya que si las abejas melíferas son utilizadas en ecosistemas silvestres -no intervenidos por la agricultura-, pueden sustituir a los polinizadores naturales existentes en dichos ecosistemas, tales como abejas y abejorros nativos, entre otros. Si bien en Chile no está estudiado el grado en el que esto ocurre, en otros países, como Colombia, Australia y Nueva Zelandia, sí hay estudios que evidencian tal sustitución. Este no es el caso de áreas de cultivos agrícolas y frutícolas, donde no habitan polinizadores naturales, y donde ambas actividades económicas pueden compatibilizarse cuando son reguladas de manera adecuada. Sin embargo, en estos ambientes también pueden tener efectos indeseados como la polinización de malezas.

El proyecto, por otro lado, establece un programa estatal de fomento apícola. Si bien en la actualidad existen subsidios enfocados en el desarrollo de la apicultura a cargo de Indap, para pequeños propietarios; estos se dan en el marco general de una política destinada al fomento de pequeños productores agrícolas. El aporte del proyecto, por lo tanto, sería la generación de una política de fomento específica para el desarrollo de la actividad apícola. No obstante, al no incorporar el concepto de sustentabilidad dentro de la apicultura, no hay certezas del efecto ambiental que podría tener. Este programa debería apuntar a generar objetivos de mediano y largo plazo para el desarrollo sustentable de la actividad apícola, otorgándole así coherencia a los objetivos de política con los instrumentos utilizados (subsidios u otros).

Por otra parte, en su artículo 7 el proyecto menciona a los plaguicidas, no obstante solo indica que se aplicará lo dispuesto en el DFL N°15 de 1968, donde se prohíbe la ejecución de actos que perjudiquen las explotaciones de colmenas.

Asimismo, el proyecto dispone la prohibición de la introducción al país de material biológico, equipo y productos apícolas sin certificado de origen y/o que no cumplan con las exigencias sanitarias dispuestas por la autoridad competente. Si bien estas medidas de control implican un avance en la prevención de

enfermedades, no se considera la prohibición y control de especies invasivas que pueden interactuar negativamente con las abejas, como lo son por ejemplo la avispa “chaqueta amarilla” (*Vespula germánica*).

Finalmente, no se designa de forma clara a las autoridades competentes. Dadas sus funciones, se presume que la autoridad principal será el SAG, sin embargo no quedan claras sus atribuciones. Asimismo, tampoco se habla del rol que podrían tener otras instituciones, como el Ministerio de Salud, en lo concerniente a los pesticidas que se aplican mediante rocío o lo referente a la regulación de la miel para consumo humano; o la Comisión Nacional de Apicultura.