



INFORME

**PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS POR
SOBREPRODUCCIÓN DE CENTROS DE CULTIVO
DE SALMONES EN ÁREAS PROTEGIDAS**

**Autor: Maximiliano Bazán
Periodista Fundación Terram**

PUBLICACIONES FUNDACIÓN TERRAM | www.terram.cl

Octubre 2022

INTRODUCCIÓN

El presente informe detalla los 12 procedimientos sancionatorios iniciados hasta septiembre de 2022 por la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) que contienen cargos por sobreproducción de salmones en centros de cultivo emplazados al interior de áreas protegidas: 5 casos en la Reserva Nacional Kawésqar; 3 en el Parque Nacional Alberto De Agostini; 3 en la Reserva Forestal Las Guaitecas y 1 en el Parque Nacional Laguna San Rafael.

Los impactos ambientales derivados de la sobreproducción de salmones son variados, tales como el aumento en la demanda de oxígeno sobre los ecosistemas marinos, lo que puede generar condiciones anaeróbicas; el uso de químicos y antibióticos que pueden afectar la biodiversidad; impactos derivados de la sobrecarga de nutrientes, los cuales podrían facilitar el florecimiento de algas nocivas; y también un riesgo mayor de escapes masivos de salmones, por el hecho de concentrar un mayor volumen de peces en un área determinada, con diversas consecuencias para el equilibrio del ecosistema.

Lo anterior, si bien genera efectos adversos para cualquier zona en la que se emplace un centro de cultivo, resulta aún más grave cuando ocurre al interior de un área que ha sido categorizada por el propio Estado bajo una figura de protección.

A través de una revisión de casos, el presente informe busca evaluar los efectos que las sanciones establecidas por la SMA tienen sobre el comportamiento ambiental de las empresas en relación a los límites autorizados de producción y, por lo tanto, si resultan eficientes para proteger los ecosistemas marinos.

SOBREPRODUCCIÓN DE SALMONES AL INTERIOR DE ÁREAS PROTEGIDAS

En términos generales, de los 47 procedimientos sancionatorios abiertos por la SMA hasta septiembre de 2022 sobre centros de cultivo de salmones que operan en el mar, 23 casos corresponden a recintos emplazados al interior de áreas protegidas, lo que representa un 49%. De estos, 12 corresponden a procedimientos que incluyen entre sus cargos la producción de salmones por sobre lo autorizado en las respectivas Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA), equivalente a un 25% del total.

Si se tiene presente que, de acuerdo al Registro Nacional de Acuicultura que mantiene la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca), entre las tres regiones australes donde se concentra la actividad salmonera existe un total de 1.396 concesiones de este tipo, de las cuales 411 se ubican al interior de áreas protegidas (29%)¹, es posible constatar que, en proporción, existe una alta cantidad de infracciones cometidas por centros de cultivo de salmones al interior de áreas protegidas.

Por otro lado, de los 12 procedimientos que incluyen cargos por sobreproducción, 6 se encuentran en curso, 3 con Programa de Cumplimiento (PdC) en ejecución y 3 con sanción resuelta por parte de la SMA. Estas últimas, correspondiente a la revocación de las RCA de los centros de Nova Austral, quien respondió con tres reclamaciones ante el Tribunal Ambiental de Valdivia. Asimismo, en 4 de los 12 procedimientos los titulares volvieron a producir por sobre lo autorizado en el siguiente ciclo productivo, acumulando así, entre las 16 infracciones, 23.515 toneladas de sobreproducción.

¹ Ramírez, C., Farías, A., Martínez-Harms, M. (2021). "Caracterización de las concesiones acuícolas localizadas en la porción marina del SNASPE". Programa Austral Patagonia, Universidad Austral de Chile.

**PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS POR SOBREPDUCCIÓN DE CENTROS DE CULTIVO DE
SALMONES EMPLAZADOS AL INTERIOR DE ÁREAS PROTEGIDAS**

Unidad Fiscalizable	Nombre razón social	Área Protegida	Estado	Biomasa autorizada (ton)	Sobrepducción (ton)	%	Ciclo productivo
CES PUNTA LOBOS (RNA 120164)*	AUSTRALIS MAR S.A.	Reserva Nacional Kawésqar	En curso	4.320	3.457 123	80% 3%	2017 a 2019 2021 a 2023
CES ESTERO RETROCESO (RNA 120192)	AUSTRALIS MAR S.A.	Reserva Nacional Kawésqar	En curso	4.320	3.302 2.049	76% 47%	2018 a 2019 2020 a 2022
CES ESTERO NAVARRO (RNA 120145)	CERMAQ CHILE S.A.	Reserva Nacional Kawésqar	En curso	5.236	782	15%	2017 a 2019
CES MORGAN (RNA 120136)	AUSTRALIS MAR S.A.	Reserva Nacional Kawésqar	En curso	5.967	1.491	25%	2017 a 2019
CES CÓRDOVA 3 (RNA 120152)	AUSTRALIS MAR S.A.	Reserva Nacional Kawésqar	En curso	5.967	3.450	58%	2016 a 2018
CES HUILLINES 2 (RNA 110228) CES HUILLINES 3 (RNA 110259) CES PUNTA GARRAO (RNA 110897)**	COOKE AQUACULTURE CHILE SA	Parque Nacional Laguna San Rafael	En curso	2.500	383	15%	2017 a 2019
CES FORSYTH (RNA 110650)	SALMONES BLUMAR S.A.	Reserva Forestal Las Guaitecas	Programa de Cumplimiento en ejecución	5.500	261	5%	2016 a 2018
CES NINUALAC 2 (RNA 110444)	SALMONES BLUMAR S.A.	Reserva Forestal Las Guaitecas	Programa de Cumplimiento en ejecución	5.700	2.670 1.103	47% 19%	2017 a 2018 2019 a 2020
CES MIDHURTS (RNA 110627)	SALMONES BLUMAR S.A.	Reserva Forestal Las Guaitecas	Programa de Cumplimiento en ejecución	4.200	776 599	18% 14%	2017 a 2018 2019 a 2020
CES CANAL COCKBURN 14 (RNA 120124)	NOVA AUSTRAL S.A.	Parque Nacional Alberto De Agostini	SMA sancionó con revocación de la RCA	5.400	576	11%	2015 a 2017
CES ARACENA 10 (RNA 120088)	NOVA AUSTRAL S.A.	Parque Nacional Alberto De Agostini	SMA sancionó con revocación de la RCA	1.500	383	26%	2016 a 2017
CES CANAL COCKBURN 23 (RNA 120123)	NOVA AUSTRAL S.A.	Parque Nacional Alberto De Agostini	SMA sancionó con revocación de la RCA	5.400	2.110	39%	2016 a 2017

*Según la formulación de cargos de la SMA, "es altamente probable que el CES Punta Lobos registre niveles incluso superiores a la sobreproducción registrada en el ciclo 2017-2019 al llegar al término del ciclo actual".

**Sobrepducción corresponde al CES Punta Garrao, próximo a la porción marina del Parque Nacional Laguna San Rafael, mientras que los CES Huillines 2 y 3 tienen cargo por elusión al SEIA al no tener RCA, y solo un proyecto técnico que les autoriza producir 375 y 125 toneladas respectivamente, acumulando un total de 16.262 y 17.676 toneladas producidas por sobre lo autorizado entre 3 y 4 ciclos desarrollados respectivamente, entre el año 2012 y 2020.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SMA disponibles en su sitio web.

CASOS CON PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO EN EJECUCIÓN

Los 3 procedimientos sancionatorios por sobreproducción al interior de áreas protegidas que hoy se encuentran con un Programa de Cumplimiento (PdC) en ejecución corresponden a la misma empresa: Salmones Blumar, todos emplazados en la Reserva Forestal Las Guaitecas.

Cabe tener presente que los procedimientos sobre sus Centros de Cultivo de Salmones (CES) fueron iniciados por la SMA de manera paralela, entre el 18 de febrero y el 15 de marzo de 2021.

En la presentación de su PdC, el titular señala que, a pesar de la sobreproducción, “no se verifica la existencia de efectos adversos sobre el objeto de protección (columna de agua y fondo marino), toda vez que las Informaciones Ambientales (INFAs) del CES Forsyth de 2011, 2015, 2018 y 2020 establecen que las condiciones ambientales del CES son aeróbicas”.

En el caso del CES Ninualac 2 (iniciado el 18-02-2021 y aprobado su PdC el 29-06-2022), la empresa propuso hacerse cargo de la sobreproducción generada durante los ciclos 2017-2018 y 2019-2020, mediante la no siembra y operación del CES Ninualac 2 en su próximo ciclo productivo.

Por su parte, en el CES Midhurts (iniciado el 18-02-2021 y aprobado su PdC el 05-07-2021), el titular propuso la no operación del CES Ninualac 2 en su próximo ciclo productivo para hacerse cargo de la sobreproducción generada en el CES Midhurst durante los ciclos 2017-2018 y 2019-2020.

En el CES Forsyth (iniciado el 15-03-2021 y aprobado su PdC el 20-07-2021), el titular propuso como meta cumplir con el límite máximo de producción autorizado en la RCA N° 074/2013, y hacerse cargo de la sobreproducción generada en el centro. Para ello, el PdC presentado contempla la reducción de la producción total del ciclo productivo actual para no superar el límite autorizado, a la vez que se reducirá la biomasa producida en una cantidad equivalente a la sobreproducción generada en el centro durante el ciclo 2016-2018 (261 toneladas).

Como es posible identificar, por un lado, la SMA aceptó que Salmones Blumar aplicara una misma medida, consistente en suspender la siembra de un centro (Ninualac 2²) durante un ciclo productivo, para “hacerse cargo” de dos infracciones por sobreproducción ocurridas en dos centros distintos y de forma paralela, y que en ambos casos, mientras se desarrollaban los respectivos procedimientos sancionatorios, la propia empresa informó haber vuelto a producir por sobre lo autorizado en el siguiente ciclo productivo.

Lo anterior, significó una reducción de 5.700 toneladas de peces a cultivar, equivalente al máximo autorizado para el CES Ninualac 2, luego de haber producido un total de 5.148 toneladas por sobre lo autorizado en dos ciclos dentro del CES Ninualac 2, y en otros dos ciclos en el CES Midhurts.

Por otro lado, el criterio de la SMA para dar por superada la infracción de sobreproducción en el CES Forsyth, se basó en que el titular reduzca la siembra en una cantidad equivalente a lo incumplido, junto con reforzar el control sobre los parámetros productivos y capacitar al personal de la empresa en la debida operación del centro para la prevención de nuevas sobreproducciones.

De esta forma, es posible identificar que el criterio aplicado por la SMA para definir la sanción en estos tres casos donde la misma empresa incurrió en la sobreproducción durante 5 ciclos distintos al interior de la Reserva Forestal Las Guaitecas, demuestra permisividad ante un infractor reincidente,

² Cabe tener presente que el CES Ninualac 2 ha presentado, entre los años 2013 y 2019, dos eventos de anaerobiosis al término de sus ciclos productivos (3 ciclos), requiriéndose un período de casi un año para volver al estado de aerobiosis.

y no resulta ser eficiente para efectos de proteger los ecosistemas marinos, ni tampoco de forma distintiva en una zona de alto valor ecológico como lo es un área protegida, **ya que la señal que entrega a quienes infringen la normativa ambiental es que podrán seguir haciéndolo, y solo deberán reducir sus cosechas en los próximos ciclos en forma proporcional a lo excedido, sin verse afectados por ello.**

CASOS CON SANCIÓN RESUELTA

Los 3 procedimientos sancionatorios que la SMA inició sobre Nova Austral relativos a cargos por sobreproducción, y que terminaron con una sanción de revocación de sus RCA, resueltas de forma conjunta el pasado 6 de julio de 2022, correspondieron a los centros Cockburn 14, Cockburn 23 y Aracena 10, por producir, entre los tres, un total de 3.069 toneladas por sobre lo autorizado en sus permisos ambientales, todos al interior del Parque Nacional Alberto De Agostini en la región de Magallanes, durante ciclos productivos realizados entre 2015 y 2017, y en dos casos, entre 2016 y 2017.

Uno de los argumentos expuestos por la SMA detrás de la decisión de revocar las RCA de estos centros de cultivo, fue que dicha medida *“se justifica por fines disuasivos cuando las circunstancias de la comisión de la infracción dan cuenta de que una sanción pecuniaria no va a lograr ser un desincentivo suficiente para la comisión de infracciones futuras por parte del infractor”*³.

En la misma resolución, la SMA señaló que *“ha asentado el criterio de considerar, en la determinación de la sanción, la conducta del infractor posterior a la infracción o su detección, específicamente en lo referido a las medidas adoptadas por este último, en orden a corregir los hechos que la configuran, así como a contener, reducir o eliminar sus efectos y a evitar que se produzcan nuevos”*, donde las acciones de la empresa se habrían orientado más bien al levantamiento de información y medidas de control interno, y no a la adopción de medidas correctivas.

Otro de los factores para adoptar la decisión de revocar los centros que consideró la SMA, fue el de la intencionalidad en la comisión de la infracción, establecido en el artículo 40, letra d) de la LO-SMA, que para el caso en cuestión, al tratarse de una empresa de gran tamaño, dispone de una organización sofisticada para afrontar de manera oportuna diversas contingencias, por lo cual se encuentra en una mejor posición para evitar infracciones a la normativa ambiental, por lo cual resulta incomprensible que Nova Austral no haya previsto la superación del umbral de producción autorizado en sus RCA.

Los factores recién expuestos son solo algunos detrás de la decisión de la SMA con respecto a estos tres casos de sobreproducción, cuya exposición permite identificar un cambio en el criterio aplicado en relación a otros casos similares, donde una misma empresa incurre en producir por sobre lo autorizado de manera sistemática, y que además tiene como agravante hacerlo al interior de un área protegida.

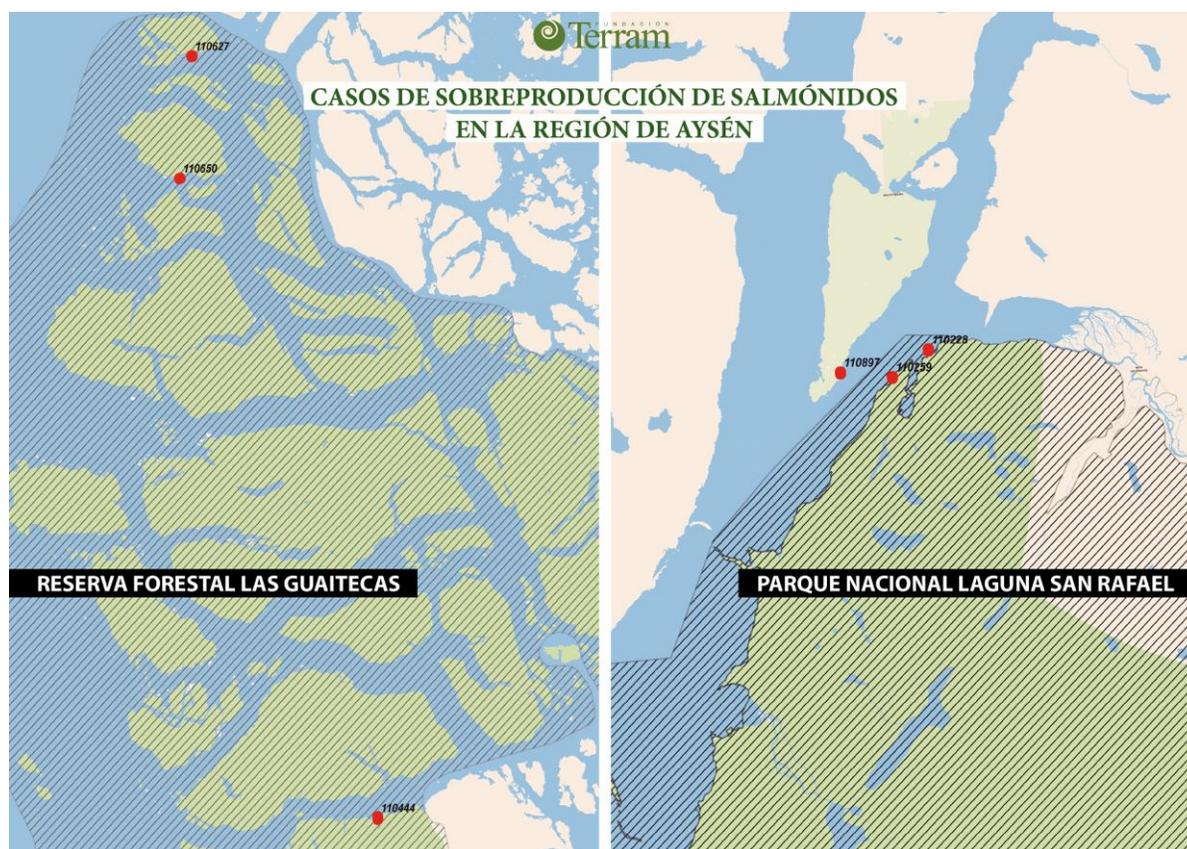
³ [Resolución N° 1074/2022](#) de la SMA, que resuelve procedimiento sancionatorio por cargo de sobreproducción del CES Aracena 10 de Nova Austral.

CASOS CON RESOLUCIÓN DE SANCIÓN PENDIENTE

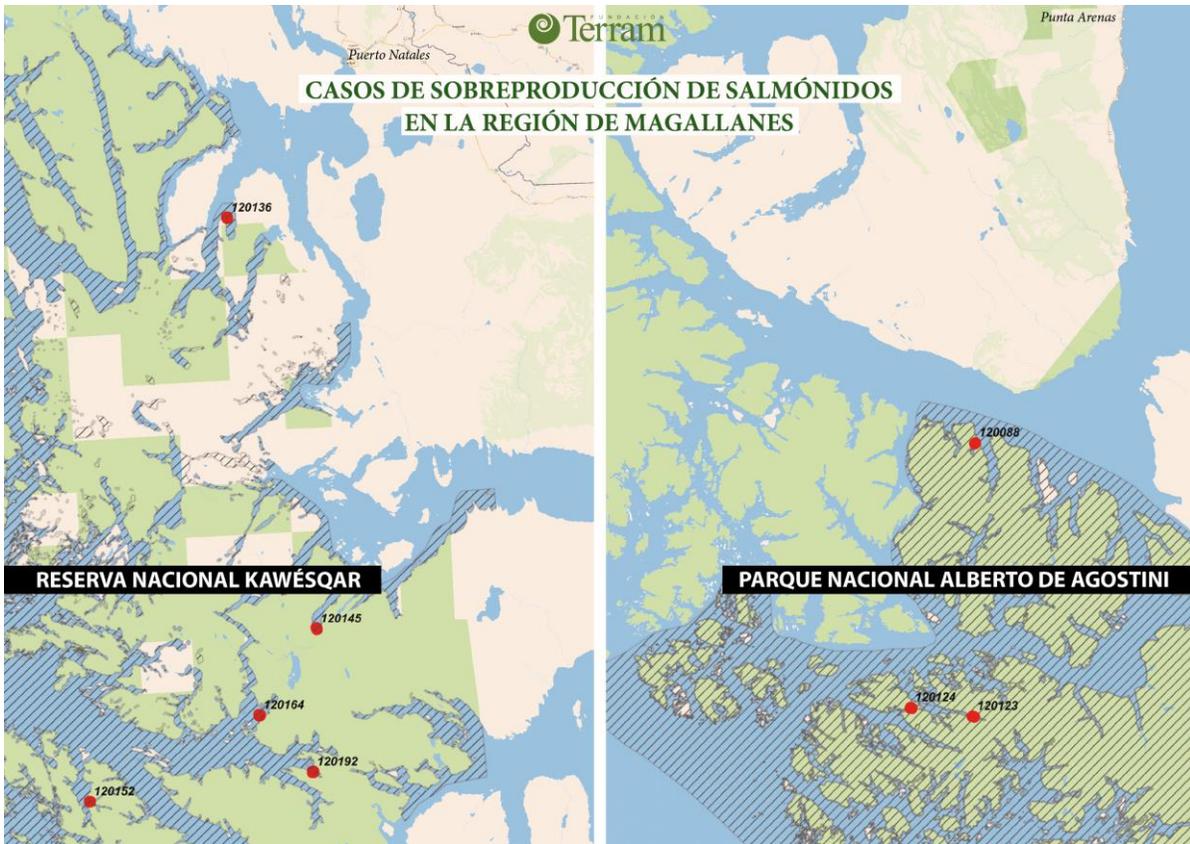
Hasta septiembre de 2022, 6 son los procedimientos sancionatorios al interior de áreas protegidas que contienen cargos por superar la producción autorizada en sus RCA, en los que la SMA aún no ha resuelto la sanción: 5 en la Reserva Nacional Kawésqar en la región de Magallanes, y 1 en el Parque Nacional Laguna San Rafael en la región de Aysén.

De los 6 expedientes abiertos, 4 corresponden a la empresa Australis Mar, todos en la Reserva Nacional Kawésqar, alcanzando hasta un 80% de producción por sobre lo autorizado en sus respectivas RCA, equivalentes a un total de 13.872 toneladas de salmones.

Sumado a esto, y similar a lo ocurrido con los tres casos de Blumar en la Reserva Forestal Las Guaitecas, y a los tres casos de Nova Austral en el Parque Nacional Alberto De Agostini, la SMA tramita estos procedimientos de forma paralela, por lo cual tiene a la vista, para efectos de la resolución sancionatoria, el hecho de que una misma empresa infringe de forma sistemática el máximo autorizado en sus centros de cultivo, con el agravante de que en 2 de ellos incluso volvió a sobre producir durante el ciclo siguiente, como ocurrió en los CES Punta Lobos y Morgan, y de que todos se emplacen dentro de un área protegida.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la SMA y SUBPESCA.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la SMA y SUBPESCA.

CONCLUSIONES

Desde Fundación Terram nos parece que el cambio en el criterio aplicado por la SMA en relación a revocar las RCA de los centros de cultivo que incurrieron en sobreproducción al interior de áreas protegidas apunta en la dirección correcta, con el propósito de hacer valer la ley y desincentivar conductas que sigan afectando los ecosistemas marinos. Por ello, **este criterio debiese ser replicado en los demás procedimientos en curso detallados en este informe, ya que la cantidad de biomasa a producir es una variable sobre la cual las empresas han demostrado tener control absoluto, pero a pesar de ello, no han respetado lo señalado en las RCA en sus procesos de planificación de siembra.**

Estas conductas deben ser consideradas por los organismos públicos a la hora de evaluar las solicitudes de ampliación de biomasa de los centros de cultivo de salmones, tal como ocurre actualmente con la empresa Australis Mar que, por un lado, acumula **4 procedimientos sancionatorios por un total de 13.872 toneladas producidas por sobre lo autorizado al interior de la Reserva Nacional Kawésqar**, mientras de forma paralela mantiene **6 solicitudes de aumento de producción vigentes a septiembre de 2022 por un total de 12.890 toneladas**, de las cuales 2 corresponden a centros instalados dentro de la misma área protegida, como son los CES Goddard y Morgan, este último, justamente donde actualmente mantiene un procedimiento sancionatorio por producir 1.491 toneladas por sobre lo autorizado.

El hecho de autorizar ampliaciones de biomasa de empresas que, simultáneamente, incurrir en casos de sobreproducción, equivale a incentivar esta conducta, lo cual se vuelve aún más grave

cuando no hay certezas reales respecto de la capacidad de carga de los ecosistemas marinos donde estos centros se instalan, y que el propio Estado ha declarado como objetos de protección.

Sumado a lo anterior, resulta del todo evidente que autorizar ampliaciones de biomasa a titulares que son infractores reincidentes, no conversa con la necesaria coordinación a la que debiesen apuntar los organismos de la administración del Estado, ni tampoco con la implementación del enfoque ecosistémico y el principio precautorio, ambos expresamente reconocidos en la Ley General de Pesca y Acuicultura.

En ese mismo sentido, **resulta incomprensible que, por un lado, la SMA permita gestionar los incumplimientos ambientales desarrollados en distintos centros de cultivo de una empresa de manera centralizada**, como ocurrió con Salmones Blumar, que como principal medida compensatoria de dos Programas de Cumplimiento distintos por sobreproducción se le permitió suspender la siembra de un solo centro de cultivo, **mientras que, por otro lado, la evaluación ambiental de proyectos para ampliar la producción de salmones se gestiona de forma fragmentada, lo cual evidencia una falencia normativa que termina por beneficiar a las empresas infractoras.**

En otras palabras, se asume la existencia de un mismo titular o agente cuando se trata de enmendar incumplimientos que son evitables, al tener las empresas un control absoluto sobre la planificación de sus siembras, pero no se asume dicha titularidad al momento de evaluar ambientalmente los proyectos.

Desde Fundación Terram consideramos que es urgente una revisión del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), pues empresas que han sido sancionadas o enfrentan procesos sancionatorios no deberían poder ingresar al sistema en las mismas condiciones que las empresas que cumplen con la legislación. En ese sentido consideramos que la autoridad ambiental encargada de la evaluación de proyectos y el público interesado deberían tener a la vista los incumplimientos ambientales de las empresas en calificación ambiental.