

Desafíos Regulatorios de la Industria del Salmón Hoy

La industria de salmónidos ha mostrado una rápida y sorprendente recuperación e incluso podría superar este año la producción del período pre-ISA. Lo que no puede esperar es el marco regulatorio que permita resguardar el activo ambiental y sanitario en un ambiente de creciente actividad productiva. La autoridad ha hecho bastante en materia regulatoria e institucional, pero aún hay trabajo por hacer en temas de fondo.

La industria de salmónidos ha adquirido una creciente importancia económica, geopolítica y social en Chile. No sólo ha tenido un fuerte impacto en la zona sur austral del país, abriendo polos de desarrollo, generando empleos e impulsando la actividad de bienes y servicios asociados, sino que además se ha convertido en un producto de exportación de creciente relevancia. En efecto, dentro de las exportaciones pesqueras y acuícolas, que totalizaron US\$ 3.446 millones a septiembre de 2012 -equivalente a 6% del total exportado nacional- el principal producto fue el Salmón del Atlántico (que representó un 31% del valor total), seguido por la Trucha Arcoíris (20,2%) y el Salmon del Pacífico (12,4%). Esto refleja la relevancia que ha alcanzado la acuicultura en la actividad sectorial, superando desde el año 2000 a la pesca extractiva en su aporte a las

exportaciones del país. El salmón, de hecho, es el segundo producto de mayor venta en el exterior (el primero es el cobre), superando a las distintas variedades de fruta, a la celulosa y al vino.

Pese a que la industria ha crecido enormemente, superando dificultades no menores, la institucionalidad y el marco normativo no han podido ir de la mano con su desarrollo y, de hecho, aún no logra consolidarse. Si bien se creó recientemente una División de Acuicultura en la Subsecretaría de Pesca (Subpesca) y existe una prolifera (quizás incluso excesiva) regulación sectorial, la labor del Estado parece aún insuficiente para cumplir con su objetivo principal, cual es el resguardo de las condiciones sanitarias, medioambientales y demases, necesarias para el crecimiento y desarrollo sustentable de la industria con visión de largo plazo. Cabe recordar que la acuicultura se realiza a través del uso de un bien único y esencial, que debe ser compartido entre todos los actores¹: el agua. Dado

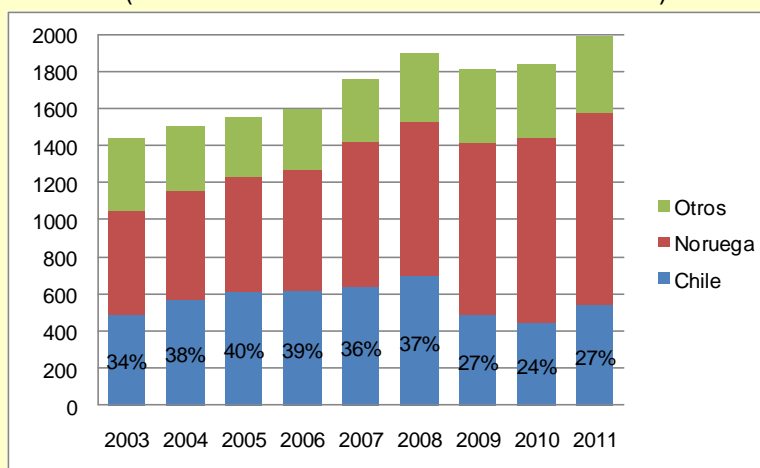
lo anterior y por el solo hecho de que hay en disputa aspectos patrimoniales y de competencia entre los distintos actores de la industria, es imposible que la empresa privada por si sola se organice, se autorregule y administre con visión de Estado su propio sector.

La crisis del virus ISA aceleró la adopción de medidas de emergencia, pero aún falta completar la regulación y la implementación de la normativa vigente, a la vez que urge una modernización institucional acorde a las condiciones requeridas para dirigir y administrar los destinos del sector.

Antecedentes generales

La industria del salmón se desarrolló en Chile hace sólo 30 años en base a concesiones con jaulas flotantes. Gradualmente se fue desarrollando la industria y se fueron solicitando nuevas áreas de concesión, lo que incrementó sostenidamente los niveles de producción. El otorgamiento de concesiones se realizó sin mayor preocupación respecto de la capacidad del cuerpo de agua de soportar una producción creciente pues no se preveía la posibilidad que existieran riesgos sanitarios o ambientales derivados de una sobre carga del sistema. Recién a partir de 1997 comenzaron a exigirse Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA), lo que incorporaba variables ambientales al otorgamiento de concesiones.

Gráfico N° 1
PRODUCCIÓN MUNDIAL DE SALMÓN Y TRUCHA
(MILES TONS. BRUTAS Y % DEL TOTAL)



Fuente: SalmonChile.

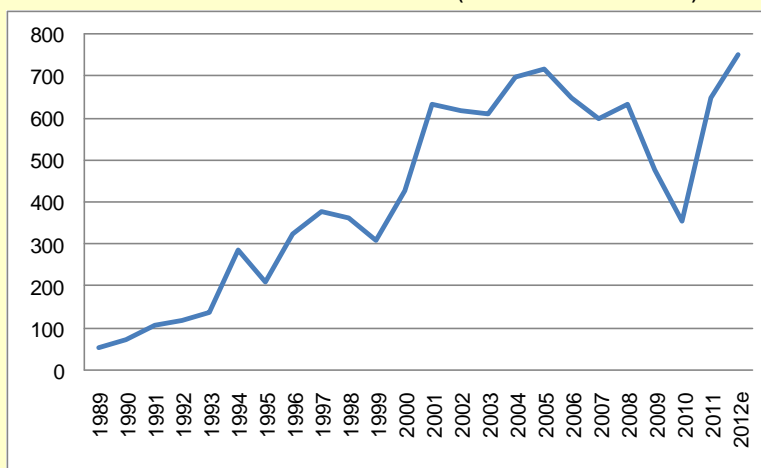
Ya hacia fines de la década pasada la producción de salmones y truchas chilenas había experimentado un importante crecimiento y comenzaba a visibilizarse a nivel internacional; prueba de ello fue que EE.UU. estableció

una denuncia contra nuestro país el año 1999 por supuestas prácticas de *dumping*. La industria aprendió de esta experiencia, lo que indujo una creciente profesionalización y aumentos de competitividad.

La regulación, en cambio, se fue adecuando sólo lentamente a la creciente actividad acuícola. Se comenzaron a demandar mayores distanciamientos entre concesiones para evitar riesgos de contagio y un mayor control de la importación de ovas, pero muchas de estas medidas fueron interpretadas erróneamente como barreras de entrada que querían imponer los incumbentes a los nuevos actores.

Hacia fines de 2006, cuando la industria ya superaba una producción de 600.000 toneladas, comenzaron a observarse problemas sanitarios graves. Y la extrema debilidad sanitaria de la biomasa que había en el mar gatilló, en junio de 2007, la crisis del virus ISA. La propagación fue extremadamente rápida y expansiva, causada en parte por una reglamentación insuficiente y la falta de una institucionalidad adecuada. Esto llevó a que la industria se redujera a la mitad; hubo despidos masivos y se retrocedió varios años en términos de biomasa. La erupción del volcán Chaitén, que obligó al traslado de biomasa contagiada, también contribuyó a la propagación del virus.

Gráfico Nº 2
COSECHA DE SALMONES (MILES DE TONS.)



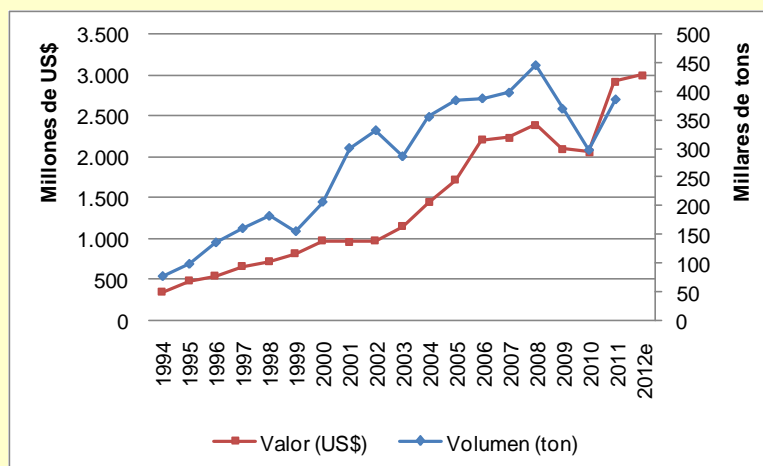
Fuente: Sernapesca.

*Estimación propia. A septiembre de 2012 la cosecha alcanzaba 423 mil toneladas.

Para hacer frente al devastador efecto de la crisis, se creó al año siguiente la Mesa del Salmón (2008), la que propuso varias medidas regulatorias. Entre ellas, se recomendó crear mayor distancia entre los centros de cultivo, pero la autoridad prefirió no contravenir los derechos adquiridos y

propuso, como segunda opción, la creación de barrios. En ellos, cada centro de cultivo estaría obligado a sembrar y cosechar en plazos fijos, con descansos simultáneos. Además se obligó a que los *smolt* (peces pequeños) provinieran de fuentes seguras, dado el riesgo que comprendía la importación de ovas de orígenes no certificados. Una medida adicional fue reconocer que existían muchas concesiones en corredores y espacios poco profundos, lo que ameritaba la relocalización.

Gráfico Nº 3
EXPORTACIONES DE SALMÓN Y TRUCHA



Fuente: SalmonChile.

La autoridad, consciente de la fuerte externalidad que existe en la actividad acuícola -puesto que el comportamiento de unos tiene efectos en la condición sanitaria y ambiental de otros- comenzó a realizar una serie de acciones, las que básicamente buscaba contrarrestar las deficiencias en materia de regulación y ordenamiento de concesiones. Entre ellas, se establecieron una variedad de medidas (más de 40), muchas de las cuales dicen relación con mejoras de procedimiento, y se promulgaron algunas leyes sectoriales. Lo medular, en todo caso, fue la implementación de un nuevo modelo productivo enfocado en la sustentabilidad de la actividad, lo que permitió no solo controlar la crisis, sino también recuperar la industria. Este modelo, que está permanentemente sujeto a ajustes, mejoras y revisiones, incluyó el rediseño de las áreas donde se desarrolla la acuicultura -con la creación de macrozonas, barrios y corredores-reglamentos y programas sanitarios, mejoras en los procedimientos y mayores atribuciones de Subpesca y del Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca), entre otros. El objetivo principal sería desde entonces resguardar el patrimonio ambiental y sanitario que permitiera un desarrollo sostenido de la actividad.

Hay, además, una serie de perfeccionamientos en curso que están siendo abordados en el proyecto de ley que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura. De lograrse su aprobación definitiva, estos cambios permitirían introducir mejoras en: (i) la entrega y recolección de información; (ii) el proceso de transferencia de las concesiones acuícolas (entre otros, dejando en manos de Subpesca el Registro de Concesiones); (iii) la investigación, al crearse los Comités Científicos Técnicos de Acuicultura como organismos asesores y de consulta en las materias científicas relevantes (ambiental, sanitario y de ordenamiento territorial) para la administración de la actividad acuícola; (iv) la transparencia, al definirse como infracción la entrega de información falsa o incompleta y establecerse las sanciones correspondientes; (v) la fiscalización, al crearse nuevas subdirecciones en Sernapesca que fortalecen la labor de esta institución; y (vi) las posibilidades de desarrollo productivo de la XII región, al permitirse la realización de actividades acuícolas en zonas marítimas que forman parte de Parques Nacionales. Estas medidas están bien orientadas, pero no necesariamente resuelven los temas de fondo.

Los desafíos pendientes

Pese a los avances, aún existen varios reglamentos y programas pendientes que resultan necesarios para resguardar el activo sanitario que tanto le costó al país hace algunos años atrás. Cabe recordar que en días recientes el Director Nacional de Sernapesca se manifestó preocupado por el aumento de las cargas parasitarias en salmones y el aumento de los niveles de mortalidad en el sector. Ello amerita un avance más rápido en algunas materias, más aún cuando la recuperación de la industria ha sido más rápida de lo esperado, generando un aumento de la producción que podría derivar en mayores riesgos ambientales y sanitarios.

Entre los temas más inmediatos se encuentra la dictación del reglamento de densidades de cultivo. Este, que ya estaría *ad portas* de ser publicado, busca evitar que por una sobre carga de la capacidad de peces que soporta un cuerpo de agua se pudiera desatar una nueva crisis sanitaria o ambiental. En lo esencial, la medida busca definir la cantidad de peces sembrados en función del desempeño ambiental (INFAs²), sanitario (pérdida de especies) y productivo (proyección de siembra). Según ha trascendido, se establecerían incentivos a nivel de centro de cultivo y de barrio, premiando (o castigando) el desempeño individual y colectivo con niveles mayores (o menores) de capacidades máximas de siembra. El sistema que se estaría proponiendo permitiría ir ajustando las densidades admisibles en función de los niveles de bioseguridad o *score* de riesgo, lo que se vería reflejado en capacidades de carga que variarían en el tiempo y entre barrios y centros.

Cabe señalar que este reglamento de densidades ha sido largamente esperado, pero no resuelve el tema de la sobre producción en el corto plazo, que es lo que pone en riesgo el patrimonio sanitario y ambiental. En efecto, el reglamento no aborda directamente la problemática que genera un exceso de biomasa en el mar, siendo más bien un sistema reactivo ante cambios en los niveles de bioseguridad. Otros países, en cambio, regulan la cantidad de peces por área geográfica; sin embargo, en Chile no se dispondría de las atribuciones legales para hacerlo.

Otro frente en el cual se ha estado trabajando es en el perfeccionamiento del reglamento sanitario (RESA), que busca mejorar su aplicación y definir mejor cuándo proceden medidas sanitarias, además de abordar temas de transporte de ejemplares, lavado de redes y siembra de peces en centros de cultivo, entre otros. Una de las medidas más importante es que se establecería un *score* de riesgo para definir las siembras del ciclo siguiente, basado en las pérdidas o desempeño sanitario del ciclo en curso, lo que tendría un efecto inmediato en los niveles de producción. Además, se flexibilizaría la norma de quórum para adoptar acuerdos en los barrios, medida necesaria para facilitar los compromisos en materias de interés común que permitan lograr un mejor desempeño sanitario.

En materia de ordenamiento de las concesiones, el proceso aún se vislumbra lento y dificultoso. No se han aumentado las distancias entre concesiones y si bien se definieron corredores (cortafuegos sanitarios) no se han concretado las relocalizaciones. Actualmente, las regiones X y XI ya no tienen más espacios, puesto que las concesiones fueron otorgadas con anterioridad, sin mediar criterios de sustentabilidad. Ha quedado bastante claro que las áreas aptas para acuicultura tienen una capacidad limitada para que operen concesiones en forma simultánea, lo que aboga por evitar la sobrecarga. La prioridad, por tanto, es lograr un ordenamiento de las concesiones existentes, habiendo alrededor de 270 concesiones que tendrían que relocalizarse. Este trámite demora en la actualidad cerca de 5 años, plazo que se necesita acortar. La flexibilidad en el intercambio de concesiones es también parte fundamental de este proceso, lo que requiere de mayor transparencia e información y la agilización en la dictación de los reglamentos faltantes.

Con todo, el problema del ordenamiento es clave para la sustentabilidad de la actividad de la industria de salmónidos y su solución no parece fácil. Hay que generar incentivos para que los dueños de concesiones busquen espacios para relocalizarse y aumente el distanciamiento, evitando así la propagación de enfermedades. Peor aún, no es claro qué ocurrirá a partir de abril de 2015 cuando se levantará la restricción para solicitar nuevas concesiones. Subsiste, además, un tema de gran relevancia que aún no está resuelto, cual es la falta de información y conocimiento científico que permita abordar los distintos temas antes señalados de manera más

certera y eficaz. Mientras no exista la ciencia e investigación para construir indicadores y orientar la normativa ambiental, sanitaria y geográfica en base a criterios técnicos será difícil lograr los objetivos de sustentabilidad planteados. Es probable que solo el tiempo y el acopio de antecedentes permitan contar con la información necesaria para tales efectos.

Otro tema relevante es el de la cláusula de caducidad por no uso de concesiones. Con la legislación actual, los dueños podría perder las concesiones por no uso, lo que obligaría a poner en operación más de 300 concesiones en los próximos dos años. Esta cláusula no solo inhibe el necesario descanso de los centros -lo que reduce los riesgos de contagio de enfermedades- sino que significa sobre cargar aún más zonas ya saturadas. Hasta aquí, este tema se ha tratado por la vía de incorporar las concesiones no utilizadas en los planes de manejo, pero se requiere buscar una solución más definitiva.

Por su parte, hay una serie de reglamentos acordados donde falta la implementación. Además de los procesos de relocalización de concesiones, densidades máximas por especie y modificaciones al RESA, están pendientes la dictación de regulación para la licitación de nuevos espacios, reglamento de centros de acopio y de cultivo experimental, programa sanitario específico SRS, entre otros. El rol de la autoridad es insustituible en la generación de esta normativa, ya que la autorregulación ha sido compleja y poco efectiva producto de una serie de conflictos de interés dentro de los propios actores de la industria.

Por último, en materia de institucionalidad hay aún bastante por hacer. Hoy día, la capacidad que tiene la Subpesca y Sernapesca para desarrollar el marco normativo y regulatorio y fiscalizar la actividad es bastante limitada. En este contexto, resulta necesario fortalecer la institucionalidad para que en base a fundamentos técnicos y libres de presiones sectoriales, se pueda impulsar el desarrollo de la acuicultura en el país. Asimismo, es necesario fortalecer el rol fiscalizador de la autoridad, donde a la fecha han faltado criterios objetivos y procedimientos adecuados para cumplir con una función eficaz y libre de arbitrariedades.

Conclusiones

La industria de salmónidos ha mostrado una rápida y sorprendente recuperación e incluso podría superar este año la producción del período pre-ISA. Tanto así que se ha observado una baja importante de precios en los mercados internacionales, alentado también por la mayor producción de nuestro principal país competidor que es Noruega. El ajuste económico terminará por resolverse por la propia acción del mercado; sin embargo, lo que no puede esperar es el marco regulatorio que permita resguardar el activo ambiental y sanitario en un ambiente de creciente actividad

productiva. Ya se han observado incipientes problemas sanitarios -como el Caligus o SRS-, lo que obliga a abordar las materias aún pendientes.

La autoridad ha hecho bastante en materia regulatoria e institucional, pero aún hay trabajo por hacer en temas de fondo. Estos incluyen: (i) reordenamiento geográfico de las concesiones: se necesita aumentar distanciamiento, crear incentivos para relocalizar centros de cultivo y buscar nuevas áreas aptas distintas a las existentes que ya están copadas; (ii) definir la capacidad máxima de carga que soporta el sistema del punto de vista sanitario y ambiental: podría requerir un cambio legal y, sobre todo, exige generar mayor conocimiento e investigación. A ello se suma la necesidad de sacar adelante el reglamento de densidades e implementar otros ya aprobados; y (iii) fortalecer la institucionalidad acuícola y la capacidad de fiscalización del sector.

En breve...

INDUSTRIA DE LOS SALMONES:

- La industria de los salmónidos ha adquirido una creciente importancia económica, geopolítica y social en Chile. Sin embargo, la institucionalidad y el marco regulatorio no han ido de la mano con este desarrollo y, de hecho, aún no logra consolidarse. Si bien la crisis del virus ISA aceleró la adopción de medidas de emergencia, aún falta trabajo por hacer.
- Entre los aspectos más inmediatos se encuentra la dictación del reglamento de densidades de cultivo y el perfeccionamiento del reglamento sanitario (RESA). A ello se suma la necesidad de implementar reglamentos ya acordados, dar una solución definitiva a la caducidad por no uso de concesiones y generar mayor información y conocimiento científico para una mejor gestión y administración del sector.
- Hay además algunos temas de fondo que requieren ser abordados a la brevedad, los que incluyen el reordenamiento geográfico de las concesiones, la definición de la capacidad máxima de carga que soporta el sistema del punto de vista sanitario y ambiental y el fortalecimiento de la institucionalidad acuícola y la capacidad de fiscalización.

¹ Actividades tales como la pesca, el turismo, el transporte marítimo, etc.

² Informes Sanitarios y Ambientales Acuicultura.