

INFORME N° 1
TEMAS RELEVANTES Y PROPUESTAS A ABORDAR
GRUPO DE TAREAS “SALMÓN”

Hace un mes el Ministerio de Economía constituyó un Grupo de Tareas para enfrentar y resolver los problemas que actualmente afectan el desarrollo de la Industria del Salmón. Para tal efecto, se plantearon dos metas, a saber:

- a) En treinta días, se debían definir los aspectos más relevantes a trabajar, incluyendo temas prioritarios a resolver antes de fin de año.
- b) En noventa días, se debía definir la orientación estratégica para cada problema relevante.

El presente documento da cuenta del trabajo realizado con respecto a la identificación de temas relevantes. Asimismo, se presentan los temas priorizados que serán abordados por este Grupo de Tareas. Para la identificación de los temas de mayor relevancia se sostuvieron entrevistas con los diversos actores indicados en el Anexo I. La información recogida en esas conversaciones está a disposición de quien la solicite.

1. Fundamentos para la constitución del Grupo de Tareas

El gobierno ha definido que Chile debe convertirse en potencia alimentaria. Con sus 4.337 Km de costa lineal, 83.350 Km de costa total y sus 200 millas de soberanía económica en el mar, hay pocas dudas que parte importante del fortalecimiento de Chile como potencia alimentaria se desarrollará en torno a la industria pesquera y, en especial, la acuícola. Así, se espera que el desarrollo de la acuicultura contribuya muy sustancialmente a alcanzar esta meta de desarrollo nacional.

Sin embargo, el logro de este propósito no está exento de complejidades. La mayor parte de nuestras exportaciones alimenticias tiene como destino países desarrollados, estados y consumidores que imponen altas exigencias sanitarias, ambientales y de trato laboral con respecto a los productos que aceptan para su consumo.

Además, en los últimos años se ha desarrollado en nuestro país una mayor conciencia ambiental y una exigencia social creciente por preservar el medio ambiente para futuras generaciones. Por ello, el desarrollo acuícola en el país debe ahora progresar con preocupación especial por el medio ambiente.

A nivel interno, la promoción del turismo también ha pasado a constituir una prioridad de desarrollo nacional, por lo que hoy se requiere compatibilizar también turismo y desarrollo acuícola, especialmente en las áreas geográficas en que ambas actividades se sobreponen.

Finalmente, el desarrollo sustentable del sector acuícola requiere investigación e innovación permanente. Ello determina la necesidad de establecer y revisar líneas prioritarias de acción, así como modificar o crear estructuras institucionales que permitan usar dichos resultados para conferir una mayor sustentabilidad a la industria.

Siendo la industria del salmón la mayor en el sector acuicultor nacional, su desarrollo y crecimiento requiere una atención especial. Se trata de un sector importante dentro de la economía nacional, cuya presencia y relevancia se ve amplificada a escala regional. En este contexto, no es posible concebir una estrategia de desarrollo del sector acuícola en su conjunto, sin considerar en forma especial a la industria del salmón.

La industria del salmón enfrenta hoy una serie de desafíos que, en forma global, consisten en aprovechar al máximo la capacidad productiva de nuestro mar en un marco de sustentabilidad ambiental. Es en los argumentos que sustentan esta ecuación donde se requieren modificaciones, ajustes o cambios que armonicen ambos elementos de la mejor manera posible. El resultado será una garantía de producción estable, sometida a estándares ambientales claros, asegurando de esta manera la estabilidad en el largo plazo del modelo socioeconómico asociado a la industria.

Como se indicó en las páginas anteriores, este documento identifica los temas de mayor relevancia en la situación actual de la industria del salmón y aquellos problemas que serán abordados en el presente año. Para una mejor comprensión hemos incorporado una breve reseña sobre condicionantes que influyen sobre la regulación de esta actividad en Chile (sección 2). Luego enumeramos los temas de importancia que, de acuerdo a diversos actores entrevistados y a nuestro propio análisis, afectan hoy a la industria (sección 3) y que deberán ser

enfrentados en los próximos meses. Posteriormente (sección 4) se presentan los temas que nos parecen prioritarios, indicando las acciones a seguir en cada uno de ellos. El informe incluye, además, un Anexo que enumera los actores entrevistados.

2. Situación actual

La acuicultura es una actividad regulada, tanto en el otorgamiento de derechos (concesiones de acuicultura) como en sus aspectos ambientales y sanitarios. Ella se desarrolla en bienes nacionales de uso público, conviviendo con otras actividades productivas, tales como la pesca artesanal, el turismo y la navegación. Todos estos aspectos hacen más complejo el escenario, incrementando las dificultades tanto para regular las actividades de acuicultura como para asegurar su desarrollo en un marco de sustentabilidad ambiental y sanitaria.

a) Régimen de derechos

El otorgamiento de una concesión de acuicultura supone una serie de trámites ante diversas autoridades, lo que implica un tiempo largo de tramitación. Esto se ve agravado por la prelación, en virtud de la cual se asignan las concesiones bajo el supuesto de que quien primero presenta una solicitud, sobre un sector determinado, tiene derecho a obtenerla.

A fin de agilizar las transferencias de concesiones, en el año 2006 se cambió el régimen de transferencias. El cambio, sin embargo, creó categorías de concesiones, que eventualmente deben cumplir mayores requisitos para poder ser transferidas¹.

¹ Concesiones del artículo 80 bis de la Ley General de Pesca y Acuicultura requieren acreditar ciertos plazos de operación previa con la misma u otra concesión, dependiendo si se trata o no de un acuicultor habitual. Concesiones del artículo 80 ter no pueden transferir sino transcurridos seis años desde el otorgamiento y siempre que el titular de la concesión haya ejercido la actividad tres años consecutivos directamente y en interés propio.

b) Uso de espacio

La acuicultura se desarrolla en áreas definidas como apropiadas para la actividad y conocidas como “triple A” (Áreas Aptas para la Acuicultura), las que fueron establecidas principalmente en función del uso espacial del territorio.

A su vez, la disponibilidad actual de espacios para concesiones de acuicultura está influida por una serie de elementos, a saber:

- a) La gratuidad de las solicitudes hasta el año 2006 y su alta tasa de rechazo. Históricamente ello incentivó la presentación de más solicitudes que lo efectivamente requerido. Como consecuencia, los sectores no asignados están siempre solicitados.
- b) Por razones ambientales, el Reglamento Ambiental para la Acuicultura (en adelante, RAMA) establece distancias entre centros de cultivo, lo que disminuye el espacio disponible por asignar².
- c) La existencia de bancos naturales de recursos bentónicos o praderas de algas, que impiden el otorgamiento de la concesión en dicho espacio;
- d) El carácter preferente pero no exclusivo de las AAA, que genera competencia por espacios con otras actividades como la pesca artesanal, las áreas de manejo, el turismo y la necesidad de establecer áreas protegidas.
- e) La revisión de los procesos de zonificación costera, que han ido modificando las áreas apropiadas para crear espacios a otras actividades como el turismo.

Lo anterior ha determinado, en general, limitaciones a la planificación de actividades de la industria salmonera pues, en definitiva, estas actividades pueden desarrollarse sólo donde eventualmente sea otorgada la concesión y ello puede no obedecer a una racionalidad productiva, espacial o de gestión. En consecuencia, es factible encontrar sectores con centros de cultivo de distinta naturaleza y cuyos titulares son diversos, lo que hace más complejo cualquier plan orientado a

² Entre 1989 y 2001 la distancia entre centros de salmones fue de 1,5 millas. Desde el año 2001 la distancia es de 2.778 metros entre centros de cultivo intensivos (salmones), 400 metros entre los centros de cultivo intensivo y extensivo, 200 metros entre centros de cultivo extensivos (choritos, ostiones) y 50 metros entre sistemas de cultivos suspendidos de macroalgas entre sí y respecto de otros centros de cultivo. Además se establece una distancia de 2.778 metros respecto de parques y reservas marinas para los centros de producción intensiva y 400 metros para los centros de cultivo.

resolver problemas comunes o a la adopción de soluciones que permitan un aprovechamiento integral de las capacidades del medio.

c) Tema ambiental

En materia ambiental, las exigencias se encuentran en el RAMA, que establece la cantidad de oxígeno en el fondo del centro de cultivo como parámetro para obtener la concesión y mantener su ejercicio productivo en el tiempo. El estado de la concesión debe monitorearse anualmente, siendo necesario entregar un informe elaborado por el titular, con la asistencia de especialistas en la materia. La adopción de un número mayor de parámetros ambientales a evaluar contribuiría no sólo a la disposición de más información para una mejor decisión, sino también ofrecería la oportunidad de mejorar directamente en el fondo marino la disponibilidad de oxígeno por la vía del uso de nuevas tecnologías. El desafío es identificar los mejores parámetros que den cuenta del objetivo de calidad ambiental.

Cabe destacar que las distancias entre distintos tipos de centros de cultivo se encuentran establecidas en este reglamento. Antes del año 2001, el Reglamento establecía distancias sólo para los centros de cultivo de salmones.

Durante los dos años previos (2006, 2007) se ha tratado de avanzar hacia una modificación del RAMA que establezca nuevas condiciones de evaluación de la operación y, particularmente, un sistema de certificación del cumplimiento de las normas del RAMA mediante empresas auditoras externas. A la fecha, ello no se ha concretado.

El impacto ambiental de los antibióticos usados, es un tema que no se aborda en el RAMA, pero que ha sido planteado por diversos sectores, especialmente debido a la naturaleza tridimensional del medio en el que se desenvuelve la actividad acuícola. Esta es una arista distinta de aquélla que aborda el problema de los antibióticos desde el punto de vista sanitario o de salud pública. En ese ámbito, su uso está controlado por la regulación vigente desde el punto de vista de la cantidad residual aceptable en la carne del salmón antes de ser exportado y que se regula según las exigencias de los países de destino. El uso de antibióticos en el cultivo de salmones se explica principalmente por la presencia en Chile de patógenos de orden bacteriano inexistentes en las aguas del resto de los productores mundiales (el SRS), lo que constituye un desafío.

d) Tema sanitario

En materia sanitaria, existe una regulación que se estructura sobre dos bases fundamentales:

- a) Reglamento de Medidas de Protección, Control y Erradicación de Enfermedades de alto riesgo para especies o Reglamento Sanitario (en adelante, RESA);
- b) Reglamento de Certificación y Otros Requisitos Sanitarios Exigibles para la Importación de Especies Hidrobiológicas (en adelante el reglamento de certificación).

El RESA incluye medidas de control ante eventos de brotes de enfermedades de alto riesgo. Estos son programas sanitarios generales y específicos, que permiten dictar medidas sanitarias de control, vigilancia o erradicación para abordar estas enfermedades de alto riesgo. Las medidas contemplan, entre otras, un comité técnico que otorga participación, en la discusión de los programas, a los actores de la industria.

El Reglamento de Certificación establece las condiciones que deben ser cumplidas para la importación de especies, lo que es particularmente relevante en el caso de las ovas de salmónes.

En materia sanitaria, se ha presenciado en los últimos dos años brotes de enfermedades que han provocado a la industria salmonera importantes dificultades productivas y han hecho surgir con urgencia la necesidad de dictar medidas que permitan controlarlas, y neutralizar su potencial impacto futuro. En toda la acuicultura, además, es clave la certificación para la exportación, puesto que de tiempo en tiempo los mercados de destino rechazan embarques. Ello pone en cuestionamiento a toda la industria, debiendo el Estado demostrar los controles que se realizan en el país. Asimismo, los cambios de regulación sanitaria en los mercados de destino imponen un gran desafío a la institucionalidad y a la industria acerca de la forma y oportunidad con que se acredita su cumplimiento. En este sentido, es imperiosa la necesidad de mejorar el respaldo a los servicios de control con estándares metrológicos validados a nivel mundial.

Por su parte, otros dos aspectos a considerar en el control del manejo sanitario de la industria son: el registro de fármacos y el control de las plantas productoras de

alimento. En ambos casos se deben revisar los ámbitos de acción y facultades de Sernapesca y del SAG a fin de agilizar los procedimientos.

3. Entrevistas y temas planteados

Luego de una ronda de entrevistas con los representantes de diversos sectores vinculados a la actividad³ se llegó a un listado de temas a tratar, los que se relacionan de una u otra manera con las materias reseñadas precedentemente. De esta forma, los temas a abordar, con análisis o propuestas según el nivel de información disponible, son los siguientes:

3.1. Aspectos institucionales propuestos

- a) Revisar, en el mediano plazo, la organización institucional para atender esta actividad, incluyendo las posibilidades de creación de una Subsecretaría de Acuicultura, de un Ministerio de Alimentación o del fortalecimiento de la institucionalidad vigente.
- b) Mejorar, flexibilizar, coordinar y acelerar los procedimientos correlacionados con la acuicultura, que realizan la Subsecretaría de Pesca, la Subsecretaría de Marina y Sernapesca.
- c) Mejorar los sistemas de recolección de datos y de generación de información desde y hacia las empresas, creando un mecanismo de entrega de información pública on-line sobre la actividad acuicultora nacional.
- d) Fortalecer el mecanismo de certificación metrológica de laboratorios para medir parámetros de interés de producción acuícola.
- e) Mejorar los sistemas de fiscalización de distintos procesos relacionados con la acuicultura, con el objetivo de hacerlos más creíbles, eficaces y eficientes.
- f) Promover la entrega de información ante la eventualidad del establecimiento internacional de estándares para la acuicultura, de modo que ellos reflejen adecuadamente la realidad nacional.
- g) Participar como gobierno en la creación de un sistema de certificación internacional para la industria.
- h) A mediano plazo, tener Agregados Alimentarios en los Consulados de los principales mercados de destino de nuestros productos.

³ Ver anexo I.

- i) Revisar la relación entre el SAG y Sernapesca relativa a la autorización de vacunas y fármacos, y al control de plantas productoras de alimento para peces.
- j) Establecer a nivel regional un período mínimo de vigencia de los instrumentos de planificación para el uso del borde costero.

3.2. Aspectos sanitarios y ambientales

- a) Revisar los reglamentos vigentes (RAMA y RESA) y adecuarlos al nivel de conocimiento actual de los problemas sanitarios y ambientales de la salmonicultura.
- b) Evaluar modificaciones al actual sistema de concesiones. En la actualidad, éste opera sobre la base de concesiones individuales y se debiera progresar hacia un sistema que propicie el manejo por agrupaciones de concesiones en una misma área (barrios). La agrupación de titulares probablemente facilite y promueva la gestión común en materia ambiental y sanitaria.
- c) Facilitar las transferencias y arriendos de concesiones de acuicultura.
- d) Elaborar parámetros de control adecuados para el manejo de agrupaciones de concesiones. Estos podrían diferir de aquellos en uso para concesiones individuales.
- e) Considerar el factor regional en los sistemas de manejo para grupos de concesiones. El sistema debe considerar la relación con las otras actividades del borde costero en la Región correspondiente, generando espacios de negociación para llegar a acuerdos.
- f) Revisar la distancia mínima entre centros de cultivo, en razón a consideraciones sanitarias y ambientales. En la medida en que se comprometa un plan que incluya aspectos sanitarios para concesiones de una misma área, se podrían establecer criterios distintos para distintos grupos de concesiones.
- g) Evaluar las posibilidades de modificar las AAA siguiendo los principios que emanan de este documento, a fin de descongestionar sitios o para propiciar la creación de sectores de manejo conjunto de grupos de concesiones.
- h) Avanzar en mediciones sobre capacidad de carga por sectores o, en su defecto, en los indicadores ambientales y sanitarios que permitan a la autoridad tomar decisiones y medidas preventivas. En el intertanto, se deben mejorar las mediciones de los efectos ambientales de la salmonicultura.

- i) Estudiar y resolver aspectos que tienen relación con la producción, como el establecimiento de densidades máximas y/o mínimas y los criterios para casos de problemas ambientales constatados.
- j) Abordar la trazabilidad de las ovas y la detección de enfermedades asociadas, con especial consideración a las directrices emitidas por la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esto es especialmente requerido en ovas importadas.
- k) Evaluar como mejorar el control y la regulación del transporte y el uso de logística por parte de la industria, particularmente el relacionado con peces vivos y wellboats;
- l) Revisar el sistema de tratamiento de RISES, especialmente el manejo de mortalidades, y el sistema de RILES, particularmente aquellos en plantas de matanza y de proceso;
- m) Establecer un plan de disminución del uso de antibióticos, fundado en la promoción de las mejores prácticas y en el uso de fármacos preventivos. En particular se debe abordar el desarrollo y registro de vacunas,
- n) Modificar el RAMA para mejorar la evaluación de las condiciones de operación de los centros de cultivo;

3.3. Aspectos vinculados a la investigación, innovación y desarrollo.

- a) Definir y validar un programa de investigación científica y tecnológica para mediano y largo plazo, orientado a aspectos relevantes para el desarrollo de la salmonicultura;
- b) Incentivar el estudio y la creación de vacunas y fármacos adecuados para la industria;
- c) Revisar las normas de propiedad intelectual en el caso de vacunas y fármacos;
- d) Analizar la institucionalidad pública de soporte a la I +D y su capacidad de promoción de soluciones de corto, mediano y largo plazo.

4. Temas prioritarios.

a) Modificaciones reglamentarias.

En el más corto plazo posible se deben realizar las modificaciones reglamentarias al RAMA, RESA y reglamento de certificación. Ello se requiere para establecer las nuevas condiciones ambientales, sanitarias y de importación de ovas que permitan asegurar un mejor desempeño ambiental y sanitario de la industria.

Una propuesta de aquellas modificaciones reglamentarias más urgentes y en las cuales exista mayor consenso para una rápida tramitación, deberá ser presentada al Grupo de Tareas en un plazo máximo de 60 días. Para el resto de los temas, se debe presentar las diferentes opciones existentes.

Se constituirán dos grupos de trabajo. Uno para el RAMA y RESA y otro para la certificación de OVAS. Este último debe presentar una propuesta en treinta días.

La Sra. Jessica Fuentes coordinará estos grupos de trabajo, los que serán integrados por dos representantes de la Subsecretaría de Pesca y de Sernapesca.

b) Procesos para agilizar transferencias y arriendos de concesiones.

Se propiciará el manejo por grupos de concesiones, facilitando el que los titulares lleguen a acuerdos en torno a planes de manejo ambiental y sanitario. Además, se revisarán los procedimientos de transferencias y arriendos, a fin de consolidar los derechos y la posición de los titulares, formalizando parte de acuerdos conjuntos.

En septiembre de 2008, la Subsecretaría de Marina habrá finalizado los trámites de autorizaciones para transferencia de todo tipo de concesiones de acuicultura. Luego mantendrá una capacidad de aprobación de 80 a 100 solicitudes mensuales.

c) Fomento a la constitución de áreas de concesiones con manejo conjunto.

Se establecerán incentivos para el establecimiento de áreas de manejo por agrupación. En la medida en que se diseñe un plan de manejo ambiental y sanitario técnicamente fundado y con auditoria periódica de su cometido, será posible permitir el cumplimiento conjunto de obligaciones (por ejemplo, entrega de información ambiental) o la introducción de cambios en las distancias entre concesiones.

Debe considerarse que las áreas con manejo conjunto pueden implicar en algunos casos traslados o relocalizaciones de concesiones. Ello hace más complejo el escenario ante eventos de derechos adquiridos (concesiones otorgadas) o de solicitudes con aprobación de proyecto técnico. Si bien en este último caso no hay

derechos adquiridos, en modificaciones reglamentarias previas se ha respetado la posición de este tipo de solicitudes.

El actual equipo de trabajo abordará este tema y en sesenta días debe presentar una propuesta al Grupo de Tareas.

d) Contratación de estudio que defina parámetros e indicadores para determinar capacidad de carga.

Se requiere contar con estudios que permitan definir la capacidad de carga de los cuerpos de agua para, de este modo, establecer con criterios científicos el tipo o magnitud de la producción esperada por área. En consecuencia, se requiere priorizar asignación de fondos para estos estudios y su ejecución.

CONAMA, Subsecretaría de Pesca y los Srs. Luis Pichott y Bernabé Santelices deben presentar una propuesta al grupo de tareas sobre este tema en un máximo de sesenta días.

e) Determinación del estado de las concesiones en cada una de las regiones australes.

La situación de la acuicultura en la Región de Los Lagos difiere de aquella en las Regiones de Aysén y de Magallanes. Por ello se debe analizar cada Región por separado a fin de determinar las condiciones bajo las cuales se aceptarán nuevas solicitudes para concesiones.

Un equipo de trabajo formado por la Subsecretaría de Pesca, Sernapesca, Subsecretaría de Marina y la Sra. Edith Saa, serán responsables de esta tarea. El estado de situación para la Región de Los Lagos ya se ha completado y en 30 días se conocerá la situación de las otras dos Regiones. Quince días después, el equipo de trabajo presentará una propuesta al Grupo de Tareas.

f) Fortalecimiento de la institucionalidad de control

Se dotará a las instituciones de control (particularmente Sernapesca) de financiamiento para programas de apoyo externo, en algunas de las líneas de trabajo que requieran soluciones más urgentes. Simultáneamente se analizarán y diseñarán los criterios de más largo plazo. Se destacan en este ámbito los temas

de control de laboratorios y fármacos, fiscalización in situ y la información desde y hacia la industria.

Para lograr este objetivo, se creará un equipo de trabajo presidido por Economía y conformado por Sernapesca, Subsecretaría de Pesca, Hacienda y el Sr. Felipe Sandoval, para que haga una propuesta en sesenta días al Grupo de Tareas.

g) Proyectos de ley.

Dado los plazos involucrados en este trabajo, no existe el objetivo de presentar y/o tramitar proyectos de ley. Sin embargo, si hay materias de amplio acuerdo y que hagan imprescindible una modificación legal, se evaluará la conveniencia de su presentación.

h) Otras medidas

Se constituyó un equipo conformado por los Srs. Bernabé Santelices y Luis Pichott, al que debiera incorporarse Subsecretaría de Pesca, CORFO y Economía, para preparar una propuesta en temas de investigación, innovación y desarrollo de salmonicultura. Este grupo cuenta con un máximo de treinta días para presentar propuestas al Grupo de Tareas.

Para abordar la certificación internacional y los temas no priorizados en el punto N° 4, el equipo de trabajo presentará en el plazo de 30 días una metodología para resolver estos temas.

ANEXO I ACTORES ENTREVISTADOS

ONG

Fundación Terram
Ecocéanos
Oceana
Fundación WWF
Cenda

TRABAJADORES

Fetrasal, Región de Los Lagos
Conatrasal, Región de Los Lagos

AUTORIDADES REGIONALES

Intendente de la Región de Los Lagos
Intendenta de la Región de Aysén
Gobernadora de la Provincia de Última Esperanza, Región de Magallanes
Comisión para la Zonificación del Uso del Borde Costero, Región de Los Lagos

SECTOR PRIVADO

Alavet, Asociación de Laboratorios Veterinarios
Anvet, Asociación Nacional de Veterinarios
SalmónChile
Técnicos de la industria de salmonicultura, Región de Los Lagos

ORGANISMO INTERNACIONAL

FAO