



APP N°40: REVISIÓN DEL INFORME SOBRE LOS IMPACTOS DE LA SALMONICULTURA PREPARADO POR LA COMISIÓN DE PESCA Y ACUICULTURA

Francisco Pinto P.¹
abril 2007

PUBLICACIONES FUNDACIÓN TERRAM

I. Introducción

El 5 de julio de 2006 se realizó la sesión 45ª de la Cámara de Diputados, motivada por una presentación suscrita por 42 diputados y diputadas que acogieron la creciente preocupación y demanda ciudadana por conocer los verdaderos impactos ambientales y laborales de la salmonicultura, actividad que ha sido tremendamente exitosa en términos comerciales y económicos, pero que sin embargo ha estado generando una serie de impactos en el medioambiente y provocando un creciente descontento en los trabajadores, que han visto vulnerados sus derechos.

En dicha sesión se acordó solicitar a la Presidenta de la República que enviara al Congreso un proyecto de ley sobre desarrollo integral de la pesca artesanal y al ministro del Interior que ordenará –en forma inmediata- a los Intendentes de las regiones X, XI y XII instalar mesas de trabajo con los actores públicos y privados, para que los avances alcanzados por la actividad se expresen también en mayores adelantos en el ámbito laboral, sindical, social y ambiental.

Asimismo, se acordó mandar a las Comisiones de Pesca y Acuicultura y de Recursos Naturales a fin de que en el plazo de noventa días, conocieran los antecedentes proporcionados por los representantes de los trabajadores, científicos, autoridades, la Asociación de Empresas y organizaciones de la sociedad civil, para que la Comisión sugiera medidas administrativas y legislativas para corregirlo.

En marzo del presente año, la Comisión entregó su informe, el cual fue posteriormente aprobado por la Cámara de Diputados por 67 votos a favor, uno en contra y una abstención. De acuerdo a las apreciaciones finales del documento, no habría de que preocuparse, así también se afirma que “una industria joven, con sólo 20 años de existencia, y que haya logrado en este corto plazo el liderazgo mundial que hoy ostenta, ha implicado asumir costos, que se han traducido en acusaciones laborales y medioambientales” y por otra parte señala que “hoy la industria trabaja con estándares mundiales de altos niveles de exigencia, determinados por los modernos mercados a los cuales llega”², estas apreciaciones, sin lugar a dudas no son compartidas por la ciudadanía y particularmente por los trabajadores, que día a día viven una situación totalmente diferente.

Este documento analiza los alcances efectuados por la investigación llevada a cabo por la Comisión de Pesca y Acuicultura, así como las conclusiones y propuestas realizadas desde el legislativo para poder aspirar a una “salmonicultura sustentable”.

¹ Economista de Fundación Terram, Encargado del Programa de Recursos Naturales.

² Informe de la Comisión de Pesca y Acuicultura e Intereses Marítimos sobre la Investigación realizada respecto del impacto laboral y medioambiental de la actividad salmonera en el país. Pág. 118

II. Sobre el informe

El documento de 119 páginas constituye esencialmente un resumen de las exposiciones y antecedentes expuestos por los representantes de las instituciones convocadas, así como algunos testimonios expuestos en las Mesas de Trabajo.

La Comisión que elaboró el informe realizó 21 sesiones, en las cuales participaron 17 organizaciones pertenecientes a reparticiones públicas, industria y sociedad civil.

Las instituciones convocadas fueron:

- Subsecretaría de Pesca (Subpesca)
- Comisión Nacional del Medioambiente (Conama)
- Dirección General del Territorio Marítimo y de la Marina Mercante (Directemar)
- Federación de Sindicatos de Trabajadores del Salmón (Fetrasal)
- Dirección Nacional del Trabajo (DDT)
- Fundación Terram
- Oceana
- Ecoceanos
- Universidad de Los Lagos
- Universidad Austral
- Universidad de Chile
- Observatorio Laboral y Ambiental de Chiloé (OLACH)
- Sindicato Mainstream
- SalmonChile
- Consejo Nacional de Producción Limpia
- Consejo Nacional de Pesca de la X Región (Corepa)
- Ministerio Economía

El informe comienza contextualizando a la industria dentro de la actividad económica nacional, destacando que en pocos años Chile se posicionó como uno de los principales productores de salmónidos a nivel mundial, generando importantes retornos para el país - 5% del PIB - , así como un número considerable de puestos de trabajo, los que sin embargo serían de precarias condiciones y fuente de inequidad, según señalan los estudios basados en información de los trabajadores, a diferencia de los estudios realizados en base a la información de las empresas, los cuales presentan una realidad distinta.

En materia ambiental, se limita a señalar que el *Informe Ambiental de la Acuicultura*, de 2006 de la Subsecretaría de Pesca, muestra que existe un alto grado de cumplimiento de las exigencias ambientales, aunque otros informes indican lo contrario.

Adicionalmente, menciona que la zona austral de nuestro país debe asegurar la complementariedad para desarrollar la actividad en armonía con otras como el turismo y la pesca artesanal.

Finalmente el informe concluye y propone una serie de medidas conducentes a mejorar las actuales condiciones laborales y ambientales de la industria.

III. Tema Laboral

III. 1 Gobierno

Las reparticiones de gobierno que expusieron sobre este tema fueron la Dirección Nacional del Trabajo y Directemar.

Los principales puntos expuestos fueron los siguientes:

- En los centros de cultivos han existido varios casos de trabajadores que se han ahogado producto de caídas fortuitas al mar.
- Las mujeres cumplen un rol fundamental (91% del trabajo en plantas de proceso es realizado por mujeres). Su labor se ejecuta en líneas de producción, con fuerte exposición a un ambiente húmedo, frío y con excesivo ruido. Por tal razón, son propensas a sufrir enfermedades en las extremidades superiores.
- El trabajo es inestable y los sueldos variables
- Existen complicaciones para fiscalizar la labor de los buzos en los centros de cultivo y verificar la profundidad efectiva a la cual se sumergen.
- Más del 50% de los buzos que trabaja en la acuicultura presentan daños neurológicos.
- Existe una participación directa de cuatro mil buzos, sobre 350 centros de cultivos en las regiones de Los Lagos y de Aysén.
- En 2003 la industria salmonera planteó la necesidad de autorizar a los buzos mariscadores básicos a trabajar a más de 20 metros de profundidad, en 2005 se efectuó una modificación al Reglamento mediante el cual se creó la matrícula de buzo mariscador intermedio que lo faculta para sumergirse a 36 metros de profundidad.
- La remuneración promedio de los operarios que se desempeñan en las plantas de proceso es de 230 mil pesos brutos.
- El porcentaje de trabajadores sindicalizados representa entre un 13 y 15%, por tanto no es una actividad donde la sindicalización sea elevada.
- Las infracciones más comunes durante 2005 fueron las relacionadas con la jornada laboral, la higiene y seguridad.
- Sólo la mitad de los trabajadores afiliados a sindicatos pertenecen a federaciones, lo que habla de un nivel de organización precario y debilitado.
- Estudios sobre la utilización de la figura de subcontratación, señalan que sólo en dos empresas líderes se recurrían a 68 empresas contratistas, 65% de las cuales había sido sancionada más de una vez en 2004.
- La subcontratación entraña una suerte de precarización del empleo.

III.2 Sociedad Civil (Ong's, Centros de estudios y agrupaciones de trabajadores)

- Existe una distribución desigual de los beneficios de esta actividad, la cual es altamente regresiva. Las remuneraciones son bajas, cerca del 80% de los trabajadores recibe un salario menor a los 200 mil pesos, ubicando a estos hogares cerca de la línea de la pobreza, y en los primeros deciles en la distribución del ingreso regional.
- Según un estudio, la tasa de accidentabilidad sería del 30%, bastante superior al 10,43% que reporta la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS).
- Existe una inadecuada protección a la maternidad y creciente judicialización de las causas por parte de la industria.
- Existe una implementación sostenida de prácticas antisindicales y temor de afiliación por parte de subcontratados por temor a represalias.

III.3 Industria

- El ingreso bruto de los trabajadores es del orden de los 260 mil pesos.
- La tasa de sindicalización es del 33%.
- Sólo el 4% de la mano de la fuerza laboral es subcontratada.
- La fuerza laboral femenina es del orden del 30% en la industria.
- De las más de 900 denuncias presentadas durante 2006 por prácticas antisindicales, los tribunales sancionaron a 46, ninguna de ellas del sector salmonero.
- La tasa de infraccionalidad laboral del 80%, está compuesta en sólo un 8% por incumplimientos en materia de seguridad, el 59% de las infracciones se deben a características particulares de la actividad acuícola.

III.4 Conclusiones y propuestas de la Comisión

El documento concluye que la información disponible es insuficiente y dispar, lo cual no permite objetivar las críticas y juicios que se han vertido sobre la industria, pese a que existen cifras concretas que permiten hacer un claro diagnóstico de las condiciones laborales. Las últimas cifras entregadas por el Ministro del Trabajo, señalaron que para el primer semestre de 2006, la tasa de infraccionalidad laboral fue de 80,43%, siendo las condiciones de higiene y seguridad las más sancionadas con un 32%³, cifra bastante superior a la expresada por la industria (8%) y muy similar al 34% presentado en 2005, lo cual refleja un nulo avance en esta materia. Asimismo, la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS) indica que la tasa de accidentabilidad es de un 10,43%, claramente superior al promedio nacional que alcanza el 7,96%, siendo la salmonicultura la actividad que presenta el mayor riesgo de accidente después de la construcción.

No se señala que posterior a la petición de la industria de autorizar a los buzos mariscadores a sumergirse a más de 20 metros y la consecuente modificación del reglamento en 2005 que permitió la entrega de matrícula de buzo intermedio, han muerto 8 buzos. En Chiloé, donde se produce la mitad del salmón nacional existen cuatro cámaras hiperbáricas, dos de ellas no funcionan y una tercera está en malas condiciones, el documento no señala cuántas cámaras son las óptimas para asegurar condiciones mínimas a los más de cuatro mil buzos.

Se señala que la subcontratación se encuentra en el rango del 4 y 6%, aunque otras organizaciones, citando a algunas autoridades de gobierno, indicaron que esta cifra superaría el 50%. Asimismo, las declaraciones de los dirigentes sindicales afirman que esta práctica ha ido en aumento en los últimos años.

Las amplias diferencias exhibidas entre los diversos sectores se explican principalmente por las fuentes de información. Las citas a las que hace referencia la industria no consideran los datos oficiales y se sustentan en un estudio encargado por el gremio a la Universidad de Chile, el cual según reportan los investigadores, se basó esencialmente en información indirecta, esto significa que los cuestionarios aplicados fueron completados por las áreas de recursos humanos de las propias empresas.

Por otra parte, las fuentes citadas por Ong's y sindicatos hacen referencia a datos oficiales y estudios que aplicaron información directa y provista por los propios trabajadores.

Respecto a las solicitudes realizadas por los trabajadores en las Mesas de Trabajo, se acordó el reconocimiento de enfermedades profesionales, a los padecimientos típicos en esta actividad (no se especifica cuales). No hubo acuerdo en dos de los puntos de mayor preocupación para los sindicatos: el reconocimiento del sindicato como el único interlocutor válido, eliminando a los grupos negociadores existentes y; el término de prácticas de despidos posteriores a una negociación colectiva. El resto de los puntos se encuentran en estado de "propuesta" de parte de los trabajadores, sin definición aún. Entre éstas se encuentran:

- Cumplimiento cabal de las normas de la OIT y las directrices de la OCDE.
- Eliminar salas de cuna nocturnas
- Calificación de trabajo pesado en los centros de cultivos y buceo

En lo específico el informe es bastante pobre, se "generaliza" con que se debe intensificar la fiscalización, hacer cumplir las normas, promover capacitación, reforzar la responsabilidad social, generar mayor información, entre otros. En ningún caso se señala el cómo y cuánto es necesario para obtener una mejora sustancial

³ Osvaldo Andrade, Ministro del Trabajo en la sesión 45ª de la Cámara de Diputados (5 de julio de 2007)

El informe no presenta una agenda, ni cronograma que responda a la incertidumbre y desconfianza de los diversos actores por contar con información, propuestas de perfectibilidad a la normativa y diálogo social.

Dentro de las preguntas básicas no resueltas se encuentran por ejemplo:

¿Es suficiente el número de fiscalizadores y fiscalizaciones en terreno?

¿Cuentan las reparticiones públicas con el número óptimo de personas que entreguen de forma oportuna la información a Sernapesca e Inspección del Trabajo, entre otros?

¿Cuál es la tasa de subcontratación, de fuerza laboral femenina y sindicalización?

¿Es suficiente el actual marco jurídico, para una industria que posee características particulares con trabajadores en centros de cultivos que se encuentran en lugares de difícil acceso y en plantas de proceso que funcionan bajo un sistema fordista?

¿Funcionan los comités paritarios y políticas de higiene y seguridad?

IV. Tema Ambiental

Los principales puntos expuestos fueron los siguientes

IV.1 Gobierno

- El Reglamento Ambiental para la Acuicultura (RAMA), determina que la capacidad de los cuerpos de agua se mide a través de la condición de oxigenación de los sedimentos y establece sanciones, por superar dicha capacidad. Cada centro de cultivo debe elaborar una caracterización preliminar del sitio, previo a la autorización y posteriormente entregar anualmente un informe ambiental (Infa) a Sernapesca.
- El desempeño ambiental se evalúa en base a las Infas confeccionadas por la empresa, por tanto se sustenta en la confiabilidad de la información entregada por el titular y la capacidad de fiscalización del sector público.
- En el período 2004-2005, Sernapesca realizó 542 y 616 inspecciones y se cursaron 154 infracciones, lo cual corresponde a un 13,2%.
- Se señala que existe un alto grado de cumplimiento de las exigencias ambientales, no obstante se agrega que una de cada cinco Infas entregadas (21%) no cumplieron con los procedimientos establecidos, por tanto no fueron evaluados.
- Se promueve la consolidación de sistemas de administración público-privados que aseguren el cumplimiento de los mismos y mantengan la confianza pública.
- Existen actualmente 13 procesos sancionatorios por sobreproducción y 12 por problemas de aguas servidas.
- Las sanciones e incumplimientos más recurrentes son: sobreproducción, utilización de mayor superficie a la permitida, empleo de mayor número de jaulas y mal funcionamiento de plantas de tratamiento de aguas servidas.
- La fiscalización se dificulta debido a las particulares condiciones geográficas de las regiones de Los Lagos y de Aysén.
- Se ha constatado que el nivel de infracción indica que no existe un cumplimiento irrestricto de parte de todo el sector de la normativa ambiental y de las Resoluciones de Calificación Ambiental.

IV.2 Sociedad Civil (Ong's, Centros de estudios y agrupaciones de trabajadores)

- No existe un plan de ordenamiento territorial que considere un manejo integral del borde costero y desarrollo armónico de la salmonicultura con otras actividades económicas como el turismo, la pesca artesanal y la industria en general.
- No se ha cuantificado de forma precisa **cuánto** es la capacidad de carga del sistema ambiental, es decir cuantos nutrientes (nitrógeno y fósforo) pueden soportar los fondos marinos, así como la columna de agua, de tal forma que no comprometa la calidad del recurso natural para su futura utilización.
- En Chile se requieren de casi 10 kilos de peces pelágicos para producir un kilo de salmón cultivado de similar valor proteico, por tanto esta actividad estaría disminuyendo la cantidad de alimento a nivel mundial, transformándose en un problema de seguridad alimentaria global. La disponibilidad de peces para alimento ya no está delimitada por la disponibilidad de harina de pescado, sino por el aceite de pescado, por tanto el cálculo de conversión hay que hacerlo con el aceite.
- Chile es uno de los principales productores acuícolas a nivel mundial, sin embargo apenas genera el 2% de la investigación en esta área a nivel mundial.
- Algunas organizaciones proponen una moratoria a la expansión de la industria hasta que no se conozcan los verdaderos impactos ambientales de la actividad.
- Contar con un país diversificado en materia de producción acuícola es mucho más positivo, desde el punto de vista ambiental, que el hecho de ser monocultivadores de salmones.
- El 75% del nitrógeno y del fósforo que entra al sistema se queda en él. De las cifras mencionadas, el 13% del nitrógeno y el 66% del fósforo caen al fondo del océano. El RAMA, que regula este aspecto de la acuicultura, se olvida sin embargo del nitrógeno, dejando un vacío importante en nuestro sistema reglamentario.
- El uso de antibióticos en el medio es grave, se están utilizando algunos cuyo empleo está prohibido en países desarrollados y que en Chile dejaron de utilizarse en producción animal.
- Se desconoce la cantidad de antibiótico que se utiliza en la industria.
- En términos generales se sabe muy poco sobre el real impacto de la industria acuícola en el medioambiente.
- Los salmones que escapan desde las balsas jaulas provocan una disminución de los peces nativos. Al ser un espécimen exótico y carnívoro, depreda a especies objetivos de la pesca artesanal.
- No se dispone de instrumentos para internalizar los costos adecuadamente, ni para que éstos se distribuyan de una manera más equitativa.

IV.3 Industria

- No existe en Chile otro sector productivo más regulado en términos medioambientales que la salmonicultura
- El Informe Ambiental de la Acuicultura, expedido por la Subpesca en febrero de 2006, dio cuenta del resultado de todos los Infas, concluyendo que sólo el 4,8% arrojaba problemas.
- No es efectivo que la salmonicultura chilena requiere casi de diez kilos de peces para producir un kilo de salmón, de acuerdo a estudios de expertos internacionales, se requieren entre 2,9 y 4,2 kilos de peces.
- Los antibióticos son una solución de corto plazo, pero a futuro se requieren de otras medidas.
- Erróneamente se ha señalado que la salmonicultura contribuye a la aparición de floraciones de algas nocivas, en realidad dicho fenómeno natural existe desde el siglo XIX.
- No está demostrado que los salmones de cultivo que se escapan de las jaulas sean capaces de sobrevivir el tiempo suficiente como para afectar a las especies nativas.

IV.4 Conclusiones y propuestas de la Comisión

En materia ambiental, las conclusiones y propuestas de la comisión son bastante pobres y poco sustantivas. Como gran consenso se señala que es necesario generar mayor información, pues “no se pudo despejar la incertidumbre respecto al real efecto de los fondos marinos de las concesiones”, “no fue posible conocer antecedentes basados en estudios específicos, con valor probatorio, que permitieran constatar que los escapes de peces que se producen, estén provocando una alteración significativa”, “la falta de estudios y de información científica específica (en el uso de antibióticos) en nuestro país han permitido una suerte de especulación”, “faltan estudios e investigaciones científicas que aborden el tema ambiental de forma más profunda e imparcial”⁴.

Respecto al impacto de la contaminación de los fondos, escapes de salmones, uso de antibióticos, alteración del valor paisajístico y el impacto de la alimentación de peces, son todos minimizados, argumentando falta de información. De esta forma se le otorgó de manera automática la “razón” a la industria y dejando las observaciones de la sociedad civil como “a considerar”.

De forma análoga al tema laboral, la comisión realiza recomendaciones específicas del tipo: incentivar un sistema, mejorar la disponibilidad, formalizar instrumentos de planificación, generar instancias de diálogo, entre otros puntos.

No existe propuesta alguna de **cómo** el legislativo va a promover la generación y difusión de mayor información en materia ambiental, tampoco existe una agenda de actividades, ni metas a cumplir en un plazo determinado.

De los testimonios expuestos en el documento no se extrae ningún diagnóstico concreto, de las organizaciones de gobierno citadas sólo se obtuvieron generalidades, pese a que como organismos reguladores y fiscalizadores debieran poseer un nivel de información bastante mayor. Se habla de sobreproducción, sobre utilización de espacio y mayor empleo de jaulas, pero no se menciona en qué cantidad, de tal forma de dar algún indicio del impacto y magnitud del problema.

Asimismo, los escapes de salmónidos deben ser reportados por los centros de cultivo, ¿dónde está esa información?, ¿cuánto y cuáles son los antibióticos y químicos que utiliza la industria?

La positiva evaluación ambiental presentada por el gobierno y resaltada por la industria se sustenta en un sistema de información proporcionada íntegramente por la propia industria, no existen propuestas concretas de cómo generar un sistema de información ambiental abierto y de conocimiento público. La fiscalización del Estado, en materia ambiental está supeditada a la revisión de la documentación entregada y posee una escasa capacidad de fiscalizar en terreno. ¿Son suficientes las Infas para realizar una evaluación del estado ambiental de los centros?, ¿Se cuenta con el número de fiscalizadores y fiscalizaciones en terreno?, de acuerdo a lo analizado por la Comisión ¿cuáles son los puntos que debiesen modificarse en el RAMA para mejorar las condiciones ambientales actuales?

La Comisión sugiere acelerar y suscribir prontamente un segundo acuerdo de producción limpia (APL) entre la industria y el Gobierno, lo cual puede ser un aporte al sector, no obstante, preocupa el impulso que se le otorga a la autorregulación de la industria. Cabe recordar que un número importante de empresas suscritas al anterior APL aparecieron luego con infracciones ambientales por sobreproducción, centros de cultivos ilegales y vertederos clandestinos, situación que no fue explicitada en la Comisión. En este sentido, se debiese fortalecer más la capacidad del Estado, cuya función es irremplazable.

⁴ Informe de la Comisión de Pesca y Acuicultura e Intereses Marítimos sobre la Investigación realizada respecto del impacto laboral y medioambiental de la actividad salmonera en el país. Pág. 116

V. Conclusiones

Es importante destacar esta iniciativa como un primer esfuerzo del legislativo por sistematizar y dimensionar los impactos de una de las actividades económicas de mayor relevancia para nuestro país. No obstante, las conclusiones obtenidas a partir de éste, así como los pasos a seguir para lograr una “salmonicultura sustentable” son bastante pobres.

El documento concluye y propone una serie de desafíos para la industria, todas ellas de carácter bastante general, incluso en aquellas materias específicas. Asimismo, no señala los pasos a seguir por el legislativo en cuanto a propuestas concretas de perfectibilidad de la normativa vigente y diseño institucional acorde con los desafíos que plantea el continuo crecimiento de la salmonicultura.

En efecto, el informe no dimensiona de manera correcta el real impacto que tiene y tendrá la salmonicultura, considerando que las proyecciones indican que para 2013 la producción habrá duplicado las cifras actuales (esto significa 1,2 millones de toneladas brutas de salmón). Los impactos de la industria fueron dimensionados desde una perspectiva local. No se incluyó en el análisis el desafío país que representa esta moderna y globalizada industria en una cultura tradicional, así como las consecuencias que genera el acelerado crecimiento de esta actividad.

Asimismo, no se menciona dentro de la evaluación **cómo** va hacer la salmonicultura para ser una industria sustentable dentro del proyecto “Chile Potencia Alimentaria”

El informe no realiza análisis alguno sobre la creciente “brecha institucional y normativa” existente en este sector. En efecto, mientras la salmonicultura ha crecido sostenidamente a una tasa del 20% anual durante los últimos 16 años, la institucionalidad que la regula y fiscaliza tanto en materia laboral como ambiental ha quedado cada vez más incapacitada de cumplir su rol.

No hay una propuesta del legislativo por aplicar instrumentos modernos de gestión ambiental y de compensación social. Fuera de discusión estuvo la aplicación de un plan de ordenamiento territorial que concibiera de manera integral el borde costero, así como la aplicación de royalties o regalías a la actividad, de tal manera que sea el Estado quien capture la renta económica del recurso natural utilizado o el diseño de algún impuesto ambiental para mitigar el impacto en el medioambiente, como a recomendado recientemente la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de la cual quiere formar parte nuestro país.

El diagnóstico expuesto en este documento no representa un mayor aporte a lo que hasta ahora se conocía en los aspectos laborales y ambientales de la industria. Además, se aprecia en líneas generales que la visión empresarial se superpone claramente a la de los trabajadores, sociedad civil e incluso a la de algunas instituciones de Estado (como la Dirección del Trabajo).