INFORME DE LA COMISIÓN DE INTERESES MARÍTIMOS, PESCA Y ACUICULTURA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que introduce diversas modificaciones en la ley N° 20.249, que crea el espacio costero de los pueblos originarios, con el objeto de perfeccionar su implementación.

BOLETÍN Nº 15.862-21

Objetivo / Constancias / Normas de Quórum Especial (no hay) / Consulta Excma. Corte Suprema (no hubo) / Asistencia / Antecedentes de Hecho / Aspectos centrales del debate / Discusión en General / Votación en general y fundamento de voto / Discusión en particular / Texto / Acordado / Resumen Ejecutivo.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Espinoza, Kuschel, Saavedra y Sandoval, y del ex Senador señor Elizalde, sin urgencia.

Se hace presente que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, por tratarse de una iniciativa que consta de un artículo único, la Comisión la discutió en general y en particular, y acordó, unánimemente, proponer a la Sala que sea considerada del mismo modo.

Cabe dejar constancia que, la Comisión en una primera oportunidad, acordó fijar un plazo interno para formular indicaciones, hasta el día 7 de octubre de 2024 en la Secretaría de la Comisión. Posteriormente, acordó extender este plazo, hasta el día 14 de octubre de 2024. No obstante, una vez vencido el aludido plazo para formular propuestas a la iniciativa legal, la Comisión acordó autorizar el ingreso de las indicaciones del Honorable Senador señor Sandoval.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Armonizar las normas del uso consuetudinario del borde costero, con las demás actividades desarrolladas en él, en materia de procedimiento,

destinación del espacio costero marino, criterios de decisión entre solicitudes que son incompatibles y el plan de administración.

\- - -

CONSTANCIAS

- Normas de quórum especial: No hay.

- Consulta a la Excma. Corte Suprema: No hubo.

\- - -

ASISTENCIA

- Senadores y Diputados no integrantes de la Comisión:

Honorable Senador señor Alejandro Kusanovic Glusevic.
Honorable Senador señor Kenneth Pugh Olavarría.
Honorable Senador señor Gastón Saavedra Chandía.
Honorable Diputada señora Clara Sagardia Cabezas.
Honorable Diputado señor René Alinco Bustos.

- Representantes del Ejecutivo e invitados:

De la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura: el Subsecretario, señor Julio Salas; el Jefe de Gabinete del Subsecretario, señor Javier Rivera; la Jefa de la División Jurídica, señora Rocío Parra, y los Asesores señoras Gigliola Centonzio; Aurora Guerrero; Valentina Muñoz, e Isadora Reyes, y señor Vicente Andrade.

Del Ministerio de Desarrollo Social y Familia: la Ministra, señora Javiera Toro, y los Asesores señoras Valentina López y Verónica Marín, y señores Fernando Carvallo y Alfonso Zagal.

Del Ministerio de Bienes Nacionales: la Ministra, señora Marcela Sandoval; el Community Manager, señor Nicolás Acevedo, y los asesores señores Ricardo Arancibia y Luis Sepúlveda.

Del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo: los Asesores, señora Elisa Salas, y señor Gabriel Bravo.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: los Asesores, señoras Vanessa Layana, y Sofía Fuentes, y señores Gabriel Aránguiz; Héctor Correa y Carlos Valenzuela.

De la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI): el Director Nacional, señor Luis Penchuleo, y el Asesor, señor Antonio Madrid.

De la Asociación Gremial del Consejo del Salmón A.G.: la Directora Ejecutiva, señora Loreto Seguel; el Director Corporativo, señor Rodrigo Pinto, y la Directora de Comunicaciones, señora Natalia Núñez.

De la Comisión de Paz y Entendimiento: el Secretario Ejecutivo, señor Víctor Ramos y la Asesora, señora Cristina Luna.

Del Instituto de Derechos Humanos: los Abogados, señora Katia Aguilera, y señor Italo Jacque.

De la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA): el Director de Políticas Públicas, señor Rodrigo Mujica.

De la ONG FIMA: el Abogado Coordinador de Acceso a la Justicia: señor Marcos Emilfork.

De AMICHILE: el Director Ejecutivo, señor Rodrigo Carrasco, y el Asesor, señor José Miguel Burgos.

De la Universidad Austral de Chile: el Académico de la Escuela de Arqueología, señor Ricardo Alvarez.

El Alcalde de la Comuna de Tirúa, señor José Linco.

Del Consejo Regional de Pescadores Artesanales de la X Región (COREPA A.G.): el Presidente, señor Jorge Bustos, y el Secretario de Actas, señor José Verdugo.

De la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH): la Presidenta, señora Zoila Bustamante; los Directores, señora Paula Reyes y señor Marcelo Segura; el Abogado Cristian Tapia, y el representante, señor César Jorquera. GALLI

Del Centro de Incidencia Pública PIVOTES: el Director Ejecutivo, señor Juan Francisco Galli; el Analista de Políticas Públicas, señor Joaquín Sierpe; el Director de Incidencia, señor José Antonio Valenzuela, y el Encargado de Comunicaciones Digitales, señor Iván Reinoso.

De la Cámara Marítima y Portuaria de Chile A.G.: el Presidente, señor Daniel Fernández, y el Gerente General, señor Fernando Aguirre.

De la Asociación de la Industria del Salmón de Chile A.G.: el Presidente, señor Arturo Clément; el Gerente de Asuntos Corporativos, señor Tomás Monge y la Asesora Jurídica, señora María Alicia Baltierra.

De la Federación Interregional de Pescadores Artesanales del Sur - Valdivia (FIPASUR): el Presidente, señor Marco Ide.

De la Confederación Nacional de Federaciones de Pescadores Artesanales de Chile (CONFEPACH): el Presidente, señor Marcelo Soto.

Del Consejo Nacional por la Defensa del Patrimonio Pesquero (CONDEPP): el Secretario, señor José Verdugo.

De FETRASALMON: la Presidenta, señora Paola Sanhueza, y los Directores, señora Patricia Ocampo y señor Waldemar Lobos.

De ARASEMAR A.G.: el Presidente, señor Gamalier Millaldeo, y la Gerente, señora Soledad Zorzano.

De AGRUPAYSEN: El Presidente, señor Misael Ruiz; el Secretario, señor Jhonatan Macdowell, y los Directores, señores Hernán Rebolledo y Giovanni Rosso.

De Empresas Acuasesorías Ltda: el Biólogo, señor Marcelo Campos, y el Abogado, señor Juan Francisco Toro.

De Astilleros Vergara: la Directiva, señora Javiera Vergara, y el Abogado, señor Alex Matute.

De Aysén Mar Sustentable: el Presidente, señor Renato Flores.

De la Red Nacional de Mujeres de la Pesca Artesanal: la Presidenta, señora Sara Garrido, y la Secretaria, señora Teresa Nilo.

De la Multisindical de Trabajadores Salmoneros Pesquerías y Ramas Afines: el Presidente, señor Alejandro Santibáñez.

De la Asociación Gremial de Armadores de Transporte Marítimo, Fluvial, Lacustre y Turístico Sur Austral de Chile (ARMASUR A.G.): el Gerente General, señor Manuel Bagnara.

Del ECMPO Budi-Toltén: las dirigentes, señoras Rosa Cheuquenao y Gladys Liencura.

De la Mesa Ecmpo Caulin: la Asesora científica, señora Mariela Núñez, y los representantes, señores Christian Raimilla; Juan Amolef, y Fredy Cárdenas.

De la Comunidad Indígena Buta Lauquen Mapu, Chiloé: la Presidenta, señora Iberia Teruman; la Asesora Científica, señora Mariela Núñez-Avila, y los representantes, señoras Flor Teruman, Nelly Aguila y Juan Manuel Huentelican.

De Sindicatos de Trabajadores Independientes de la Pesca Artesanal de la Comuna de Guaitecas, Región de Aysén: los Dirigentes, señoras Lorena Picticar Millapinda y Yesica Leviñanco Leviñanco, y señor Raúl Villacen Hermosilla.

De las Comunidades Indígenas de la Región de Los Lagos: los representantes, señor Pedro Naiman Ojeda, Presidente del Directorio del ECMPO Ngulam Ñuke Lafken, Presidente de la Comunidad Indígena Naiman; señor Alexis Velásquez Rantul, Secretario del ECMPO Ngulam Ñuke Lafken, Presidente de la Comunidad Indígena Kallfu Kurra Velásquez Rantul, y señora Paola Cárcamo Contreras, Presidenta de la comunidad indígena Huito Bajo.

Del Sindicato Mowi: el Presidente, señor Abraham Abad, y el Asesor, señor Pablo Berazaluce.

Del Sindicato de Trabajadores Interempresas de Tripulantes y Oficiales de Naves Especiales, Nacionales, Extranjeras y Ramos Similares: los representantes, señores Nolberto Díaz y Jonathan Hernández.

Los dirigentes de la Pesca Artesanal de Aysén y Punta Arenas, señora Gloria Meza y señores Nolberto Muñoz; Guillermo Carmona; José Hernández; Fernando Meza, y Juan Francisco Lemus.

Los dirigentes territoriales lafkenche, señores Javier Marihuen; Segundo Yevilao; Luis Sandoval; José Llebul, y Yuri Daber.

El Werken Mapuche Williche, señor Francisco Vera.

El Werken Lof Apeche, señor Angel Pérez.

La Werken, señora Verónica Barría.

El Lonko Juan Esteban Huanel.

El Lonko de la Comunidad Indígena Ñuke Mapu, Calbuco, señor Juan Guaiquin.

La Presidenta del Comité de Trabajo de la Junta de Vecinos de Pargua, señora Beatriz Avila.

El representante del Konsejatu Chafun Mapuche Williche Chilwe, señor Miguel Rauque.

La Cacique Comunidad Mapuche Williche Cacique Pairo, señora Oriana Oyarzún.

La Presidenta de la Comunidad Indígena Diaguita Punta de Lobos de Huasco, señora Delia Núñez.

El Representante de la Asociación We Lavken, señor Javier Marihuen.

La representante de comunidades indígenas Leufu Mapu de Mississipi, Villa Nahuel y Piutril, señora María Paz Villalobos, profesional Lcda en biología marina (UACh).

De la Fundación Jaime Guzmán: las Asesoras, señoras María Ignacia Navarro, y Antonella León.

De Libertad y Desarrollo: el Investigador, señor Simón Pinto.

De la Biblioteca del Congreso Nacional: el Coordinador del Area Recursos Naturales, Ciencia y Tecnología, señor Leonardo Arancibia; el Investigador del Area Legal ATP, señor Jaime Rojas, y la Asesora, señora Karina Manchileo.

- Otros (Asesores):

De la oficina del Senador Carlos Kuschel: señor Alejandro Mera.

De la oficina del Senador Kenneth Pugh: señor Pascal de Smet.

De la oficina del Senador David Sandoval: señores Pablo Cantellano; Sebastián Puebla, y Nicolás Starck.

De la oficina del Senador Fidel Espinoza: señora Zaida Lara.

De la oficina del Senador Daniel Núñez: señora Tiffany Cataldo.

De la oficina del Senador Alejandro Kusanovic: señores Tomas Matheson; Víctor Cárcamo, y Sebastián Urrea.

De la oficina del Senador Gastón Saavedra: señor César Barra.

Del Comité PS: señoras Martina Riveros, y Melanie Moraga, y señores Patricio Rojas y Oscar Rojas.

Del Comité UDI: señora Cristina Pinochet.

De la oficina de la Diputada Clara Sagardía: señora Lorena Gaete y señor Iván Reyes.

- - -

ANTECEDENTES DE HECHO

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se ha tenido en consideración la Moción que da origen a este proyecto de ley.

Señalan los autores que el 31 de enero de 2008 se promulgó la Ley N°20.249, que crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios, conocida como "Ley Lafkenche", la cual marca un hito en el reconocimiento y reivindicación de los derechos de los pueblos originarios en Chile respecto al uso consuetudinario sobre el borde costero, fortaleciendo la protección iniciada el año 1993 con la publicación de la ley N°19.253.

Precisan que, la llamada Ley Lafkenche fue aprobada antes de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, constituyendo un hito en la adopción en Chile del paradigma del multiculturalismo liberal, promovido desde el derecho internacional de los derechos humanos (Zelada y Park, 2013)

Añaden que el reconocimiento de las particularidades propias de los pueblos originarios sobre el borde costero no se encontraba considerado en las figuras jurídicas existentes, y es por esto que luego de un esfuerzo colaborativo e inédito en la legislación nacional se crean los "Espacios Costero Marino de los Pueblos Originarios" (en adelante ECMPO).

En este sentido, citan el Mensaje que dio origen a la Ley Lafkenche, donde se menciona que, la normativa de concesiones marítimas no reconoce específicamente el derecho de las comunidades indígenas sobre los espacios que han utilizado tradicionalmente en el borde costero. Además, se hace presente que la Ley General de Pesca y Acuicultura establece mecanismos de protección de los recursos marinos, como parques y reservas, que restringen la explotación y no pueden ser transferidos a particulares. Junto con ello, se establece que las áreas de manejo de recursos bentónicos, destinadas a pescadores artesanales, han permitido una gestión eficiente de estos recursos, pero no han considerado el uso ancestral del borde costero por los pueblos originarios, en especial las comunidades lafkenche, ni han fortalecido sus organizaciones.

Enseguida, comentan que, esta normativa legal se basa en cinco principios fundamentales: El primero de ellos es la exclusividad, según el cual

solo son destinatarias de ECMPO las Comunidades o Asociaciones de Comunidades Indígenas establecidas conforme a la Ley N°19.253. En segundo lugar, se encuentra el principio de voluntariedad, según el cual las Comunidades o Asociaciones de Comunidades Indígenas pueden someterse voluntariamente a los preceptos de esta ley u optar por otras figuras establecidas en el ordenamiento jurídico nacional. El tercer principio es el de asociación, basado en el supuesto que el uso consuetudinario ha sido ejercido por la generalidad de los miembros de la Comunidad o Asociación de Comunidades. El cuarto es el de gratuidad, ya que no se contempla el pago de tributos por la entrega en administración de los ECMPO. Finalmente se encuentra el principio de respeto a los derechos constituidos por terceros, ya que se garantizan los derechos legalmente constituidos por terceros en forma previa a la presentación de una solicitud ECMPO.

Detallan que, un Espacio Costero Marino para Pueblos Originarios consiste en una destinación marítima delimitada que el Ministerio de Defensa Nacional le otorga a SUBPESCA para que dicha institución, a través de un convenio de uso, le entregue la administración del espacio a una asociación de comunidades o excepcionalmente a una comunidad indígena, previa aprobación del Plan de Administración por parte de una Comisión Intersectorial.

Continúan señalando que, la ley y su reglamento, establecen un procedimiento para la solicitud de los ECMPO, cuya tramitación involucra principalmente a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (en adelante SUBPESCA), Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, Comisión Nacional de Derecho Indígena (en adelante CONADI) y las Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero (en adelante CRUBC).

Sostienen que en los últimos años se ha experimentado un importante incremento de las solicitudes de ECMPO. Entre el año 2016 y 2018, las solicitudes a nivel nacional contemplaron casi 4 millones de hectáreas, muy por encima del medio millón de hectáreas solicitadas en el periodo anterior.

Por tal razón, aseguran que, a 14 años desde su dictación, algunos aspectos de su contenido merecen ser estudiados y revisados con detención. La experiencia acumulada de su tramitación administrativa da cuenta de diversas otras actividades que convergen dentro de un mismo espacio lo cual Importa un rol activo del Estado en orden a armonizar sus diferentes usos, respetando los derechos constituidos.

En este sentido, puntualizan que con el objeto de perfeccionar su implementación y reducir los plazos de otorgamiento se vuelve necesario introducir modificaciones destinadas a entregar criterios claros y precisos para la correcta delimitación del área solicitada, compatibilizado el uso consuetudinario con los demás usos desarrollados en el borde costero.

Añaden que, junto con lo anterior, resulta imperioso precisar los alcances del efecto suspensivo de dichas solicitudes. A su entender, el efecto suspensivo debe ser un instrumento de carácter provisorio y transitorio destinado a resguardar los intereses de sus solicitantes.

Finalmente, resaltan que la ley Lafkenche constituye un avance en la relación del Estado con los pueblos originarios, toda vez que por vía institucional se entregó una solución pacífica a dicha demanda. A su vez, indican que la participación de las comunidades para la promulgación de la ley es un ejemplo para las futuras legislaciones, por lo que cobra importancia recoger los problemas prácticos, corregirlos y fortalecer las relaciones entre el Estado de Chile y los pueblos originarios.

- - -

ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE

Los principales aspectos discutidos en el seno de la Comisión son los siguientes:

1. La compatibilización de los distintos usos del borde costero, principalmente aquellos llevados a cabo por los pueblos indígenas, pescadores artesanales y otras actividades económicas.

2. Las dificultades surgidas con la aplicación de la ley N° 20.249, relacionadas con el procedimiento de resolución de solicitudes de ECMPO, específicamente en cuanto a la acreditación del uso consuetudinario, los plazos asociados y la extensión de los territorios requeridos.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL[1]

A.- Exposiciones de los invitados y debate suscitado en la Comisión con ocasión de ellas.

Al iniciar el estudio del proyecto de ley en informe, la Comisión recibió en audiencia al **Subsecretario de Pesca y Acuicultura, señor Julio**

[1] A continuación, figura el link de cada una de las sesiones, transmitidas por TV Senado, que la Comisión dedicó al estudio en general del proyecto:
10 de enero de 2024; 17 de enero de 2024; 24 de enero de 2024; 6 de marzo de 2024; 13 de marzo de 2024; 20 de marzo de 2024; 3 de abril de 2024; 10 de abril de 2024; 17 de abril de 2024; 24 de abril de 2024; 8 de mayo de 2024; 31 de mayo de 2024; 5 de junio de 2024; 12 de junio de 2024; 19 de junio de 2024; 7 de agosto de 2024; 14 de agosto de 2024; 7 de septiembre de 2024 y 11 de septiembre de 2024.

Salas, quien manifestó que siendo esta una iniciativa parlamentaria que modifica la ley N° 20.249, comúnmente denominada Ley Lafkenche, lo que corresponde de parte del Ejecutivo, es plantear el contexto relacionado con la aplicación de la ley vigente, sus nudos críticos y oportunidades de mejora.

Respecto al contexto e implicancia de la iniciativa legal, señaló que efectivamente la ley N° 20.249, que creó los espacios marinos costeros de pueblos originarios, es un avance significativo desde el punto de vista de los mecanismos institucionales para resolver la relación entre los pueblos originarios y el Estado.

En ese contexto, consideró que fue una norma importante dado el vacío existente con la relación ancestral que tenía particularmente el pueblo mapuche-lafkenche en el borde costero, teniendo en cuenta que la ley es aplicable a todas las etnias.

Enseguida explicó que, el eje central de esa ley fue la creación de un espacio costero marítimo de pueblos originarios, como una figura que permite entregar un espacio delimitado del borde costero a una comunidad o asociación de éstas mediante la celebración de un convenio de uso de carácter indefinido entre las comunidades indígenas y el Estado, en la medida que exista disponibilidad de espacio en el área predeterminada y que se acredite un uso consuetudinario de la misma.

Bajo ese contexto, subrayó que los ECMPO tienen por objeto resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios para mantener sus tradiciones.

Enfatizó que, a 16 años de la dictación de la ley, la experiencia acumulada da cuenta que hay situaciones buenas y otras no tan buenas en su implementación, que hacen necesario armonizar problemas de interpretación de la norma y problemas suscitados desde la institucionalidad pública.

Añadió que, como Ejecutivo, observan con interés la presentación de la moción en estudio, porque permite conocer la discusión, considerando que en el balance actual hay 103 solicitudes de ECMPO, donde 23 de ellas han sido otorgadas y 80 se encuentran en trámite. Geográficamente, estas solicitudes comienzan en la Región de Atacama y desde la Región del Biobío hacia al sur son decenas las que se solicitan.

Indicó que en el último año se ha experimentado un incremento en la solicitud y envergadura de las ECMPO, puesto que, entre el año 2009 y 2015 se presentaron 36 solicitudes, entre el año 2016 y 2019 se presentaron 46 y entre el año 2020 y 2023 se presentaron 21.

Sin embargo, precisó que, si se analiza lo anterior desde el punto de vista de la extensión, se observa que entre el 2016 y 2018 las solicitudes a

nivel nacional contemplaban casi 4 millones de hectáreas, muy por sobre el medio millón de hectáreas de solicitudes del primer período.

A su juicio, lo que ha ocurrido no es solo un incremento en las solicitudes, sino que las solicitudes de ECMPO han ido creciendo en la extensión del territorio que se solicita y, al distinguir dos períodos, se observa que en el primero las solicitudes ECMPO, eran 8 veces más pequeñas que en la segunda mitad del período.

Destacó que actualmente, las solicitudes y otorgamiento corresponden, si se distingue por región, a las siguientes: 3 a Atacama, 6 a Biobío donde 3 de ellas han sido otorgadas; 4 solicitudes en la Araucanía y de ellas 1 otorgada; 4 solicitudes en Los Ríos y 1 otorgada; 56 solicitudes en Los Lagos de las cuales hay 19 otorgadas; 3 solicitudes en Aysén y 3 en Magallanes. De lo anterior, resaltó que, la superficie actualmente solicitada llega a 3.862.000 hectáreas.

Por otra parte, reconoció que hay muy buenos ejemplos de implementación de iniciativas ECMPO, que muestran que una correcta interpretación y aplicación de la norma, con acuerdo del sector pesquero artesanal tiene buenos frutos.

A su vez, también señaló que hay experiencias traumáticas para la pesca artesanal. En relación con ello, mencionó algunos nudos críticos que se debieran enfrentar:

Uno de ellos es que el reconocimiento de derechos sobre espacios marítimos costeros de pueblos originarios no debiera suponer la pérdida de derechos de uso de otras actividades. Subrayó la importancia de uno de los principios ilustradores de la ley Lafkenche, como es el respeto a los derechos ya constituidos a la fecha en la que se solicitó dicho espacio, por lo tanto, debiera suponer que no implica una pérdida de derechos de uso para otras actividades.

Sin embargo, previno que, en el sector de la pesca artesanal, es percibido como una amenaza cierta al desarrollo la proliferación de espacios ECMPO.

Estimó que este conflicto se resuelve por vía de una interpretación correcta y sistémica por parte de las comunidades indígenas como del sector pesquero artesanal, ya sea mediante una ley interpretativa o por la vía de modificación normativa, como lo que propone esta moción.

Como segundo punto a considerar, se refirió al efecto suspensivo que tiene la solicitud de un espacio costero, el que si bien consideró valioso porque resguarda la pretensión a la que accede la comunidad, aclaró que debiera ser un instrumento de carácter provisorio y transitorio que resguarde el

interés del solicitante, sin afectar la certeza jurídica de los otros actores que participan de la actividad productiva en ese espacio.

Luego, como tercer nudo crítico, abordó los procedimientos administrativos. Explicó que, los tiempos reales de tramitación de la norma superan con creces lo que estimó originalmente el legislador y por lo mismo, a su entender, el efecto suspensivo de las solicitudes tiene una prolongación mayor de lo estimado, generando incertidumbre y una serie de conflictos a nivel local.

Sobre el uso de actividades productivas, comentó que el reconocimiento de los derechos colectivos sobre bienes materiales e inmateriales se ha reducido como objeto de consecución de una ECMPO y se ha ido reduciendo en la práctica a una destinación con fines productivos.

Afirmó que uno de los aspectos que aborda de manera positiva el proyecto de la nueva ley de pesca, que ingresó recientemente en la Cámara de Diputados[2], es el reconocimiento, no solo del valor económico, sino que también la significación cultural que tiene la pesca artesanal, que constituye una forma de vida.

En tal contexto, afirmó que, el mundo de la pesca artesanal debiera ser compatible con el desarrollo de la conservación del espacio, desde la perspectiva del reconocimiento de los bienes inmateriales que representa el territorio para las comunidades. Sin embargo, enfatizó que muchas comunidades no lo han planteado así y se ha considerado más bien, por los equipos que asesoran a las comunidades, como situaciones de negociación de carácter financiero, el que a su juicio no sería el incentivo de la norma.

En su percepción, la Ley Lafkenche constituye un aporte significativo al reconocimiento y establecimiento de derechos para pueblos originarios, además de generar una mejor relación entre estos y el Estado de Chile. Sin embargo, opinó que el espíritu con que está establecida la norma y las interpretaciones diversas que se realizan, ha generado amenazas para el sector artesanal, donde muchas veces, el titular de la caleta en un territorio tiene el mismo apellido y es familiar del que asume la representación para ser titular de solicitud de ECMPO.

El **Honorable Senador señor Kuschel** solicitó un mapa de las áreas involucradas en el territorio del país y el número de personas solicitantes. Indicó que muchas veces un número reducido de personas solicitan un área demasiado grande y otras, lo hacen sin vinculación con el sector.

A su vez, requirió un mapa restringido por criterios medioambientales, porque, a su juicio, se superponen en algunos lugares.

[2] Proyecto de ley que establece nueva Ley General de Pesca y deroga disposiciones que indica (Boletín N° 16.500-21)

Observó que el efecto suspensivo, unido a otros elementos, se transforma algunas veces en una prohibición que hace imposible desarrollar otras actividades, tales como inversiones en materia portuaria en caletas.

El **entonces Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Espinoza** aclaró que respeta la ley Lafkenche y a los pueblos originarios y recordó que han tenido un trabajo parlamentario junto a ellos, aprobando iniciativas en su beneficio.

Sin embargo, sostuvo que esta ley ha tenido cosas buenas y malas. Dentro de lo positivo, resaltó que ha habido organizaciones muy responsables que han optado a este sistema de protección de áreas marítimas, de manera clara, integradora y responsable.

Manifestó que el interés detrás de este proyecto de ley, es que exista justicia, evitar los conflictos entre pescadores y personas de pueblos originarios.

Por otro lado, remarcó que no son las comunidades las que se están aprovechando, sino que son solo algunos entes individuales dentro de esas comunidades que están cobrando para que otros ejerzan la actividad de mitilicultura, desafectando un área y transformando el sistema en un negocio negativo que ha llevado a que mitilicultores tengan que negociar con terceras personas que, a su vez, negocian entre la comunidad de pueblos originarios y el afectado de un área determinada.

Afirmó que este proyecto de ley busca equilibrar las cosas. Añadió que la Región de Los Lagos es la que tiene más solicitudes de ECMPO en todo el país, que son 56, de las cuales, se han otorgado 19.

Consideró que no es posible que cuando se solicita una ECMPO se paralice todo, con un tiempo promedio de cuatro años y medio en la resolución de la solicitud, lo que no se condice con el plazo establecido en la ley. Por tanto, sostuvo que un mitilicultor que tiene una concesión no puede renovarla porque todo queda congelado.

Manifestó que el espíritu que tiene el proyecto en discusión es mejorar lo que actualmente existe y limitar bajo todo punto de vista la posibilidad de que personas inescrupulosas se aprovechen de esta ley para enriquecerse de manera fraudulenta.

Sostuvo que hay casos de solicitudes de ECMPO que tienen por objeto obtener ventajas económicas, donde la propia comunidad desconoce la solicitud respectiva requerida por uno de sus miembros.

El **Honorable Senador señor Sandoval** compartió las inquietudes señaladas por el Senador señor Espinoza respecto a cómo una ley, con la mejor intención, puede terminar siendo utilizada con otros propósitos.

Advirtió que muchas comunidades manifiestan su preocupación por la forma que está adquiriendo este programa en su desarrollo.

Detalló que, en la Región de Los Lagos hay 59 solicitudes para 1,6 millones de hectáreas. Por su parte, en la Región de Aysén, hay 3 solicitudes, para 1,1 millones de hectáreas.

Relató que los pescadores artesanales de la Región de Aysén, plantean el rechazo a la Ley Lafkenche, siendo muchos de ellos pertenecientes a pueblos originarios. Indican que se realiza un abuso de una norma bien inspirada, pero desgraciadamente no cumple el propósito para el cual fue dictada.

Advirtió que, muchos señalaron que también se utiliza esta norma con un carácter de protección ambiental, motivando a terceros para generar paralización en grandes extensiones de mar.

El **Honorable Senador señor Pugh** señaló que el proyecto de ley en discusión es oportuno y que la política pública tiene que ser revisada periódicamente y basada en evidencia, de manera de perfeccionar las reglas.

Al mismo tiempo, valoró la identidad marítima de los pueblos originarios y recordó que los primeros asentamientos de pescadores artesanales son de hace más de 10.000 años. Sostuvo que todos son pueblos nómades y que se debe entender cómo habitaban el espacio marítimo. Puso como ejemplo, los changos en el norte que cazaban focas y las convertían en balsas, y tenían la concepción del uso de los recursos para navegar. También mencionó los Kawésqar hacia el sur, y los Yaganes, los que a su juicio generaron identidades increíbles. Indicó que tenemos una tradición marítima ancestral que es bueno recuperarla, con las tradiciones, naves y técnicas originarias.

Advirtió que los problemas surgen cuando en aguas interiores -precisamente en canales donde tiene que haber navegación marítima- se pueden generar interferencias entre la seguridad de la navegación y los espacios que se entregan para actividades de pueblos ancestrales.

A continuación, señaló que se debe aclarar quién tiene la representatividad de la comunidad de pueblos originarios, quién puede hacerlo y cómo se informa. Explicó que la CRUBC tiene que tomar decisiones basadas en datos concretos, y para ello, se deben reunir varios elementos con el objeto de tener un instrumento que sirva y que se entienda.

Remarcó que hay conflicto con la pesca artesanal, y que actualmente cuenta con embarcaciones hasta de 18 metros con bastante más capacidad de la que pueden haber tenido los pueblos originarios.

A su juicio, el problema que se genera con los congelamientos de actividades en las zonas donde recaen las solicitudes, afecta enormemente la actividad pesquera, por lo que resulta fundamental determinar para qué existe la ley, cuál es el resultado obtenido en su aplicación, qué se ha recuperado y que identidad es la que se ha fortalecido.

Señaló que se debe buscar ejemplos de lo que se está haciendo en otros países para preservar la identidad de pueblos originarios, pero que no se confunda con otras actividades, algunas de las cuales, tienen un sesgo económico enorme, el que, bajo su perspectiva, no es el espíritu que inspiró la ley.

El **Subsecretario de Pesca y Acuicultura, señor Julio Salas** señaló que en esta materia hay un conjunto de instituciones públicas que interactúan y que supera el ámbito de decisión de la Subsecretaría que le corresponde encabezar. Específicamente, la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas de Chile, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, CONADI, la DIRECTEMAR y SERNAPESCA. Manifestó que sería útil que estas instituciones, que están en otros ámbitos de esfera de la aplicación de la norma, sean oídas en esta materia.

El **Honorable Senador señor Espinoza** detalló que el proyecto de ley tiene cinco modificaciones centrales, que son:

1.- Exigir la acreditación efectiva de la representación de la comunidad por parte del solicitante, que en definitiva implica más transparencia, que la comunidad sepa que se está realizando una solicitud de ECMPO.

2.- Se propone la exclusión de pleno derecho.

3.- Se propone un límite al efecto suspensivo, máximo de dos años.

4.- Se establece que la suspensión no afecta a la renovación de los planes de manejo.

5.- Se establece de forma obligatoria la consideración de la pesca artesanal en todos los planes de administración.

El **Presidente de la Confederación Nacional de Federaciones de Pescadores Artesanales de Chile CONFEPACH, señor Marcelo Soto** manifestó estar de acuerdo en abrir este debate, que no significa estar en

contra del reconocimiento a los pueblos originarios. Sin embargo, consideró indispensable establecer de manera armónica, el uso de los espacios costeros.

El **Presidente de la Federación Interregional de Pescadores Artesanales del Sur - Valdivia (FIPASUR), señor Marco Ide**[3], recordó los reglamentos y políticas que están relacionadas con la llamada Ley Lafkenche.

En primer lugar, mencionó el Reglamento de concesiones marítimas, la Ley General de Pesca y Acuicultura y el D.S. N° 22 de 2021, del actual Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que aprueba reglamento de pesca de subsistencia prevista en el artículo 140 bis de la Ley General de Pesca y Acuicultura. A su vez, mencionó la Política Nacional de Uso de Borde Costero, la Ley de Espacios Costeros Marinos de los Pueblos Originarios (Ley Lafkenche), del año 2008 y la Ley de Caletas, además del D.S. 240 de 1998 del Ministerio de Defensa Nacional, que fija la nómina oficial de caletas de pescadores artesanales.

Recordó que hay una guía de aplicación de los ECMPO y que su tramitación tiene 6 pasos.

Por su parte, detalló que los principios fundamentales son la gratuidad, el respeto a los derechos constituidos, asociatividad, voluntariedad y exclusividad.

Planteó que, al observar la aplicación de la ley, se percibe que algo grave está pasando. Dentro de algunos problemas que se aprecian está la gran cantidad de hectáreas que se solicitan y el aumento de solicitudes, sobre todo desde la Región de Los Ríos hacia el sur.

Manifestó que, en áreas de manejo, la pesca artesanal en Chile tiene decretada 120.000 hectáreas, versus 104 millones de hectáreas que se están solicitando como ECMPO.

Sostuvo que esta ley no es exclusiva para el pueblo Lafkenche, sino que es para los pueblos originarios reconocidos por la ley indígena y consideró que debe ser conocida más bien como ley ECMPO.

Por otra parte, indicó que surge la pregunta sobre los recursos hidrobiológicos susceptibles de solicitar en un ECMPO. Para ello recurrió a la historia de la ley y al propio articulado de la misma, específicamente el artículo 15, que señala que la asociación de comunidades será sancionada conforme al artículo 116 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en ciertos casos, y en su letra b), señala que, por impedir el acceso al espacio costero marino de

[3] La presentación de FIPASUR se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=20615&tipodoc=docto_comision

pueblos originarios a cualquier persona o impedir el tránsito o la libre navegación por el espacio costero marino de pueblos originarios.

Recordó que el ex Senador señor Allamand, que en esa época representaba a la Región de Los Ríos, ingresó una indicación a la letra b). La indicación agregaba, luego de impedir el acceso al tránsito, lo siguiente: “pesca artesanal autorizada según a la ley N° 18.892”.

Asimismo, comentó que la asesora jurídica del entonces Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), señaló en esa oportunidad, que la indicación propuesta establece una sanción para aquellas comunidades que impiden a otros pescadores realizar actividades pesqueras artesanales en el área de espacios costeros marino. Aseverando que, en el mencionado espacio, el único recurso susceptible a ser asignado en exclusividad es el recurso bentónico, ya que como los bancos de peces se mueven, los pescadores artesanales inscritos, pueden ejercer su actividad libremente en el espacio de pueblos originarios.

En vista de ese argumento, comentó que el ex senador señor Allamand, retiró la indicación.

Comentó que, además, el otro problema es el reglamento, el cual no puede desvirtuar el espíritu de las leyes. En este caso, observó que la captura de peces no se puede ejercer libremente dentro de este espacio costero marino, por lo que, a su juicio, esa situación se debe señalar claramente.

Detalló que en la Región de Los Ríos se han solicitado 3 ECMPO, una del año 2012, que fue rechazada; otra en mayo del 2023, que fue aprobada con modificaciones, y la última, que fue aprobada con acuerdo de los pescadores artesanales.

Enseguida, comentó que actualmente existe en el sector un ECMPO mucho mayor, que va desde una comuna de Valdivia, hasta el sur de la Región de Los Ríos, el cual también abarca el ECMPO rechazado el año 2012.

A su juicio, ese es uno de los problemas que tiene la ley, el cual se traduce en que, aun cuando sea rechazada una solicitud, se puede volver a pedir un ECMPO en idéntico sector, incorporando a la misma comunidad.

En ese sentido, sostuvo que el artículo 10, adquiere complejidad porque se refiere a criterios de decisión entre solicitudes incompatibles, por lo que señaló que, si la pesca artesanal y las caletas son compatibles con esta ley, no comprende la razón de suspender la tramitación de las destinaciones que está solicitando SERNAPESCA.

Según sostuvo, el artículo señalado indica que las comunidades indígenas tendrán el plazo de tres meses para manifestar su intención de

solicitar como espacio costero marino de pueblos originarios el mismo sector o un sector que se sobreponga a aquél.

Por otra parte, coincidió en que existe incumplimiento de los plazos establecidos en la ley para resolver una solicitud; tardándose en algunos casos hasta diez años, desde que se ingresa la solicitud de ECMPO hasta que llega a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC).

Argumentó que una solicitud de ECMPO solo otorga a su titular una mera expectativa, la que se resuelve en la CRUBC, que es la que decide finalmente si aprueba, rechaza o modifica la solicitud.

Indicó que han constatado que algunas comunidades realizaron desafectaciones gratuitas para que pescadores artesanales puedan trabajar mientras está pendiente la resolución de la solicitud, lo que ha sucedido por la buena voluntad de la persona que está a cargo. También relató que se han producido desafectaciones con retribuciones. En otros casos se rechazan las desafectaciones, impidiendo que se aplique en plenitud la ley N° 21.027 de Caletas, obstaculizándose construcciones en el borde costero o solicitando algo a cambio.

Respecto a la tramitación de las solicitudes -que pasa por diferentes organismos- aseveró que con claridad no se cumple con los plazos que la ley establece a cada institución. En el análisis de admisibilidad, SUBPESCA consulta a la SUBFFAA, a la autoridad marítima correspondiente; ambas instituciones deberían contestar en un plazo de dos meses. Luego está la consulta a CONADI, que tiene un mes para emitir un informe de uso consuetudinario.

Informó que no se cumple con la obligación de difundir un mensaje radial, en una radio regional, solo se hacen avisos en radios locales.

Luego, mencionó lo relativo a la consulta a la CRUBC, enfatizando que es la única cuyo silencio tiene un efecto luego de vencido el plazo para aprobar, rechazar o modificar las solicitudes de ECMPO, puesto que, vencido el plazo, si no responde se da por aprobado el requerimiento.

Especificó que la solicitud paraliza los requerimientos de destinaciones marítimas del Ministerio de Obras Públicas (MOP), que son hechas para construir obras fiscales en el borde costero, paraliza las solicitudes de destinaciones marítimas solicitadas por SERNAPESCA referidas a la Ley de Caletas, con el consiguiente perjuicio entre ambas leyes, aun cuando son diferentes los beneficiarios. Asimismo, añadió que paraliza las solicitudes de destinaciones marítimas solicitadas por SERNAPESCA, referidas a las áreas de manejo y las solicitudes y renovaciones de concesiones de acuicultura, concesiones marítimas y los permisos de escasa importancia, cuya duración es de seis meses o un año.

Manifestó que todo lo anterior ha generado incertidumbre respecto al ejercicio de la pesca artesanal.

Añadió que como confederación tienen claridad de la necesidad de aprobar esta moción. El objetivo es que los seis pasos mencionados al inicio, sean realizados con mayor rapidez para tramitar las solicitudes. A su vez, indicó que urge modificar la aludida ley N° 21.027 de Caletas.

Dentro de las propuestas planteadas, mencionó las siguientes:

1.- modificaciones en la admisibilidad por parte de la SUBPESCA y la suficiencia de las solicitudes ECMPO.

2.- definir las obligaciones activas y pasivas de la CONADI, en la acreditación de uso consuetudinario invocado.

3.- situación de las renovaciones de concesiones; destinaciones y permisos de escasa importancia frente a las solicitudes ECMPO.

4.- definición de la preferencia de la ley N° 20.249, en relación a la Ley de Caletas.

5.- definición del momento en el que rige la suspensión de tramitación de solicitudes para otros fines del artículo 10 de la ley y el término de la misma.

6.- situación de la acreditación parcial del uso consuetudinario solicitado al término de la suspensión respecto del espacio no acreditado. Criterio de decisión de las CRUBC.

7.- inexistencia de calificación del borde costero.

8.- revisión de los efectos de la no acreditación del espacio, del rechazo de una solicitud por la CRUBC, respecto de solicitudes para otros usos, en especial, las nuevas solicitudes ECMPO.

9.- revisión de la causal de caducidad de un ECMPO.

10.- criterios de aprobación del plan de administración y manejo por parte del comité intersectorial.

El **Honorable Senador señor Pugh** relevó la importancia de basarse en evidencia, con precisión jurídica, tal como lo han realizado los expositores. En tal sentido, llamó a considerar como un insumo de trabajo de esta Comisión, el documento de análisis jurídico, sobre la problemática social de aplicación de la ley N° 20.249, que creó el espacio costero marítimo de los

pueblos originarios y su interacción con la ley N° 21.027, que regula el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación y propuesta legislativa tendiente a superarla.

Consideró que sería interesante revisar, dado que la ley es del año 2008, el origen mismo del pueblo originario que está haciendo uso del borde costero.

Añadió que se deben tener reglas claras. En particular, señaló que llamaba su atención los límites de 12 millas fijados en el mar territorial para pueblos originarios, cuando los pescadores artesanales están limitados a 5 millas. A su entender, la pesca artesanal es la pesca más frágil, fuera de las 5 millas, se necesitan embarcaciones más grandes y por eso el Estado continúa asignando licencias para que otros puedan pescar.

Le pareció extraño que pueblos originarios, que por su naturaleza eran nómades del mar, con embarcaciones precarias que navegan cerca de la costa, se les otorgue espacios a 12 millas náuticas.

En segundo lugar, instó a que se revise la cantidad adecuada de hectáreas a solicitar, puesto que, a su juicio, debe tener un límite para evitar que la demanda se torne infinita.

El **Honorable Senador señor Kuschel** detalló que la iniciativa legal considera solo 5 cambios, pero en la presentación realizada se señalan más puntos a revisar, de importancia para ser considerados.

El **Honorable Senador señor Núñez** comprendió que la aplicación de la ley N° 20.249 ha generado problemas y hay que revisarlos para corregirlos.

El **Honorable Senador señor Sandoval** comentó que hay cosas que corregir y enfatizó que en ningún caso se está cuestionando la significación de los pueblos originarios en el desarrollo y en el efecto de la ley Lafkenche.

Bajo su perspectiva, lo que se está propiciando con esta iniciativa de ley es un perfeccionamiento, además de procurar evitar la desproporción de amplitud de hectáreas entre las diferentes solicitudes y territorios.

En su opinión, se debe analizar que al solo requerimiento de una ECMPO son suspendidas muchas otras actividades y autorizaciones. Por lo tanto, estimó que detrás de ellos podría haber también otras intenciones.

Comentó que dirigentes de la pesca artesanal, muchos de los cuales pertenecen a pueblos originarios, señalan que, invocando la misma norma, quedan fuera del marco de la distribución, porque esas familias no

estaban insertas en la solicitud de ECMPO. Puntualizó que este espacio lo requiere un grupo determinado de personas y a veces, en ese mismo espacio, cohabitan otras comunidades que también son de pueblos originarios que no son partícipes de esa solicitud, por lo que quedan al margen del beneficio.

El **señor Marco Ide** manifestó que en conjunto con CONFEPACH y CONAPACH han realizado reuniones con los Ministros de Desarrollo Social y Familia; de Economía, Fomento y Turismo y de Defensa Nacional, por este tema. Comentó que han trabajado para instar a que se realicen las modificaciones pertinentes, sin afectar el fondo de la ley. Precisando que las comunidades beneficiarias sean aquellas que viven en los sectores y no personas de otros lugares que se aprovechan de la norma.

Por otra parte, informó que los permisos de escasa importancia presentan cierta complejidad. Expuso el caso de un pescador artesanal a quien se le realizó la desafectación de un área con ECMPO para la instalación de un proyecto turístico. Señaló que dicha situación generó conflictos con los vecinos; sin embargo, la desafectación se mantuvo. Actualmente, se está solicitando un espacio reducido dentro del mismo sector desafectado, a nombre del mencionado pescador, para lo cual es necesario gestionar un permiso de escasa importancia ante la Capitanía de Puerto. Precisó que esta última ha indicado que se debe remitir una carta a la SUBPESCA con el propósito de obtener información sobre el estado de desafectación del sector. No obstante, hizo presente que ha transcurrido un mes desde el envío de la solicitud sin que se haya recibido respuesta por parte de la SUBPESCA, pese a que el procedimiento puede tardar hasta 45 días.

Comentó que, en la reunión con los Ministros, hubo un compromiso de disponer a tres personas más en la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y tres más en la CONADI, para agilizar los procesos.

Sin embargo, expresó que eso no basta, lo que se requiere es reunirse con todos los actores, no solamente con pescadores artesanales, sino que también con las comunidades de pueblos originarios.

La **dirigente del Sindicato de Trabajadores Independientes de la Pesca Artesanal de la Comuna de Guaitecas, Región de Aysén, señora Lorena Picticar Millapinda** indicó que no están en contra de la llamada ley Lafkenche, sino que se han sentido altamente vulnerados con la aplicación de la ley, en una población donde más del 80% de la comuna hace uso consuetudinario de todo los bordes costeros, con 980 pescadores inscritos en 3 organizaciones, 5 categorías de armador, buzo mariscador, asistente de buzo, pescador artesanal y recolectores de orilla. Informó que actualmente hay un grupo de 24 familias que están solicitando una extensión tremenda de agua.

En tal sentido, relató que se sienten vulnerados porque todos los días, los buzos hacen la pesca artesanal en la comuna. Afirmó que han solicitado a la CONADI información, la que no ha sido enviada.

Manifestó que la norma debe favorecer a todas las comunidades y no solo a un grupo de personas. A su vez, llamó a realizar una buena comunicación de los aspectos positivos y negativos de tener un ECMPO de gran extensión.

Declaró que tienen conocimiento que en las reuniones de la CONADI han participado personas de otras localidades, que tienen interés en un ECMPO de Melinka.

Consideró que, en el proceso de perfeccionamiento de la ley, todas las comunidades se debieran sentir representadas para tomar una decisión, de manera de evitar que la gestión quede en manos de dos personas.

Recalcó que el objeto es aclarar la situación y solicitar a las instituciones que correspondan una investigación amplia a estas solicitudes, con entrega de antecedentes. Por otra parte, manifestó que no es posible que pasen 7 años desde la solicitud de un ECMPO y la pesca artesanal ni siquiera puede tener la posibilidad de solicitar áreas de manejo u otro tipo de uso, porque quedan afectadas a la solicitud.

La **dirigente del Sindicato de Pescadores Artesanales de Repollal Alto, señora Jessica Leviñanco** indicó que los pescadores que conforman el sindicato son la quinta o sexta generación de familias de pescadores.

Manifestó que han mostrado su preocupación por los ECMPO solicitados, porque las familias que viven en Repollal Alto fueron las primeras en habitar las Guaitecas. Por ello, formalizaron una carta dirigida a la Gobernadora Regional, para saber en qué consistían los ECMPO, sin obtener respuesta hasta la fecha.

Comentó que no se ha solicitado la consulta a los pescadores artesanales en ningún momento, a propósito de las solicitudes. Actualmente se sienten pasados a llevar por las autoridades y personas que solicitan ECMPO (como el señor Daniel Caniullán), que se han realizado sin consultar a los habitantes del lugar, muchos de los cuales son de pueblos originarios.

El **representante de pescadores artesanales de Puerto Gala señor Fernando Meza de Aysén** indicó que la CRUBC de la Región de Aysén, es la que actualmente tiene a todos expectantes de la resolución respecto a la solicitud. Aclaró que lo anterior tiene que ver con las cantidades exageradas de territorio que se han solicitado por parte de las comunidades a través de dos ECMPO, las que suman más de 600.000 hectáreas en la región,

lo que equivale a más de la mitad del territorio y que actualmente se utiliza como zona de caladeros de pesca para los recursos bentónicos, también por el sector acuícola y por los pescadores artesanales en distintas labores, como recolectores de orilla.

Aclaró que las personas están en alerta porque se podrían otorgar estos ECMPO. Al mismo tiempo, consideró que la ley no entrega garantías para los pescadores artesanales, puesto que, a su juicio, se habla de buenas intenciones y que los pescadores no serán afectados, sin embargo, la realidad indica lo contrario.

A su entender, el conflicto se produce por la cantidad de territorio que se solicita en virtud de un derecho consuetudinario, por el hecho de haber ocupado ese territorio. No obstante, consideró que pasan a llevar a todas las otras personas y comunidades que también han ocupado por años esos mismos territorios.

Precisó que más del 60% de los pescadores artesanales de la región pertenecen a pueblos originarios, como dan cuenta sus apellidos, pero no están organizados, sin perjuicio de que han usado ese territorio por mucho tiempo.

Por otra parte, añadió que el problema se agrava con la demora en resolver cada solicitud y la paralización de todo otro requerimiento. En su opinión esto detiene toda forma de desarrollo a través de las áreas de manejo, ya sea en la acuicultura de pequeña, mediana o gran escala.

A su vez, previno que, como no se determinan los espacios, las personas se enteran a última hora, ya que el proceso tiene un conducto de solicitud por el que pasan 5 organismos antes de llegar a la CRUBC: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Añadió que la crítica que se le hace a la CONADI es que el organismo señala que ha pasado por las caletas y en realidad, no lo hace. Se han realizado reuniones, pero en el fondo, se avisa solo a algunas personas.

Afirmó que la ley es arbitraria, porque no establece trabas para que sea admisible una solicitud de esta envergadura y no cuestiona a los grupos de pueblos originarios.

Esperan que cuando se modifique la ley, se haga un nuevo ordenamiento territorial, donde se dé la posibilidad de ejercer soberanía y desarrollo de sus actividades de manera equitativa para todos los actores.

Por último, indicó que es necesario transparentar las solicitudes de concesiones acuícolas, áreas de manejo y ECMPO, porque las personas desconocen esa información. Manifestó que, al parecer, prácticamente todos los espacios ya se encuentran con alguna destinación y necesitan saber ese detalle.

El **Secretario del Directorio del ECMPO Ngulam Ñuke Lafken, Presidente de la Comunidad Indígena Naiman, de la Región de Los Lagos, señor Alexis Velásquez Rantul** expuso sobre el trabajo realizado por el ECMPO, sus alcances y referencias a la ley N° 20.249 y al Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Estado de Chile y que se encuentra vigente.

Comentó que la organización que representa nace bajo la necesidad y urgencia de resguardar, proteger y preservar lo que va quedando en el borde costero de la comuna de Puerto Montt. Señaló que, para dar ordenamiento y gobernanza al territorio, las comunidades indígenas han realizado en forma ancestral la recolección de orilla, la pesca, la recolección de navajuelas, choritos, almejas, cholgas entre otros recursos, como fuente de sustento y sobrevivencia económica.

Relató que se vendían los productos en ferias, mercados e intercambiando los productos y saberes que por costumbre tenían los antepasados y que se han ido recuperando. La práctica ceremonial también se ha fortalecido durante el rescate cultural en todo el territorio, como algo esencial de las comunidades a las que representan.

Este rescate cultural, según expresó, lleva a avanzar en conjunto con la pesca artesanal, con los mitilicultores y con las comunidades indígenas. Aclaró que en la región no están divididos, al contrario, se ha realizado un gran trabajo con la pesca artesanal, con los mitilicultores, recolectores de orillas, sin conflictos producidos por los ECMPO.

Indicó que los antecede el derecho consuetudinario de sus antepasados, que han vivido y han hecho la práctica de sus costumbre y tradiciones en todo el Seno de Reloncaví y también en sectores aledaños a la Isla de Chiloé, en el sector de Calbuco, Maullín, los Muermos. El ECMPO está basado en el Seno de Reloncaví que abarca gran parte de la zona.

Señaló que no están en contra del progreso de la economía del país, al contrario, han realizado un trabajo serio y responsable, tanto en la desafectación total de la pesca artesanal, en lo que compete al ECMPO Ngulam Ñuke Lafken, como a los mitilicultores de la comuna. Ese fue el primer y gran compromiso con los pescadores artesanales y con los mitilicultores, que en cuanto fuera acogido a trámite la solicitud, el primer trabajo que harían como dirigentes de comunidad indígena, era dar respuesta a los requerimientos de la pesca artesanal y mitilicultores.

A su vez, han dado respuesta a gran parte de las empresas privadas que se han sumado a este trabajo de hacer modificaciones y mejoras en sus instalaciones para el resguardo y protección del medio ambiente, de manera de convivir responsablemente en el área.

Puntualizó que se ha avanzado de a poco en resolver las solicitudes que les llegan a través de la Dirección Zonal de Pesca, de SERNAPESCA y de otras entidades que solicitan atender a organizaciones o a particulares.

Respecto al proyecto de ley en estudio, señaló que no están en contra. Se suman a la solicitud de acortar los plazos de tramitación de una solicitud de ECMPO.

En otro orden de ideas, llamó a considerar que el Convenio 169 de la OIT, señala que cuando se discuten proyectos de ley que puedan afectar a las comunidades indígenas o pueblos originarios, se debe llamar a consulta indígena. Solicitó que esa consulta sea realizada, no solo en la Región de Los Lagos, sino en todos los espacios donde actualmente existen los ECMPO, dado que es esencial para avanzar en este proyecto de ley.

El **Secretario del Consejo Nacional por la Defensa del Patrimonio Pesquero (CONDEPP), señor José Verdugo** señaló que se ha realizado un trabajo, por parte de las tres regiones (Los Lagos, Aysén y Magallanes) respecto de la ley Lafkenche y sobre otros temas que les han perjudicado.

Consideró oportuno la iniciativa legal que intenta dar solución a un problema que se está gestando hace años y que son mucho más profundos.

Manifestó que lo señalado por la comunidad de ECMPO Ngulam Ñuke Lafken, que expuso precedentemente, es cierto. Comentó que ha sido la única comunidad que ha cumplido con lo que efectivamente han dicho, que da cuenta el trabajo realizado con ellos. Sin embargo, informó que no es la única comunidad que tiene ECMPO y las otras comunidades, lamentablemente, no se han comportado del mismo modo.

El problema es que dirigentes pasan y más adelante puede haber otros dirigentes que no permitan trabajar en su ECMPO y lo que queda es la ley, que señala que los pescadores artesanales tienen que presentar el trabajo que realizan en una determinada ECMPO.

Agregó que el escenario de la pesca artesanal está limitado por la ley de parques nacionales, las zonas protegidas, la ley Lafkenche, por lo que el espacio que le está quedando a la pesca artesanal para desarrollar su actividad es mínimo.

El **dirigente del Sindicato de Buzos, Armadores y Pescadores Artesanales Sur de Magallanes y Antártida Chilena, señor Nolberto Muñoz** consideró que la ley Lafkenche requiere muchas modificaciones, como ya se ha mencionado.

Por un lado, está la solicitud de las comunidades indígenas, que requieren grandes extensiones. A su vez, indicó que estas conviven con los salmoneros, y que, por otro lado, también están las áreas protegidas, en las cuales no pueden pescar.

Expresó que, desde afuera, pareciera que la legislación quisiera sacar del medio a la pesca artesanal y eso genera una enorme preocupación, sobre todo por la extensión del territorio que se solicita.

Destacó que la pesca artesanal nunca fue consultada en las adecuaciones de las normas. Alegó que, si bien existe una Ley General de Pesca y Acuicultura, que es general, para todo el país, cada región es diferente, con geografía, pesca y problemas específicos.

Consultó en qué lugar quedan los pescadores artesanales que se sienten discriminados.

El **Secretario del Sindicato Inter Empresa de Tripulantes de Naves Especiales de la Región de Magallanes, señor José Hernández** comentó que los une una larga trayectoria de trabajo con la pesca artesanal, desde el año 1990 hasta la fecha. Especificó que trabajan en conjunto porque entienden que la pesca le da vida a muchos trabajadores y familia, por lo cual deben trabajar de la mano con las comunidades, gobiernos y autoridades.

Indicó que es necesaria la tramitación de este proyecto de ley, con un trabajo que se oriente a modificar la ley N° 20.249. Precisó que si se logra establecer acuerdos parlamentarios para que existan modificaciones a esta norma, que sea con el criterio y principio de unidad. Hay que evitar enemistades en las comunidades ya que todos son nacionales del mismo país, tienen las mismas obligaciones y derechos, por lo tanto, se debe considerar que la modificación de esta ley es para el bienestar de las comunidades.

Planteó que no es posible que se entregue un beneficio que solo favorezca a una parte. Ese es un acto discriminatorio que se busca corregir, para que prime la igualdad ante la ley y que el territorio sirva para los que quieran desarrollar actividades económicas y sociales.

Sostuvo que la Región de Magallanes se encuentra apartada del país, y que tiene características particulares. La pesca y la acuicultura son un pilar de fortalecimiento económico, social y de desarrollo. Observó que actualmente los están postergando al igual que las demás regiones de la macrozona sur, sin avanzar en la búsqueda de las soluciones a los problemas

que se generan, muchas veces, a causa de la aprobación de determinadas leyes.

Afirmó que la ley Lafkenche no tuvo participación ciudadana, no hubo una discusión con participación de las organizaciones. Comentó que los pescadores de su sector hicieron un análisis crítico de la ley, desde cuando se presentó hasta que se publicó y como conclusión, se señaló que uno de los puntos críticos era la falta de participación ciudadana.

A su entender, se busca que las regiones puedan crecer y para ello, se requiere igualdad en derechos, destacando la importancia que cada comunidad que solicite hectáreas para uso, tenga en consideración que hay tiempos que cumplir, lo que no se ha respetado.

Acotó que las autoridades no han fiscalizado las inversiones que se están haciendo en las zonas solicitadas. Estimó que es necesario que se formen comisiones regionales dirigidas por las autoridades, con la participación de las organizaciones, con orientación al ámbito social, económico y humano.

Solicitó tener presente que en todo lo que ocurra en lo sucesivo, está el principio de la igualdad ante la ley, ya que, a su juicio, necesitan desarrollarse tanto las etnias, como los pescadores artesanales y los trabajadores en general.

La **pescadora artesanal, buzo mariscador y Presidenta de la Comunidad Indígena Yael Peumayén de Puerto Gala, señora Gloria Meza Llauca** manifestó que como pescadores artesanales se vieron afectados por los parques nacionales, razón por la que no podrán trabajar en el futuro. Precisó que actualmente son dos caletas de pescadores que actualmente viven dentro de los parques.

Respecto a la ley Lafkenche, sostuvo que no está en contra, porque también es representante de los pueblos originarios, sin embargo, coincidió que requiere modificaciones. En ese sentido, opinó que deben participar todos los actores, pescadores artesanales, pueblos indígenas, salmonicultores, y en general, todos los que conviven en el espacio y forman parte de la economía del país.

Recalcó que la pesca artesanal ha estado en desmedro y se sienten abandonados, sin voz ni voto, en todas las leyes que se han tramitado.

Finalmente, señaló que el conflicto que se ha generado, produce permanente discordia entre los actores del territorio. Se requiere que los espacios solicitados se reduzcan y que el tiempo de tramitación de las solicitudes también se acote.

El **Honorable Senador señor Espinoza** señaló que claramente el proyecto de ley no aborda todos los problemas que tiene la ley Lafkenche, pero es la puerta que permite iniciar la modificación de una ley que, si bien nace con buenas intenciones, ha generado problemas.

Sostuvo que hay ejemplos aislados de buen trabajo de indígenas con sindicatos de pescadores artesanales, como lo realizado por la Comunidad Indígena Naiman. Sin embargo, comentó que se han observado graves problemas con otras comunidades de Chiloé, Puerto Montt y de otros sectores.

Destacó que la apertura de esta discusión ha permitido que, en la Región de Los Lagos, se estén denegando ciertos permisos en los últimos meses, ante peticiones exacerbadas de territorios que van más allá de los usos consuetudinarios.

Especificó que una de las modificaciones que busca el proyecto de ley es dar mayor validación a la petición de un ECMPO, es decir, que la solicitud cuente con el respaldo del 50% más uno, de los miembros de la comunidad, lo que al menos, permitirá una mayor transparencia dentro de la propia organización.

Precisó que el origen de la ley Lafkenche es la protección de la comunidad indígena, pero en su aplicación, se está produciendo la desprotección de otros actores, como la pesca artesanal, los que, a su juicio, quedan supeditados a una decisión arbitraria. Afirmó que no se puede paralizar la renovación de concesiones y toda otra actividad durante 6 o 7 años, habiendo en esos casos un problema administrativo del Estado.

Puso de relieve que ha habido cobros ya que las salmoneras están pagando en silencio porque no quieren dejar sus actividades y fueron desafectadas todas las salmoneras, pero no los mitilicultores, porque miembros de la comunidad del ECMPO trabajan en la mitilicultura y no quieren competencia en el territorio.

El **Honorable Senador señor Sandoval** mencionó que existe el plan de zonificación del borde costero y hay solamente dos regiones en el país que hicieron gestión en este sentido (Aysén y Atacama), pero son instrumentos que no están formalizados.

En segundo lugar, señaló que se debe abordar la discusión de la mejor forma posible, aludiendo a lo mencionado en relación con los parques y áreas de manejo, las zonas de pesca exclusiva, en el ámbito de la pesca artesanal y de la acuicultura y las solicitudes de pueblos originarios.

Informó que en la Región de Los Lagos hay 59 solicitudes de ECMPO que abarcan 1,6 millones de hectáreas, las que, en promedio, son 27.000 hectáreas por solicitud. Por su parte, en la Región de Aysén hay 3

solicitudes, con 1,1 millones de hectáreas que, en promedio, son 366.000 hectáreas. Finalmente, en la Región de Magallanes, hay 2 solicitudes que tienen en promedio 300.000 hectáreas cada una.

Observó que en la Región de Aysén hay una solicitud de las Islas Huichas equivalente a 775.000 hectáreas, de las cuales la CONADI acreditó 393.000 hectáreas y la comisión de borde costero regional debería pronunciarse próximamente sobre este tema.

El **dirigente de Sindicato de Trabajadores Independientes de la Pesca Artesanal de la Comuna de Guaitecas, Región de Aysén, señor Raúl Villacen** señaló que lleva 65 años viviendo en esa localidad y nunca se ha sentido dueño de la tierra. Señaló que la ley Lafkenche no está del todo bien y hay que modificarla para que todos puedan trabajar libremente.

El **Honorable Senador señor Sandoval** manifestó que hay que actuar con rigurosidad en estos procesos. La ley establece que la CONADI debe pronunciarse en un determinado plazo y se debe poner en consulta dicha solicitud.

El procedimiento en la Región de Aysén, terminó enfrentando a comunidades de pueblos originarios, unos, porque no se sentían considerados, otros porque se sintieron engañados y quitaron su nombre en el proceso de inscripción.

El **Director Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), señor Luis Penchuleo**[4], se refirió en primer término a la implementación de la ley N° 20.249, conocida como Ley Lafkenche. Señaló que el ecosistema que existe en el sector costero, sobre la normativa, está integrada por la Ley General de Pesca y Acuicultura, el decreto 340, sobre concesiones marítimas, la política nacional del uso del borde costero, la Ley de Caletas y la Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad, además de la Ley Lafkenche.

Las figuras que existen son las concesiones marítimas y de acuicultura, las reservas marinas, los parques marinos, las áreas marinas costeras protegidas, las áreas de manejo de los recursos bentónicos y los ECMPO.

Dentro de los diversos usos y usuarios del borde costero marítimo está la industria, la pesca industrial, la forestación, el transporte vial, los riesgos de inundaciones, la agricultura, las comunidades indígenas costeras a lo largo de todo el país, la pesca artesanal, la vivienda, turismo, conservación de humedales, acuicultura a pequeña escala y el transporte fluvial.

---

[4] La presentación de la CONADI se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=18857&tipodoc=docto_comision

Señaló que la ley N° 20.249 es la segunda ley que se promulga en Chile que trata materias propias y específicas de derechos de los pueblos indígenas, representando un avance significativo, referido a los derechos y a la relación que existe entre los pueblos indígenas y el Estado.

Manifestó que la elaboración y promulgación de la ley, es previa a la ratificación del Convenio 169 de la OIT, que entró en vigencia el año 2009.

Indicó que en la tramitación de la ley hubo una activa participación de las organizaciones indígenas en todo el proceso de elaboración, por tanto, nace con una alta participación y cuando se produce la tramitación en el Congreso Nacional, tuvo un apoyo transversal de diversos sectores políticos.

Mencionó por otra parte, el contexto y el surgimiento de la ley Lafkenche, teniendo como referencia que la ley más general es la ley de pesca, la que reconoce cuatro actores: el pescador artesanal, el buzo, el recolector de orilla y el armador, es decir, no se reconoce la presencia de los pueblos indígenas que han ocupado ancestralmente el borde costero marino.

Por lo anterior, sostuvo que era necesario avanzar en una ley específica. Comentó que la Ley General de Pesca y Acuicultura creaba figuras de administración ajenas a la forma ancestral, tradicional o consuetudinaria que tienen los pueblos indígenas.

Informó que la ley Lafkenche tiene 5 principios orientadores:

1.- Voluntariedad: las partes concurren voluntariamente a solicitar un determinado espacio de acuerdo a los usos consuetudinarios que las comunidades han desarrollado ancestralmente en el borde costero marino.

2.- Asociatividad: la destinación que se materializa en un convenio específico con SERNAPESCA, tiene que ser coadministrada con los demás actores que hacen uso del borde costero.

3.- Gratuidad: la característica de la legislación en materia indígena y al igual que las tierras indígenas, están exentas del pago de contribuciones, en este caso ocurre lo mismo.

4.- Exclusividad: en relación al uso consuetudinario que se logra demostrar por parte de las comunidades indígenas.

5.- Uso compartido de los espacios, el principio de exclusividad convive con el respeto por los derechos constituidos en el lugar.

A continuación, se refirió al rol de la CONADI, donde la ley es clara en otorgar una participación en el proceso de tramitación del ECMPO, que se circunscribe a dos aspectos concretos.

El primero, relacionado con la acreditación del informe de uso consuetudinario, de acuerdo a las solicitudes que presentan las comunidades. El segundo, es la consulta, que no es la consulta indígena referida en el Convenio 169 de la OIT, sino que es un proceso que tiene por objetivo entregar la información de acuerdo al informe elaborado, los usos que se lograron acreditar y la relación que estos tengan con los demás usuarios del espacio, ya sean indígenas o con la comunidad regional, en general.

Precisó que la tramitación que tiene un ECMPO, pasa por un análisis de admisibilidad que se inicia en SUBPESCA, que hace el análisis de sobreposición y se definen los derechos adquiridos, las concesiones ya constituidas, etcétera. Posteriormente, esa información se deriva a la CONADI para el desarrollo del informe de uso consuetudinario, de acuerdo a los usos que las comunidades expresan en la solicitud y tienen el deber de pronunciarse sobre todos los usos que figuran expresados por la comunidad.

Aclaró que la CONADI no acredita el espacio, sino que el uso. Si el uso no se logra acreditar en el espacio que las comunidades señalan, al no acreditar el uso, el espacio tampoco se acredita.

Por ello, en el 60% de los informes de uso consuetudinario que elabora la CONADI, es restrictivo, es decir, no se logra acreditar el 100% de los usos.

En toda la historia de las tramitaciones de los ECMPO, CONADI ha logrado acreditar el 100% de los usos, solo en un caso.

Añadió que, en el proceso de consulta, una vez que elaboran el informe, van a terreno y le señalan a las comunidades solicitantes y a las comunidades aledañas, que comparten el espacio costero marino, qué usos fueron acreditados y se escucha a las comunidades indígenas y a la comunidad regional general.

Una vez que realizan el informe de uso consuetudinario y las consultas establecidas en la ley, corresponde el pronunciamiento de las CRUBC, que tienen una composición diferente en cada región, pero en general, la CONADI no tiene participación en ellas.

En la votación, las CRUBC tiene la facultad de rechazar, aprobar o modificar una solicitud y debe darse en un proceso previo a la votación, hacer los esfuerzos para que las partes puedan dialogar y llegar a acuerdo.

Este acuerdo no se dio en la Región de Aysén, aun cuando desde la CONADI, los equipos técnicos de las unidades del Convenio 169 y de la unidad de Borde Costero, con antelación, recomendaron acercar posturas para no llegar a un clima de polarización.

Una vez producida la votación en la CRUBC, continúa la tramitación ante la destinación marítima; posteriormente, se revisa el plan de administración, que lo tienen que aprobar un comité intersectorial y si es necesario también está la extracción de recursos, de acuerdo a las solicitudes que existen, también debe llevar un plan de manejo, que lo autoriza el órgano competente, dependiendo la temática particular.

A continuación, dio a conocer ciertos datos: actualmente hay un total de 80 solicitudes en trámite, el 70% de ellas se concentra en la Región de Los Lagos. Se han otorgado 23 ECMPO, de los cuales, el 82% son en la Región de Los Lagos.

Se contabilizan 15 planes de administración, en 11 de los cuales, se incorpora a otros usuarios, es decir, hay una coadministración, que es el espíritu de la ley. Por otra parte, informó que hay 11 planes de manejo.

Sostuvo que la información anterior da cuenta que, en la mayoría al aplicar la ley, la experiencia es buena y solo en algunos casos se ha presentado un problema basado en la mala interpretación de la ley.

Comentó que hay 86 resoluciones de desistimiento solicitados, explicó que una vez que los ECMPO están otorgados y hay solicitudes de otros usuarios que utilizan un determinado espacio dentro del mismo ECMPO, se ha desafectado y se accede a un uso compartido del espacio.

Reiteró que la ley es del año 2008 y la unidad de la CONADI para intervenir en el proceso, recién se crea el año 2015, que es la unidad de bordes costeros. Fueron casi 8 años, desde que comienza a regir la ley hasta que se operativiza el proceso en la CONADI, implicando retraso y acumulación de solicitudes.

Desde el año 2015 al 2022, la CONADI tenía un equipo con dedicación exclusiva para hacerse cargo de esta materia. Al asumir la nueva administración, se duplicó el equipo.

Manifestó que en lo que respecta a la CONADI, la solicitud más antigua data del año 2020, por tanto, en los últimos dos años, se ha logrado superar gran parte del arrastre histórico, con dos equipos en funcionamiento y espera que antes de finalizar este Gobierno, se elimine la brecha de demora o de arrastre que actualmente existe.

Sin perjuicio de lo señalado, sostuvo que no desconocen los nudos críticos de la ley, uno de ellos, tiene que ver con la demora en la tramitación y el efecto suspensivo que tiene sobre otras solicitudes en trámite. Pero la demora tiene que ver con que en las distintas instituciones que intervienen en el procedimiento o no hay funcionarios para realizarlo o hay muy pocos con dedicación exclusiva.

Respecto a la relación del ECMPO con usos y derechos adquiridos de terceros, como pescadores artesanales, armadores, buzos y recolectores de orilla, también hay un nudo crítico.

El otro problema tiene que ver con el funcionamiento y atribuciones de las CRUBC, sumado al profundo desconocimiento e interpretaciones que se hacen de la ley.

Hizo presente que existe el Convenio 169, por lo tanto, el Estado adquirió un deber ante cualquier iniciativa legislativa o administrativa de consultar a los pueblos originarios, sin perjuicio que formalmente es la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas (UCAI), del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, la encargada de pronunciarse técnicamente sobre el procedimiento de la consulta.

El **Honorable Senador señor Kuschel** consultó sobre los reglamentos y cuantos de ellos están pendientes de las normas mencionadas. A su vez, preguntó si los desistimientos pueden ser parciales o son totales.

El **Honorable Senador señor Espinoza** consideró que los nudos críticos van más allá de lo señalado. Un trámite que debiera durar 24 meses y termina al término de 6 años, implica que, en ese tiempo, se suspende toda otra petición, incluso con afectación directa a la mitilicultura y a la pesca. Por lo cual, esta norma requiere modificación.

Mencionó el problema de los cobros indebidos para desafectar áreas y eso debe ser condenado en las modificaciones de la ley con la anulación del ECMPO respectivo si se acredita.

También consideró incomprensible que, a una comunidad de 10 familias, le entreguen 200.000 hectáreas. La encargada del Departamento del Borde Costero de la CONADI, hasta noviembre del año 2023, era asesora y miembro de la entidad territorial Lafkenche. Ese es un problema que se debe asumir porque le resta imparcialidad al proceso.

Deben existir elementos que permitan un respeto recíproco entre los pueblos originarios y los pescadores, de manera que ninguno esté supeditado al otro.

El **Honorable Senador señor Pugh** requirió la opinión de la CONADI respecto a lo que señala la moción parlamentaria.

Sobre los criterios técnicos, señaló que se tiene que actuar con racionalidad y con justicia. Las embarcaciones utilizadas por los pueblos originarios eran a remo y tenían una cierta cantidad de desplazamiento, por lo cual, no transitaban sobre grandes áreas y tenían asentamientos en algunos lugares.

Consultó por los criterios técnicos que la CONADI tiene en consideración para acreditar el uso, pero con todos los elementos de la época, las áreas en las que podían estar y de esa forma, llegar a una métrica que sea justa y que permita un uso racional de un espacio que da alimento.

El **Honorable Senador señor Sandoval** consideró que lo suscitado en Aysén debe servir de experiencia para aprender a enfrentar las dificultades y falencias que tiene la norma.

La **Honorable Senadora señora Pascual** consultó por los requisitos que debe acreditar una comunidad frente a la CONADI, cuando reclama un ECMPO. De qué forma la CONADI acredita el uso consuetudinario y, en el caso de no acreditar el uso en ese espacio reclamado, cómo llegan al número de hectáreas que se acredita según el uso consuetudinario.

El **Director de la CONADI** señaló que los desistimientos por lo general, son parciales. Se desafecta una parte del ECMPO, porque hay otros usuarios que consideran que es un derecho adquirido o bien existe un acuerdo entre las partes.

Por otra parte, manifestó que, desde el punto de vista técnico, entienden los nudos críticos en distintos ámbitos y se refirió básicamente a los que tienen que ver con la implementación de la ley, pero no desconocen que hay conflictos en torno a la ley.

La ley no entrega un dominio, sino una destinación y en el espíritu de la norma se señala que tiene que ser un uso compartido, respetando los derechos adquiridos. Cuando eso no ocurre, se vulnera la norma y llega a un conflicto entre partes, que debe ser sancionado, al igual que los cobros indebidos.

Sobre el gran espacio para pocas familias que fue consultado, reiteró que la ley los obliga a acreditar el uso que los solicitantes expresan. Se menciona que esos usos se realizan habitualmente y de forma tradicional, en un espacio determinado.

La CONADI no acredita el uso en relación al espacio, sino que acredita el uso. Si las comunidades indican que ese uso lo hacen en

determinadas hectáreas de superficie, se acredita el uso. Si no logran acreditar el uso, esa cantidad de superficie, no se acredita. Los que tienen la facultad para delimitar el espacio, es la CRUBC.

Sobre la imparcialidad de la CONADI, señaló que a un funcionario público se le tiene que juzgar en base al cumplimiento o no de las normas y requisitos establecidos en la administración pública.

Respecto a los informes que elabora la CONADI explicó que están basados en una resolución del año 2015, que contiene una metodología, las formas de acreditar el uso y cada paso.

En cuanto a los requisitos y forma de acreditar el uso, también están contenidas en la resolución.

Por último, señaló que la ley Lafkenche tiene un reglamento y tienen apreciaciones técnicas respecto a las modificaciones de ese reglamento, que en varios aspectos requiere mayor precisión y enfatizar sobre cosas que actualmente faltan en la cotidianeidad de la tramitación de los ECMPO, por ejemplo, las atribuciones y facultades de las CRUBC o los mecanismos para llegar a acuerdo entre los diversos actores que utilizan un determinado espacio, que evite el conflicto.

La **Directora Ejecutiva de la Asociación Gremial del Consejo del Salmón A.G., señora Loreto Seguel** señaló que como Consejo del Salmón han seguido la discusión del proyecto de ley, que consideró relevante para el país, los pueblos originarios y para la industria, que es parte del desarrollo de Chile.

Añadió que esta sería la primera modificación después de casi 15 años de promulgada la ley y se hace necesario introducir las mejoras que sean pertinentes.

El **Director Corporativo de la Asociación Gremial del Consejo del Salmón, señor Rodrigo Pinto**[5], señaló que la asociación que representa está conformada solo por empresas productoras, con más del 55% de la producción total nacional, con una distribución principal en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes.

Es una industria exportadora, la segunda en importancia y en volumen después de la minería. Siendo los mercados más importantes Estados Unidos, Japón y Brasil, y están presentes en casi 80 países en los cinco continentes.

---

[5] La presentación de la AG del Consejo del Salmón se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=18968&tipodoc=docto_comision

Respecto a las cosechas, en términos productivos anuales de la salmonicultura, están en torno a las 900.000 toneladas anuales y las ventas, cercanas a 6.000 millones de dólares anuales.

Esta industria genera 70.000 empleos directos e indirectos y el 36% de ellos son femeninos.

Informó que la acuicultura en su conjunto, ocupa en la actualidad, 4.120 hectáreas. Las solicitudes ECMPO hoy están demandando 1.000 veces la superficie marítima que ocupa la salmonicultura en su conjunto. Otorgadas hay 23 ECMPO, que suman 193.677 hectáreas.

Lo anterior significa que en promedio cada ECMPO tiene 8.420 hectáreas, es decir, cada una es el doble de toda la salmonicultura en su conjunto. Observó que, para llegar a estos niveles, hay debilidades en la institucionalidad, que tiene un buen propósito pero que ha evidenciado una deriva progresiva hacia un mal uso.

Hay debilidades en la admisibilidad; en la justificación geográfica; en la relación individuos-superficie solicitada; en la armonización con otras actividades; en la difusión ciudadana; en las sanciones que puedan desprenderse del procedimiento y malas prácticas en ellos (que actualmente no existen); en las aprobaciones, quienes votan (actualmente votan alcaldes y delegados con jurisdicciones sin litoral marítimo) y en las desafectaciones, que tienen en su base, negociaciones comerciales con otras actividades productivas.

Sostuvo que están de acuerdo con perfeccionar la ley y observan el proceso con entusiasmo porque está la oportunidad de ampliarse no solo respecto de la actividad productiva de la pesca, sino que también, armónicamente, con la acuicultura, turismo e interés nacional.

Destacó la necesidad de reforzar el examen de admisibilidad de las solicitudes, que no está en la moción, pero estimó que resulta compatible. Se debiera, asimismo, acreditar la identidad y voluntad de las personas que figuran como integrantes de una comunidad; establecer una proporcionalidad respecto del número de solicitantes y la superficie requerida; establecer y delimitar áreas apropiadas para la declaración de uso consuetudinario.

El **Honorable Senador señor Espinoza** consideró relevante lo señalado en el primer punto: acreditar la identidad y voluntad de las personas que figuran como integrantes de una comunidad de pueblo originario. Recordó que tuvo una experiencia en la localidad de Colaco, donde la comunidad, sociedad civil, estaba en contra de la solicitud de ECMPO, y la mayoría eran integrantes de la comunidad indígena solicitante y no tenían conocimiento de que se había efectuado la solicitud de ECMPO, que fue realizada solo por dos dirigentes.

La **señora Loreto Seguel** señaló que esta experiencia que se transmite suma a fortalecer la moción parlamentaria. La mala aplicación de la norma afecta a diferentes industrias y rubros económicos en el desarrollo regional y en el desarrollo de la macro zona sur del país.

Manifestó que están conscientes de los desafíos y responsabilidades que tiene la industria que representa, que se está haciendo cargo, pero tal vez falta mucho más.

El **Honorable Senador señor Kuschel** consultó por la forma en que incide en la siembra, el transporte, la industria, de otras zonas que no tienen litoral, pero, por ejemplo, el alcalde de Osorno podría estar interesado porque hay muchas hectáreas orientadas solo a la producción de salmón.

El **Honorable Senador señor Pugh** indicó que la data que entregaron permite entender la importancia de la industria, que está formalizada, que paga impuestos y da trabajo bien remunerado a las personas.

Respecto a la competitividad internacional, precisó que tiene que ser una señal de alerta, no es menor que Noruega tenga un Ministro de Pesca y exista una alianza público-privada y cambien la normativa para seguir desarrollando la actividad.

Sostuvo que, si queremos modernizarnos en la actividad, es necesario actualizar la normativa para contar con una mejor industria.

Consultó por la visión que tienen para el perfeccionamiento de las naves de apoyo. Sostuvo que se requieren muchas naves para 600.000 hectáreas, que no se pueden recorrer con botes a remo, en canoas, como lo hacían los pueblos originarios, se necesitan embarcaciones con propulsión.

Requirió información a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, en aquellas concesiones otorgadas y la rentabilidad económica que se está obteniendo. Si están formalizadas, pagando impuestos y si las personas tienen contratos laborales que los protejan socialmente.

El **Honorable Senador señor Sandoval** comentó que detrás de la pesca hay muchos intereses y es difícil compatibilizarlos todos. Hay un interés superior que es el desarrollo global. La zona sur austral tiene una eminente vocación productiva asociada al mar.

A su vez, se debe compatibilizar un patrimonio esencial en la zona sur austral que es el tema ambiental, que tiene un enorme valor, pero tampoco se puede poner candados a las regiones extremas, lo que implica que se deben realizar las actividades con el nivel de desarrollo e inteligencia adecuados para compatibilizar todo.

El **Presidente del Consejo Regional de Pescadores Artesanales de la X Región (COREPA) A.G., señor Jorge Bustos** compartió una minuta, y manifestó las preocupaciones de la pesca artesanal, una de las cuales es la modificación a la Ley Lafkenche. Planteó que desde un comienzo estuvieron de acuerdo con la dictación de esa ley, observaron una buena intención. El problema es que actualmente, el sistema cambió, los dirigentes no son los mismos, sin perjuicio de lo cual, manifestó que tienen una buena relación con algunas de las comunidades indígenas.

Señaló que el 30% de las organizaciones que dirigen están conformadas por pescadores que provienen de alguna etnia y ellos no son los interesados en solicitar un ECMPO.

No son las personas de la localidad las que están en la CRUBC, sino que son personas de afuera.

Añadió que este tema se ha convertido en un conflicto permanente, donde el pueblo pesquero está en conflicto con algunas etnias. Manifestó que en el Plan de Manejo, Plan de Administración, la pesca artesanal debe solicitar autorización a la comunidad indígena, para poder ejercer la actividad que siempre ha realizado. Hay contradicciones que se deben corregir.

Informó que próximamente se presentarán solicitudes de ECMPO en la Región de Magallanes y están invitados para participar en la discusión.

El **Secretario de Actas del Consejo Regional de Pescadores Artesanales de la Región de Los Lagos COREPA A.G., señor José Verdugo**, sobre la exposición del Director de la CONADI, observó que se refirió a la cantidad de ECMPO que estaban solicitando, cuantas estaban otorgadas, pero no habló de la cantidad de hectáreas entregadas a la fecha y cuantas están en trámite.

Señaló que el reglamento de la ley Lafkenche es la piedra angular que debería modificarse porque en los Planes de Manejo y en los comités de administración, según lo informado por el Director de la CONADI, es diferente a lo que existe en las comunidades. Tanto en la pesca artesanal como en las comunidades, desconocen el objetivo de la ley la que, además, se interpreta de manera errónea.

Agregó que se debiera solicitar a la CONADI que realice una información más adecuada y con amplitud a todos los sectores del borde costero.

Por otra parte, la CONADI señaló que tenían acercamiento, antes de emitir un juicio, con la comunidad que no era parte de pueblos indígenas, sin

embargo, la COREPA, que tiene 248 organizaciones, nunca ha sido consultada al respecto.

Manifestó que la actividad de la pesca artesanal, prácticamente el 100% abastece a la comunidad y trabajan dentro de los ECMPO, de tal manera que, si a futuro limitan a la pesca artesanal, se quedan sin trabajo.

Comentó que sería bueno saber del total de personas de la comunidad indígena que existe en el país, cual es el porcentaje que está solicitando un ECMPO.

Observó con preocupación el rumbo que está tomando la ley vigente y por lo mismo, coinciden en la necesidad de una modificación que resuelva los problemas que se han planteado en su aplicación.

Por último, manifestó que les interesa la sustentabilidad, es un tema en el que no transan. Añadió que comparten con las distintas actividades que se desarrollan dentro de las aguas interiores, pero también le exigen a la industria del salmón mejoras en los estándares para cumplir determinados parámetros. Informó que han firmado protocolos de acuerdo con ciertas industrias sobre información que se relacionan con la sustentabilidad y sostenibilidad.

El **Lonko Juan Esteban Huanel** manifestó su desacuerdo con la modificación de la ley N° 20.249, llamada ley Lafkenche

La **Werken de la Comuna de Melipulli, señora Verónica Barría** denunció que no han sido escuchados por las autoridades. Cuando se habla de la ley Lafkenche, se habla de la ley de los ancestros y debieran ser convocados para llegar a un acuerdo, situación que no ha sucedido.

El **Werken Lof Apeche de Queilen, señor Ángel Pérez** indicó que el objetivo es defender lo único que el Estado les ha otorgado a los pueblos originarios, que es la conocida ley Lafkenche. Esta norma ampara a los pueblos ancestrales y a las personas de mar.

Comentó que ha existido una campaña de desprestigio, de burla donde se ha desinformado a muchas personas acerca de lo que trata la ley. Mencionó que como mesa territorial de Queilen, se han dado el trabajo de explicar a los pescadores, mitilicultores y personas relacionadas con el turismo, el contenido de la norma. Se ha entendido y han llegado a acuerdo y actualmente trabajan en conjunto porque se comprendió el verdadero alcance de la ley.

Reconoció que esto no se ha dado en muchos territorios porque se ha desinformado y se ha insinuado que los pueblos originarios se quieren adueñar del mar, cuando en realidad, buscan proteger lo poco que queda.

La **Presidenta de la Mesa de Salud de los Pueblos Originarios de Valparaíso, señora Soledad Alarcón** manifestó su apoyo a la comunidad que asiste a la Comisión.

El **Werken Mapuche Williche, señor Francisco Vera** señaló que la Coordinadora por la Lucha de la Defensa del Mar del Sur que representa, abarca casi toda la Región de Los Lagos, desde San Juan de la Costa hasta Quellón.

Recordó que entre los años 2005 y 2007, se tramitó la ley que otorga derechos a las comunidades indígenas, no para ser dueños, sino para administrar el territorio, con el objetivo de proteger los recursos naturales de las comunidades vinculadas a ese espacio.

Comentó que el primer punto que criticaron fue la amplitud de los espacios solicitados por comunidades que no estaban vinculadas al territorio específico. Agregó que la autoridad competente, que era la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, debió haber alertado de esa situación de manera inmediata, sin embargo, desestimó la solicitud, no por la amplitud que tenía, sino porque no fue firmada por el presidente de la comunidad, como lo establece la ley Lafkenche.

No obstante haber sido declarada inadmisible, meses después, se volvió a ingresar la misma solicitud con la firma de otro presidente de comunidades indígenas y actualmente se encuentra en trámite.

Uno de los principales problemas y reclamos que han tenido contra la ley es de una industria salmonera, con la que han tenido conflictos desde hace tiempo.

Aclaró que el objetivo de la ley Lafkenche principalmente tiene que ver con protección de espacios y recursos naturales.

Actualmente Chiloé no tiene mariscos y pescados, que constituían la dieta básica alimenticia de esos territorios y lo poco que queda, están contaminados por la industria salmonera u otros factores, como el vertimiento de aguas al mar sin tratamiento previo.

Sostuvo que con la pesca artesanal se trabajó de la mano, hubo reuniones con varios dirigentes de la CONAPACH y otros de diferentes territorios, durante la elaboración, discusión y aprobación de la ley. Hubo un acuerdo tácito de que esta ley era beneficiosa para ambos sectores, por un lado, para la pesca artesanal, porque resguardan sus lugares y, por otro lado, para las comunidades indígenas porque da la posibilidad de acceder nuevamente al borde costero sin tener que convertirse en un sindicato.

Añadió que la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) que se aprobó el año 1993 y que entró en vigencia el año siguiente, privó a las comunidades indígenas del acceso al borde costero, por esa razón nace a partir del gobierno del expresidente Ricardo Lagos, una iniciativa para modificar dicha ley, lo que no se concretó y finalmente las comunidades indígenas, especialmente las del Biobío y de La Araucanía iniciaron la lucha por levantar un proyecto que tuviera el respaldo de algunos parlamentarios de la época y se sumaron personas de diferentes partes del territorio Mapuche.

Observó que la moción en estudio, que pretende modificar la ley, plantea que es para proteger los derechos de la pesca artesanal. Uno de los aspectos que tiene el proyecto de ley, con el cual discrepan, es que no hace mención de los reales factores que han dilatado la tramitación de las solicitudes ECMPO.

Resulta adecuado saber que los órganos del Estado, no solo han burlado la ley, sino que han tomado tiempos dilatorios para tramitar una solicitud de ECMPO, partiendo por la SUBPESCA, que tiene un plazo de dos meses para establecer la sobreposición y declarar la admisibilidad.

Sin embargo, denunció que la SUBPESCA se ha demorado hasta 4 años para realizar ese trámite, por tanto, la responsabilidad en la demora de los trámites de las solicitudes de ECMPO, no recae en las comunidades, sino que en los órganos administrativos del Estado. A su vez, consideró que la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, actúa como si fuera un órgano independiente dentro del Estado chileno, porque no cumplen con la legislación.

Observó que el proyecto de ley señala que cuando se inicie una solicitud de ECMPO, cada integrante de la comunidad tiene que tomar conocimiento y prácticamente tiene que firmar para dar la autorización. Esa propuesta en la moción parte de un hecho concreto que ocurrió el año 2022, en el sector al que pertenecen. Hay una disputa de una empresa salmonera de Calbuco que pretendía instalar 3 ductos emisarios y un salmoducto en la playa y ya estaban instalados de forma ilegal. La facultad de fiscalizar aquello era de la Capitanía de Puerto y cuando se hizo presión, se le exigió al alcalde que oficiara a la Capitanía para que realice la fiscalización y se estableció que los ductos fueron instalados de forma ilegal. Añadió que dos comunidades del sector, iniciaron una solicitud por el espacio que otra comunidad había desafectado.

Afirmó que efectivamente hay comunidades que realizan ese tipo de actos, sin embargo, esas comunidades no tienen sanción por ello.

Dos comunidades iniciaron una solicitud de espacio costero en marzo de ese año (2022), y en el mes de julio, en plena tramitación, la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas otorga una concesión marítima a la empresa para autorizar los ductos que estaban instalados de forma ilegal.

Finalmente, la única herramienta que le quedaba a la comunidad, fue la interposición de un recurso de protección, finalmente rechazado por la Corte de Apelaciones de Puerto Montt y confirmado por la Corte Suprema. Con ello, se asentó una jurisprudencia negativa, porque se violó la ley por parte de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y los tribunales de justicia hicieron caso omiso a esa situación.

Sostuvo que casos como el relatado, ponen obstáculos a la legislación vigente, porque hay una industria que presiona para que la ley Lafkenche no se aplique.

En el caso señalado, la empresa logró cooptar a tres dirigentes de una de las comunidades. Esas tres personas dijeron que la comunidad nunca se enteró que se realizaría la solicitud (situación que era falso porque estaba la secretaria de la comunidad) y al consultar el libro de actas, no se había registrado nada de las tres reuniones.

La ley Lafkenche establece que las solicitudes de espacio costero se harán por una asociación de comunidades y será suscrita por los presidentes de cada una de las comunidades. De acuerdo a los estatutos de cada comunidad, los presidentes tienen facultades privativas para representar a estas organizaciones, que son de derecho privado y, por lo tanto, sus estatutos son los que mandatan la representación de estas comunidades.

Indicó que lo que señala el proyecto de ley sobre la representación, atenta contra la facultad privativa que tienen las comunidades para designar sus representaciones legales, porque esas representaciones están dadas por los estatutos. Señaló que la SUBPESCA ha estado exigiendo que se acompañen los estatutos de las comunidades cuando se presentan solicitudes, pese a que ni la ley ni el reglamento lo ordena igualmente se han acompañado esos antecedentes como una forma de transparentar quienes son los representantes legales.

A su vez, informó que el reglamento establece como exigencia que las comunidades que soliciten un ECMPO, tienen que acompañar un certificado de vigencia que otorga CONADI, que establece quienes son los dirigentes o el representante legal de cada comunidad.

El otro aspecto que se intenta modificar a través de la moción, es el señalado en el artículo 10, respecto a la suspensión de la tramitación del ECMPO, basado en el excesivo tiempo que tarda el procedimiento.

Reiteró que no son las comunidades las que se demoran, sino que los órganos del Estado que deben hacer el trabajo y la falta de personal en esos organismos no es responsabilidad de las comunidades.

Manifestó que el proyecto de ley tiene fallas graves que esperan se corrijan a través de indicaciones, específicamente, que apunten a que los órganos del Estado cumplan su mandato.

Recordó que han manifestado que la ley Lafkenche no es una ley privativa para los pueblos originarios, sino que es inclusiva, así se trabajó durante la elaboración de la ley con distintos actores del borde costero y nadie puede prohibir a otro que acceda al mar.

Así lo han aclarado, si alguna persona está haciendo una prohibición, se deben poner esos antecedentes ante la autoridad competente, que es la Capitanía de Puerto. Cuando los espacios están otorgados, una sanción como ésta, puede significar incluso la caducidad de ese espacio, así lo señala el artículo 13 de la ley N° 20.249.

Posteriormente, dio a conocer diversos problemas que han surgido en la zona relacionados con acusaciones de hechos de violencia, que no se han verificado hasta la fecha; con situaciones derivadas de permisos de escasa importancia; de los planes de administración, entre otros asuntos.

El **Honorable Senador señor Espinoza** valoró la exposición que fomenta la discusión con altura de miras. Manifestó que todas las leyes son modificables para bien y se respetan las diferentes opiniones.

Respecto a la representatividad de las comunidades, aclaró que la iniciativa no propone que la solicitud de ECMPO sea firmada por todos los socios de la comunidad. Lo que se plantea es que, así como a una junta de vecinos, cuando tiene que renovar su directiva, se le exige determinado quórum, del mismo modo, cuando exista una solicitud de ECMPO, que 50% más 1 de la comunidad conozca de la misma.

Porque actualmente sucede que un dirigente, sin informarle a ningún miembro de su comunidad, puede solicitar una ECMPO y estimó que eso no es democrático.

Por otra parte, manifestó compartir que los servicios públicos no han estado a la altura, da cuenta de ello la demora de hasta 6 años o más y la paralización por todo ese tiempo de toda actividad o solicitud en la zona afectada. Por ello, en el proyecto de ley se propone el efecto del silencio administrativo.

La **señora Verónica Barría** señaló que la ley Lafkenche representa el legado que dejaron los ancestros, que fueron sabios sobre lo que ocurriría en la actualidad y recordó que sus padres les enseñaron a cuidar y proteger el entorno.

Agregó que como mapuches han sufrido discriminación de todo tipo, especialmente en la espiritualidad, cuyo templo es toda la cosmovisión que actualmente se está destruyendo. El objetivo es cuidar lo que queda y el interés de las comunidades no es económico.

Finalmente, recordó el Convenio 169 de la OIT, que establece que se deberán adoptar medidas especiales para proteger a las personas, instituciones, bienes, trabajo, la cultura y el medio ambiente de los pueblos originarios. Si hay modificación y afectación para el pueblo, se debe realizar la consulta al momento de presentar o modificar una ley.

El **Honorable Senador señor Sandoval** manifestó que también patrocinó este proyecto de ley porque estimó que hay materias que se deben resguardar y jamás dudaron del contexto fundamental que tenía la ley Lafkenche del resguardo a los intereses de los pueblos originarios.

Añadió que lo menos buscado es perjudicar a los pueblos originarios, sin embargo, en ocasiones las leyes, por muy buenas intenciones que las motiven, son utilizadas por terceros con otros propósitos y en el mundo de la pesca, siempre hay intereses detrás de cada una de estas acciones.

El **señor Francisco Vera** comentó que la Comisión Regional de Uso de Borde Costero (CRUBC) no está funcionando bien. Precisó que fueron dejados de lado, a pesar de realizar todo un proceso de acuerdo a la cultura y presentaron la propuesta. El instructivo N° 6, establece la forma de organización de la CRUBC, que requiere una modificación de parte del Ejecutivo, así se lo plantearon en agosto del año 2022. Específicamente, el artículo 8 de la ley, le da facultades resolutivas a esa Comisión respecto a los espacios costeros marinos de pueblos originarios, en todo lo demás, la Comisión es consultiva, por lo tanto, tienen un derecho garantizado de ser parte de esa Comisión porque son sus derechos los que se discuten.

En tal sentido, el instructivo N° 6, que el Presidente de la República, señor Boric firmó el 24 de junio del año 2022, los dejó completamente fuera y a pesar de insistir no han tenido respuesta alguna. Requieren la modificación del instructivo de manera de incorporar a los pueblos originarios en la CRUBC.

El **Lonko Juan Esteban Huanel** manifestó que hace poco tiempo estuvieron en un seminario por la crisis hídrica en Puerto Varas. Sostuvo que las salmoneras contaminan el mar y llamó a observar lo que está pasando en la zona, la forma en que se destruye la naturaleza y la alimentación que provee. Las empresas sanitarias también están contaminando las aguas y todo llega al mar.

El **Investigador del Área Legal de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), señor Jaime Rojas**, junto con compartir con la Comisión el informe de la misma procedencia denominado “Ley Lafkenche: análisis y

perspectivas sobre su aplicación”, comentó que este se enmarca en la discusión del proyecto de ley que pretende introducir diversas modificaciones a la ley que crea los Espacios Costeros Marinos de los Pueblos Originarios, que busca armonizar y compatibilizar los usos consuetudinarios, por una parte y las demás actividades desarrolladas en una misma área, solucionar los problemas que existen respecto de la suspensión de las demás solicitudes y hace una exclusión de las caletas y caladeros de pesca de pleno derecho, junto con la necesidad de incluir en los planes de manejo a los pescadores artesanales inscritos en la región.

Indicó que el proyecto de ley en estudio, se debe articular con diversas normas, principalmente, las que derivan del Convenio 169 de la OIT, que reconoce ciertos derechos de los pueblos indígenas, además del reconocimiento que realizan las declaraciones de la ONU y OEA, respecto de los derechos de los pueblos indígenas.

La ley N° 19.253, es importante en cuanto reconoce a pueblos y determinadas etnias indígenas del país; la importancia de las etnias en el desarrollo de la cultura y la obligación del Estado de protegerlas y promover su cultura.

Sostuvo que la ley N° 20.249, que se pretende modificar, contempla un mecanismo destinado a establecer los espacios costeros de los pueblos originarios, con el objeto de preservar sus usos y costumbre, lo que es importante al tenor del Convenio 169, que si bien, la ley se aprobó con anterioridad a la ratificación del Convenio por Chile, éste influye y reconoce la importancia de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de las tradiciones de los pueblos originarios.

Indicó que los espacios costeros son entregados por un tiempo indefinido en administración a una comunidad o agrupación de comunidades de pueblos originarios, siempre que no existan otros derechos constituidos en la misma área.

Lo anterior implica que las instituciones jurídicas son observadas desde una perspectiva distinta.

Añadió que el Parlamento tiene una obligación especial relacionado al Convenio 169 de la OIT, en cuanto debe adoptar aquellas medidas necesarias para hacer efectivos los derechos establecidos en el Convenio, considerando los principios, por ejemplo, de la libre determinación y el respeto de las autoridades ancestrales, entre otros.

A continuación, se refirió al contenido normativo de la ley que es suplir un vacío de la LGPA, en relación con las áreas de manejo de los recursos hidrobiológicos, que no dio cuenta del uso ancestral, que podía ser de

carácter económico, religioso y que tradicionalmente los pueblos indígenas han ejercido sobre el borde costero.

El eje central es el reconocimiento de un espacio marino delimitado, cuya administración se entrega a una comunidad o asociación de comunidades indígenas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario en dichos espacios, con el fin de resguardarlo para mantener las tradiciones, usos y costumbres.

Esta delimitación está determinada por una superficie necesaria para asegurar el ejercicio del uso consuetudinario realizado en él. El uso consuetudinario son aquellas prácticas o conductas de los integrantes de una comunidad que cumplen con los requisitos de generalidad, habitualidad, de reconocimiento colectivo ejercido sobre un espacio.

La ley presenta ciertas dificultades que la moción en estudio tiene por objeto solucionar. Respecto a ello señaló que existen dos tipos de dificultades en su aplicación. Por una parte, el estándar del derecho internacional sobre los derechos humanos, y por otro, las dificultades vinculadas con el procedimiento del establecimiento de los ECMPO y la forma en la que opera la institucionalidad frente a la ley.

Sobre el primer punto, la doctrina es crítica al respecto porque es un territorio determinado y los pueblos indígenas, al amparo del Convenio 169, establece que tienen libre determinación para establecer su cultura y espacio donde se desarrolla.

Son los pueblos indígenas los que conocen donde desarrollan su forma de vida, usos y costumbres y vinculación al principio de la libre determinación.

Respecto al segundo punto, manifestó que se critica la efectividad del proceso de constitución, porque la ley tiene un diseño que podría afectar o demorar este proceso de constitución de los ECMPO, alrededor de 14 meses.

Sin perjuicio de lo anterior, hay procesos que han durado 8 años, que afectan muchos aspectos, una es la suspensión porque tiene otros alcances.

Sostuvo que existe una desconfianza respecto de la institución, entre quienes adoptan las decisiones, por un lado, y la afectación de la industria pesquera, por otro, particularmente de la Región de Los Lagos, donde se encuentra el mayor número de solicitudes.

Alguna doctrina ha señalado que, a través de esta ley, se está haciendo mal uso, porque se pretende reconstruir territorios ancestrales indígenas, utilizando el mecanismo de solicitudes de ECMPO, lo que afectaría

a la industria y proyectos de inversión, considerando los espacios de indecisión y de suspensión que son muchos.

Finalmente, existen situaciones vinculadas al procedimiento de la institucionalidad establecida para otorgar este reconocimiento. Por ejemplo, la doctrina cita criticas relacionadas con los organismos que definen la procedencia o modificación de un ECMPO, porque no justifican suficientemente los motivos por los cuales se rechaza una solicitud, que debería estar establecido. Por otro lado, existe una falta de coordinación entre los distintos organismos en el proceso.

El **Coordinador del Área Recursos Naturales, Ciencia y Tecnología de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), señor Leonardo Arancibia** realizó una comparación actualizada de la información que tenía la BCN al momento de elaborar el informe, que es del año 2023.

En general, a la fecha del informe había 19 solicitudes de ECMPO otorgadas y actualmente hay 24. Respecto a la cantidad de hectáreas, señaló que eran 184.000, el año 2023 y actualmente la cantidad aumentó a 219.000 hectáreas, siendo la Región de Los Lagos la que más espacios costeros tiene asignados, que suman 20.

En relación a los ECMPO solicitados, a la fecha del informe era 84, con 2.400.000 hectáreas; actualmente hay 82 espacios solicitados, con 2.600.000 hectáreas aproximadamente, de las cuales 57 solicitudes corresponden a la Región de Los Lagos con 1.325.000 hectáreas solicitadas, le sigue Aysén con 3 solicitudes, por 600.000 hectáreas y Magallanes con 3 solicitudes y 311.000 hectáreas.

El **Honorable Senador señor Espinoza** consultó por las vías de solución que visualizan para superar los nudos críticos como el tiempo de demora y el problema con la institucionalidad. Recordó que en el proyecto de ley se establece un efecto de silencio administrativo, que implica que cuando se cumpla el plazo establecido en la ley para pronunciarse sobre una solicitud, sin que se resuelva, se termina el congelamiento sobre la zona afectada, que impide, por ejemplo, la renovación de concesiones.

El **señor Jaime Rojas** observó que hay un déficit de institucionalidad que debe solucionarse de manera global y dice relación con clarificar las funciones que tienen distintos organismos, como la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC). Por otra parte, se debe delimitar las zonas costeras, donde no hay un diálogo de lo que establece la ley y la incorporación de los bordes costeros con los ECMPO. Las diferentes instituciones que intervienen en la concesión, se deben articular para lograr un mejor diálogo.

Respecto a la facultad del legislador de regular ciertos aspectos, mencionó que ya existen ciertas situaciones donde quedan excluidos, por ejemplo, la indemnidad respecto de los derechos constituidos, que no se puede volver a tocar.

El **señor Leonardo Arancibia** puso en antecedente que una de las informaciones que no ha podido encontrar es la dotación de funcionarios dedicados a este tema, dentro de las institucionalidades que participan en el proceso de solicitud de un ECMPO.

El **Honorable Senador señor Sandoval** indicó que hay algunos cuestionamientos en la aplicación de la ley Lafkenche en la zona austral de Aysén y Magallanes, donde hay un total de 5 solicitudes que recaen sobre miles de hectáreas.

Manifestó que el informe de la CONADI es muy relevante porque determina el uso consuetudinario y las vinculaciones que existen. Señaló que, en la Región de Aysén, el informe sobre el que se sustentó el otorgamiento por la CONADI, generó un conflicto interno dentro de comunidades indígenas. La ley señala que se deben reconocer, individualizar e identificar los usos y las comunidades que los ejercen.

Añadió que, desde el momento en el que se produjo el conflicto, no se cumplió el mandato que tenía la CONADI. Respecto a la cantidad de hectáreas solicitadas, que son más de 400.000 hectáreas, planteó que es probable que ni siquiera la Armada de Chile tenga la cobertura para realizar una fiscalización en esa extensión, que asegure que, en todo ese territorio, las comunidades solicitantes, ejercían un uso consuetudinario.

Detalló que hay puntos específicos que indica la ley que debe acreditar la CONADI, como la periodicidad del uso e identificación de sitios de significación cultural. Luego consultó con qué otro organismo CONADI hace este estudio y en qué se sustentó al elaborar sus informes.

En segundo lugar, manifestó su inquietud por la conflictividad que la aplicación de la ley produce con otras comunidades.

Enseguida preguntó por la forma de asegurar que los usos son realmente ejercidos por las comunidades solicitantes. También se reconocen aspectos de periodicidad, años de uso e incluso de suspensiones eventuales entre períodos.

Afirmó que, en el proceso de tramitación en Aysén, se cometieron omisiones en el procedimiento. La norma dice que el secretario ejecutivo del CRUBC es la Seremi de Desarrollo Social y Familia y en Aysén el cargo lo ejerció el Administrador del Gobierno Regional, que además sugirió procedimientos de adecuaciones al proyecto que no los contempla la ley.

El **Honorable Senador señor Espinoza** señaló entender que el espíritu de la ley tiene características muy importantes en el ámbito de la protección de los espacios marítimos costeros del país, sin embargo, se han presentado una serie de problemáticas y el objetivo de la iniciativa de ley en discusión es resolverlos.

Entre los problemas más recurrentes se menciona el retraso de la respuesta de las peticiones de ECMPO, la amplitud de las mismas, que no guarda proporcionalidad con la cantidad de miembros de las comunidades respectivas.

A su vez, aparte del problema que genera el congelamiento por la petición de un ECMPO, que demora 6 años en trámite como promedio, se han conocido situaciones anómalas de cobros por desafectación que rompen el espíritu propio de la ley.

Agregó que por ello se presentó este proyecto de ley que busca modificar algunos aspectos y se han recibido propuestas e iniciativas de distintos actores de la pesca artesanal.

Comentó que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia es importante en la materia, en relación al rol que tiene la CONADI.

Respecto a la invitación a la señora Ministra de Bienes Nacionales, sostuvo que su objeto es por la preocupación que existe sobre un proyecto de ley que establece la administración del borde costero y concesiones marítimas, Boletín N° 8.467-21.

Afirmó que no quieren que esta iniciativa se transforme en un proyecto de ley contra los pueblos originarios, sino mejorarla para permitir que el tiempo en resolver una solicitud sea menor, así como también impedir casos de corrupción.

La **Ministra de Desarrollo Social y Familia, señora Javiera Toro**[6], hizo presente que la discusión que se hace de este proyecto de ley también invita a observar desde el Ejecutivo, cómo ha sido la implementación, los nudos que existen y cómo se pueden abordar.

Conoce la importancia del proyecto de ley en discusión, cuya idea no es restringir derechos adquiridos a través de la ley que reconoce los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas cuyos sistemas de vida están relacionados con la costa, que como Estado ya está reconocido y como Gobierno también es importante proteger.

---

[6] La presentación de la autoridad ministerial se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19223&tipodoc=docto_comision

Recordó que la ley fue adoptada el año 2008 y estableció un mecanismo para destinar un espacio que es entregado en administración a las comunidades correspondientes y que excluye y no afecta derechos que estén constituidos por terceros en dichas áreas.

Hizo presente que el procedimiento está a cargo de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y varios ministerios cumplen roles de coadyuvantes en el procedimiento.

Indicó que esto se relaciona con otros marcos regulatorios asociados al borde costero y muchas instituciones que tienen facultades sobre la administración del borde costero, por tanto, se requiere una acción coordinada. Tras la tramitación de una solicitud de declaración de un ECMPO, está la posibilidad de entregar la administración de un segmento de este borde costero a una comunidad o a una asociación de comunidades, para lo cual, se debe firmar un convenio de uso por un tiempo indefinido entre las organizaciones y el Estado.

Precisó que el objetivo de la declaración de un ECMPO, es la protección de un uso consuetudinario, que se define como aquellos usos que las comunidades estén realizando de manera habitual, que sean reconocidos colectivamente como manifestaciones de su cultura. Por lo tanto, la declaratoria de los espacios tiene que ser concordantes con esos usos y la delimitación donde los usos se concretan.

Luego caracterizó los ECMPO del siguiente modo: su exclusividad, ya que sólo pueden ser titulares las comunidades indígenas que están legalizadas y que han solicitado la declaratoria; su voluntariedad, porque las comunidades pueden optar por solicitar esta figura de administración y uso del borde costero; la asociatividad, porque el uso consuetudinario tiene que ver con un uso que es reconocido colectivamente como manifestación de su cultura; la gratuidad de la destinación, es otra de las características del proceso; y por último, la indemnidad y protección de derechos de terceros, en la medida en que el ECMPO no se puede constituir donde existan concesiones vigentes.

Puntualizó que, desde su implementación, el año 2008, hasta la fecha, existen 24 solicitudes que han sido otorgadas y 82 que se encuentran solicitadas.

Presentó enseguida un resumen del flujo de tramitación del proceso de la solicitud de ECMPO. Reiteró que es un proceso que depende de SUBPESCA, que parte con un análisis de admisibilidad, luego un análisis de sobreposición respecto de otros derechos que pudieran estar constituidos, luego viene la acreditación del uso consuetudinario y las consultas, que es donde tanto CONADI como el Ministerio de Desarrollo Social y Familia cumplen un rol que explicó más adelante.

Posteriormente, viene el pronunciamiento de la CRUBC, (presidida por el Gobernador Regional), la destinación marítima que la entrega el Ministerio de Defensa Nacional, el plan de administración y/o manejo (en el caso de que sean actividades productivas sobre recursos bentónicos) y la aprobación de la comisión intersectorial.



Respecto al rol del Ministerio de Desarrollo Social y Familia en el proceso, detalló que, en primer lugar, la CONADI tiene tres funciones específicas mandatadas por la ley, que son la elaboración de los informes de uso consuetudinario, donde existe un reglamento y un instructivo interno. Además, la ley contempla plazos para cada una de las etapas del trámite, por tanto, se previó un límite de tiempo durante la tramitación, los que no se están cumpliendo y es un primer tema a resolver.

Luego, en la realización de los procesos de consulta, indicó que el artículo 8 de la ley contempla que cuando el informe de la CONADI establezca la efectividad del uso consuetudinario o el Ministerio de Desarrollo Social y Familia lo resuelva en un recurso de reclamación, la CONADI deberá someter este uso a una consulta de las comunidades indígenas y en el mismo plazo, una información a la comunidad regional, en su conjunto. En tal sentido, hay algo que atender, porque el espíritu de esta ley, también tiene que contemplar los distintos intereses, usos y necesidades que existen sobre esta zona.

La CONADI también participa en la comisión intersectorial que revisa los planes de administración, que son muy importantes porque sin el plan de administración no se cumple la finalidad del otorgamiento de esta declaratoria, además porque, en el caso que existan otros usos, el plan de administración puede contemplar cuales son las necesidades o intereses de otros actores, como los pescadores artesanales o de aquellas personas que no

son parte de las comunidades que han obtenido la declaratoria, y puedan ser incorporados en el plan de administración.

Detalló que, por parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el rol es especifico y consiste en resolver el recurso de reclamación, en el caso de que el informe de la CONADI no dé cuenta ni acredite el uso consuetudinario, en tal caso, la comunidad solicitante puede presentar un recurso de reclamación ante el Ministerio, que lo resuelve.

Por otra parte, está la participación en la CRUBC, que es una instancia colegiada que cumple un rol en este proceso.

Finalmente, la participación en la comisión intersectorial que revisa los planes de administración.

A continuación, se refirió a los nudos que han detectado y las medidas que como Ministerio están realizando.

Sobre la demora excesiva en la tramitación y puesta en operación, que es la principal dificultad de la implementación de la ley, reconoció que, a pesar de los plazos acotados establecidos en la ley éstos se exceden con creces en la práctica.

Para la declaratoria, al observarse los plazos establecidos en la ley, debería tener un término en un máximo de 13 meses y 20 días en la tramitación. Indicó que se deben preguntar dónde se están produciendo las demoras que no es exclusivamente en una de las instituciones, sino en todas las involucradas.

Luego de la declaratoria, también hay un plazo para la entrada en operación del espacio que requiere el plan de administración y el plan de manejo, en su caso. El plazo máximo establecido, sería de 1 año y 3 meses.

Lo anterior, está relacionado con que mientras se tramita el espacio, se suspende la tramitación de otras figuras de afectación en la misma área y, en la práctica, se ha señalado que habría una paralización de destinaciones marítimas, de solicitudes en trámites de concesiones, sin perjuicio que las renovaciones no tienen ese problema. Agregó que, si la institucionalidad fuera capaz de operar en los plazos establecidos en la ley, la solicitud tendría un tiempo de suspensión razonable y como Ejecutivo están preocupados de cumplir con los plazos legales.

Luego existe diversa información, entendimiento, distintas interpretaciones de la ley y eso se observa especialmente cuando surge alguna polémica, e incluso interpretaciones de las diversas instituciones involucradas.

Señaló que los plazos que hay para la admisibilidad, examen de superposición, tiempo de realización del informe, tiempo de reclamación, de consulta, de sesión de la CRUBC, en total, sumarían 13 meses y 20 días, si cada uno de los organismos utilizara el tiempo máximo contemplado en la ley.

Sostuvo que la ley perfectamente puede responder a algunos puntos, como las diferentes interpretaciones administrativas que surgen.

El primer punto tiene que ver con los derechos constituidos por terceros, y reiteró que estas declaratorias no afectan los derechos de terceros. En la primera etapa del procedimiento sobre admisibilidad y análisis de superposición, a cargo de SUBPESCA, comentó que aquellas solicitudes que están superpuestas con otros derechos constituidos llegan a término y por lo tanto no debiera afectar los derechos constituidos por parte de terceros.

Añadió que la solicitud es compatible con otros usos e incluso, en el caso de superposiciones, la propia SUBPESCA puede proponer otra delimitación que sea compatible, a su vez, existe la posibilidad de desafectación.

En segundo lugar, sobre otros usos y actores, explicó que se trata de bienes nacionales de uso público, respecto de los cuales no se entrega propiedad, sino que existen distintas figuras de uso y administración. No son excluyentes necesariamente y consideró que el mecanismo que establece la ley de consultar, tanto a las comunidades indígenas como a la comunidad regional, podría ser un buen instrumento para contemplar otros usos que pueden ser compatibles e incorporados en el plan de administración.

Las consultas antes señaladas se vuelcan en un informe, por tanto, los antecedentes están a disposición de la Comisión Regional de Uso de Borde Costero (CRUBC) cuando decide y puede tomar en consideración el plan de administración que incorpora a otros actores.

El tercer problema indicó, dice relación con los desafíos para el ejercicio de las atribuciones legales, ya que se observan plazos muy largos de tramitación, por lo cual, se debe hacer un chequeo para detectar lo que está pasando. Agregó que hay temas de administración que se pueden mejorar y otros que implican recursos y se debe analizar la forma de mejorar el procedimiento.

En el inicio del procedimiento, las comunidades deben presentar fundamentos que justifiquen el uso consuetudinario y señalar los usos que tienen que ser incorporados en el plan de administración.

Luego, en el proceso de análisis de sobreposición, es importante que SUBPESCA resuelva inmediatamente, al inicio del procedimiento, si el proceso continúa, si tiene que adaptarse, proponer un nuevo polígono, o bien,

hacer una nueva solicitud cuando existen derechos constituidos que sean contrapuestos a la solicitud.

Sobre la consulta e información a las comunidades indígenas y regionales, recalcó la importancia de desarrollarlo de la mejor manera, contemplar el deber de consulta a las comunidades indígenas, como también el deber de consulta a la comunidad regional. Son procesos que debieran ser simultáneos para que el informe que reciba la CRUBC contemple todos los antecedentes y las preocupaciones levantadas en las consultas.

En cuanto al rol de las CRUBC, manifestó que es relevante porque además se relaciona con la política nacional del uso del borde costero, que está en un proceso de actualización, pero se debe contemplar que el proceso de descentralización lo preside el gobierno regional y es importante la participación, porque desde que se implementó esa política nacional, en el año 1994, sólo hay 2 regiones (Aysén y Atacama) que tienen políticas regionales. Las CRUBC, a través de las políticas regionales del uso del borde costero, permiten desarrollar una planificación en las zonas costeras.

A continuación, planteó la inquietud sobre la necesidad de otorgar mayor apoyo a las comunidades que realizaron la solicitud, una vez otorgada la declaratoria, para la elaboración de los planes de administración, de los planes de manejo (actividades productivas), y del monitoreo y entrega de informes de actividades a SUBPESCA, entre otras obligaciones.

Comentó que desde CONADI colaboran en la medida de lo posible y en algunos casos han apoyado en la elaboración del plan de administración, pero no está establecida como obligación y estimó que pueden hacer mayores gestiones para un mejor acompañamiento y asignar recursos destinados a aquello.

Consideró que otro nudo de implementación tiene que ver con las tensiones entre diversos actores, especialmente los asociados a la pesca artesanal. Hay casos de buenos acuerdos entre las comunidades, pero hay otros que expresan mayores tensiones. En tal sentido, planteó que además de los procedimientos establecidos en la ley, es importante contar con el plan de administración o manejo, porque si durante la tramitación se levantan otros usos y necesidades que pueden ser compatibles y convivir con los usos consuetudinarios tradicionales, el plan de administración puede contemplar y entregar derechos en la administración a personas que no sean directamente titulares del espacio.

Estimó que la ley es clara respecto a la obligación de incorporar a terceros y establece expresamente sanciones por prohibir el acceso.

La información que manejan es que de las 15 ECMPO otorgadas, 11 planes de administración han incorporado a otros usuarios, ya sea a otras

comunidades indígenas, juntas de vecinos, sindicatos de pescadores o personas naturales, lo que también constituye una coadministración, donde pueden ser parte de la toma de decisiones y es un buen ejemplo que se debe promover desde el Estado.

Precisó que el último nudo que identificaron, se relaciona con hechos ilícitos que pueden ocurrir, en tal sentido, destacó la importancia de aplicar los mecanismos de fiscalización y sanción contemplados en la ley. En caso de delitos, se debe aplicar la normativa penal.

Comento que como Ejecutivo están fortaleciendo la institucionalidad para resolver los largos plazos de tramitación, como mejorar las competencias técnicas y duplicar los equipos a cargo de realizar los informes en la CONADI. A su vez, capacitar a los órganos intervinientes, fortaleciendo aspectos técnicos de las autoridades que forman parte de las CRUBC; instar a que las divisiones de planificación de los gobiernos regionales cuenten con los antecedentes, para acelerar el proceso y tomen decisiones en coherencia con la información recopilada.

Añadió que se han revisado las herramientas institucionales para fortalecer los procesos de consulta a comunidades indígenas y regionales, donde además del fortalecimiento de competencias institucionales, se debe adaptar la forma de realizar las consultas regionales, por ejemplo, incorporar las preocupaciones de la comunidad en la tramitación, de manera temprana.

Manifestó que, por otra parte, se debe capacitar a los usuarios en el ejercicio de sus derechos, reforzar el proceso de elaboración de los planes de administración y manejo, para contar con mayor participación de todos los actores. El Estado puede colaborar en los procesos de negociación y diálogo, para lo cual se requiere mayor capacitación e información, porque hay desconocimiento sobre los contenidos e implicancias de la ley. Además, es importante reforzar la coordinación intersectorial, de manera de conocer las etapas anteriores de una determinada solicitud.

Por último, indicó que observan que la actualización de la política nacional de uso del borde costero, es una oportunidad. La política vigente es del año 1994 y en el transcurso del tiempo ha cambiado la fisonomía de la costa, la institucionalidad y el rol de los gobiernos regionales, sumado a que solo dos regiones del país han realizado sus políticas regionales, dan cuenta que el instrumento se debe modificar.

Señaló que no es vinculante, pero como es aprobada por la CRUBC, ésta tendría mayores elementos de planificación o una visión más integral del borde costero de su región para tomar las decisiones frente a estas declaratorias.

El **Honorable Senador señor Espinoza** comentó que el objetivo de invitar a la Ministra de Bienes Nacionales, ha sido despejar algunas inquietudes, que si bien, no tenía relación directa con el tema de la ley Lafkenche, se vincula de alguna forma.

Manifestó entender que uno de los roles de Bienes Nacionales es la administración y la disposición de todos los bienes de uso público.

Relató que circuló la idea de que el Ministerio quería reflotar un proyecto de ley que cambia la administración del uso del borde costero hacia Bienes Nacionales, Boletín N°8467-12. Consultó por la forma de su implementación, considerando que actualmente no disponen de la dotación necesaria.

La **Ministra de Bienes Nacionales, señora Marcela Sandoval**[7], comentó que fueron citados recientemente como Ministerio a la Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales del Senado, donde si bien no se ha ingresado la indicación sustitutiva que está trabajando el Ejecutivo (que involucra a los Ministerios SEGPRES, Defensa Nacional y Bienes Nacionales), ésta dice relación con el cambio de competencias y facultades de la destinación de las concesiones marítimas.

En ese espacio dieron cuenta del diagnóstico en el que se ha trabajado, sin embargo, como la indicación sustitutiva aún no se ingresa, no pueden adelantar el tenor específico de su contenido.

Explicó que, a propósito del proyecto de ley en estudio, que modifica la ley Lafkenche, resulta relevante porque el Ministerio de Bienes Nacionales no tiene actualmente facultades ni competencias respecto al espacio marino costero, relacionado con pueblos originarios, salvo la participación en dos regiones, en las comisiones regionales del espacio costero, donde el rol de los SEREMIS es aprobar, rechazar o proponer modificaciones y ajustes, con la posibilidad de reclamación.

Afirmó que el diagnóstico que hay actualmente respecto a las concesiones marítimas, que está circunscrito a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, da cuenta de que el permiso de las concesiones marítimas es uno de los más complejos y está evaluado por la Comisión Nacional de Productividad, con esa característica, puesto que incluye informes sectoriales, informes técnicos y hay diversas instituciones involucradas, lo que implica que la tramitación de concesiones marítimas tarda 45 meses en promedio.

Otro punto del diagnóstico, es la falta de modernización, se trata de una apreciación objetiva que se ha visto respecto de la propia división de la

---

[7] La presentación de la autoridad ministerial se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19224&tipodoc=docto_comision

Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Se comparó con los trámites de concesiones onerosas del Ministerio de Bienes Nacionales, cuya tramitación es de un año en promedio.

El espíritu de la indicación sería, por un lado, homologar procesos con el Ministerio de Bienes Nacionales, de las concesiones onerosas, por lo tanto, estaría radicada la facultad y las competencias en el Ministerio de Bienes Nacionales.

Comentó que una de las aprensiones tiene que ver con la dotación, que ya se ha conversado y la voluntad del Ejecutivo es avanzar en esa dirección en coordinación con la DIPRES, abordando una estrategia de modernización.

Añadió que, si las facultades de las concesiones marítimas quedan radicadas en Bienes Nacionales, tendrían un rol en la discusión que convoca esta comisión respecto a los pueblos originarios y la administración del borde costero.

No obstante, reforzó que no cambiarían las facultades de SUBPESCA y de CONADI en estos procesos, por lo tanto, no habría una intervención, sino más bien, una homologación de procesos y pasarían a cumplir el mismo rol que actualmente cumple el Ministerio de Defensa Nacional en el flujo de la administración del espacio costero para pueblos indígenas.

Informó, por otra parte, que actualmente hay 1.665 concesiones marítimas pendientes y hay un consenso en la necesidad de mejorar los tiempos de tramitación de estos procesos.

Mencionó que el uso de la zona costera, que será la nueva denominación, requiere de otras condicionantes, que no es sólo la visión estratégica de la zona costera (como era la visión tradicional, que estaba radicada en la cartera de Defensa y que para los años en que se generó esa normativa era muy pertinente), sino una visión territorial mucho más amplia que incluye factores territoriales, comunitarios, ambientales y evidentemente productivos.

Si bien no tiene que ver con las competencias en la ley Lafkenche, precisó que como hoy está acotada la participación de Bienes Nacionales a las CRUBC, se debe mejorar el trabajo administrativo y reglamentario y coordinar los flujos de información entre instituciones, de manera que los canales nacionales, regionales e institucionales puedan conversar de mejor manera.

Agregó que dado el origen de la ley Lafkenche, que incluyó las voces de las comunidades indígenas, que no estaban consideradas en la ley de pesca, es importante rescatar y mejorar la normativa que, a su juicio, debe ir por la vía administrativa y no por la vía legal.

El **Honorable Senador señor Núñez** solicitó antecedentes de casos que sean más explícitos de la forma en la que se han aplicado las sanciones que establece la ley por mal uso de la norma. Aclaró que no se refiere a la parte penal. Estimó que lo anterior es relevante porque se puede generar la sensación de que la ley permite que una persona haga un uso totalmente arbitrario del derecho.

En segundo lugar, consultó por la visión de la relación del Estado, en este Gobierno, con los pueblos originarios.

Recordó que el 28 de marzo, la ONU emitió un informe sobre cumplimiento y compromisos de Chile en materia de derechos humanos. Consultó cual es la solución en ese marco, sobre el debate de la ley Lafkenche, que se enmarca en una relación del Estado con los pueblos originarios, recordando los deberes que existen en materia de consulta indígena.

El **Honorable Senador señor Sandoval** recalcó que uno de los temas complejos de esta ley son los plazos, además del procedimiento que corresponde a la CONADI, que es el que genera más incertidumbre, se trata del informe de ese organismo respecto del reconocimiento de los usos consuetudinarios de los pueblos que están solicitando un ECMPO.

Recordó que, en la Región de Aysén, se produjo un hecho especial, porque toda la estructura política, pública, en la región se manifestó en contra del otorgamiento de estas concesiones y estimó que la causa fundamental de ello se debió al conflicto entre los propios pueblos originarios, que no se reconocían entre ellos. Lo anterior, genera dudas respecto de la calidad del informe que elabora la CONADI y la forma en la que certifican que 500.000 hectáreas de mar corresponden a un uso consuetudinario de una comunidad extremadamente pequeña.

Además, destacó que, en el tema histórico en la Región de Aysén, los pueblos originarios tradicionales, canoeros de los canales australes, dejaron una huella muy débil, en relación a su presencia actual. Por lo tanto, es evidente la necesidad de realizar algunas correcciones a los procedimientos.

Por otra parte, observó que hay una seria debilidad en la reglamentación del sistema. Por ejemplo, la norma señala que actúa de Secretaría Ejecutiva del Consejo Regional, la SEREMI de Desarrollo Social, sin embargo, en el caso de Aysén lo ejerció el Secretario Ejecutivo del Gobierno Regional.

Consideró que el rol de CONADI tiene una significación especial e incluso la moción que se discute apunta a mejorar la norma que está vigente, para evitar el mal uso de la ley. Expresó su duda que en la Región de Aysén

exista una comunidad originaria que tenga un uso consuetudinario por más de 400.000 hectáreas de zona marítima.

En la Región de Los Lagos deben existir 80 solicitudes de ECMPO, que en promedio son 16.000 hectáreas de territorio. En cambio, en la Región de Aysén, hay solo 3 solicitudes, que superan las 600.000 hectáreas.

Consideró que está pasando algo detrás, que implica que no se hace un uso adecuado de la ley y eso les preocupa, por ello, estimó adecuado transparentar los procesos, los plazos, los roles de las instituciones públicas, el informe de la CONADI. El rol de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, SUBPESCA y toda entidad involucrada debe tener una reglamentación muy precisa y a eso apunta la moción.

La **Ministra señora Toro**, respondió a la consulta sobre las sanciones que establece la ley, indicó que está relacionado con las infracciones que se establecen y su seguimiento. Las dos infracciones principales que se establecen en el artículo 15 de la ley son:

1.- Contravenir el plan de administración. Por ello es importante que se cumpla con los informes y que SUBPESCA haga ese seguimiento, y

2.- Impedir el acceso al espacio costero a cualquier persona o impedir el tránsito, la libre navegación, como son los derechos de todas las personas en bienes nacionales de uso público (la norma está establecida para la comunidad que administra, como para cualquiera persona que contravenga la disposición).

Recordó que este tema está a cargo de SUBPESCA, por lo cual, no tienen los datos específicos.

Respecto de la relación del país con los pueblos originarios, es un tema importante para el Gobierno. Señaló que hay aspectos a mejorar como la gestión y la relación más política, además de respetar las obligaciones en ámbito internacional.

Una decisión del Gobierno que tiene que ver con la relación política entre el Estado y especialmente el pueblo mapuche, es el diálogo político que se está dando en la Comisión de Paz y Entendimiento, que tiene el apoyo de todos los sectores políticos, por lo tanto, la estrategia de Gobierno es más amplia e integral y contempla, entre otras cosas, temas de tierra o usos consuetudinarios. Añadió que esta ley en particular tiene un reconocimiento importante, con independencia de los nudos que pueda haber en su implementación.

En materia de derecho a consulta, Chile tiene obligaciones internacionales y, por lo tanto, en la medida que se proponen modificaciones

legales o administrativas que inciden en los derechos adquiridos por los pueblos originarios, eventualmente podría requerir consulta. Por lo mismo hay interés de avanzar en lo que está a cargo del Ejecutivo, que es la vía administrativa.

Respecto a la pregunta del Senador Sandoval, sobre el informe de usos consuetudinarios que realiza la CONADI, recalcó la importancia del trabajo que están haciendo para recoger las preocupaciones que existen, revisando tanto el reglamento como el instructivo, para una correcta aplicación.

Señaló que el informe de usos consuetudinarios tiene que dar cuenta de cuáles son los usos acreditados y en qué sectores se realizan, lo anterior puede implicar que el informe levante otros usos existentes y finalmente con esos datos más el informe de la consulta e información a las comunidades regionales, la CRUBC decide cual es la declaratoria e incluso puede hacer proposiciones de modificación de polígono.

Por su lado se hacen cargo de la inquietud que desde la CONADI se generen informes lo más completos posibles, para que la Comisión Regional, pueda tomar decisiones, entendiendo la lógica de que no necesariamente los usos van a ser contradictorios.

El **Honorable Senador señor Kuschel** indicó que el plan de uso de borde costero es un instrumento de planificación que existe y lo deben realizar, al igual que los planes regionales de ordenamiento territorial, que corresponde a los gobiernos regionales. Consultó en qué etapa se encuentran las otras regiones que no los han implementado y recordó que, si bien no inciden directamente, son una especie de referencia de coordinación, de articulación y pueden ser una herramienta útil.

La **Ministra señora Toro** coincidió que se trata de un tema relevante y que actualmente hay pocos instrumentos de planificación a nivel regional y ha sido una preocupación del Gobierno. Explicó que la política de borde costero, pero respecto a los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), son planes que le otorgan un rol muy importante a los gobiernos regionales y una de las primeras gestiones del Gobierno fue revisar el reglamento para la implementación de los PROT. Desde la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, han tenido una preocupación importante por apoyar a los gobiernos regionales en ese ámbito, se han constituido las comisiones regionales y el objetivo es darle celeridad.

La experiencia, da cuenta que se requiere del apoyo de los distintos ministerios, porque la política nacional es del año 1994 y la mayoría de las regiones no ha considerado necesario implementarlo, pero estimó que los gobiernos regionales y los gobernadores con los que se ha reunido en el proceso de descentralización, es un tema que se hace más presente a nivel regional.

La **Ministra señora Sandoval**, respondió a la consulta sobre la tramitación de la indicación sustitutiva e informó que el proyecto de ley se encuentra en el segundo trámite constitucional en la Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales del Senado.

Respecto a la fecha de ingreso de las indicaciones manifestó que es resorte del Ministerio de SEGPRES, quien está liderando estas gestiones.

Agradeció la discusión que se ha dado en torno a la moción parlamentaria respecto a la ley Lafkenche, porque en el caso hipotético de avanzar la tramitación del traspaso de competencias y facultades de las concesiones marítimas, evidentemente Bienes Nacionales va a tener un rol preponderante, con determinadas competencias.

Cabe señalar que también se recibió en audiencia por la Comisión, el **alcalde la comuna de Cisnes, señor Francisco Roncagliolo**, con el objeto de exponer su visión respecto a las problemáticas vinculadas a la pesca y el litoral de Aysén. En ese contexto, se refirió brevemente al proyecto de ley que modifica la Ley Lafkenche, presentó sugerencias de modificación a la ley y relató la experiencia con los ECMPO de su zona.

En cuanto a la aplicación de la Ley Lafkenche en la Región de Aysén, apeló a una nula o muy básica comunicación entre las entidades acreditadoras y los demás servicios públicos, así como también con los sectores productivos y las localidades presentes en el litoral.

Concordó con lo señalado por la señora Ministra de Desarrollo Social en cuanto a que las ECMPO deben ser concordantes con los usos y su delimitación, haciendo hincapié en que la misma ley tiene un espíritu cuya interpretación por parte de las entidades acreditadoras, no va de la mano con las realidades de los territorios.

Enseguida, indicó que la aplicación de la Ley Lafkenche en la Región de Aysén ha sido una experiencia compleja, toda vez que las solicitudes EMPCO traspasaron tres comunas de todo el litoral de dicha región, viéndose bastante afectados por la forma en que el proceso se llevó adelante. No obstante lo anterior, señaló que la comuna de Cisnes respalda la Ley Lafkenche, como así también el proyecto de ley en análisis.

A modo de contexto, informó que la comuna de Cisnes es una de las cuatro comunas de la Región de Aysén que son consideradas de litoral junto a Guaitecas, Aysén y Tortel.

Expresó que durante el mes de febrero de 2024 se tramitaron ante la CRUBC de la Región de Aysén dos solicitudes ECMPO; ECMPO Cisnes y ECMPO Islas Huichas, generando un amplio debate regional, toda vez que el

terreno que abarcaban comprendía caladeros, concesiones acuícolas y espacios de uso común.

También hizo presente ciertas inquietudes que se han planteado en los territorios por parte de las comunidades: como aquella que cuestiona lo fácil que es solicitar un ECMPO, frente a lo complejo que es para los sindicatos, Asociaciones Gremiales u otros actores acceder a un área de manejo; la desconfianza que genera el hecho de que para participar en el Plan de Gestión de la ECMPO se requiera un acuerdo privado con la comunidad que obtiene la destinación; también agregó el hecho que desde el proceso de solicitud, no exista una correcta participación comunitaria; a lo anterior se suma la desconfianza que se ha instalado sobre ONGs e instituciones sin fines de lucro que están promoviendo solicitudes de ECMPO con objetivos de conservación, y que las solicitudes ECMPO no impidan la inversión del Estado en estos territorios, entre otros aspectos.

El **Presidente de la Asociación de la Industria del Salmón de Chile A.G., señor Arturo Clément** valoró el espíritu original de la ley Lafkenche y los derechos que les corresponden a todas las comunidades y agrupaciones indígenas, sin embargo, han sido críticos de la deficiente aplicación práctica, donde se ha afectado a todos los habitantes del sur, de distintas actividades productivas, generándose gran conflictividad.

La industria de manera propositiva y a través del diálogo ha solicitado por años realizar mejoras a esta ley, por eso valoró que, por primera vez, se pueda discutir la ley y su reglamento.

Manifestó que en varios casos han votado favorablemente de ciertas solicitudes de ECMPO, pero cuando se han encontrado en situaciones donde las superficies solicitadas son extremadamente grandes, es cuando han tenido objeciones.

Añadió que este tema se ha conversado, por lo menos, en los últimos cuatro o cinco gobiernos, sin tener respuesta. Consideró que es urgente avanzar para armonizar y conciliar los distintos usos del borde costero, brindando la certeza a todos los actores y a quienes tienen vocaciones productivas y estratégicas en todas las regiones del país.

A continuación, detalló que la industria opera en seis regiones, desde el Biobío hasta Magallanes y operan bajo el sistema de concesiones que se ha interpuesto con la aplicación de la ley de ECMPO.

Para poner en contexto la implicancia, la magnitud de la superficie, señaló que la asociación que representa utiliza 4.120 hectáreas. Por su parte, las solicitudes de ECMPO actuales en la zona sur austral, son casi 4 millones de hectáreas. El mar interior de Chiloé y Magallanes son casi 11 millones de hectáreas, o sea, un porcentaje importante del mar interior está siendo

solicitado y el mar territorial son 12 millones. Por su parte, las áreas marinas protegidas son 146 millones y las zonas exclusivas abarcan 368 millones de hectáreas. Indicó que a pesar que en la opinión pública cree que la industria ha invadido el sur austral, en la práctica no es así.

Manifestó la preocupación por la falta de reglas claras y dificultad de proyectar la industria en el corto, mediano y largo plazo. Comentó que ha sido muy compleja la interlocución en este Gobierno para plantearles desde un principio una agenda de trabajo, la cual se la enviaron en marzo del año pasado, para avanzar en dar certeza a la industria.

Existe una regulación compleja y poco moderna a lo que se suma el exceso de *permisos de la administración* que afecta a todas las operaciones, a las inversiones y resta competitividad, especialmente con la industria noruega.

Por otra parte, celebró poder discutir una ley acuícola, pero hace más de un año y medio que se ha hecho este anuncio y hasta el momento no han tenido ninguna conversación al respecto.

Lo importante y que tiene que ver con la discusión de las ECMPO, es que falta ordenamiento territorial que brinde certezas a todas las actividades que operan en el mar chileno.

El **asesor de la Asociación de la Industria del Salmón de Chile A.G., señor Tomás Monge** recordó que hicieron llegar semanas atrás, a los integrantes de la Comisión, una minuta explicativa respecto al seguimiento y todas las brechas que han detectado en la ley, así como en temas administrativos.

A continuación, se centró en los aspectos más relevantes[8]:

Señaló que las solicitudes ECMPO no están solamente en la macro zona sur, pese a que principalmente están desde el Biobío hasta Magallanes, ya hay solicitudes en la Región de Atacama. Hay 78 solicitudes en trámite, 23 solicitudes otorgadas, lo que corresponde a 3.900.000 hectáreas, de las cuales ya se han otorgado 193 mil hectáreas.

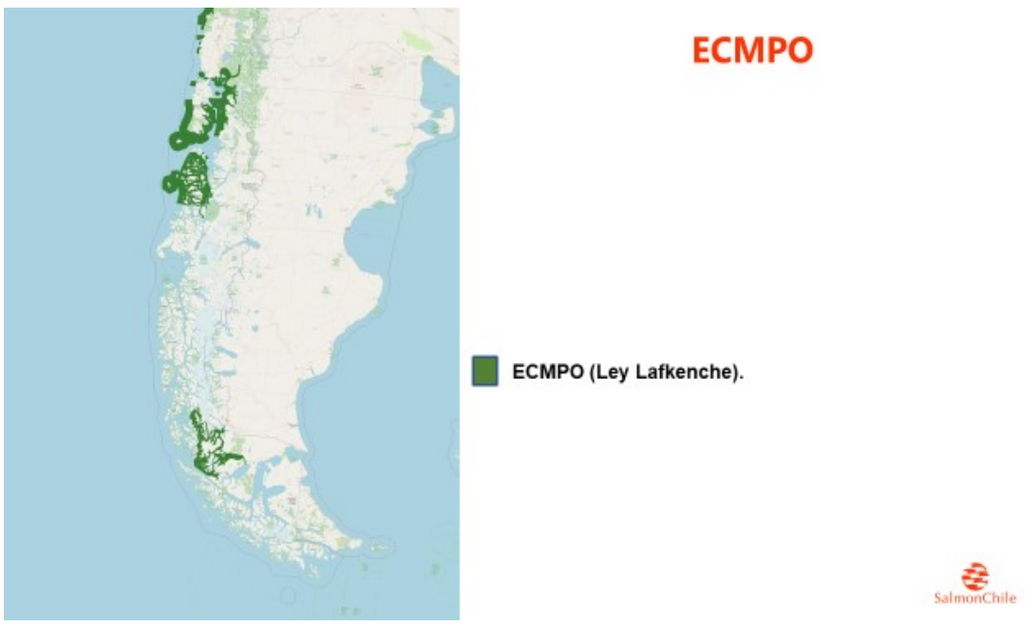
[8] La presentación de Salmón de Chile se encuentra alojada en el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19304&tipodoc=docto_comision

SUPERFICIES ECMPOS

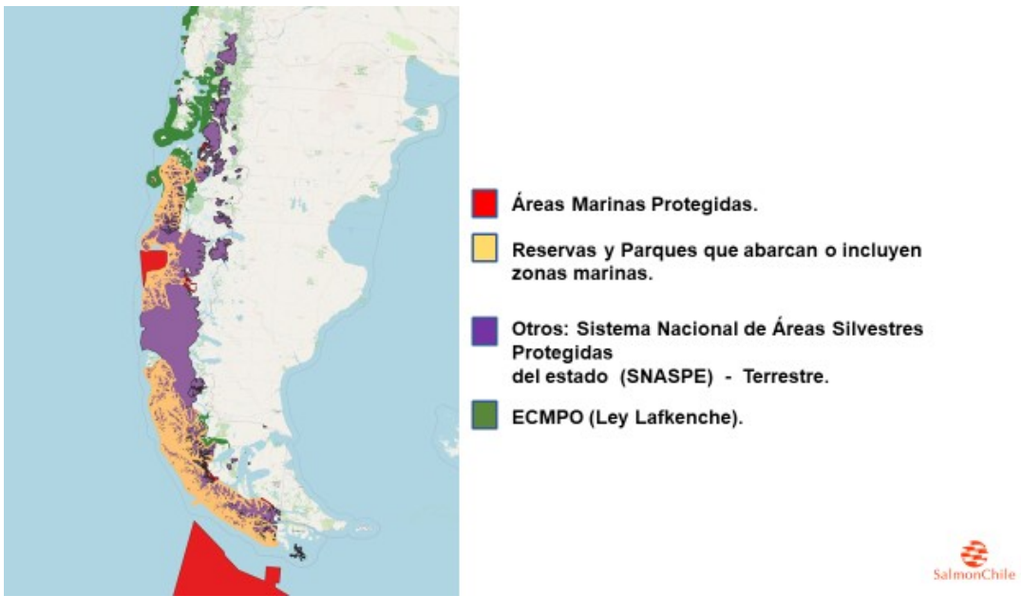
REGIÓN	Nº Solicitudes en trámite	Nº solicitudes otorgadas	Superficie solicitada actualmente (Há)	Superficie otorgada (Há)	Plan de Administración aprobado	Plan de Manejo aprobado
Atacama	3	-	6.688			
Bío Bío	6	3	198.416	53.055		
Araucanía	3	1	69.165	26.369	1	
Los Ríos	5	-	222.106			
Los Lagos	56	19	1.635.870	114.252	13	11
Aysén	2	1	1.095.416			
Magallanes	2	-	595.464			
TOTAL	78	23	3.823.126	193.677	14	11
	101					

Información: Solicitud realizada por transparencia con datos a Agosto 2023

Luego, exhibió el siguiente mapa, que da cuenta de cómo ha sido el avance y cómo el mar interior de Chiloé, con prácticamente tres ECMPO en la Región de Aysén, ha estado paralizando permanentemente el desarrollo, tal como ocurre en Magallanes.



El segundo mapa exhibido muestra otras afectaciones correspondientes a las reservas y parques que incluyen zonas marinas, el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) y la Ley Lafkenche. Lo que da cuenta que desde Puerto Montt al sur prácticamente está todo solicitado o con algún grado de protección, traslapándose con las áreas aptas para la acuicultura:



La comparación es interesante porque muestra las hectáreas otorgadas, por ejemplo, con la pesca artesanal que, en toda su historia, tiene 124 mil hectáreas otorgadas en áreas de manejo, siendo que han solicitado 129 mil. La mitilicultura, tiene otorgadas 10.600 hectáreas. La industria del salmón, alrededor de 15 mil hectáreas, de las cuales se ocupan 4 mil.

Por su parte, a los pueblos originarios, se les ha otorgado desde el año 2008 a la fecha, 193 mil hectáreas y lo que está solicitado son 4 millones de hectáreas. Argumentó luego que lo complejo es el efecto suspensivo que la solicitud trae aparejada.

Enseguida, se refirió a las principales brechas que tiene la norma. En primer lugar, el desconocimiento general, la opacidad de su tramitación y la falta de incorporación de terceros usuarios. Calificó como relevante esta situación dado que hay autoridades que no han aplicado de forma correcta la norma, las propias comunidades también confunden qué es lo que implica una solicitud, que no se entrega en propiedad, sino que en administración.

Otra brecha es la débil institucionalidad encargada de implementar la norma. Es conocido que el proceso es bastante largo, la solicitud ingresa a la SUBPESCA, luego a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, para hacer el cruce de información, por CONADI, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, posteriormente, las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC), que en cada región opera de una manera distinta, lo que tampoco es adecuado.

Por otra parte, mencionó los excesivos tiempos que paraliza los trámites en el borde costero (hasta 12 años) y las extensiones afectadas.

Asimismo, hizo hincapié en el débil régimen de fiscalización y control ante incumplimientos por parte de los servicios públicos, por ejemplo, la norma establece plazos que en la práctica no se cumplen.

A continuación, expuso sobre las consecuencias y las dificultades de la normativa. En ese sentido apuntó a la redacción amplia de la ley y de su reglamento, lo que dificulta su interpretación y aplicación práctica por parte de los diversos intervinientes.

La paralización de inversiones y tramitaciones de diversos interesados por el efecto suspensivo, que es un tema que afecta no solo a la salmonicultura, sino que también afecta a la pesca artesanal, a la mitilicultura, a la acuicultura de pequeña escala, a los carpinteros de ribera. Se trata de un tema transversal que también paraliza obras públicas, obras portuarias.

Añadió que se observa una ausencia de criterios objetivos para acreditación y limitación de las extensiones en solicitudes ECMPO. No existe relación entre la superficie y el número de solicitantes, a diferencia, por ejemplo, de las áreas de manejo donde hay una proporción, en esta materia no, como lo ocurrido en Aysén, donde 40 personas solicitaron un millón de hectáreas, sin perjuicio de que CONADI acreditó 620 mil.

A su vez, los criterios que utiliza la CONADI para los usos consuetudinarios, sabiendo que son rutas de navegación utilizadas por diferentes actores como la pesca artesanal y la salmonicultura, son temas relevantes.

Añadió la dilación extrema en la tramitación en SUBPESCA y CONADI, llegando a un promedio de 6,6 años y la dificultad para fiscalizar incumplimientos e irregularidades respecto a la aplicación de la ley.

Agregó que, para poder caducar una autorización por incumplimiento, por ejemplo, por afectar la libre navegación, tiene que haber tres sentencias ejecutoriadas en el plazo de un año que, en la práctica, es muy complejo que ocurra.

Añadió que, dentro de las consecuencia y dificultades de la normativa, está el riesgo de su mala utilización para obstaculizar sectores productivos con un rol preponderante de las ONG.

Es una fuente de conflicto al interior de comunidades y con terceros usuarios. Se ha observado conflictividad entre personas que históricamente han hecho actividades ancestrales como recolección de orillas, pesca artesanal y vecinos.

Puntualizó que se ha generado incertidumbre jurídica, económica y laboral a nivel país, por los tiempos de tramitación y los resultados de los planes de administración.

Estimó que también aumenta el rezago y la paralización de inversiones en territorio y regiones aisladas de Chile. Estas solicitudes están en la macro zona sur y hay obras públicas, por ejemplo, caletas pesqueras de 4.000, 5.000 millones de pesos que han estado paralizadas durante años.

Añadió que en Chile existe la Política Nacional de Uso del Borde Costero, que indica claramente que se deben armonizar los usos y en la práctica no se ha implementado esa normativa. No existe un ordenamiento territorial, hay pocas zonas que tienen zonificación del borde costero y eso es una falencia estructural del Estado de Chile, que impide que los sectores productivos y la comunidad se puedan desarrollar de buena manera.

Expresó enseguida que las principales afectaciones a la acuicultura, miticultura, pesca artesanal y otros, tiene que ver con la paralización de los permisos de escasa importancia; la suspensión de renovaciones de concesiones marítimas y áreas de manejo, lo que se traslapa con las pocas herramientas que tiene la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas para operar y para resolver en tiempo y forma varios procesos; la paralización de inversiones públicas y privadas del borde costero; de concesiones de acuicultura y del proceso de relocalizaciones de la salmonicultura, que es un proceso altamente deseado para irse a áreas más profundas.

Añadió que, al inicio, el tiempo promedio era de 2,5 años, actualmente el promedio es de 6,6 años y durante ese proceso se paraliza toda otra solicitud de afectación sin importar el estado en que se encuentre.

Consideró que dentro de los principales problemas está la demora de la sobre posición que realiza SUBPESCA, que puede tardar 2 años y los informes de uso consuetudinario que elabora CONADI, que tardan 4 o más años.

A continuación, sugirió realizar las siguientes propuestas al proyecto de ley:

- aumentar los requisitos de admisibilidad y análisis de sobreposición ante nuevas solicitudes.

- ampliar la exclusión planteada en el artículo 9 y 10 del proyecto de ley a las concesiones de acuicultura y concesiones marítimas.

- incorporar la posibilidad de limitar el espacio solicitado en función al número de integrantes de la o las comunidades indígenas.

- acotar el efecto suspensivo, que es un tema complejo por la paralización de otras afectaciones.

- prever un plazo de caducidad de la suspensión.

- prever una causal de rechazo de la solicitud de ECMPO que se sobrepongan unas a otras y las solicitudes sucesivas, porque eso genera incertidumbre.

- prever que las solicitudes de ECMPO que se sobrepongan a áreas protegidas, se rechacen.

- establecer silencio administrativo negativo en caso que CONADI no se pronuncie del uso consuetudinario dentro del plazo.

- establecer causales más precisas de la caducidad de la ECMPO.

- revisar el régimen de sanciones ante incumplimiento.

El **Honorable Senador señor Espinoza** requirió que se profundice el punto de establecer las causales más precisas de caducidad.

Por otra parte, consultó por la sugerencia de ampliar los requisitos para las ECMPO.

El **señor Tomás Monge** señaló que el no uso de la ECMPO o actos indebidos, como el cobro de peaje o prohibiciones de libre tránsito, son materias complejas de fiscalizar en un área de 1 millón de hectáreas o 300 mil hectáreas. Estimó que hay ciertas causales que deberían ser más claras.

Respecto a los requisitos, indicó que se sugiere aumentar los requisitos de admisibilidad. Consideró que, al hacer el análisis de sobreposición, hay muchos casos donde se observan trámites que están en renovación, que no son contemplados. Por ejemplo, una renovación de una concesión marítima o los casos de relocalizaciones, no se contemplan porque son una expectativa, pero son procedimientos que llevan años esperando su realización.

Estimó que esos análisis deben ser más rigurosos y tener una mejor comunicación entre la SUBPESCA y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

Afirmó que es importante que todas las CRUBC operen de una manera similar. Uno de los roles de la SUBPESCA es observar los diferentes intereses y usuarios que hay en el borde costero. Al hacer el análisis de sobreposición, es relevante incorporar esos aspectos dentro del informe.

El **Honorable Senador señor Espinoza** manifestó que, en el caso de cobro de peaje, se comete un delito, más allá de perjudicar la navegación. Es sabido que ocurre, aunque denuncias formales no existen, consultó la forma de abordar ese problema.

La **asesora de la Asociación de la Industria del Salmón de Chile A.G., señora María Alicia Baltierra** consideró que una de las vías es estableciendo ajustes de la extensión del área solicitada, porque mientras más extensa sea el área, mayor será el problema para fiscalizar.

Consideró que el conflicto se genera fundamentalmente por la desproporción que existe entre el número de integrantes de las comunidades solicitantes y la magnitud del área solicitada.

El **señor Clément** señaló que parte de eso tiene que ver con los vastos espacios que se solicitan, que no considera las actividades que están en proceso y que requieren un trámite que va a quedar paralizado por el efecto suspensivo, por ejemplo, las renovaciones de las concesiones marítimas de los muelles, las renovaciones de concesiones que tienen tiempo limitado.

Puntualizó que, en el caso de las concesiones antiguas, que son indefinidas, no se da ese caso, pero si todas las concesiones de acuicultura fueran en tiempo limitado, se verían muy afectadas.

El **Honorable Senador señor Sandoval** comentó que en el último proceso se apreciaron ciertas debilidades y fallas de procedimiento, ya sea por desconocimiento o por falta de regulaciones más claras en la propia ley.

Por ejemplo, en el caso de la CRUBC de la Región de Aysén, se intentó hacer cambios de nombre, asumiendo facultades que no estaban contenidas en la ley. Recordó que finalmente fue rechazada la solicitud.

En segundo lugar, se refirió a la urgencia de compatibilizar los diferentes usos. Se habla del impacto para la zona sur austral, que es eminentemente pesquera, sin embargo, se ha observado que se suelen utilizar estas normas por terceros interesados en materias ambientales y de protección, con la intención de impedir el desarrollo de una actividad. Si se elimina la actividad pesquera de la zona sur austral, es como sacar la actividad minera de la zona norte. Otra cosa es trabajar en ordenar los procesos.

Agregó que le interesa conocer cómo se va a desarrollar la industria en el contexto productivo con respecto a la Región de Aysén. Hay una oportunidad para hacer las cosas de buena forma y minimizar la externalidad, que existe en toda actividad.

El **Honorable Senador señor Kuschel** solicitó información sobre estadísticas de inversión de nuevos centros o industrias. Consultó por las nuevas inversiones que se han realizado y en qué sectores se ubican.

Tiene la percepción de que en algunas comunas se ha perdido la actividad salmonera, por ejemplo, en Hualaihué, donde había mayor actividad de 4 o 5 plantas y actualmente solo hay una.

El **señor Clément** comentó que ha habido una ralentización importante en las inversiones, por varios factores, uno de ellos es la ley Lafkenche, otro tema ha sido el nulo avance en el proceso de fusión y relocalización de concesiones, que desde hace 12 años no ha tenido avance. El tercer caso es toda la burocracia que afecta a la industria.

Indicó que hay una serie de zonas en el sur austral, que podrían transformarse en zonas importantes en la producción de pisciculturas en tierra de recirculación, pero ese proceso puede demorar más de 10 años.

En definitiva, son múltiples los factores, pero los señalados son los principales. La industria ha crecido por efecto de la mejor productividad que ha habido, pero actualmente, por las incertezas jurídicas, por la visión de corto plazo que persiste y por el exceso de burocracia, se ha generado una escasa inversión, que más bien ha sido de reposición que de crecimiento.

El **Honorable Senador señor Kuschel** manifestó su preocupación por lo planteado, porque la disminución de la industria incide también en la disminución de empleos, transporte, comercio, combustible, energía.

El **Abogado de Empresas Acuasesorías Ltda., señor Juan Francisco Toro**[9], informó que la empresa es una consultora y el objeto de su exposición es dar a conocer, desde un punto de vista práctico, los problemas que han observado en la implementación de la Ley Lafkenche, dado que realizan tramitaciones tanto de concesiones de acuicultura, como de concesiones marítimas.

Indicó que la empresa está ubicada en la Región de Valparaíso, con una sucursal en Puerto Montt, cuentan con 20 años de experiencia en el rubro acuícola, así como en temas de regulación del borde costero.

Comentó que a propósito de estas tramitaciones ha generado contactos con usuarios del borde costero transversalmente, desde pequeños dueños de embarcaderos hasta empresas del rubro acuícola. Por lo mismo, conocen los inconvenientes que ha generado la normativa.

---

[9] La presentación de Empresas Acuasesorías Ltda. Se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19416&tipodoc=docto_comision

Añadió que no pierden de vista la mirada objetiva sobre el origen de la ley Lafkenche, respecto al uso consuetudinario de los pueblos originarios. Recordó que los principios rectores presentes en la normativa vigente, que son la exclusividad, voluntariedad, asociación y gratuidad.

Luego, mostró el siguiente cuadro, con una serie de ECMPO, ordenados de menor a mayor superficie. En el séptimo lugar, está Punta Chucaucura, en la Comuna de Cañete, con 10.535 hectáreas de superficie. Por su parte, la que presenta mayor extensión otorgada, se ubica en la Región de Los Lagos, con 83.000 y fracción hectáreas de superficie.



ECMPOS DECRETADOS

LUGAR	SUPERFICIE (Hás)	NOMBRE	COMUNA	REGIÓN	DECRETO	ESTADO	EQUIVALENCIA
7	10.535,95	Punta Chucaucura	Cañete	Del Biobío	320 / 2023	Sector decretado	
6	11.947,84	Caleta Milagro	San Juan de la Costa	De Los Lagos	250 / 2020	Sector decretado	
5	14.317,98	Lafkenmapu Meu	Arauco	Del Biobío	357 / 2021	Sector decretado	
4	15.603,85	Bahía Mansa Palería	San Juan de la Costa	De Los Lagos	292 / 2023	Sector decretado	
3	26.369,44	Budi-Toltén	Teodoro Schmidt	De la Araucanía	3410 / 2015	Sector decretado	
2	29.522,81	Manqueche	Tirúa	Del Biobío	190 / 2022	Sector decretado	
1	83.833,49	Mañihueico-Huinay	Hualaihué	De Los Lagos	220 / 2023	Sector decretado	Lago Llanquihue superficie 86.000 Hás

Acuasesorías

Destacó que la preocupación transversal que se aprecia en las diferentes exposiciones realizadas en esta Comisión, dice relación con la magnitud de las áreas solicitadas.

El área más pequeña de las solicitudes que están actualmente en trámite, es de 103 mil hectáreas en la Región del Biobío y otras, que ya han sido rechazadas por la CRUBC de Cisnes y la CRUBC de Isla La Huichas.

Consideró oportuno hacer consultas sobre la posibilidad cierta de los solicitantes para utilizar de manera adecuada las grandes extensiones de terreno, en el entendido que existe una desproporción en las superficies, que

se debe limitar y resaltar otros principios rectores del ordenamiento jurídico, como la igualdad ante la ley.

Respecto a los problemas prácticos de la tramitación, destacó el efecto suspensivo prolongado. Otro conflicto es el congelamiento de tramitaciones de manera indefinida, que afecta a diferentes actores en el uso del borde costero, tanto en el ámbito privado como público.

A su vez, la falta de limitación del espacio geográfico solicitado, da pie para cuestionar si el uso efectivo real, es posible que se realice por solo una comunidad.

Por otra parte, se produce una situación de incertidumbre de las concesiones marítimas ya otorgadas en proceso de renovación. Hay prácticas de actividades comerciales que están en pleno uso, donde existen conceptos muy arraigados desde el punto de vista de la administración del Estado, que son confianzas legítimas, para el normal funcionamiento de una actividad económica.

En la aplicación práctica, se observa el problema de renovación de obligaciones pecuniarias en instrumentos de garantía, por ejemplo, una concesión que pierde su vigencia, transcurrido el proceso de tramitación, no se sabe lo que ocurre con instrumentos como las boletas de garantía, donde ciertas capitanías de puerto continúan exigiendo las renovaciones, quedando el problema con el efecto suspensivo, con una falta de interpretación clara respecto a su aplicación.

Otro problema es el incumplimiento sistemático de los plazos dispuestos en la regulación, relacionados con las autoridades y servicios involucrados en el proceso.

Destacó que en toda actividad que se regule, la falta de certeza jurídica en la tramitación, genera conflictos entre los múltiples actores que requieren del borde costero.

A su vez, mencionó la falta de recursos y de prolijidad en la determinación de los usos consuetudinarios, estimó que dos funcionarios especializados en este tema es insuficiente para la cantidad de solicitudes que están en trámite.

Por último, se afectan proyectos públicos y privados.

Comentó que son problemas en los que coinciden las personas de distintos rubros, que justifican la idea de realizar modificaciones en la norma vigente.

Respecto a la igualdad ante la ley, dejó la pregunta abierta, ya que entiende, sin ánimo de desconocer los derechos de los pueblos originarios, que existe una manifiesta aplicación de discriminación positiva en beneficio de este grupo, en desmedro de múltiples usos y actores involucrados en el borde costero, lo que requiere una revisión.

Consideró que las modificaciones propuestas en el proyecto de ley en discusión van por el camino correcto.

Actualmente hay una sensación arraigada en los usuarios, donde no existen trabas ni tampoco especificaciones respecto a quórums de las comunidades, a su vez, estimó adecuado excluir tanto a las caletas como a caladeros de pesca, respecto a las suspensiones que generan las solicitudes de ECMPO.

Planteó que sería adecuado excluir, además, a las concesiones marítimas ya otorgadas y considerar a los pescadores artesanales inscritos en el plan de manejo.

El **representante legal de Empresas Acuasesorías Ltda., señor Marcelo Campos** en primer lugar, manifestó que apoyan en la totalidad lo que planteó Salmón Chile.

En esa oportunidad se mencionó que no había denuncias formales sobre las irregularidades que han sucedido, sin embargo, relato que conoce varias y sabe de al menos una denuncia formal de extorsión por parte de algunas comunidades hacia empresas que están solicitando concesiones marítimas.

Otra de las cosas que llama su atención es que no todos los pueblos originarios eran pescadores o realizaban actividades marítimas. Los pueblos que realizaban este tipo de actividades eran los yaganes, los changos, los chonos, y alacalufes. Muchos mapuches han sido considerados, y sin embargo, los libros de historia no dan cuenta que hayan tenido actividades marítimas.

Actualmente, las áreas de manejo abarcan gran cantidad de hectáreas, pero curiosamente los pueblos aborígenes usaban canoas que eran fabricadas con cortezas de árboles, lo que no les permitía alejarse mucho de la costa, por lo tanto, la actividad consuetudinaria era cercana a los bordes costeros, no era en altamar ni en el mar interior de Chiloé como se ha planteado.

Por otra parte, hizo referencia al efecto suspensivo prolongado de la ley, lo que genera enormes pérdidas económicas para el Estado, debido a la falta de tramitación y renovación de concesiones, dejando de percibir las rentas y tarifas proveniente de las mismas y, en el caso de las concesiones de

acuicultura, las patentes de acuicultura, como las de salmonicultura que son bastante elevadas.

El **Honorable Senador señor Núñez** planteó que no puede dejar pasar lo señalado sobre las denuncias de extorsión a actores privados que están haciendo solicitud de espacios costeros. Consideró que, de ser efectivo, los involucrados deberían hacer la denuncia al Ministerio Público, porque es un delito, pero observó que decirlo de ese modo genera una estigmatización y criminaliza a comunidades que no tienen ninguna relación con lo sucedido.

El **Honorable Senador señor Espinoza** observó que los antecedentes entregados por el señor Campos, dan cuenta que la denuncia ya ha sido ingresada al Ministerio Público.

La **representante de Astilleros Vergara, señora Javiera Vergara** relató estar a cargo del emprendimiento familiar. Se trata de un astillero pequeño, que desde sus inicios ha buscado soluciones de ingeniería al borde costero, para aportar en el desarrollo de la región.

Aproximadamente desde el año 1974 tienen registros que desde el sector que operan existen astilleros establecidos.

Manifestó que cuando se habla del aporte en el desarrollo de la región, se tiende a pensar que es la salmonicultura, pero con la expansión de la población y desarrollo de ciudades, las necesidades de la región son infinitas (conectividad, transporte, acceso a bienes y servicios de tecnología), en ese contexto, el borde costero es un requisito esencial para desarrollar esta industria.

Mencionó que como astilleros necesitan certeza jurídica en la salida al borde costero, porque es un requisito para poder operar.

Contextualizó que, como ente regulado, deben obtener ciertos permisos, de distintos organismos: Superintendencia de Medio Ambiente; Ministerio de Medio Ambiente; Municipalidades, para el tema de patentes; Subsecretaría de Pesca y Acuicultura; Seremi Salud; Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA); Directemar; Capitanía de Puerto y Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, que otorga el permiso de concesión.

Actualmente el desafío es avanzar hacia el futuro, como lo han hecho en materias de equidad de género. Otro desafío es la transformación de los procesos productivos, avanzar en la electromovilidad, pero en este punto hay problemas, porque para transformar los procesos productivos y hacerlos más sustentables, se requiere inversión, que en la banca está muy limitada por la falta de certeza sobre la concesión marítima.

Sostuvo que la Comisión Nacional de Productividad determinó que la concesión marítima es uno de los permisos más difíciles de obtener en la actualidad.

Finalizó su exposición señalando que por parte del sector empresarial no hay animadversión hacia la ley Lafkenche. No se niega la nobleza del espíritu del legislador al regular y reconocer el uso del borde costero por los pueblos originarios, pero consideró que, a 15 años de la aprobación de la norma, se requiere una modernización porque tiene puntos críticos que afectan directamente para el desarrollo de la industria.

El **abogado de Astilleros Vergara, señor Alex Matute** comentó que el astillero comparte el espíritu general establecido en la ley N° 20.249, sin embargo, se han encontrado con una serie de problemas en su tramitación.

Informó que la empresa tiene un decreto de concesión marítima menor, cuyo plazo expiró el 31 de diciembre del año 2016 y llevan más de 7 años tratando de avanzar en la tramitación de la concesión, sin éxito hasta la fecha.

Actualmente, a 16 años desde la publicación de la ley, cabe preguntarse si logra conciliar todos los posibles usos del borde costero y los intereses de todos los que participan en él.

Se han encontrado con un factor importante de incertidumbre que ha incorporado un grado de conflictividad en la industria. En el caso particular, la ley suspende el trámite de renovación de concesión marítima, lo que fue notificado por resolución exenta del año 2022.

Otro factor es la extensión en el tiempo, demorando en promedio, 7 años de tramitación. Anteriormente hubo una solicitud de ECMPO que no prosperó y al día siguiente, se presentó una nueva solicitud, lo cual mantiene la suspensión por la tramitación del proceso.

Por otra parte, es importante definir el territorio requerido en cada solicitud. La ley no establece un límite en la expansión del territorio.

Un punto relevante, es la discrecionalidad, actualmente la acreditación del uso consuetudinario, queda entregado a la CONADI. Sugirió revisar el artículo 4° del reglamento de la ley y observar los antecedentes que se ponderan y medios verificadores.

Afirmó que en la tramitación se ha vulnerado el principio de imparcialidad y el de igualdad ante la ley.

Otro problema ha sido la opacidad en el proceso. Hoy el tercero interesado, como el caso del astillero, tiene dificultades para acceder a la

información y al estado de avance del proceso. La ley no contempla una forma de comunicación o de notificación, más allá de lo establecido en la ley N°19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.

Un punto importante donde estimó se debería avanzar, es en la certeza jurídica, sin la cual, no hay inversión. Mayor inversión implica un impacto social importante, por los puestos de trabajo que generaría.

Los puntos en los cuales se solicita avanzar son los siguientes:

- Contar con una lógica orgánica que otorgue certeza. La solicitud de una ECMPO, no debería suspender la tramitación de una concesión marítima.

- Revisar el rol de la CONADI, especialmente el examen de admisibilidad que realiza.

- Establecer normas especiales para que terceros interesados puedan participar en el procedimiento.

- Establecer un plazo máximo, que se cumpla, de tramitación.

- Respecto a la desafectación, se requiere la intervención de un tercero que guíe esta discusión y que sea testigo de los acuerdos que se adopten, para evitar situaciones que puedan configurar algún grado de ilegalidad.

- Avanzar en una forma en que se resuelvan los eventuales conflictos que se generan en el borde costero.

El **Lonko de la Comunidad Indígena Ñuke Mapu, Calbuco, señor Juan Guaiquin** manifestó que han tenido grandes problemas con la aplicación de la ley Lafkenche, que requieren solución.

Añadió que se ha realizado una denuncia en el Gobierno Regional de Los Lagos y solicitó sea invitado a esta Comisión al Gobernador Patricio Vallespín.

Comentó que se le ha informado al Gobernador hace más de un año que cobran una suerte de peaje, lo que no puede seguir pasando porque perjudica a todas las comunidades indígenas.

Señaló que han navegado, son indígenas que han trabajado con esfuerzo, afirmó que el mayor responsable es la CONADI y la SUBPESCA de Puerto Montt.

Hay personas que llegan de un día para otro a Ancud y Melinca, que no son del territorio, se instalan y no dejan trabajar a las personas que son del territorio. Manifestó que ese no fue el espíritu de la ley.

Indicó que ha defendido a las comunidades indígenas, pero fue enfático en reprochar que algunas comunidades han impedido el trabajo de personas que han desarrollado su actividad por más de 60 años en el borde costero.

Manifestó que las comunidades indígenas tienen que entregar todos los bordes costeros. Han sido perjudicados los astilleros, los pescadores artesanales, las personas que trabajan en la orilla, los que trabajan en recursos bentónicos, por unas personas que nunca han trabajado en el mar y se creen dueños de los bordes costeros, que son de todos los chilenos.

El **Honorable Senador señor Espinoza**, en relación a lo expuesto por el señor Guaiquin, informó que el Gobernador Regional de Los Lagos tomó conocimiento de la grave denuncia que se presentó, sobre el cobro de 30 millones de pesos, quien envió los antecedentes al Ministerio Público, con fecha 5 de marzo del 2024.

El **Honorable Senador señor Pugh** precisó que el borde costero, hasta la línea de la más alta marea, es propiedad de todos los chilenos, es un bien natural de uso público que se tiene que garantizar como el acceso a la playa y eso es administrado por la Subsecretaría para las Fuerza de Armadas.

Este año se hará un esfuerzo importante en reducir los tiempos de los trámites. Sin embargo, hay un problema de base grande de administración de territorios y de permisos.

A lo anterior, se suma el problema de la falta de certeza jurídica, sin la cual, no habrá inversión.

En tal sentido, consultó al astillero por el tema de la electromovilidad, porque se debe buscar en la innovación la capacidad para generar mejores puestos de trabajo, por el cambio en la matriz productiva.

Añadió que la electromovilidad del mar, puede ser un tema de inversión regional, para que la inversión sea en conjunto con la industria.

El **Honorable Senador señor Sandoval** destacó la experiencia que ocurrió en la Región de Aysén, que es pro indigenista, sin perjuicio de aquello, en las comisiones del borde costero, todo el aparataje público formal del Gobierno en la región votó en contra de la solicitud.

Y eso es una señal política, en el sentido de que se debe ajustar esta norma que, como todos lo han señalado, no implica ir contra el espíritu de la ley Lafkenche.

El proyecto de ley en estudio, hace ajuste que parecen menores al volumen del problema en la implementación y a la puesta en práctica de la ley.

Sostuvo que básicamente son tres temas que aborda el proyecto de ley en estudio: La certificación o la verificación de la representación de quienes solicitan la ECMPO; la exclusión de la afectación de la ley a las caletas y los caladeros de pesca artesanal y, por último, la consideración de las actividades vinculadas a la pesca artesanal.

El **Honorable Senador señor Núñez** valoró que los antecedentes de casos denunciados se hayan presentado al Ministerio Público, porque es la manera de hacer que la institucionalidad funcione.

Destacó la experiencia presentada por los astilleros que es una mediana o pequeña empresa, un sector al que le ha costado mucho desarrollarse en el mundo de la pesca y que debería tener una política mucho más decidida con apoyo del Gobierno.

Una parte del problema es que para desarrollar la actividad de la pesca y realizar cadenas virtuosas con la pesca artesanal, se necesitan empresas medianas, por ejemplo, que procesen pescado para consumo humano.

Se centró en un aspecto que llamó su atención, relacionado con la vulneración del principio de igualdad ante la ley. Estimó que, si se concluye que toda política de reconocimiento al daño histórico causado a los pueblos originarios, es discriminación e incumple el principio de igualdad ante la ley, lo que se pretende en la práctica, es impedir políticas de reconocimiento y reparación al daño histórico.

Otra cosa es evaluar si la política está bien hecha, si cumple el objetivo, si hay personas que se aprovechan de ella, entre otros puntos, que se pueden discutir y afinar.

Llamó a ser cauteloso en sostener que la ley Lafkenche afecta el principio de igualdad de la ley porque pone las cosas en una visión extrema que no ayuda a encontrar una solución.

Por último, consideró interesante lo planteado por el Senador Sandoval, porque hay objeciones grandes a esta ley que se deben discutir, pero independiente del gobierno de turno (si es indigenista o no), la institucionalidad funcionó en el caso de Aysén y es importante señalarlo.

La **señora Javiera Vergara** respondió la consulta sobre electromovilidad, señaló que están participando de una asociación que se llama *Zero Emissions Ship Technology Association* y están buscando las oportunidades para que el equipo asista a las jornadas y aprender sobre la nueva tecnología que se va a implementar.

El **Secretario Ejecutivo de la Comisión de Paz y Entendimiento, señor Víctor Ramos**[10], comentó que la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, realiza un esfuerzo transversal que se está desarrollando y que tiene competencia para las Regiones de Biobío, la Araucanía, los Ríos y los Lagos.

Indicó que la Comisión es una instancia de Estado, que asesora al Presidente de la República para construir las bases de una solución de largo plazo al conflicto territorial en las cuatro regiones señaladas.

El decreto presidencial N° 14, del 21 de junio del 2023, señala que tiene tres objetivos específicos: realizar un diagnóstico de la demanda de tierras que existe por parte del pueblo mapuche; propiciar un proceso de diálogo entre los distintos actores de la zona (mapuche, no mapuche, la sociedad civil en general, todos los habitantes) y, analizar y recomendar mecanismos, reformas, condiciones y formas de reparación, para el pueblo mapuche y para todas las personas que habitan esos territorios.

Respecto al rol de la Secretaría Ejecutiva, informó que está radicada en el Ministerio de Secretaría General de la Presidencia, la conforman equipos de profesionales, técnicos y administrativos que son los que dan las capacidades para que la Comisión funcione regularmente.

El cargo de Secretario Ejecutivo, es nombrado por el Presidente de la República y se debe promocionar el apoyo en todas las materias y actuar en coordinación con la agenda indígena de Gobierno, que es la agenda regular que tiene su mandato en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y, en particular, en sus órganos rectores, como la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas (UCAI).

A su vez, a la Comisión le compete coordinar a todos los órganos del Estado para que se pongan a disposición del trabajo de la Comisión y sus objetivos.

Comentó que la Comisión ha tenido ciertas particularidades, porque no es una comisión asesora presidencial. Fue respaldada a través de la suscripción de unas bases consensuadas con todos los partidos políticos que tienen representación parlamentaria, lo que es inédito.

---

[10] La presentación de la Comisión de Paz y Entendimiento se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19541&tipodoc=docto_comision

En las bases se reconoce que el conflicto territorial es de larga data, que requiere la voluntad de todo el Estado, de todas las fuerzas políticas en su conjunto para encontrar un camino institucional de salida. En las mismas, se solicita entregar en el mes de noviembre, propuestas tanto al Presidente de la República como al Congreso Nacional, que hayan sido dialogadas con todos los actores de las cuatro regiones, con capacidad para implementarse, de manera de no generar una expectativa frustrada.

Por lo tanto, la viabilidad política de la propuesta, es un factor fundamental a considerar.

Añadió que para lograr los objetivos que se establecen en las bases, han desarrollado un trabajo sistemático con la Comisión, sesionando regularmente en Santiago, pero al mismo tiempo, trasladándose a las cuatro regiones en diferentes momentos, teniendo audiencia y recibiendo a todos los actores que consideran relevantes.

Informó que la Comisión está compuesta por dos co presidencias, el ex ministro Alfredo Moreno y el actual Senador Francisco Huenchumilla.

Por su parte, mencionó que los 6 comisionados que integran la instancia son la Senadora Carmen Gloria Aravena; la Diputada Emilia Nuyado; el ex alcalde de Tirúa Adolfo Millabur; de los agricultores de Malleco, Sebastián Naveillán; Juan Pablo Lionel del sector de la Araucanía y desde el Biobío, Gloria Callupe.

Por último, indicó que la Secretaría Ejecutiva es la expresión del Gobierno dentro de ese espacio.

El **Honorable Senador señor Pugh** consultó, en relación con el proyecto de ley en discusión, si el territorio marítimo ha sido parte de los lugares a los cuales la Comisión Presidencial ha asistido, es decir, si se han embarcado para recorrer las regiones, las que se caracterizan por ser bastante disímiles entre sí. En tal sentido, preguntó si lo han hecho en embarcaciones de no más de 8 metros, que son el tipo de embarcaciones que se utilizaban originalmente.

Comentó que se denomina conchal al lugar donde una comunidad indígena se asentó, vivió, desarrolló sus herramientas y dejó todo su alimento. Requirió saber el catastro de conchales que tenemos en Chile para determinar dónde estaban estos asentamientos.

Comprendió que el objeto de la Comisión Presidencial es llegar a un entendimiento, pero es necesario basarse en datos, en evidencia, en cosas concretas y tener reglas claras.

El **Honorable Senador señor Sandoval** señaló que observar el proceso que ha existido en la aplicación de la Ley Lafkenche en relación con los hechos ocurridos en el último tiempo y la creación de la Comisión Presidencial, puede ser una oportunidad para encontrar también el entendimiento en esta materia.

En tal sentido, señaló que diversos actores han manifestado críticas a la aplicación de la normativa vigente, particularmente en dos grandes concesiones que se requirieron en la Región de Aysén y que fueron rechazadas por todas las instancias regionales.

Comentó que lo que más se puso en duda fue la ausencia de coordinación entre los diferentes entes públicos para definir el proceso.

Señaló que el problema de las dos concesiones se transformó en un conflicto entre las propias comunidades de pueblos originarios, puesto que se trató de un grupo muy pequeño que estaba propiciando los requerimientos, frente a la inmensa mayoría de las personas que no estaban consideradas en ellos. Por tal motivo, indicó que no hubo paz ni entendimiento, generándose un conflicto entre los pueblos originarios. De esta manera, fue de la opinión que se debe perfeccionar la coordinación de la CONADI con los diferentes actores.

Enseguida consultó por la forma en la que se articulan las entidades técnicas, particularmente la Comisión que representa el señor Ramos, para propiciar las instancias de diálogo.

Sostuvo que hay investigaciones históricas y una publicación sobre la acción costera en la zona sur austral que señala que los pueblos originarios desaparecieron hace muchos años y todos los habitantes son foráneos a ese territorio.

Planteó que hay una suerte de manto de duda, más allá de los pueblos originarios, de quiénes son realmente los que están detrás de las entidades que solicitan los ECMPO. Lo anterior –según sostuvo- porque curiosamente en la zona continental de la zona sur austral pasó lo mismo con el territorio. Se articularon ONG para realizar el proceso de transformar la zona austral en un gran parque. En el caso de Aysén, se pretendía que los 100.000 habitantes se transformaran en guarda parques por motivaciones de protección extrema y lo mismo está ocurriendo en el territorio marítimo.

El **Honorable Senador señor Núñez** consultó por la labor en concreto de esta Comisión. Manifestó que está la idea de que las comisiones no sirven de mucho. Agregó que si hay un tema en el cual se requiere diálogo, es con los pueblos originarios.

Consideró que la reflexión que al Estado de Chile le hace falta es establecer cómo esta Comisión Presidencial puede contribuir a lo que hace el

Parlamento, con las leyes que promulga y la forma de colaborar, al entendimiento con los pueblos originarios y con el pueblo mapuche en particular.

Manifestó que como Estado no hemos sido capaces de revertir esa situación, por eso tenemos el conflicto que existe hasta la actualidad.

Compartió sus dudas sobre los cambios que se proponen a la ley Lafkenche y la efectividad de que contribuyan al entendimiento con el pueblo mapuche. Declaró que la inquietud es sin perjuicio de tener la convicción que la normativa vigente no ha funcionado de forma correcta, pero también existe la certeza que se trata de un problema de gestión administrativa.

Hizo presente que su temor es que desde el Parlamento emane una ley que sea leída como un retroceso, una pérdida de derechos del pueblo mapuche. Por último, consultó al expositor su opinión acerca de la necesidad de consulta indígena.

El **señor Ramos** consideró importante aclarar el rol de la Comisión y manifestó que no puede hablar por la Comisión, que tiene dos co presidentes que la representan.

Aclaró que su rol de Secretario Ejecutivo, es parte de la expresión del Ejecutivo dentro de esa Comisión y tiene un pulso de lo que ha ido ocurriendo, con el objeto de contribuir junto a todas las instituciones del Estado y ponerse a disposición.

El tema de la ley Lafkenche, en particular y las formas consuetudinarias que han aparecido en el relato, van ocurriendo en las audiencias celebradas, tanto en la Región del Biobío, como en la Región de Los Ríos y en la Región de Los Lagos. Han surgido las experiencias de comunidades y de los gremios empresariales sobre la ley, que no era un tema que estaba dentro del diseño de la Comisión inicialmente, porque ya tienen un problema suficientemente grande e importante de tratar con el tema de tierras, aun no resuelto.

Informó que actualmente existen más de 700 comunidades con aplicabilidad, es decir, con derecho a la restitución de tierra, con reclamación en la CONADI y el Estado de Chile puede responder a esa demanda en un número de 10 a 12 comunidades por año, pero al mismo tiempo hay 700 comunidades más esperando obtener ese derecho. Por ello, acotó que también se debe entregar un curso de acción claro para los futuros gobiernos.

En ese contexto, indicó que aparecen los relatos de usos ancestrales, pero surgen cuando se inician las audiencias en terreno, porque el diseño inicial de la Comisión no es abarcar ese tema, sino que circunscribirse

en el marco de la ley N° 19.253, llamada Ley Indígena, que se gesta luego de la conversación de los acuerdos de Nueva Imperial.

Recordó que esa ley surge desde el año 1989, donde se empieza a generar un diálogo social. Con posterioridad, se crea una Comisión Especial, hasta que se termina de promulgar en 1994, un acuerdo de los pueblos indígenas con el Estado y posteriormente, el segundo gran acuerdo, fue la ley Lafkenche.

En tal sentido, manifestó que no tienen una experiencia muy profunda para compartir, porque no ha sido parte de su mandato.

Respecto a lo planteado por el Senador Sandoval, indicó que percibieron el problema entre la comunidad en las audiencias. Relató que, en reiterados momentos, diferentes actores han transmitido que están viviendo con incertidumbre, en espera de las definiciones que hagan los órganos del Estado en relación a la ley Lafkenche.

Sostuvo que los comisionados siempre están dispuestos a contribuir al diálogo y al entendimiento previo, antes de que se tomen decisiones legislativas, porque el sentido de la Comisión es precisamente no generar modificaciones legislativas, sin antes haber generado un diálogo social profundo y una deliberación democrática entre todos los actores, para que el Congreso tenga las posibilidades de legislar sin conflictos.

Aseveró que la Comisión tiene la oportunidad de recoger las percepciones de todos los actores, porque es la única instancia donde se puede comprender lo que todas las partes perciben como problema. Añadió que el desafío es traducirlo en políticas que les haga sentido a todas las partes involucradas.

Observó que hay un sentir de discriminación en las comunidades indígenas de las regiones comprendidas en el trabajo, además de una sensación de indiferencia por parte del Estado y falta de comprensión de la cosmovisión, de la persistencia de sostenerse como pueblos originarios y mantener sus tradiciones. También hay cierto orgullo heredado de los diálogos transgeneracionales.

Consideró que el diálogo es la única vía de entendimiento, de comprender la percepción que tienen los pueblos indígenas, en particular, el pueblo mapuche, que tiene una historia conflictuada, no solamente con el tema de los procesos de colonización, sino que también con la propia República.

Afirmó que lo que no resiste más es la intermitencia y los cambios de criterios en las políticas públicas cuando cambian los gobiernos.

Reiteró que en la Comisión no estaba considerada la ley Lafkenche, pero aseguró que pueden contribuir en cualquier forma de entendimiento, porque evidentemente puede terminar afectando los cometidos de esta.

Sobre el tema de la consulta indígena, manifestó que han estado comparando experiencia internacional, en países como Canadá y Nueva Zelanda, respecto de la forma en la que han ido mejorando la relación con los pueblos indígenas, lo que –a su entender- han encausado de buena manera. El principio de buena fe, que establece el Convenio 169, siempre ayuda.

Señaló que la consulta indígena es uno de los mecanismos, pero no necesariamente el único, por ello es importante el diálogo previo e involucrar a las comunidades en la conversación, porque hay mayor voluntad de reforma y de cambio, cuando se sienten parte desde el inicio del proceso.

El **Honorable Senador señor Núñez** relevó la importancia de enfrentar el conflicto que existe con los pueblos originarios, y con el pueblo mapuche en particular, como una política o una solución de Estado. Consultó si la diversidad de la Comisión permite tener ese compromiso de Estado en la solución del conflicto.

El **Honorable Senador señor Pugh** consultó si la fecha para presentar las propuestas es perentoria o puede haber prórroga y cómo están avanzando en la gestión para cumplir con el plazo. Del mismo modo, preguntó qué factibilidad existe de tener antecedentes antes o después de la entrega de las propuestas, para ver en qué aspectos pueden avanzar.

El **señor Ramos**, se refirió a lo planteado por el Senador Núñez y manifestó que la experiencia comparada ha mostrado que cuando se inicia un camino de solución es cuando se establece un camino de Estado para el relacionamiento con los pueblos indígenas, que es respetado por todas las partes. Aclaró que no es un proceso rápido, por ello, se proyecta a largo plazo.

En ese sentido, expresó que la Comisión tiene la idea de generar un diálogo temprano con el Congreso Nacional mucho antes del mes de noviembre, porque el objetivo no es que conozcan las propuestas en última instancia.

A la consulta del plazo, informó que legalmente la Comisión tiene la facultad de poder extenderse tres meses más. Políticamente estimó que es adecuado cumplir el plazo que se han autoimpuesto entre todas las partes.

El **Presidente de AGRUPAYSEN, señor Misael Ruiz,** informó que representan a dos agrupaciones en esta sesión, que es AGRUPAYSEN y ACUIPROV, conformadas por un gran número de armadores y prestadores de servicios de la pesca artesanal, que se han visto obligados a innovar debido a la incertidumbre generada en el sector pesquero.

Comentó que tienen temor que se vuelva a solicitar un espacio ECMPO en el mismo lugar donde fue rechazado hace poco tiempo en la CRUBC, que abarcaba más de 635 mil hectáreas.

El **Director de AGRUPAYSEN, señor Hernán Rebolledo**[11], señaló que el requerimiento fue realizado por 12 agrupaciones gremiales de prestadores de servicios de la Región de Aysén, con domicilio en esa región. Añadió que trabajan apoyando la actividad acuícola, con el objetivo de poder encadenar económicamente a la Región de Aysén a través de una actividad productiva.

Mencionó que existe otra agrupación denominada ACUIPROV, la cual es una asociación gremial creada hace poco tiempo, con la que han generado una cohesión que ha permitido un trabajo serio.

Indicó que entre las dos agrupaciones hay alrededor de 85 prestadores de servicios, que son pequeñas y medianas empresas de servicios asociados a la acuicultura. En una estadística muy básica, indicó que generan cerca de 2.000 empleos directos en la Región de Aysén. Comentó que el 70% tiene un rango de edad joven, entre 18 y 25 años, pero también hay un porcentaje de la tercera edad, compuesto por pescadores artesanales, los que se han ido diversificando en la actividad.

Sostuvo que las ventas anuales desde los prestadores de servicios, ascienden a 46.800 millones de pesos, lo que a su juicio tiene importancia porque desde el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, la inversión estatal en la Región de Aysén es de 75.000 millones de pesos y esta cifra, que no es utilidad, sino que aporte a la economía, no deja de ser relevante.

Respecto a la ley Lafkenche, postuló que han sido enfáticos en señalar que nunca han estado en contra del espíritu de la ley. Argumentó que lo relevante es que la aplicación de las leyes no genere conflictos, porque los conflictos terminan ocurriendo en los territorios. Particularmente en el caso de Aysén, mencionó que, si bien tiene una extensión grande en términos geográficos, en términos de población es una comuna muy pequeña.

Luego, explicó que la ley establece un mecanismo para destinar un espacio costero marítimo de pueblo originario (ECMPO), con la finalidad de preservar usos y costumbres indígenas. Sin embargo, sostuvo que a veces se pierde de foco, toda vez que este espacio es entregado por un tiempo indefinido, siendo la CONADI la entidad que verifica los usos y costumbres.

---

[11] La presentación de AGRUPAYSEN se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19542&tipodoc=docto_comision

En cuanto al procedimiento, consideró que el análisis de admisibilidad, que lo hace la Subsecretaría de Pesca, es un tema que tiene que avanzar rápidamente. Luego viene el análisis de superposición, donde intervienen otros actores. Posteriormente, procede la acreditación del uso consuetudinario y las consultas, donde la CONADI tiene un factor relevante, que ha sido muy criticado. A continuación, se realiza el pronunciamiento de la CRUBC, que tiene un mes para resolver una vez que ingresa la solicitud formalmente. Pese a ello, previno que, si en el proceso no se hizo un buen trabajo de difusión e información, es evidente que en el mes que tiene la CRUBC para pronunciarse, se va a generar un conflicto en el territorio, como ocurrió en la Región de Aysén.

Afirmó que a continuación se realiza la destinación marítima y la revisión del plan de administración, que es otro punto relevante en la ley, el cual se debe trabajar porque este se presenta al final del proceso, por lo que estimó que debería tener cierta claridad desde el inicio del mismo.

Llamó a revisar la representación de las comunidades, los solicitantes de un ECMPO, así como la justificación geográfica (amplias áreas geográficas solicitadas por comunidades muy pequeñas).

Por otra parte, añadió que se presenta el problema que se ocasiona debido a la posibilidad de volver a solicitar un ECMPO una vez que ha sido rechazada la solicitud previa. A su juicio, lo anterior genera un círculo vicioso, que hace perder el foco en los usos y costumbres.

Al mismo tiempo, hizo presente que las desafectaciones con retribución, que algunos han denunciado, es un problema mayor, por lo que –a su entender- puede haber desafectación hacia un privado, pero no se debe cobrar por ello.

En otro orden de cosas, manifestó que no debiera haber suspensión respecto a las solicitudes de pesca al no ser incompatibles. Junto con ello, alegó que se incumplen los plazos establecidos; se paralizan los proyectos fiscales y la renovación de concesiones y destinaciones, así como también los permisos de escasa importancia.

Añadió que la zonificación del borde costero es un punto relevante e informó que en la Región de Aysén existe una macro zonificación por decreto, que no se toma en consideración cuando ya se definieron usos preferentes, tanto para conservación como para otro tipo de actividades.

Concluyó que sería adecuado elevar el estándar del análisis de uso consuetudinario y la acreditación del solicitante. Por lo anterior, apuntó a que debe haber claridad de los solicitantes. Asimismo, comentó que la Región de Aysén es joven, tiene 90 años, muchas personas migraron desde la Región de

Los Lagos hacia la Región de Aysén, por lo que difícilmente se puede acreditar que hubo usos de larga data.

Por otro lado, como el ECMPO tiene una preferencia de uso sobre otros, consideró que debiera incorporarse un sistema de solución de controversias que sean eficientes.

Asimismo, planteó que la ley debiese establecer infracciones para el titular de la ECMPO y normas de caducidad del derecho, con reglas reales y no bajo supuestos que sean imposibles de cumplir.

Propuso la prohibición de solicitudes sucesivas en el mismo sitio. En su opinión, no se genera una diferencia con acotar los efectos suspensivos de las solicitudes si pueden pedirse múltiples ECMPO en un mismo lugar.

El **presidente de Aysén Mar Sustentable, señor Renato Flores** comentó que su región vive de la actividad pesquera, que ha sido inestable en estos años. Añadió que, al limitar el espacio a la pesca, se afecta tremendamente al sector, porque significa más del 30% o 35% del PIB.

Expuso que las personas que viven en Aysén, de alguna manera, viven de la pesca, de la industria de la pesca o de la acuicultura. La incertidumbre que se produce por las solicitudes de ECMPO, su gestión y la demora, impiden el desarrollo de sus actividades.

Como dirigente de varios años, planteó que ha constatado que este sector vive en una constante inestabilidad. Por ejemplo, es la tercera vez que se modifica la ley en materia de pesca y cada vez que ocurre, se genera incertidumbre.

Comentó que en un principio se había llegado a un acuerdo con los pueblos originarios, sin embargo, se ha convertido un tremendo problema porque los que solicitaban grandes extensiones de mar eran comunidades muy pequeñas y la gran mayoría de los pueblos originarios no participaron en la solicitud.

El **Director de Políticas Públicas de la SOFOFA, señor Rodrigo Mujica**[12] hizo un resumen del contexto económico y la forma de conectarse con lo que ocurre en la actualidad, relacionado con la necesidad de revisar el fondo de la legislación.

Manifestó que llevan varios años donde el crecimiento económico se ha visto bastante estancado, afectando la inversión, la productividad y el

[12] La presentación se puede descargar en el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19730&tipodoc=docto_comision

empleo, lo que se traduce finalmente en una menor calidad de vida de los ciudadanos.

Puso de relieve que la productividad ha estado detenida en los últimos 20 años y el mercado laboral, si bien ha mostrado cifras positivas, en el último tiempo faltan más de 200.000 puestos de empleo por recuperar para alcanzar los niveles de ocupación que existían antes de la pandemia.

Señaló que al menos hay tres condiciones que son fundamentales para que la inversión se reactive y la economía vuelva a crecer: uno de ellos es la seguridad, tanto de las personas como de la propia actividad productiva. Lo segundo es la competitividad de los impuestos, y finalmente la certeza jurídica. Precisó que esta última es la claridad, la previsibilidad y la estabilidad de las normas.

Explicó que lo anterior permite que los inversionistas puedan evaluar y tomar decisiones con total certidumbre en cuanto a su precio de inversión y con la mejor información disponible, entregando confianza para que se puedan tomar decisiones de largo plazo, como las que se deben tomar en actividades ligadas al borde costero.

El espíritu de la ley Lafkenche –afirmó- es proteger los derechos de uso de los espacios marinos por parte de los pueblos indígenas. Sostuvo que, en la práctica, luego de 16 años de implementación, se han presentado ciertas distorsiones que dicen relación con el diseño de la ley, sobre todo, el de las solicitudes de los espacios marítimos, toda vez que estas últimas pueden ser utilizadas para obstaculizar la ejecución de otras actividades en el borde costero, lo que erosiona la certeza jurídica que es fundamental para la inversión y crecimiento.

Precisó que las mayores hectáreas que se han solicitado y otorgado se encuentran en la zona sur del país, en la Región de Los Lagos, de Los Ríos y de La Araucanía, donde se concentra el mayor número de solicitudes.

Observó que hubo una concentración de solicitudes de ECMPO entre los años 2015 y 2018, que, si bien bajaron con la pandemia, se han empezado a recuperar. No obstante, precisó que la cantidad de hectáreas totales ha ido creciendo de manera importante en los últimos años.

A continuación, realizó un diagnóstico sobre el diseño e implementación de la ley Lafkenche. En primer lugar, aclaró que la paralización de otros procedimientos administrativos requeridos para el desarrollo de la actividad, como la renovación de concesiones marítimas, la obtención de permisos, la renovación, otorgamiento y relocalización de concesiones de acuicultura, entre otros, por su efecto suspensivo, genera incertidumbre jurídica, tanto para los usuarios que solicitan estos procesos administrativos, como para los propios servicios. En ese sentido, opinó que es bastante

transversal la crítica del efecto suspensivo que se produce por una solicitud de ECMPO, que implica paralizar otros procedimientos.

En segundo lugar, señaló que no existen disposiciones concretas que desincentiven un posible uso malicioso de la norma. Precisó que la ley no cuenta con mecanismos para evitar que existan solicitudes de ECMPO que tengan como objetivo obstaculizar la ejecución de otras actividades en el borde costero.

Consideró que el diseño actual de la ley genera incentivos para que pueda ser mal utilizada, por lo que se deben establecer mecanismos para evitar que ello ocurra.

Sobre las facultades de la Subsecretaría de Pesca, que –bajo su concepto cumple un rol fundamental en el análisis de admisibilidad de las solicitudes de ECMPO- solo se limita a efectuar una mera revisión formal de los antecedentes y una vez declarada la admisibilidad, se produce inmediatamente el efecto suspensivo comentado anteriormente.

Otro punto a discutir que citó es la extensión de grandes superficies del borde costero que abarcan las solicitudes de ECMPO. Por su parte, agregó que el análisis de sobre posición con otras concesiones, como el informe de usos consuetudinarios, tarda mucho más tiempo del plazo establecido en la norma.

De acuerdo a la regulación, calculó que las solicitudes deben tardarse aproximadamente un año, sin embargo, en la realidad el tiempo es bastante más abultado, llegando a 6 o más años de tramitación. Por tal razón, sostuvo que uno de los elementos necesarios para la certeza jurídica es tener previsibilidad sobre los plazos de tramitación de las distintas autorizaciones.

Enseguida, enunció que otra de las dificultades detectadas en el diseño de la ley Lafkenche, es que tiene un alcance amplio, tanto en la redacción de la ley como en el reglamento, lo que dificulta la interpretación y la aplicación por parte de usuarios. Señaló que faltan criterios objetivos para la acreditación y la limitación de la extensión de la superficie de las solicitudes y estándares para determinar el uso consuetudinario que no tenga sustento.

Respecto de la CONADI, consideró que el reducido equipo de profesionales es un freno para dar agilidad y cumplimiento adecuado a los informes que acreditan el uso consuetudinario de las comunidades, lo que facilita que los plazos se extiendan más allá de lo establecido en la ley.

Consideró que existe una falta de acceso a la información completa y oportuna por parte de los distintos interesados, habiendo dificultades para fiscalizar los espacios solicitados, apreciándose criterios dispares en el funcionamiento de las distintas comisiones regionales (CRUBC).

Enseguida, compartió algunas propuestas de mejora, para enriquecer el proyecto de ley en estudio.

En primer lugar, sugirió establecer un protocolo de análisis de admisibilidad, que aborde los fundamentos que están detrás del uso consuetudinario del ECMPO, con el objeto de asegurar una tramitación de las solicitudes basada en la evidencia, con análisis de impacto para el desarrollo y otras actividades y sobre todo para la búsqueda de soluciones que permitan compatibilizar distintos usos del borde costero de manera simultánea.

En segundo lugar, planteó modificar criterios de admisibilidad a las solicitudes, disponiendo de al menos dos elementos: establecer umbrales máximos de hectáreas de mar solicitadas, conforme al número total de integrantes de la comunidad solicitante, y requerir documentos, testimonios u otros elementos probatorios que acrediten la fundamentación que justifica la solicitud, de las superficies afectas a los ECMPO y de los usos consuetudinarios.

En tercer lugar, estimó necesario eliminar el efecto suspensivo de la presentación de una solicitud, permitiendo el normal desarrollo de actividades en el litoral afectado mientras se tramita el requerimiento de espacio costero.

En cuarto lugar, propuso mejorar la institucionalidad, fomentando la coordinación entre los distintos servicios intervinientes. Instó a dotar a la CONADI con mayores recursos que permitan resolver en tiempo y forma las solicitudes, permitiendo que la Subsecretaría de Pesca se pronuncie sobre la extensión de las áreas solicitadas.

Finalmente, propuso establecer criterios generales de las CRUBC, basándose en la política nacional de uso del borde costero, que permita conciliar los diversos intereses existentes.

A **continuación, la asesora científica de la Mesa ECMPO Caulin, señora Mariela Núñez[13],** señaló que el territorio desde donde vienen se ubica en el extremo noreste de la isla grande del archipiélago de Chiloé, comuna de Ancud. Este territorio –aclaró- se caracteriza por presentar una alta densidad de comunidades indígenas, precisando que, en dicho territorio, una de cada cuatro personas pertenece a los pueblos originarios y, particularmente en la comuna de Ancud es uno de cada tres habitantes. De esta manera, indicó que se identifican 33 comunidades indígenas, entre las cuales están Huenque Caulin y Wente Kaulin, que son las solicitantes de la ECMPO Caulin.

[13] La presentación de la Mesa ECMPO Caulín se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19731&tipodoc=docto_comision

Comentó que estas comunidades tienen una acuicultura de subsistencia heredada de los huilliches y una cultura marina proveniente de los chonos.

Manifestó que el ECMPO Caulin que se otorgó el año 2021, demoró 10 años en su tramitación. En cuanto a las características de la destinación, expresó que el polígono del ECMPO, constituye 2.729 hectáreas, de las cuales 83 corresponden a playa y 2.600 a porción de la columna del agua y el fondo de mar.

En cuanto a la gobernanza de esta ECMPO, que se traduce en cómo se administra dentro del plan de administración, indicó que además de las dos comunidades indígenas solicitantes, existen otras cuatro que también participan de la gobernanza. Además, expuso que hay cinco sindicatos de pescadores, entre ellos buzos, recolectores de orilla, algueros y armadores de diversos sindicatos; además participan las juntas de vecinos de Caulin Bajo, Caulin Alto, una agrupación de turismo que funciona en esta ECMPO y también la agrupación Esperanza que son recolectores de orilla, artesanas en greda y personas que trabajan en hortalizas, porque las algas se sacan del mar para los huertos, para sustentar la agricultura familiar campesina.

Añadió que el objetivo del ECMPO es proteger y conservar el espacio costero marino de Caulin y su biodiversidad, que es la base de las ECMPO, resguardando las prácticas y tradiciones ancestrales de las comunidades locales y velando por un desarrollo sustentable. Preciso que, por una parte, el ECMPO tiene la visión de avanzar a un desarrollo sustentable en base a la conservación de la biodiversidad, que sustenta las actividades turísticas y productivas, ofreciendo un bienestar para las comunidades locales. En tal sentido, declaró que se trata de una gobernanza local, con soberanía alimentaria y desarrollo productivo para los habitantes de este territorio y maritorio.

Dentro de los objetivos del Plan de Desarrollo del ECMPO, destacó que es algo bastante avanzado en términos de proponer y llevar a la práctica un modelo de desarrollo sustentable en Chile, pionero a nivel mundial, por lo que han sido invitados en varias partes del mundo a exponer sobre los ECMPO en Chile.

Dentro de sus características, comentó que se destaca la conservación de la biodiversidad y la restauración de los recursos que han sido históricamente degradados en todo el borde costero de la provincia de Chiloé. Por otra parte, en base a esta conservación, indicó que se desarrolla el manejo de los recursos hidrobiológicos, el cual se desarrolla con prácticas productivas sustentables para asegurar que esos recursos se mantengan en el tiempo y no sobrexplotarlos.

Además, expuso que se desarrolla un turismo basado en las aves y fauna, en atención a que hay más de 50 especies de fauna, además de todas las aves migratorias. A su vez, añadió que en ese lugar existe un laboratorio científico donde se cultivan algas, con las que se realiza el repoblamiento en las zonas degradadas, cuya investigación sirve para guiar el cambio de las prácticas de manejo de los pescadores. En definitiva, consideró que es un modelo de manejo que se rige por la ciencia que se desarrolla a nivel local.

Enseguida, comentó que en el plan de desarrollo existe una planificación de los usos socioculturales y turísticos, porque el ECMPO tiene usos consuetudinarios de los pueblos originarios, con planificación en el espacio y en el tiempo.

Para los usos productivos, explicó que se establecen áreas donde hay un manejo sustentable de los recursos marinos. En ese contexto, señaló que el plan de manejo para la extracción de recursos está delimitado a esas zonas que los pescadores artesanales le denominan caladeros, donde hay concentración de distintos recursos que para los pueblos originarios son los usos consuetudinarios, y que en base a esos recursos se determina la soberanía alimentaria de los pueblos originarios que habitan este lugar.

A continuación, manifestó que hay dos modificaciones legislativas que le preocupan a las comunidades indígenas de este territorio. La primera de ellas está relacionada con el artículo 9°, que se refiere a la destinación del espacio costero marino de pueblo originario, en el cual se propone que las caletas y los caladeros de pesca queden excluidos de pleno derecho de toda destinación.

Explicó que los caladeros de pesca están definidos en la Ley General de Pesca, como un área marítima que se caracteriza por configurar el hábitat de los recursos hidrobiológicos, presentar una habitual agregación de los mismos y donde se desarrolla o se ha desarrollado la actividad pesquera extractiva de manera recurrente.

Aclaró que, al sacarlo de destinación, todos los recursos hidrobiológicos -que son los caladeros de pesca o los usos consuetudinarios para los pueblos originarios- se excluyen del ECMPO, extrayéndose su esencia. Por tal razón, razonó que todos los recursos hidrobiológicos que están contenidos en el plan de manejo no podrían estar destinados dentro de un ECMPO.

Por su parte, describió que el artículo 11, contiene una modificación que va en la misma línea, donde se abre a que todos los pescadores de la región podrán ingresar a un ECMPO, o sea, prácticamente se queda igual que antes de la aprobación de la ley Lafkenche, donde todos los pescadores podían entrar a cualquier parte y los caladeros ya no van a pertenecer a los

pueblos originarios, sino que van a pertenecer a todo el que haga un plan de manejo.

Sostuvo que el ECMPO Caulin quedaría sin usos consuetudinarios, ni recursos hidrobiológicos, ni alimento o sustento económico para las comunidades locales, lo cual atenta contra los derechos adquiridos y la soberanía alimentaria de los pueblos originarios.

Respecto al numeral 1) del proyecto de ley, que propone agregar al artículo 7° de la ley vigente un párrafo que hace referencia al quórum o a la representación de las comunidades dentro del plan de desarrollo, indicó que es inviable, porque los pueblos originarios tienen el derecho a la autodeterminación, lo que está consagrado en el Convenio 169 de la OIT.

El numeral 3), por su parte, propone agregar al artículo 10 de la ley vigente, un plazo máximo de suspensión, no pudiendo exceder más allá de 2 años consecutivos.

A continuación, explicó las ocho etapas para el proceso de la destinación de un ECMPO y los plazos legales, versus el plazo real. Detalló que el plazo legal es de 30 meses, es decir, 2 años y 6 meses, que es lo que debiera demorar toda la tramitación, sin embargo, ha ocurrido que en promedio se demora 3 años 9 meses, incluso más.

El problema –según expuso- radica en el incumplimiento por parte de los servicios públicos del plazo legal. Agregó que, de cumplir los plazos establecidos, el proceso de destinación concluiría en dos años y la suspensión se reduciría al mismo tiempo.

El numeral 4) a su vez, propone que la suspensión dispuesta en el inciso anterior, no opere sobre solicitudes de renovación de áreas de manejo y explotación de los recursos bentónicos.

Informó que, una vez realizado el proceso de admisión de un ECMPO, la Subsecretaría de Pesca realiza el análisis de la superposición de las concesiones existentes y esas quedan fuera de la destinación del ECMPO, solucionándose ese problema en 2 meses.

Por otra parte, previno que conforme al Oficio ORD N°48, del 12 de abril de 2024 del Ministerio de Desarrollo Social, que da respuesta a la solicitud de información de la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos de la Cámara de Diputados (ORD. N°117 del 20 de marzo de 2024), concluye que cualquier modificación a la ley N° 20.249 debe necesariamente pasar por un proceso de consulta indígena. Esto debido a que se cumplen los dos requisitos esgrimidos en el Convenio 169 de la OIT, esto es:

i) La existencia de una medida administrativa o legislativa y;

ii) Si dicha medida es susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas.

Respecto a los datos que se deben tener a la vista para determinar la antigüedad de los pueblos originarios y sus usos consuetudinarios, indicó que, en Chiloé, los conchales tienen más de 6.200 años, alrededor de todo el borde costero.

Señaló que el espacio que el Estado de Chile ha otorgado en destinación de ECMPO a los pueblos originarios, corresponde al 2,6% de la superficie solicitada (otros hablan de 5,4%). Por tanto, consideró que el Estado de Chile está en deuda.

Planteó que las modificaciones que propone el proyecto de ley en estudio a los artículos 9° y 11, constituyen un retroceso respecto a los derechos adquiridos, porque se perderían los usos consuetudinarios dentro de la destinación y el derecho a su protección, objetivo original de la ley Lafkenche.

En segundo término, solicitó que el Estado de Chile, en este caso al Poder Legislativo, aplicar el Convenio 169 de la OIT y realizar consultas indígenas a las comunidades que tienen vigente los ECMPO y las que están en trámite de solicitud.

El **presidente de la Comunidad Indígena Wente Kaulin, señor Christian Raimilla** hizo entrega de un documento firmado por algunas comunidades, por medio del cual se solicita formalmente, la realización de la consulta indígena para llevar adelante la tramitación de este proyecto de ley.

Añadió que en el ECMPO también ha llegado el desarrollo en la administración y en la economía y que hay un laboratorio que está trabajando en el cultivo y restauración de algas, donde han contado con la colaboración de universidades nacionales e internacionales.

A su vez, remarcó que cuentan con una fábrica de proceso de mariscos que está en implementación, para que con recursos propios se creen nuevos empleos.

El **representante de la Mesa ECMPO Caulin, señor Fredy Cárdenas**, señaló que es buzo mariscador desde los 13 años.

Dio a conocer que fue opositor a los ECMPO como pescador artesanal, por la poca información que tienen los pescadores artesanales sobre la normativa que los regula.

Manifestó que desde que trabaja, ya existía una debacle con los recursos naturales, y que, en esos momentos, se asustaron porque en el territorio de Caulin no existe otra actividad distinta a la pesca artesanal.

Agregó que los comuneros se beneficiaron de una ley, la implementaron e incluyeron a todas las comunidades, a todo el sector, pero como pescador artesanal tuvo conciencia de que el trabajo realizado por ellos, es bueno para la conservación de los productos.

Actualmente visualizan que las futuras generaciones van a tener recursos, gracias al cuidado de los mismos.

Por lo tanto, observó con preocupación la idea de modificar la ley vigente, dado que alteraría los espacios donde han trabajado arduamente para conservar los recursos naturales. Consideró que obedece a ambición o desconocimiento de los pescadores artesanales.

El **Honorable Senador señor Espinoza** aclaró que nunca ha sido el objetivo de la Comisión derogar la ley Lafkenche. Afirmó que todas las leyes son perfectibles y van a recoger los antecedentes entregados para mejorar el proyecto de ley.

Añadió que hay comunidades con ECMPO que están resguardando y protegiendo los recursos, pero hay otras que hacen mal uso de la norma y por ello, es necesario mejorarla.

El **representante de la Mesa ECMPO Caulin, señor Juan Amolef** recordó que contaron con un gran apoyo al momento de la tramitación de la ley Lafkenche, si bien es cierto que hay temas por mejorar, estimó que el sector indígena está dispuesto a aquello.

Sin embargo, apuntó a que se debe respetar el Convenio N° 169 de la OIT y se debería trabajar bajo esa tutela para conversar y corregir algunos temas que la ley vigente requiere. Llamó a tener en cuenta que la norma no es la que retrasa el proceso de solicitud de ECMPO, sino que se debe a una mala gestión administrativa de los órganos del Estado. En tal sentido, instó a que es necesario trabajar y corregir el proceso.

El **Honorable Senador señor Sandoval** sostuvo que no se pone en duda el significado que tiene la norma que crea esta ley, pero sí sobre las motivaciones que hay, cuando se solicita más de un millón de hectáreas de territorio marítimo, como ocurrió en la Región de Aysén.

Además, hizo hincapié en que se detectó que las solicitudes tenían vicios de representatividad. El objeto de la iniciativa –según señaló- es corregir el mal uso que algunas personas hacen de la solicitud de ECMPO, que es la

cara opuesta a lo que ha desarrollado la ECMPO Caulin, donde se ha realizado un muy buen trabajo con toda la comunidad.

El **Honorable Senador señor Espinoza** consultó si es efectivo que pescadores de Ancud hayan tenido problemas para acceder a trabajar en el mar.

El **señor Amolef** respondió que hay mucha especulación al respecto, pero en su experiencia en la comuna de Caulin nunca han puesto dificultad a otros pescadores, y que la navegabilidad es para todos por igual, especialmente para aquellas personas que recolectan mariscos en la playa.

En cuanto al reglamento que existe respecto a las tallas de captura, la cantidad, etcétera, señaló que se les ha dado a conocer, sin embargo, no controlan aquello, porque para eso están las autoridades administrativas que realizan el trabajo.

Añadió que la modificación propuesta en el proyecto de ley, que excluye a las caletas y los caladeros de pesca de pleno derecho de toda destinación, representa un daño grande que les afecta.

Por el momento, como la comunidad está cuidando esa área, la misma comunidad ha puesto restricciones para que no ingresen otras personas a buscar los productos que están tratando de hacer proliferar y crear en esas áreas.

Les preocupa el tema de caladero porque si se concretan, les cortan los brazos porque el objetivo de la ley que es preservar los recursos, quedaría en nada, dado que podría ingresar cualquier embarcación de la región, quedando el producto sin control. Aclaró que no hay cobro de ningún tipo.

El **representante del Konsejatu Chafun Mapuche Williche Chilwe, señor Miguel Rauque** manifestó estar a favor de la ley Lafkenche, considerando que es una buena ley, puesto que fue trabajada con las comunidades. Afirmó que la ley reconoce derechos adquiridos de uso del territorio por corresponder a pueblos preexistentes, antes incluso de que se formara el Estado Chileno.

Informó que el Konsejatu es una organización que tiene dominio sobre el territorio. Respecto al proyecto de ley en discusión, manifestó estar en contra de la modificación que se propone, en primer lugar, porque presenta vicios de legalidad al no respetarse el Convenio 169 de la OIT.

Recordó que el artículo 6° del mismo establece el derecho a la consulta indígena y la buena fe. La crítica que se ha hecho de parte de las comunidades, es que es deber del Estado y, en este caso, del Congreso

Nacional, convocar a las comunidades indígenas para que puedan exponer respecto a las modificaciones de la ley Lafkenche.

En este caso, opinó que han sido las comunidades las que han debido solicitar exponer ante esta Comisión para defender la ley vigente, por la que trabajaron en conjunto para poder hacer uso de los recursos y costumbres heredados por sus antepasados y que van a seguir defendiendo.

Criticó que esta Comisión no haya viajado a terreno a conversar con las comunidades, teniendo en cuenta que esta iniciativa afecta los derechos de las comunidades indígenas, vulnerando el Tratado Internacional, incluso la Constitución de la República, en su artículo 5°.

Añadió que no se cumple con el principio de legalidad, por lo tanto, debe ser rechazado y llamar a consulta a las comunidades indígenas.

Concluyó precisando que para una mejor aplicación de la ley Lafkenche, se debe perfeccionar la vía administrativa.

El **Honorable Senador señor Espinoza** explicó que, como Senador, personalmente ha estado en Chiloé, en Quellón, con muchas comunidades que opinan todo lo contrario a lo que está planteando. Han manifestado que es necesario introducir modificaciones a la ley vigente, para mejorar su contenido y no para quitarle derechos a las comunidades.

Consultó por la relación que tienen con la comunidad, ¿se han producido conflictos o dificultades?

El **señor Miguel Rauque** sostuvo que la opinión mayoritaria de la comunidad en el territorio que habita es a favor de la ley Lafkenche y si hay algún modo de perfeccionar su aplicación, tiene que ver con un tema administrativo, de mejorar la gestión de los servicios públicos involucrados en el proceso.

Respecto a las comunidades, sostuvo que estas son autónomas, y que cada una de ellas elige para dónde se dirigirán, por ser un derecho de la comunidad. Informó que el Konsejatu que representa tiene más de 600 años de antigüedad, y está integrado por 20 comunidades alrededor del territorio.

El **presidente de la Multisindical de Trabajadores Salmoneros de Pesquerías y Ramas Afines, señor Alejandro Santibáñez**[14]**,** precisó que la organización que representa abarca desde el Biobío hasta la Región de Magallanes, con más de quince mil trabajadores que pertenecen no solo a la

[14] La presentación se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19811&tipodoc=docto_comision

salmonicultura de manera directa, sino que también, a prestadores de servicios, proveedores, y otros que laboran para la industria salmonera.

En primer lugar, manifestó que en ningún caso están en contra de la ley Lafkenche y su espíritu, haciendo presente que participaron en el origen de la ley. Sin embargo, planteó la preocupación en su implementación que –según manifestó- les ha perjudicado y generado incertidumbre.

Indicó que los aspectos que consideran relevantes de atender, además de los ya expuestos, son los siguientes:

1.- La desproporción entre la cantidad de solicitantes y los espacios solicitados.

2.- La oportunidad de presentación de los planes de administración, que consideran deberían ser presentados al mismo tiempo que la solicitud del ECMPO y no una vez que se haya otorgado el espacio.

3.- El efecto suspensivo, que retardan toda solicitud, relocalización, permiso y también inversión. Estimó que las solicitudes de cualquier naturaleza no debieran detener su tramitación.

4.- Las regiones deberían estar obligadas a contar con su zonificación de borde costero.

5.- Las comunidades solicitantes deben mantenerse hasta el final de los procesos. En caso de diluirse, la solicitud debería perder validez y legitimidad, porque los solicitantes no han mantenido el proceso.

6.- Las CRUBC son las únicas que cumplen con los plazos establecidos en la ley y deben dirimir solicitudes de muy alta complicidad.

7.- Una vez rechazada un ECMPO, debería existir una carencia desde el punto de vista legal, tiempo durante el cual no pueda solicitarse el mismo espacio geográfico, para evitar que se entorpezcan otras tramitaciones.

8.- CONADI debería contar con mayores recursos para hacer un trabajo que se ajuste a la realidad, sobre todo para los estudios antropológicos que definen los usos consuetudinarios.

9.- El trabajo en terreno debe contar con la participación de otros actores de la sociedad civil y no solamente de quienes solicitan el ECMPO.

10.- Establecer un mecanismo legal para la desafectación y que no sea, como se ha visto en algunos casos, al mejor postor.

11.- En el rol de la Subsecretaría de Pesca, sostuvo la necesidad de establecer en la tramitación de las solicitudes provenientes de la ley 20.249, vías de participación directa de todos quienes tengan intereses dentro de los espacios solicitados, haciendo que estos sean públicos y así generar una mayor participación.

El **gerente general de Armasur A.G., señor Manuel Bagnara**[15] señaló que la zona sur austral se inicia en el paralelo 41, en Puerto Montt y se extiende hasta la Región de Magallanes.

Relató que en la zona sur austral la actividad marítima portuaria, específicamente la marina mercante, no son una opción, sino actores vitales para la vida de quienes residen ahí para que puedan conectarse con el resto del continente, trabajar y desarrollar sus actividades.

Comentó que la Asociación de Armadores del Sur, que representa, fue creada el 19 de agosto del año 1992, con el objetivo de promover el desarrollo y el progreso en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, de la actividad naviera, de puertos y astilleros, así como otras actividades relacionadas con ellas.

En dicho contexto, la ley N° 20.249, llamada ley Lafkenche, es un cuerpo legal cuya aplicación en la zona austral genera impactos profundos a gran parte de la marina mercante, astilleros, puertos, naves menores y sus trabajadores, que depende del desarrollo de la industria acuícola, donde dicha regulación –bajo su perspectiva- se está transformando en un freno.

Manifestó que valoran el espíritu de la ley Lafkenche porque establece el reconocimiento que deben tener nuestros pueblos originarios. Sin embargo, opinó que su implementación ha revelado la urgente necesidad de perfeccionarla luego de 16 años de su promulgación, de modo que no genere disputas, sino que complemente este derecho con la acción productiva, los servicios responsables y el desarrollo del borde costero. Lo anterior, en su concepto, permitirá favorecer la competitividad en la zona sur-austral, la que tiene características específicas, donde el mar es la principal vía de comunicación y constituye la base de la vida comunitaria de la zona.

Declaró que los temas que les preocupan como sector, son la paralización de la inversión por el efecto suspensivo que contiene la norma; la ausencia de criterios objetivos para la acreditación y limitación de las extensiones solicitadas por las comunidades y la dilación extrema de la tramitación en la Subsecretaría de Pesca y en la CONADI.

---

[15] La presentación se puede descargar en el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19812&tipodoc=docto_comision

Por otra parte, advirtió sobre los riesgos de la mala utilización de la normativa para obstaculizar sectores productivos con la preponderante participación de algunas ONGs, creando fuentes de conflicto al interior de las comunidades y con terceros usuarios del borde costero, los cuales tildó de innecesarios y artificiales.

Añadió que también les preocupa el aumento del rezago y la participación de inversiones en territorios y regiones aislados.

Consideró que a lo anterior se suma la discrecionalidad en la acreditación del uso consuetudinario, la vulneración del principio de imparcialidad, la opacidad en el proceso y la falta de certeza jurídica.

Por lo anterior, propuso las siguientes medidas:

- Que se aumenten los requisitos de admisibilidad y análisis de sobreposición ante nuevas solicitudes.

- Ampliar la exclusión a la ley de concesiones de acuicultura y concesiones marítimas.

- Incorporar la posibilidad de limitar el espacio solicitado en función del número de integrantes o las comunidades solicitantes.

- Acotar el efecto de suspensión o establecer un plazo de caducidad de la suspensión. Prever una causal de rechazo de las solicitudes ECMPO que se sobrepongan unas a otras y solicitudes sucesivas.

- Prever que las solicitudes ECMPO que se sobrepongan a áreas protegidas, sean rechazadas y establecer silencio administrativo negativo en el caso de que CONADI no se pronuncie dentro del plazo legal.

La **Cacique Comunidad Mapuche Williche Cacique Pairo, señora Oriana Oyarzún** manifestó que no están de acuerdo con ninguna modificación a la ley Lafkenche y no lo van a permitir como comunidad, amparándose en la ley N° 19.253, en sus artículos 60 y 61.

Sostuvo que la ley Lafkenche es una de las leyes más modernas y completas para las comunidades indígenas en América del Sur. Señaló que es la más inclusiva, porque no excluye, impide o prohíbe usos de otros actores que ya tienen derechos garantizados.

Indicó que el ECMPO no constituye competencia para la pesca artesanal, lo que buscan las ECMPO es la conservación de los recursos naturales y del uso consuetudinario del territorio.

Añadió que la ley además sirve para ordenar el uso del borde costero. Recalcó que no es necesaria su modificación, ya que, si se aplica correctamente la norma, implementando más recursos, más personal en SUBPESCA y en la CONADI, podrían acortarse los plazos de respuesta de las solicitudes.

A su vez, hizo presente que no se han realizado la consulta a las comunidades indígenas sobre la modificación de la ley Lafkenche.

El **Honorable Senador señor Espinoza** consultó al representante de Armasur y a la Multisindical por los puntos que estiman coincidentes y más relevantes respecto a los criterios para aplicar ciertas modificaciones que mejoren la normativa vigente.

A continuación, preguntó a la señora Oriana Oyarzún su opinión respecto a lo que está ocurriendo en algunos lugares que, para desafectar ciertas áreas, hay cobro económico.

El **Honorable Senador señor Sandoval** consideró que se deben compatibilizar las opiniones vertidas y propiciar que las incertidumbres se transformen en algo virtuoso para poner fin a los conflictos que se han generado en la aplicación de la ley.

Hizo hincapié en que el proyecto de ley tiene por objeto buscar soluciones para resolver los problemas que se han producido, uno de ellos es la efectiva representación de los solicitantes del espacio costero.

Señaló que en la moción se intenta resolver ciertos temas de carácter operativo, pero sería adecuado conversar con el Ejecutivo para establecer otros aspectos que se pueden mejorar.

El **señor Manuel Bagnara** compartió lo expresado por la señora Oyarzún respecto a la lentitud del proceso, sin embargo, subrayó que se deben observar puntos en la ley que no están contemplados.

Los aspectos que consideran relevante implementar son los siguientes:

- El aumento de los requisitos de admisibilidad y análisis de la sobreposición.

- Determinar el tamaño o la proporcionalidad del territorio que se solicita.

- Acotar el efecto suspensivo que produce la solicitud de ECMPO.

El **señor Alejandro Santibáñez** añadió a lo expresado por el señor Bagnara, que se debe revisar el rol de CONADI, que ha deslegitimado las solicitudes por la gestión realizada.

Planteó que hay dudas sobre la posibilidad de realizar una inspección o reconocimiento de un territorio de más de 600.000 hectáreas en 5 días, considerándolo imposible mediante navegación.

En materia administrativa, sostuvo que se han detectado faltas graves como la duplicidad de actas.

Enseguida, resaltó que hay comunidades que han hecho unas solicitudes que son destacables en cómo se han manejado con las comunidades, pero mostró su preocupación por el apoyo externo que hacen algunas ONG, tanto nacionales como internacionales, en cuanto a las solicitudes que hacen los pueblos originarios, con el objeto de frenar todo polo de desarrollo, ya sea pesca artesanal, recolectores de orillas, o salmonicultura.

Estimó que la ley Lafkenche, en su espíritu, genera la sintonía con la comunidad y no puede ocurrir que determinados grupos puedan acceder a extensos territorios en desmedro de otros, que también habitan en el mismo lugar y limiten la posibilidad de desarrollo social, económico y cultural de una parte de la población.

Consideró fundamental resguardar todos los intereses en las modificaciones a la ley, con el objeto que prime el deber del Estado en cuidar los derechos de todos los habitantes del país.

El **Director Ejecutivo de AmiChile, señor Rodrigo Carrasco**[16], comentó que representa a la Asociación de Mitilicultores de Chile (AmiChile), que están ubicados principalmente en la Región de Los Lagos, con la industria de cultivo, proceso y exportación de choritos chilenos.

Explicó que el origen de la actividad que realizan surge hace casi 80 años al sur de Chiloé, y que luego se desarrolló de manera más técnica con apoyo del Estado a través de IFOP y CORFO, con cultivos que buscaban diversificar origen y dar elementos y herramientas productivas a las comunidades del sector, principalmente a los pescadores artesanales. Agregó que hoy, la miticultura es una industria consagrada que ha posicionado a Chile con un liderazgo a nivel mundial, tanto en el cultivo como en el proceso, y nos ha transformado hoy día en el principal productor y exportador de choritos del mundo.

---

[16] La presentación se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19907&tipodoc=docto_comision

Sostuvo que actualmente, es sustento de una importante cantidad de familias del sur de Chile, y cuyo desarrollo se concentra en zonas aisladas, principalmente en Chiloé y Calbuco, donde generalmente no hay muchas alternativas de empleo y de desarrollo productivo. Por lo tanto, estimó que constituye un valor intrínseco a los lugares y a los territorios.

Detalló que más del 80%, de la captación de semillas, que es el origen de nuestra industria, está en manos de pequeños productores en la zona de la cordillera.

Para dar cuenta de la escala productiva, informó que actualmente cuentan con 650 empresas, de las cuales casi un 90% son PyMes. Precisó que están distribuidos en cerca de 1.200 centros de cultivo, que emplean aproximadamente 11.600 hectáreas y genera alrededor de 18.000 empleos tanto directos como indirectos.

Respecto al gremio, informó que se constituyeron el año 1991, y que actualmente son 65 socios que se distribuyen entre industriales, pequeñas empresas y algunos proveedores que también tienen diversidad en su tamaño.

Respecto a la ley Lafkenche, sostuvo que creen en el reconocimiento de los pueblos originarios y en el espíritu que motivó la dictación de dicha ley. Añadió que siempre han estado dispuestos al diálogo, han participado en diversas instancias, tanto a nivel local, de comunidades que son vecinas de los socios y también en instancias como la CRUBC. En ese sentido, puntualizó que participaron de la sesión que hizo la Comisión Asesora Presidencial por la Paz y el Entendimiento en la Región de los Lagos, exponiendo su visión, buscando soluciones y evitando conflictos.

Manifestó su preocupación por que esta ley tiene una relevancia y una afectación directa sobre la actividad que realizan y sobre el desarrollo de la misma.

Dentro de los aspectos negativos en la implementación, mencionó el largo efecto suspensivo generado en la mayoría de los trámites de relocalización y de solicitudes, que limita muchas opciones de crecimiento y desarrollo.

Por otra parte, señaló la falta de criterios, de metodologías y en muchos casos falencias de organismos que están involucrados en ejecutar el proceso, desde la solicitud hasta decretar un espacio a través de la Comisión Regional del Uso del Borde Costero. Dio como ejemplo, en el caso de la CONADI, que los estudios de uso consuetudinario son bastante laxos, hay imposibilidad física muchas veces de poder realizar adecuadamente esos estudios.

Destacó la falta de normativa sobre el mal uso de las solicitudes y una vez que están decretadas, particularmente en materia de desafectación. Recordó que se han conocido situaciones de cobros indebidos, extorsiones, y otros elementos que han derivado en conflictos.

Otro aspecto que resaltó es la proporcionalidad respecto a los tamaños de las solicitudes en relación con los solicitantes. Aclaró que muchas veces se trata de una comunidad o una familia que conforma una comunidad, quienes solicitan espacios que no son proporcionales al uso, o se trata de personas que no pertenecen a los territorios solicitados.

Al mismo tiempo, mencionó que el reconocimiento de usos habituales fuera de los usos consuetudinarios tampoco ha sido considerado. Por ejemplo, señaló que en los informes que se han emitido, no están los usos habituales, habiendo muchos de ellos que también podrían ser considerados consuetudinarios o son a veces mucho más antiguos que los usos consuetudinarios que se acreditan.

Luego, estimó que lo más delicado y que ha ido escalando en el último tiempo es la conflictividad social que se está dando.

Enseguida, señaló que algunos elementos que les hicieran llegar, por ejemplo, el presidente de la Asociación Gremial de Cultivadores de Moluscos de Calbuco, señor Jorge Matamala, donde solicitan se considere la exclusión de la afectación de las “triple A”, que son las áreas aptas para la acuicultura, además de las consideraciones ya expuestas.

Lo mismo transmitió el señor Miguel Argel, presidente de la Asociación Gremial de Semilleros del Estuario Reloncaví Sur y el señor José Almonacid, del Sindicato de Emprendedores de Llaguepe, de la comuna de Cochamó.

Por último, entregó algunas proposiciones para ser consideradas en el proyecto de ley:

- Limitar el efecto suspensivo al que se hacía mención, poniendo plazos que sean conocidos con anterioridad, que no afecten a la inversión y que permitan el normal desarrollo de otras actividades.

- Específicamente, en los artículos noveno y décimo incorporar como exclusión en las concesiones marítimas y las concesiones de acuicultura, otros espacios que son propicios para la productividad de estas actividades, como las zonas de embarco y desembarco, que muchas veces requieren de desafectación y que son factores de conflicto y de polémica.

- Fortalecer la institucionalidad. Traspasar competencias a organismos públicos o buscar la alternativa de licitar, por ejemplo, algún estudio de uso consuetudinario.

- Establecer un límite a las solicitudes, tanto en el número de quienes las solicitan y los usos que esgrimen para su solicitud, teniendo en consideración que la superficie solicitada sea abordable, que realmente sean capaces de administrar y desarrollar sus actividades.

- Imponer causales de caducidad a los espacios entregados y a los procesos de solicitud. Esto tiene que ver con el tiempo que demora una solicitud y la incertidumbre que genera, que detiene toda actividad en esa superficie.

Finalmente, relevó la importancia de revisar y modificar los reglamentos de la CRUBC y de la Secretaría Técnica, conforme a los cambios que se le hagan a la ley, con la finalidad que el reglamento esté muy delimitado y claro para que no se generen dudas en su aplicación.

La **presidenta de la Comunidad Indígena Diaguita Punta de Lobos de Huasco, señora Delia Núñez**[17], hizo referencia a las modificaciones que se propone realizar a la ley N° 20.249, con el objeto de perfeccionar su implementación.

En primer término, indicó que la ley N° 20.249, otorga el espacio a los pueblos originarios, siendo una ley de todos aquellos que están reconocidos en la ley N° 19.253, con el fin de mantener las tradiciones y el uso del lugar.

Comentó que dice relación con el vínculo que tienen los pueblos originarios con el medio que, en este caso es el mar, que proviene de la cosmovisión de cada uno de ellos y que para algunos es poco entendible. En tal contexto, estimó que el mar no va a durar eternamente sin el cuidado adecuado que han realizado los pueblos por bastante tiempo.

Por otra parte, consignó que la ley reconoce las costumbres, haciendo presente que no es claro para muchas personas que un lugar tenga la connotación de ceremonial u otra similar para los pueblos originarios.

Respecto a las críticas por el largo tiempo que tarda la resolución de una solicitud de ECMPO, mencionó que la ley establece tiempos acotados, sin embargo, se extiende por la falta de profesionales y técnicos que se necesita.

---

[17] La presentación se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19908&tipodoc=docto_comision

Explicó que su comunidad solicitó una ECMPO que se encuentra en trámite, detallando que en la zona norte se han realizado pocas solicitudes en más de 12 años, puesto que solo se registran 4.

Añadió que trabajan en la extracción y manejo de algas, mariscos, embarcaciones, lo que se relaciona con el tema artesanal, el uso espiritual, religioso, medicinal y recreativo. Sin embargo, sostuvo que tales vínculos se han ido perdiendo producto de las solicitudes de acuicultura, áreas de manejo, concesiones marítimas. Precisó que los niños de la comunidad ya no pueden hacer uso recreativo y que también se ha perdido el uso medicinal, porque los recursos no están gracias a la sobreexplotación y extracción masiva de algas, que son los árboles del mar.

Por tal razón, resaltó la importancia de la ley Lefkenche, porque cuida de alguna forma el espacio natural, reconociendo todo lo que se ha adquirido previamente por los pescadores, acuicultura y concesiones, al ser una norma respetuosa. Señaló que son las empresas que se instalan con posterioridad las que crean el conflicto.

Indicó que ha oído reclamos de pescadores que señalan que se les quita espacio para trabajar en función del progreso, no obstante, en su opinión la ley en ningún caso establece limitaciones a la pesca y a la economía, ya que, por el contrario, insta a incorporar a otros actores del borde costero.

Respecto a las modificaciones planteadas en el proyecto de ley en estudio, en particular, lo relacionado con el artículo 7° de la ley Lafkenche, donde se propone una efectiva representación de los solicitantes, sostuvo que están excediendo la esfera del respeto de los pueblos originarios y de lo ya adquirido, en sintonía con lo señalado por Naciones Unidas y por el Convenio 169 de la OIT.

Recordó que las comunidades tienen la autonomía de elegir y determinar la forma de establecer su representación, personalidad jurídica y estatutos propios de funcionamiento.

Respecto a la modificación que se propone al artículo 9°, inciso primero, donde se excluyen de pleno derecho las caletas y los caladeros de pesca de toda destinación, precisó que de ninguna manera se hace ocupación de tales espacios. Subrayó que los pueblos originarios que hacen uso del lugar no pueden hacerlo sin la documentación de Registro Pesquero Artesanal (RPA), por lo que para pescar deben tener el permiso correspondiente. Respecto a lo anterior, consultó por la forma en que se hará la definición y la distinción entre los caladeros que van a ser de pescadores artesanales de aquellos que van a ser de las comunidades indígenas.

Manifestó que hacer una separación entre caladeros y caletas es un error porque, además, ya se respeta el uso que los pescadores hacen en tales espacios.

Respecto a la modificación propuesta al artículo 10, inciso primero, que señala que en ningún caso la suspensión se podrá extender por más de dos años consecutivos, indicó que la ley establece un plazo que no se respeta debido a la gestión de los organismos que intervienen en el proceso de solicitud de ECMPO y no se resuelve con la modificación a la ley Lafkenche.

Sobre la modificación propuesta al artículo 11, que agrega que el plan de manejo deberá considerar siempre la actividad de los pescadores artesanales inscritos en la región respectiva y que estos procesos participativos del plan de manejo deben efectuarse de acuerdo a lo establecido en el reglamento, sostuvo que nuevamente hay un error conceptual porque no son un área de manejo.

Ahondó en que la separación entre un área de manejo y un espacio costero es completamente diferente, precisando que las primeras son las que restringen el uso de todas las comunidades externas, no así las solicitudes de los espacios costeros, que acreditan el uso que se ha hecho con antelación y los futuros usos que se van a hacer del lugar.

El **dirigente territorial lafkenche, señor Segundo Yevilao** dio a conocer su preocupación y de la comunidad que representa, por la modificación de la ley Lafkenche. Manifestó que son un pueblo mapuche dialogante.

Recordó que durante la tramitación de la ley Lafkenche, se produjo un acuerdo de Estado con los pueblos indígenas, y que contó con una aprobación transversal de todos los sectores políticos, y que actualmente se intenta desconocer.

Sostuvo que el pueblo indígena no fue consultado sobre la modificación que se está discutiendo en esta Comisión, lo que no se condice con el proceso de trabajo de la ley vigente, el cual implicó numerosas reuniones, llegando finalmente a un consenso incluso para aprobar el reglamento.

Manifestó que el año 2023 empezaron a trabajar el plan de administración de esta ley y están a la espera de aprobación.

Informó que han realizado 3 desafectaciones a favor de los pescadores artesanales de Tirúa, lo que demuestra la buena convivencia que existe entre diversos actores. Actualmente están en proceso de desafectación de otro espacio de playa, para que se construya un frente de atraque para los

tres sindicatos de pescadores de la Caleta de Quidico, de manera que puedan mejorar su forma de trabajar.

Finalmente, agregó que se ha sostenido que hay oposición por parte de las comunidades indígenas al desarrollo económico y social, lo que no es efectivo, añadiendo que incluso tienen una ruta turística donde muestran a los visitantes tanto nacionales como extranjeros el territorio y su forma de vida, la recolección de recursos y la conservación de los mismos.

El **dirigente territorial lafkenche y Concejal, señor Luis Sandoval** sumó su preocupación por la moción parlamentaria presentada, que busca modificar la ley Lafkenche.

A su juicio, el primer punto de la moción, que se refiere a la representatividad indígena, cuestiona de cierta manera, lo que está establecido en dos leyes vigentes, que es la ley indígena y el Convenio 169 de la OIT.

Respecto al segundo punto, relativo a la desafectación, estimó que un buen ejemplo es lo que se vive en Tirúa, donde se han realizado desafectaciones de la Caleta de Tirúa, de Quidico y la playa para la construcción del muelle. Por tanto, opinó que no es necesario señalarlo porque ya está incluido en la ley.

En cuanto a la suspensión que provocan las solicitudes de ECMPO, señaló que hay un problema que ha sido reiterado por la demora en la resolución, sin embargo, eso no es una falencia de la ley, sino más bien de aplicación de la norma y el papel de los organismos que intervienen en el proceso. En tal contexto, recalcó que el Ejecutivo informó que no cuenta con el dinero ni con personal suficiente para agilizar los procesos.

Luego se refirió a las modificaciones relativas a los pescadores artesanales y manifestó no saber a cuáles de ellos se refiere, si es de aquellos que tienen barcos, como los que capturan más de 70 toneladas de pescado u otros. Sin perjuicio de eso, afirmó que la ley es clara en ese sentido al señalar que los pescadores artesanales están incluidos en esta ley.

Sostuvo que no están de acuerdo con modificar la ley Lafkenche por lo ya explicado y es importante conservar el espíritu de la ley, sobre todo lo relacionado con la sustentabilidad del mar.

El **dirigente territorial lafkenche, señor Javier Marihuen** reiteró el desacuerdo planteado sobre la moción que modifica la ley Lafkenche. Puntualizó que el problema en la implementación de la normativa se ha generado por la mala administración de los organismos que intervienen en el proceso de solicitud de los ECMPO.

Indicó que la CONADI cuenta con dos biólogos marinos para dedicarse a este tema; por su parte, la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, tienen cuatro personas, y están entregando anualmente entre 2 a 8 respuestas.

El verdadero problema –según afirmó- radica en la falta de recursos y de personal para implementar la ley y la responsabilidad que recae en el Poder Legislativo en aprobar los recursos necesarios para que se pueda cumplir con los plazos establecidos en la norma.

Por otra parte, subrayó que no se está dando cumplimiento al Convenio 169 de la OIT, toda vez que no se están realizando las consultas a las comunidades que están siendo directamente afectadas.

El **Alcalde de la Comuna de Tirúa, señor José Linco** respaldó lo dicho por los dirigentes e indicó que siempre han pensado que no es una buena estrategia modificar la ley vigente, sino más bien implementarla como corresponde.

Recalcó que hacen falta recursos humanos y económicos para implementar una política en relación con esta materia, de lo contrario, siempre estarán estancados discutiendo sobre la modificación de la ley.

Informó que han realizado un ejercicio de participación y democracia para establecer una gobernanza, pero se han demorado. Recordó que, en la tramitación de la Ley General de Pesca, lo pueblos originarios no fueron considerados y la ley Lafkenche fue la primera en la cual se consideró el pueblo indígena y el anhelo es que se implemente de buena manera.

El **Honorable Senador señor Núñez** sostuvo que los conflictos no hay que esconderlos, y que a veces es mejor asumirlos. Declaró que no todos los representantes de los pueblos originarios confían ni creen en el Estado y menos en instituciones como el Parlamento. Entonces, consignó que el hecho de que las comunidades que expusieron den a conocer su punto de vista, es un gesto democrático y de confianza hacia la institucionalidad que obliga a los parlamentarios a actuar con mucha responsabilidad.

Sostuvo que hay una tensión histórica entre los pueblos originarios y el Estado de Chile y lo peor que puede ocurrir es que esta reforma se transforme en un factor de quiebre de la poca confianza que existe o queda con los actores con los cuales han logrado generarla.

La **Honorable Diputada señora Clara Sagardia** precisó que lo expuesto por los dirigentes, el Concejal y el Alcalde es reflejo de la realidad que viven en el territorio que cohabitan, en conjunto con la naturaleza, cuidándola y siendo un sustento importante la pesca.

Señaló ser testigo de múltiples reuniones entre la comunidad, en las que se ha dialogado sobre la necesidad de fortalecer la ley Lafkenche, no modificándola, sino dándole fuerza para que se implemente de buena manera.

El **Honorable Senador señor Espinoza** señaló que no han buscado tergiversar la ley, pero hay experiencias en otros territorios que no son buenas, particularmente en algunas comunidades ubicadas más al sur del país, donde se han denunciado cobros indebidos para desafectar espacios.

Asimismo, hizo presente que los buenos ejemplos no pueden verse empañados por la actitud indebida de unos pocos y las modificaciones van en el sentido de impedir esas malas prácticas.

El **Honorable Senador señor Sandoval** aclaró que en las tramitaciones de los proyectos existen estos espacios de participación.

Recordó que cuando se promulgó la Ley General de Pesca y Acuicultura, no consideró esta variable respecto de los pueblos originarios en el tema del uso del borde costero, puesto que solamente contemplaba la zona exclusiva para la pesca artesanal, fijando una zona de territorio. A consecuencia de ese vacío, comentó que se dictó con posterioridad la ley Lafkenche, que reconocía esta condición de los pueblos originarios.

Lo importante de la norma –a su entender- es que busca resguardar el uso consuetudinario de los espacios a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades involucradas.

Pese a ello, aseveró que se dan dos posturas encontradas: las personas que son del área de mitilicultores y salmoneras, que señalan que se deben hacer modificaciones y, por otra parte, las comunidades indígenas que plantean que no se debe hacer modificaciones. A su juicio, esto es un problema que se debe resolver.

El **señor Segundo Yevilao** consideró que en la implementación de la ley hay instituciones que deben fiscalizar, precisamente para que no ocurran hechos como los descritos en el sur, cuando se realizan cobros por desafectaciones.

El **señor Alcalde de Tirúa** reiteró que se debe implementar como corresponde la normativa, de lo contrario, será un problema sin solución. A su respecto, observó que se requiere de una política pública con recursos necesarios para dar cumplimiento a la ley y a su reglamento. Añadió que, si hay casos de aprovechamiento y mal uso de la norma, son excepcionales y no se debe generalizar.

El **Honorable Senador señor Núñez** fue de la opinión que las solicitudes de ECMPO que han sido rechazadas recientemente, al menos en

siete casos, dan cuenta que la ley funciona, porque cuando hay una solicitud mal realizada, ya sea porque no fue proporcional la envergadura del espacio, no se acreditan los usos consuetudinarios u otra razón, se rechaza la solicitud.

Instó a la Comisión a preguntarse si será razonable hacer el cambio a la ley o será más idóneo y rápido revisar el reglamento por parte del Ejecutivo.

El **señor Rodrigo Carrasco** realizó un contrapunto e indicó que se debe analizar todo el proceso, que es largo, por lo que estimó que las modificaciones, pueden mejorar la ley vigente.

El **presidente de la Asociación Regional de Armadores y Servicios Marítimos (ARASEMAR A.G.), señor Gamalier Millaldeo**[18] sostuvo que los efectos de la aplicación de la ley Lafkenche, que va a cumplir 16 años, se están viendo en estos últimos años.

La postura que representa es de mejorar la ley, porque consideró que es importante, pero debe haber una compatibilización con las demás actividades que conforman los intereses marítimos nacionales.

Señaló que Arasemar es la asociación de naves menores, son las PyMes de las embarcaciones a nivel nacional y el foco geográfico está ubicado principalmente en la zona sur-austral del país, donde el 90% de las embarcaciones asociadas está íntimamente ligada al apoyo de las naves de centros de cultivo.

Explicó que, en el presente año, estas naves ya superaron las mil naves relacionadas a la prestación de servicios a la industria acuícola, de las cuales, cerca del 80% de ellas corresponden a naves menores. Por lo tanto, recalcó la importancia del segmento que representan.

Enseguida, mencionó que se van a abordar de manera concisa, aspectos respecto a dos políticas públicas que van íntegramente relacionadas. Por un lado, la ley Lafkenche que tiene casi 16 años de vigencia y, por otro lado, la política nacional de uso de borde costero que tiene 30 años desde su creación, las cuales están relacionadas.

Estimó que las buenas leyes unen y proyectan, y que, por el contrario, las malas leyes lamentablemente dividen y coartan. Pero hizo presente que no se pueden ver los efectos de esta ley bien intencionada, solamente circunscrita a los pueblos originarios, a los cuales pertenece, como si fuera antagonista de los pescadores artesanales, porque no lo es y no debe ser.

---

[18] La presentación se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19986&tipodoc=docto_comision

Comentó que la sumatoria de las concesiones marítimas entregadas y en solicitud correspondiente a la pesca artesanal, la mitilicultura, y la salmonicultura, en la actualidad representan cerca de 300 mil hectáreas. Por otro lado, señaló que las solicitudes de ECMPO, hasta principios de este año, representaban cerca de cuatro millones de hectáreas. De esta manera, consideró que esa desproporcionalidad se debe abordar.

La **gerente de ARASEMAR A.G., señora Soledad Zorzano**[19], señaló que tienen alrededor de mil naves que están haciendo servicios a la acuicultura, mitilicultura y actividades en otras áreas y sólo hay ocho astilleros disponibles de Magallanes al sur para atender las embarcaciones, siendo insuficiente esa cantidad para poder realizar los mantenimientos adecuados.

Lo anterior –bajo su perspectiva- ha traído perjuicios, llegando a la conclusión que hay dos leyes que les afectan no solo a ellos, sino que también a otras actividades productivas. En primer lugar, la ley de uso del borde costero, que luego de 30 años desde su dictación, en ninguna región del país existe ni hay una política –que sea regional y nacional- explícita con visión de largo plazo. Por tal motivo, fue de la idea que se requiere una hoja de ruta y reglas claras del juego que permitan el desarrollo armónico de todos los actores.

Desde otra vereda, indicó que, al revisar las actas de las comisiones regionales, se observa que reaccionan a proyectos que van ingresando, pero no hay una visión de lo que se hará en materia de energía mareomotriz o astilleros flotantes, por ejemplo.

En segundo lugar, mencionó la ley Lafkenche, que tiene 15 años de vigencia, comentando que es una ley necesaria que valora y respeta, pero consideró que tiene un diseño deficiente, al ser parcial, excluyente y atentatoria para el desarrollo del país.

A continuación, afirmó que, en la Región de Los Lagos, tienen conocimiento de que cerca de 500 proyectos han sido presentados y desestimados en los últimos 15 años, con una afectación al empleo y al producto interno bruto regional y nacional.

Para compatibilizar los distintos usos del espacio marítimo y mejorar la productividad nacional, señaló que es la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC) es la que debe establecer una política clara y de largo plazo para el crecimiento y desarrollo regional.

---

[19] La presentación se puede descargar en el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19986&tipodoc=docto_comision

Respecto a la ley Lafkenche, indicó que reconoce los derechos ancestrales sobre el uso de los espacios aportados, pero para uso social y cultural de sus comunidades. Consideró que el uso económico no puede ser exclusivo para tales actores.

Por otra parte, declaró que la cantidad de hectáreas solicitadas y aprobadas debe ser proporcional al tamaño de la comunidad, y propuso que los consejos de pueblos originarios de cada localidad sean los que legitimen conociendo las solicitudes de ECMPO.

Consideró que es adecuado que el reglamento sea gestionado por la CRUBC. Añadió que la Subsecretaría de Pesca tiene un rol limitado en cuanto a la pesca y acuicultura, así como al desarrollo regional, puesto que, debe entregar insumos al gobierno regional y a la CRUBC para que sea esta Comisión quien analice el escenario, revise lo que está en trámite y lo que está autorizado.

Respecto a la CONADI, propuso que debe ser reemplazada por los consejos locales de pueblos originarios para que sean ellos, quienes conocen el sector y sus habitantes, validen a aquellos que soliciten los ECMPO.

Puntualizó que la CONADI debiese llevar el mismo registro que tiene la Subsecretaría de Pesca respecto de las solicitudes que ya tienen aprobadas; las que están en trámite y el registro de caletas pesqueras, consolidando de esta manera la información que provenga de los consejos de pueblos originarios.

Manifestó que los planes de manejo no se justifican porque si no se incorpora el derecho de uso exclusivo económico, no tiene sentido mantener planes de manejo. Consideró que lo que se reconoce son los usos y costumbres ancestrales de las comunidades.

Otro problema que se observa a su juicio, es la cantidad de entidades participando en el proceso de solicitud, demorando excesivamente la tramitación de los permisos.

A continuación, consultó a la Subsecretaría de Pesca por la forma en la que podría avanzar en el desarrollo de la acuicultura a pequeña escala y en las áreas de manejo si se continúa con la entrega del territorio marítimo como hasta ahora; cómo podrá relocalizar concesiones, y cómo podrá el gobierno impulsar proyectos energéticos o nuevas inversiones en obras portuarias, generación de agua en las desaladoras para la minería e incluso para algunos usos en las ciudades.

Argumentó que se trata de un problema que trasciende a la pesca artesanal y a la salmonicultura, toda vez que se trata de un conflicto que es difícil resolver si no se modifican las normas vigentes.

Luego, hizo algunos comentarios respecto al informe realizado por la Biblioteca del Congreso Nacional, que sostiene que el derecho internacional reconoce el derecho del pueblo indígena sobre los recursos naturales y a mantener sus usos. En este punto tiene una discrepancia porque a su juicio, al Estado le corresponde la administración del territorio y la gestión de los recursos.

Estimó que la ley Lafkenche establece dos límites a los ECMPO: que debe ajustarse a la actividad necesaria para preservar el uso consuetudinario y debe respetar los derechos constituidos del tercero. No obstante, señaló que la normativa no define los límites y solo se refiere a los derechos ya constituidos, sin proyectar hacia futuro el desarrollo regional o del país.

Consideró que hay supuestos y argumentos que no recogen el espíritu del convenio de la OIT sobre los pueblos originales.

Recordó un pronunciamiento de la Corte Suprema, en el cual sostuvo que el Estado de Chile ejecuta su función a través de distintos órganos, pero en realidad es uno solo, por lo que debe hacer un esfuerzo serio de coordinación entre las distintas instituciones, especialmente cuando ellas están ubicadas en la misma región y manejan semejantes recursos, debiendo actuar mancomunadamente.

Finalmente, hizo un llamado al diálogo entre todas las partes, con el objeto de buscar una solución que permita el desarrollo, el crecimiento y el respeto a los derechos de los pueblos originarios en lo que corresponde a sus usos y costumbres ancestrales.

El **abogado coordinador de Acceso a la Justicia de ONG FIMA, señor Marcos Emilfork**[20], explicó que la organización que representa se dedica a la defensa de los derechos colectivos asociados a vivir en un medioambiente sano y a la protección de la naturaleza.

Sobre el proyecto de ley en estudio, consideró que las modificaciones propuestas a la ley Lafkenche no apuntan al problema que se ha señalado en la propia moción parlamentaria, lo que termina afectando el corazón de las disposiciones y la finalidad del espíritu de la legislación creada para administrar el uso del borde costero por diversas entidades, con la finalidad de promover el bienestar de las comunidades indígenas.

En primer lugar, destacó que se ha promovido el proyecto de ley, considerando la existencia de diversas actividades que convergen en un mismo

[20] La presentación se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19987&tipodoc=docto_comision

espacio, lo que importa un rol activo en orden a armonizar los diferentes usos, respetando los derechos constituidos. Puntualizó que su objeto es perfeccionar la implementación de la ley N° 20.249 en orden a reducir los plazos de otorgamiento, entregando criterios claros y precisos para la correcta delimitación del área solicitada, compatibilizando el uso consuetudinario con los demás usos desarrollados en el borde costero.

Manifestó que estas consideraciones fueron abordadas por la ley N° 20.249 y respecto a la entrega de criterios claros y precisos no debe enfocarse en una modificación del corazón de la legislación, sino que en términos de mejorar la gestión.

Otro de los objetivos que se esgrime en el proyecto de ley es precisar los alcances del efecto suspensivo de las solicitudes, el que en ningún caso puede afectar de manera directa el legítimo interés y expectativas de quienes solicitan el área para fines diversos.

Indicó que el efecto suspensivo contemplado en el artículo 10 de la ley N° 20.249 es en todo caso transitorio y provisorio, y que la suspensión de estos efectos se considera hasta la constatación por parte de la CONADI de los usos consuetudinarios.

Postuló que el escenario actual, de acuerdo con la finalidad de la ley Lafkenche, dice relación con la administración del espacio y gobernanza, donde diversos usos -no solamente los consuetudinarios sino también los derechos adquiridos por terceros- deben asegurar la conservación de los recursos naturales comprendidos en este espacio y propender al bienestar de las comunidades.

A su entender, el escenario de esta normativa establece que el plan de administración ya contempla los diversos usos que pueden darse a este espacio, que son los derechos ya constituidos y las concesiones sobre el uso de ese espacio, los que deben convivir conforme al plan de administración, de acuerdo con el artículo 11, literal b) de la ley Lafkenche.

Recordó que incluso, se establecen infracciones sancionables conforme a la Ley General de Pesca y Acuicultura, en caso que se impida por parte de los asignatarios el ingreso de los terceros que tienen derecho sobre el espacio.

Concluyó que las modificaciones propuestas en la moción parlamentaria, como la de excluir de la destinación marítima o del uso del borde costero a las caletas y caladeros de pesca es innecesaria y no se justifica, de acuerdo a las propias circunstancias que regula la ley en su artículo 11, literal b) aludido, sobre los usos que ya se reconocen.

Subrayó que la ley Lafkenche no fija propiedad en el uso del espacio del borde costero.

En tal sentido, manifestó que se debe apuntar a que los plazos reducidos se enfoquen en una buena capacidad de gestión por parte de las autoridades comprendidas en el procedimiento de otorgamiento de la destinación de uso de borde costero.

Acotó que, si se habla de un problema sobre la administración de los distintos intereses sobre el área, entonces la dificultad está en el enfoque de ese plan de administración y del plan de manejo que regula la explotación de los recursos bentónicos. Por lo anterior, reiteró que la modificación en torno al artículo 11, literal b), no se justifica, en el sentido de que los pescadores artesanales están considerados en esta ley.

En relación con el carácter del efecto suspensivo que pareciera permanente, añadió que esto no es así porque ese efecto suspensivo se termina una vez resuelta la constatación de los usos por parte de la CONADI.

Por último, reiteró que las modificaciones propuestas, si bien tienen un objetivo loable, en el sentido de apuntar a reducir los plazos, el enfoque está mal destinado y no se debe afectar el espíritu de la legislación de la ley Lafkenche, sino que se debe centrar en la gestión de los organismos administrativos, que es donde se produce la demora.

El **Honorable Senador señor Sandoval** consultó la forma de identificar con claridad donde está la naturaleza del conflicto, porque en la práctica se observa que hay oposición, por una parte, a modificar la normativa vigente y por otra, a que se debe cambiar para salvar los problemas que se han generado en su implementación.

Relató que se han visto comunidades de pueblos originarios en serios conflictos con otros actores y si eso ocurre es porque algo sucede en la aplicación de la ley, lo que debe ser resuelto.

Respecto a la propuesta realizada por la señora Soledad Zorzano, para que las comisiones regionales de uso del borde costero sean la entidad a cargo de establecer una política clara y de largo plazo en relación al borde costero, indicó que confía más en el gobierno regional, que una instancia distinta, más participativa y democrática, sin perjuicio que requiere mejoras en su funcionamiento, pero consideró que esa debería ser la institucionalidad más idónea para ocuparse de las políticas públicas de largo plazo.

El **Honorable Senador señor Espinoza** compartió lo manifestado por el Senador Sandoval, puesto que –en su concepto- efectivamente se han presentado problemas en la aplicación de la norma vigente, como los cobros

indebidos para desafectar áreas, debiendo perfeccionarse la norma para impedir que siga ocurriendo.

En segundo lugar, el señor Emilfork afirmó que, si bien los pescadores artesanales están incorporados en la ley Lafkenche, estos no son consultados cuando se presenta una solicitud de ECMPO, por lo que no pueden exigir ser parte del plan de administración y la CONADI no considera otro tipo de usos que se generan en la zona.

En tal sentido, subrayó que sí hay elementos a mejorar en la norma, como el plazo que se extiende por 8 a 10 años, lo que en la práctica se transforma en algo permanente. Planteó que se deben buscar mecanismos para que las instituciones del Estado realmente funcionen y cumplan con los periodos que están establecidos.

El **señor Emilfork** señaló que están de acuerdo que lo relatado sobre cobros y retraso en los plazos no debe suceder, pero consideró que tales materias deben resolverse en otras instancias, aplicando el derecho penal y administrativo, junto a las fiscalizaciones que correspondan por parte de los órganos públicos.

Subrayó que el problema no es de la ley, sino que de gestión y de competencias de parte de las autoridades que participan en el procedimiento.

La **señora Zorzano** planteó que hay dos problemas, el de gestión administrativa y competencias que se deben otorgar a ciertos órganos. Se mostró de acuerdo con el Senador señor Sandoval de que el gobierno regional debe hacer el trabajo general, pero es la CRUBC la que debe tener el mapa regional y proyectar el crecimiento regional en conjunto con el gobierno regional.

El **Director de Incidencia del Centro de Incidencia Pública PIVOTES, señor José Antonio Valenzuela**[21], señaló que la institución que representa tiene por propósito visibilizar ciertas crisis que afectan al país y promover políticas públicas junto con soluciones privadas para abordarlas. Acotó que su enfoque se centra en cuatro áreas claves, siendo una de ellas la crisis de estancamiento económico que vive el país hace algunos años. En ese sentido, hizo un llamado para tener un ciclo de crecimiento dinámico y sostenible apoyado en nuestras riquezas naturales, las que –en su opinión– ofrecen ventajas comparativas y presentan una oportunidad no solo de crecimiento y de creación de empleos de calidad, sino que también de tener un rol de liderazgo en los principales desafíos globales que atraviesa la humanidad. Entre tales desafíos, mencionó la descarbonización de la matriz energética; la electrificación del transporte a través del cobre y el litio chileno; el

[21] La presentación se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=20417&tipodoc=docto_comision

uso incremental de agua salada para hacer frente a la escasez hídrica y la transición a una alimentación más saludable y menos contaminante, a través de la acuicultura nacional, donde el borde costero es fundamental, comentó.

Situó como fundamental la responsabilidad del país en proveer alimentos marinos saludables y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero y eficiente en uso de suelos. No obstante, hizo presente que dicha responsabilidad está en riesgo, dado el diseño y aplicación de la Ley Lafkenche.

A su turno, **el Analista de Políticas Públicas de la misma institución, señor Joaquín Sierpe**, expuso que respecto de la Ley Lafkenche hay un problema de incentivos en lo que dice relación con solicitar espacios costeros marinos para pueblos originarios.

Sobre este punto, destacó que, si bien de acuerdo a la misma ley la tramitación de una ECMPO no debiese superar el año hasta la publicación del decreto de destinación marítima, en la realidad esta se extiende hasta seis años. Lo anterior –según sostuvo– obedece a que solo la verificación del uso consuetudinario demora en promedio dos años, cuando la misma ley establece que debe resolverse en un mes.

Como consecuencia, informó que cualquier otra solicitud en la zona, tales como concesiones marítimas, de acuicultura o de áreas de manejo, deben ser suspendidas, lo que provoca incertidumbre tanto en la inversión como en los mismos pueblos originarios que legítimamente buscan defender el uso del borde costero.

A modo ilustrativo, mencionó que actualmente un tercio de las 519 solicitudes de concesión de acuicultura a nivel nacional y casi 900 relativas a concesiones marítimas están suspendidas por la Ley Lafkenche, porque se sobreponen con espacios que se encuentran en tramitación, según datos de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura.

En la lámina siguiente, indicó que se muestran las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, donde se puede apreciar que no se verifica borde costero libre de solicitudes u otorgado como ECMPO.



En su opinión, tal hecho no sería problemático si se cumpliera de forma estricta los plazos que la misma ley establece, sin embargo, aclaró que la cantidad de hectáreas que abarca junto con las suspensiones paralelas, están afectando gravemente la economía y generando problemas de convivencia social en las mismas regiones.

En lo que respecta al proyecto de ley en discusión, sostuvo que presenta aspectos muy positivos, dentro de los cuales enunció los siguientes:

1) Establecimiento de un quórum mínimo para las comunidades que soliciten un ECMPO.

2) Limitación a un máximo de dos años de la suspensión de solicitudes de afectación para otros fines.

3) Avanza en una adecuada protección de las caletas de pescadores y de la pesca artesanal.

Pese a ello, aseveró que, para poder avanzar, es necesario introducir otras modificaciones que permitan hacernos cargo del problema de incentivos que la Ley Lafkenche contiene. A su entender, hoy en día es muy fácil pedir espacios costeros de pueblos originarios, sumado a que su extensión territorial suele ser amplia. Del mismo modo, señaló que se ha constatado que muchas veces la solicitud de una ECMPO tiene la única finalidad de frenar proyectos de inversión u otras solicitudes en la zona.

Enseguida, expuso que PIVOTES elaboró un documento que contiene una serie de propuestas en esa línea:

1) Generar un examen de suficiencia para las solicitudes ECMPO que ingresan a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, a objeto que sea más exigente la admisibilidad de los requerimientos. Lo anterior, según apuntó, vendría a solucionar lo relativo a los incentivos a los que se hizo alusión precedentemente.

2) Posponer el inicio de suspensión de solicitudes para otros fines o cuando CONADI verifique el uso consuetudinario del espacio.

3) Establecer un plazo máximo de un año para que las solicitudes de afectación para otros fines puedan estar suspendidas. Resaltó que sería beneficioso establecer esta medida, sobre todo para las inversiones que se hagan en el sur del país, especialmente en la zona sur.

4) Eliminar el silencio administrativo positivo que actualmente tiene el CRUBC para solicitudes de ECMPO. Puntualizó que actualmente, dicha comisión tiene por finalidad aprobar, rechazar o aprobar con modificaciones dichos requerimientos, subrayando que si en un mes el CRUBC no se pronuncia del oficio que la Subsecretaría de Pesca le remite para que efectúe la votación, se da por aprobada la solicitud de ECMPO. Precisó que se trata de una regulación excepcional en nuestra legislación, estableciendo una notoria ventaja en favor de las ECMPO, frente a otro tipo de solicitudes igualmente legítimas.

5) Explicitar la posibilidad de que CONADI pueda verificar parcialmente el uso consuetudinario del ECMPO. Señaló que el objetivo es que CONADI pueda expresar que, si solo se puede verificar una parte del espacio, se pueda continuar el trámite con esa fracción.

6) Necesidad de dotar con mayores recursos, presupuesto y personal a CONADI para el proceso de verificación de uso consuetudinario. Como dato, indicó que por información que les fuera remitida por el propio organismo, el personal que se destina a la verificación de un uso consuetudinario es insuficiente, lo que a su entender denota la lentitud de las tramitaciones y los problemas en la misma verificación.

Como consideraciones finales, sostuvo que la reforma a esta ley requiere de la iniciativa del Ejecutivo, principalmente porque será necesario efectuar una consulta indígena a nivel nacional. Al mismo tiempo, enunció las que se señalan a continuación:

1) Si bien esta ley afecta principalmente al sur de Chile, perfectamente podría extenderse a otras latitudes.

2) Además de las consecuencias económicas, ya se están generando problemas de convivencia a raíz de los ECMPO.

3) En un contexto de reactivación económica, corregir fallas tan evidentes como las que tiene esta ley, debiese ser una prioridad.

El **académico de la Escuela de Arqueología de la Universidad Austral de Chile, señor Ricardo Álvarez**[22]mencionó que los usos consuetudinarios se refieren a costumbres que incluyen acuerdos sociales sobre cómo usar tanto los espacios como las especies marinas que existen en ellos. Precisó que, si bien dichos usos datan de miles de años, hoy en día siguen vigentes puesto que han sido reconocidos.

Por otra parte, adujo que existe una correlación positiva entre la manifestación de usos consuetudinarios con el buen estado de ecosistemas marinos costeros. Destacó que algunas costumbres incluso refuerzan funciones ecosistémicas, a partir de contribuciones recíprocas.

En tal contexto, sostuvo que la forma en que operan los usos consuetudinarios se basa en principios normativos-éticos locales, por lo que la persona que hará uso de algún recurso, tomará en consideración la posibilidad que van a tener las generaciones futuras de acceder al mismo, así como también lo que ocurrirá con la propia especie que se utilizará. No obstante, lamentó que esta consideración no ocurre con muchos otros usos que se dan en el entorno marino costero, especialmente en aquellos que se basan en la competencia entre pares por el acceso a especies.

Acotó que los usos consuetudinarios han sido reemplazados a través de la historia, principalmente mediante políticas públicas impulsadas por la presión del mercado, lo que ha provocado transformaciones socioculturales con respecto a la vinculación de las personas con la naturaleza. De este modo, consignó que la ausencia o reemplazo de tales usos consuetudinarios es equivalente a territorios degradados, donde la gente no está poniendo a disposición de la naturaleza modos de resolución de conflictos que antes eran tradicionales.

También explicó que los usos consuetudinarios son importantes porque responden a relaciones socioecológicas interdependientes con el bienestar de las poblaciones humanas. Destacó su diversidad y espacialización, lo que se grafica en la ECMPO, donde se pueda apreciar estas interrelaciones de interdependencia y relacionalidad. Sobre el particular, hizo presente que en territorios donde los usos consuetudinarios han sido relegados o incluso atacados, comienzan a generarse conflictos que debiesen haber sido resueltos por las comunidades locales. No obstante, al no existir los procedimientos correspondientes, se agudizan las problemáticas.

---

[22] La presentación se puede descargar desde el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=20416&tipodoc=docto_comision

A continuación, indicó que los usos consuetudinarios responden a un enfoque de derechos humanos, y su consagración y garantía representa una manera de asegurar derechos humanos internacionalmente reconocidos tanto en derechos de pueblos indígenas como en deberes del Estado hacia éstos.

Para finalizar, remarcó que existen múltiples experiencias internacionales que demuestran el aporte de los usos consuetudinarios para la gobernanza marino-costera en escenarios de múltiples usos y conflictividad socio-ambiental.

Una vez finalizadas las exposiciones, sus señorías efectuaron observaciones y consultas.

El Honorable Senador señor Núñez, teniendo en cuenta lo señalado por PIVOTES, en que uno de sus objetivos como organización es apuntar al crecimiento económico sobre la base de nuestras riquezas naturales, expuso que ese tema ha dado lugar a uno de los grandes debates que se ha tenido a nivel político y económico en Chile. Planteó que el crecimiento económico comenzó a disminuir desde el año 2007 en adelante, en que el dinamismo se frena porque las exportaciones no tradicionales pasan a aumentar su volumen, viéndose afectadas por las limitaciones ambientales que se han ido implementando.

En tal contexto, hizo presente que, en la Región de Coquimbo, el 93% de todo el jurel que se extrae se utiliza para fabricar harina de pescado, y solo el 6,7% restante queda para consumo humano. Por lo anterior, manifestó sus dudas en cuanto a afirmar que la economía chilena vuelva a desarrollarse sobre la base de recursos naturales y no sobre ventajas competitivas.

En otro orden de ideas, previno que la consulta indígena debiese efectuarse si se espera hacer modificaciones a la Ley Lafkenche, puesto que la tramitación legal podría verse paralizada si es que esta instancia no se lleva a cabo.

Por último, en atención a lo expuesto por el académico, señor Ricardo Álvarez, respecto a la relación entre los usos consuetudinarios y la sustentabilidad ambiental, afirmó que si no existen zonas en que se permitan usos tradicionales –que a su juicio- se diferencia con una conservación extrema en que no hay intervención humana, evidentemente habrá un problema ambiental.

En relación con lo anterior, puntualizó en que se debe tener en cuenta los serios problemas ambientales que existen, enfatizando en que en las áreas costeras también se establezcan ciertas limitaciones para las actividades extractivas. Añadió que el uso consuetudinario, debiese estar en diálogo entre los pueblos originarios y la pesca artesanal, ya que, según

señaló, es una forma de desarrollo importante para Chile, que se debe revindicar.

El **Honorable Senador señor Espinoza**, explicó que, en la Región de Los Lagos, el gran problema que tiene la pesca artesanal en relación con las ECMPO, es la supeditación en la que quedan respecto a estas, particularmente cuando quedan fuera del plan de administración.

Para precisar, el **Honorable Senador señor Núñez** indicó que, en su opinión, no debiesen colisionar los derechos de los pescadores artesanales con el uso consuetudinario de las comunidades indígenas y la sustentabilidad, lo que hoy eventualmente ocurre debido a la aplicación que ha tenido la Ley Lafkenche.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Sandoval** explicó que esta normativa surge en un contexto acotado para determinadas comunidades de pueblos originarios en territorios específicos, con el fin de suplir ciertas falencias del diseño de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Pese a ello, sostuvo que hoy en día en base al uso consuetudinario, se podría aplicar en cualquier región del país, lo que ha provocado conflictos.

Recordó que en la Región de Aysén fueron rechazadas de manera transversal, incluso dentro de las mismas comunidades locales, ciertas solicitudes ECMPO que abarcaban extensos territorios marítimos. No obstante, manifestó sus dudas respecto de otras aprobaciones de uso consuetudinario que ha hecho CONADI en la misma región, teniendo en cuenta el insuficiente personal que se destina a esas labores.

Finalmente, resaltó la importancia de no frenar el desarrollo armónico de las regiones, situándolo como el objetivo principal.

La **Honorable Senadora señora Carvajal**, aseveró que la institucionalidad pública merece revisión cada cierto tiempo, y que no se puede comparar con las herramientas que tiene el mundo privado. Bajo tal premisa, puso de relieve que PIVOTES –a su entender- es una fundación particularmente compuesta por los grandes empresarios del país, por lo que les consultó a los expositores de la misma, si es que se estableciera en la ley que las tramitaciones de las ECMPO finalizaran en plazos eficientes, en qué se tendría que traducir la perspectiva de desarrollo económico que proponen.

Por otra parte, declaró que los desafíos del mundo, sobre todo en lo que refiere a los océanos, tiene que ver con un equilibrio que aspira a ser más perfecto. Por lo anterior, inquirió a los representantes de PIVOTES para que explicasen cómo su fundación aporta a ese reconocimiento, especialmente en materia de sustentabilidad en materia de pesca y cuáles son los desafíos que se plantean en la relación con las comunidades indígenas.

El **Honorable Senador señor Espinoza**, consultó al antropólogo señor Álvarez, cuál era la importancia cultural y simbólica del mar para la comunidad lafkenche en el contexto de la Ley Lafkenche; cuál es su visión respecto del impacto de dicha normativa entre las comunidades lafkenche y el Estado Chileno y, qué desafíos enfrentan las comunidades en la implementación de la ley, entendiendo que hay ECMPO que han funcionado de manera positiva, y otros casos donde han habido conflictos a raíz de una mala utilización de la normativa.

Para dar respuesta a los requerimientos efectuados, el **Director de Incidencia del Centro de Incidencia Pública PIVOTES, señor José Antonio Valenzuela** arguyó que Chile ha dejado de aprovechar las ventajas comparativas, siendo estigmatizada como una economía poco compleja. Alegó que la investigación y el desarrollo pueden estar perfectamente dirigidas a la industria acuícola, instando a aprovechar las ventajas comparativas de nuestras riquezas naturales, y también en otras áreas, como energía en materia de hidrógeno verde, desalación, entre otras.

Por otra parte, fue de la opinión que un proyecto de ley puede perfectamente avanzar sin haberse efectuado aún la consulta indígena, pero no puede finalizar prescindiendo de ese trámite.

Enseguida, compartió la postura del académico señor Álvarez, en cuanto a la importancia de la existencia de las ECMPO, no obstante, hizo presente la gran cantidad de intereses respecto del borde costero, donde la Ley Lafkenche en su aplicación, ha generado desequilibrios inadecuados, por las vastas extensiones de los terrenos a solicitar y porque las solicitudes muchas veces han tenido por finalidad frenar proyectos en dichas áreas.

De igual modo, adhirió a lo expuesto por el Honorable Senador señor Sandoval, en cuanto a que la ley en su inicio tenía un objetivo extremadamente acotado, y hoy en día su diseño y aplicación trae como consecuencia incentivos a un uso que no es el que se busca.

En cuanto a lo consultado por la Honorable Senadora señora Carvajal, apuntó a que nuestra institucionalidad ambiental es cada vez más sofisticada, por lo que se deben generar procedimientos que permitan compatibilizar los distintos intereses en cuanto al uso del borde costero.

Luego, el **académico de la Escuela de Arqueología de la Universidad Austral de Chile, señor Ricardo Álvarez,** aclaró que la ausencia de ordenamiento del borde costero es la causa de que hoy en día, múltiples actores generen estos roces entre sí. Bajo su perspectiva, la responsabilidad no está en las comunidades ni en las solicitudes que persiguen resguardar los usos consuetudinarios, sino en la forma en cómo han actuado los organismos estatales en la aplicación de la norma.

Reiteró que los usos consuetudinarios contienen maneras de resolución de conflictos que podrían contribuir a resolver los grandes problemas que se han presentado, no obstante, señaló que no se han dado las condiciones para poder dialogar de manera equitativa.

Para terminar, resaltó que los usos consuetudinarios no significan usos excluyentes, y que se deben dar las instancias para pensar nuevamente en ordenar los usos marinos de manera equitativa y justa, revisando las posibilidades de vida del mar.

La **dirigente del ECMPO Budi-Toltén, señora Rosa Cheuquenao**, comenzó su intervención haciendo presente que su organización proviene de la comuna de Teodoro Schmidt, y está compuesta por 25 comunidades, de las cuales trece de ellas gozan del ECMPO. No obstante, manifestó su desconcierto respecto del proyecto de ley en discusión, toda vez que, a su entender, cuestiona la única normativa -donde de forma transversal- personas pertenecientes a las comunidades indígenas han podido participar. Afirmó que la Ley Lafkenche otorga un sustento importante para dichas comunidades y que permite a todos convivir en base al bien común.

Enseguida, expresó que las mujeres han sido fundamentales en trabajar en materias como la que se discute, puesto que son las precursoras de la cultura e identidad de los pueblos, al ser quienes cuidan y generan vida.

Igualmente, destacó que su comunidad no ha tenido inconvenientes con la implementación de la Ley Lafkenche, lo cual obedece –a su juicio- a que en su elaboración participaron distintos actores, particularmente pescadores artesanales, con quienes se pudo llegar a acuerdos beneficiosos.

La también **dirigente del ECMPO Budi-Toltén, señora Gladys Liencura**, sostuvo que la misión de las comunidades es cuidar la naturaleza y principalmente el mar, por lo que el propósito de la participación de su organización en la discusión del proyecto de ley en informe, es defender la Ley Lafkenche.

Por su parte, **el señor Alberto Caniullan, igualmente representante del ECMPO Budi-Toltén,** intervino en lengua mapudungun, y de acuerdo a la traducción efectuada por la señora Rosa Cheuquenao, apuntó a resaltar la base espiritual de su pueblo y a solicitar que este no sea abandonado, así como tampoco que sea mirado como un opositor al desarrollo. Junto con ello, recalcó la importancia tanto de la tierra como del mar, que –según expresó- sirven de sustento para sus familias y que impulsan el trabajo que se les ha mandatado por parte de los ancianos de las comunidades.

A continuación, la **Presidenta de CONAPACH, señora Zoila Bustamante** resaltó que existe un problema con la cantidad desmesurada de

solicitudes de ECMPO en numerosos sectores del borde costero, especialmente en la Región de Los Lagos, así como también en Aysén y Biobío.

Acusó que se están formando organizaciones de un día para el otro, con la sola finalidad de obtener beneficios mediante los ECMPO, lo que perjudica la pesca artesanal.

A su turno, **el señor César Jorquera, también en representación de CONAPACH,** recordó una declaración del día 8 de julio de 2024 de la Directora de CONADI de la Región de Los Lagos, donde hizo presente que no se puede retroceder en derechos. Sin embargo, aclaró que quienes efectivamente están retrocediendo en sus prerrogativas son los pescadores artesanales, lo que –a su juicio- obedece a la mala utilización de la Ley Lafkenche, que en sus comienzos tenía un buen propósito.

Detalló que, desde la Región del Biobío hacia el sur, la pesca pelágica de sardina y anchoveta durante el último período de cada año, ha tenido que hacerse con ayuda de protección aeronaval, lo que ha provocado que se deba solicitar remanente de acuerdo a la ley. En ese contexto, también comentó que la última ECMPO aprobada en Tirúa, a pesar de haberse autorizado con el voto a favor de la pesca artesanal, no ha estado exenta de problemas, al existir denuncias y querellas en la Fiscalía Naval por embarcaciones atacadas, lo que, a su entender, demuestra que no hay una convivencia sana entre los actores involucrados.

Para concluir, hizo presente que no existe un ánimo dirigido en contra de las comunidades, sino que la finalidad es que todos puedan convivir en los espacios como lo determina la ley, evitando que estos sean mal utilizados.

El abogado de CONAPACH, señor Cristian Tapia[23], se refirió a lo que denominó como marco general de delimitación del espacio costero marino de pueblos originarios. En tal contexto, citó el artículo 4° de la Ley Lafkenche, donde se entiende por tal "la superficie necesaria para asegurar el ejercicio del uso consuetudinario realizado en él", agregando en su artículo 7°, que "El espacio costero marino de pueblos originarios deberá fundarse siempre en el uso consuetudinario del mismo que han realizado los integrantes de la asociación de comunidades o comunidad solicitante".

Luego, indicó que el artículo 6° del mismo cuerpo legal, define lo que se entenderá por uso consuetudinario, señalando que se refiere a "las prácticas o conductas realizadas por la generalidad de los integrantes de la asociación de comunidades o comunidad, según corresponda, de manera

[23] La presentación se puede descargar en el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=20525&tipodoc=docto_comision

habitual y que sean reconocidas colectivamente como manifestaciones de su cultura". Al mismo tiempo, subrayó que la aludida disposición señala que "el reglamento establecerá, respecto de cada tipo de uso, la periodicidad de las prácticas o conductas. No afectará la habitualidad las interrupciones del uso". Por último, señaló que "El uso consuetudinario podrá comprender, entre otros, usos pesqueros, religiosos, recreativos y medicinales."

A mayor abundamiento, expuso que el Decreto N° 134 de 2008, del Ministerio de Planificación, que aprueba reglamento de la Ley Nº 20.249 que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios, en su artículo 3°, dispone que en materia de uso pesquero, se entenderá que existe periodicidad cuando la actividad extractiva sobre recursos hidrobiológicos se ha ejercido uniformemente en temporadas de pesca continuas, al menos cada tres años.

Bajo ese contexto, opinó que las modificaciones que propone la iniciativa legal son bastante moderadas, no afectando los artículos centrales de la Ley Lafkenche, por lo que su finalidad –según afirmó- es establecer ciertos equilibrios con otros actores del maritorio y consagrar un plazo para la tramitación de nuevas solicitudes de espacios costeros.

A continuación, enunció las siguientes observaciones al proyecto de ley:

1.- Que el solicitante de la ECMPO deba dar cuenta de la representación y el mandato de las comunidades, al efectuar el requerimiento.

2.- Que se excluya a las caletas y los caladeros de pesca de toda solicitud de espacio costero marino.

3.- Que el plazo para la elaboración del informe de uso consuetudinario que elabora la CONADI, no pueda extenderse por más de dos años consecutivos.

4.- Que la suspensión de la tramitación de otras solicitudes de uso, distintas al espacio costero marino, no opere respecto de las renovaciones de áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos.

5.- Que el plan de manejo considere siempre la actividad de los pescadores artesanales de la región respectiva y, que, los procesos participativos del mismo, se acuerden conforme al reglamento.

Puntualizó que no se está proponiendo una reforma estructural a la Ley Lafkenche, sino solamente se está acotando a ciertos puntos donde se están generando los conflictos. A continuación, se refirió a cada una de las modificaciones planteadas precedentemente:

En lo que atañe a la exclusión de caletas pesqueras artesanales, hizo presente que obedece a que la ley N° 21.027 que Regula el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación, se ha visto limitada en su aplicación por las solicitudes de espacios costeros marinos de pueblos originarios, tanto en el proceso de regularización de las caletas, como en la construcción de obras públicas por parte de la Dirección de Obras Portuarias del Ministerio de Obras Públicas. Por lo anterior, explicó que la propuesta permitiría compatibilizar ambos cuerpos legales.

En el mismo sentido, sostuvo que los caladeros son zonas donde recurrentemente se realiza la pesca extractiva, y donde confluyen flotas que pertenecen a distintos sectores de la región, e incluso de otras, cuando se trata de especies altamente migratorias. De esta manera, consideró inadecuado que, dada tal situación, la administración quede relegada a un grupo en particular, postulando a que queden excluidos de solicitudes de espacios costeros.

Enseguida, manifestó estar a favor de la fijación de un plazo de dos años para que la CONADI emita el informe de uso consuetudinario, sin embargo, mostró su preocupación respecto a que no se legisle sobre solicitudes sucesivas o reingresos sobre el mismo espacio marítimo con fines de bloqueo.

Asimismo, valoró los cambios que se proponen respecto a la continuidad de áreas de manejo administradas por pescadores artesanales, en el sentido que no se suspenda su renovación y la explotación de los recursos bentónicos regulados en la Ley General de Pesca y Acuicultura, instauradas en forma previa a las solicitudes de ECMPO.

En lo tocante a la consideración de la pesca artesanal en los planes de manejo de ECMPO, subrayó que constituye una protección un tanto débil, toda vez que no se consideran instancias para reclamar en caso de que no se respeten estos derechos. En tal sentido, propuso que los pescadores puedan interponer reclamos ante la Comisión Intersectorial que vela por el cumplimiento del plan de manejo, y así evitar que deban recurrir ante la justicia civil.

Como propuestas de CONAPACH a la iniciativa legal en informe, indicó las siguientes:

1) Modificar el inciso cuarto del artículo 8° de la Ley Lafkenche, a objeto de considerar en la consulta indígena que se efectúe, la opinión de las organizaciones de pescadores artesanales legalmente inscritos en el Registro Artesanal. Resaltó que, si bien tales organizaciones han logrado cierto grado de participación, esta no tiene un carácter obligatorio, quedando sujeta a la buena voluntad que impere.

2) Modificar el inciso sexto del aludido precepto legal, con la finalidad de que también puedan considerarse las asociaciones entre comunidades indígenas con organizaciones de pescadores artesanales que tengan uso consuetudinario, reconociendo el derecho de estos últimos de participar en el plan de administración. Precisó que la idea es que el uso del espacio no quede a voluntad del titular de la comunidad adjudicataria, lo que, a su entender, también instaría a generar unidad entre ambos tipos de colectividades.

3) Suprimir del inciso segundo del artículo 10, la frase "Las comunidades indígenas tendrán el plazo de tres meses para manifestar su intención de solicitar como espacio costero marino de pueblos originarios el mismo o un sector que se sobreponga a aquél." A su juicio, debiese establecerse un plazo cercano a los 3 años para estos efectos, de manera de evitar la interposición de solicitudes sucesivas en determinados lugares.

Para finalizar, hizo presente que la Ministra del Tribunal Constitucional, señora Nancy Yáñez, ha señalado que los pescadores artesanales que se abastecen directamente de recursos naturales, también les es aplicable el Convenio 169 de la OIT, debiendo ser considerados como comunidades ancestrales que tienen tradiciones que deben ser preservadas.

Seguidamente, el **Presidente de la Cámara Marítima y Portuaria de Chile A.G, señor Daniel Fernández**[24]**,** sostuvo que el espíritu de la Ley Lafkenche es proteger los derechos de usos de espacios acotados por parte de pueblos indígenas. Sin embargo, aclaró que su implementación ha estado sujeta a distorsiones, puesto que el esquema actual de solicitudes ECMPO se presta para obstaculizar la ejecución de otras actividades en el borde costero (puertos, concesiones marítimas, concesiones acuícolas, etc.), afectando su normal desarrollo.

Agregó que dicho cuerpo normativo no contiene disposiciones que desincentiven el mal uso de la norma ni mecanismos para evitar que se utilice una ECMPO para obstaculizar la ejecución de otras actividades en el borde costero, es decir, para fines distintos para los cuales fue creada. Puntualizó que, como representante de la naviera nacional e internacional, de los concesionarios de puerto y de aquellos que tienen concesiones marítimas por operar en puerto, estos pueden verse afectados por la forma de emplear tales mecanismos.

A continuación, se mostró crítico respecto del estudio que realiza la Subsecretaría de Pesca cuando analiza la admisibilidad de una ECMPO, enfatizando que este organismo solo efectúa una revisión formal de los

[24] La presentación se puede descargar en el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=20527&tipodoc=docto_comision

antecedentes, por lo que, si éstos están correctos, inmediatamente se produce la suspensión de todas aquellas iniciativas que se superponen.

Por otra parte, mencionó que las solicitudes de ECMPO se han referido en general a extensas superficies de borde costero, generando –bajo su concepto- la paralización de otras solicitudes sobre la misma área durante su tramitación, siendo esta extraordinariamente larga. Como dato, señaló que la asignación de una ECMPO demora en promedio 5,94 años, teniendo presente además que las solicitudes actualmente en trámite, llevan en promedio 7,42 años sin resolverse.

A este respecto, señaló que diferentes actores como el gobierno, parlamentarios y representantes de la actividad pesquera, han evidenciado los problemas planteados, generándose propuestas para darles solución. Una de ellas, según comentó, es la iniciativa objeto del presente informe, además del proyecto de ley iniciado por el Honorable Senador señor Juan Enrique Castro Prieto, que modifica la ley N° 20.249, que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios, con el objeto de perfeccionar los procedimientos dispuestos para el otorgamiento de esa destinación y su término, Boletín N° 16.998-21. Precisó que ninguna de las iniciativas mencionadas persigue eliminar ni restringir derechos, por el contrario, lo que buscan es mejorar los mecanismos de aplicación de la ley.

A modo de conclusión, sugirió se tengan en cuenta por la Comisión los siguientes aspectos:

1) Aprobar las modificaciones propuestas por ambas iniciativas indicadas precedentemente, ya que –en su opinión- mitigan los problemas existentes y suprimen el efecto suspensivo de la tramitación. Junto con ello, consideró pertinente modificar el artículo 14 bis propuesto en el mencionado Boletín N° 16.998-21[25], agregando que la moratoria de 10 años se extienda a toda la ECMPO o a una parte de ella.

2) Establecer un protocolo para el análisis de admisibilidad de una ECMPO, incluyendo los siguientes criterios: límite máximo de hectáreas en función del número de personas de la comunidad, y la exigencia de documentación probatoria del uso consuetudinario que justifique la solicitud.

3) Mejorar la institucionalidad, especialmente de CONADI, y junto con ello permitir que la Subsecretaria de Pesca se pronuncie por la admisibilidad y también sobre la extensión del área solicitada.

[25] El proyecto de ley contenido en el Boletín N° 16.998-21, propone incorporar un artículo 14° bis en el Título IV, en lo relativo al “Término y Conflictos", del siguiente tenor: “De haberse rechazado alguna solicitud de ECMPO por alguna de las razones esgrimidas en los artículos precedentes, o habiéndose terminado su existencia de acuerdo a lo establecido en el artículo 13° de la presente ley, no podrá volver a formularse alguna otra petición sobre ese mismo territorio por un plazo de 10 años, contados desde la fecha del rechazo o término, quedando sin efecto cualquier otra solicitud en curso".

4) Estandarizar criterios generales de las CRUBC en lo que refiere al procedimiento de aceptación o rechazo de la ECMPO.

La **Presidenta de la Comunidad Indígena Buta Lauquen Mapu, Chiloé, señora Iberia Teruman** informó que su organización cuenta con un espacio costero marino de pueblos originarios de 60 hectáreas, distribuidas en 1 hectárea por socio, y que, además, cuentan con un plan de administración y un plan de manejo.

A su turno, el **Secretario de la misma comunidad, señor Ignacio Pérez,** agradeció la participación en la instancia y recalcó que la situación de la comunidad que representa se encuentra descrita en la declaración hecha llegar a cada uno de los integrantes de la Comisión. Sin perjuicio de ello, denunció que esta ha sido discriminada por parte de personeros políticos, lo que ha tenido como consecuencia un deterioro en la salud de sus miembros. Detalló que, en la querella interpuesta por el delegado presidencial de Chiloé, se les acusa de una manera injusta, por lo cual reafirman ser objeto de una situación política.

Enseguida, la **asesora de la Comunidad Indígena Buta Lauquen Mapu, señora Mariela Núñez**[26], expuso acerca de los problemas que ha presentado la implementación de la Ley Lafkenche.

En primer término, sostuvo que existe una ausencia de los organismos públicos en el territorio, que tenga por finalidad informar acerca de la aplicación de la legislación. Asimismo, subrayó la demora en que incurren los mismos en cada una de las etapas del procedimiento de autorización de solicitudes ECMPO (entre 6 y 10 años). En ese sentido, llamó a descongestionar la tramitación de tales requerimientos, habida cuenta que, de un total de 3 millones de hectáreas, solo el 5% se ha aprobado hasta ahora y que su gran mayoría se encuentra radicada en la Región de Los Lagos.

Al mismo tiempo, requirió transparentar lo relativo a las desafectaciones existentes, enfatizando que, si bien no todas ellas han sido fruto de malas prácticas que tienen por finalidad efectuar cobros para la utilización de los espacios, se han interpuesto querellas en contra de miembros de comunidades, citando el caso de la misma señora Iberia Teruman y del Lonko Ramón Chiguay.

Por otra parte, acotó que el espacio marino costero es limitado, donde interactúa la naturaleza con los habitantes del territorio. En tal contexto, puso de relieve que los múltiples actores compiten por dos elementos: el espacio concesionado y los recursos hidrobiológicos, como caladeros de pesca

[26] La presentación se puede descargar en el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=20528&tipodoc=docto_comision

y recursos bentónicos. Precisó que, en el caso de los caladeros de pesca, estos son análogos a los usos consuetudinarios que tienen los pueblos originarios, por lo que las concesiones de acuicultura, salmonicultura, el uso de las caletas, y la infraestructura portuaria necesitan de tales espacios marítimos para poder desarrollarse, así como también la pesca artesanal y los pueblos originarios. Junto con ello, resaltó que existe un agotamiento de los recursos naturales y contaminación del mar.

Como modo de dar solución a estas problemáticas, destacó lo concerniente a la planificación del uso del borde costero. Dio cuenta que son pocas las regiones que hoy en día están ejerciendo el poder local en ese sentido, y que tal inacción por parte de los gobernadores, provoca desordenes y conflictos sociales en las localidades. Lo anterior, bajo su perspectiva, podría solucionarse con procesos participativos que fortalezcan la gobernanza; diálogo entre los distintos actores del territorio; fijar hoja de ruta del modelo de desarrollo hacia el cual se quiere avanzar y otorgar mayor certeza jurídica para el desarrollo y la inversión.

Finalmente, hizo presente la necesidad de efectuar la consulta indígena en esta iniciativa legal, y destacó los siguientes puntos como conclusión:

1. Se requiere que servicios públicos cumplan plazos establecidos por ley y se disminuya la lista de espera en la tramitación de la ECMPO.

2. Se requiere analizar información de desafectaciones, causas y en caso de existir pago por empresas, querellas sean justas no solo a algunos actores sociales que han sido perseguidos.

3. Compromiso y señales claras de que se va a garantizar el debido proceso y cumplimiento de la actual Ley Lafkenche.

4. Se debe avanzar en la planificación en el uso del borde costero.

5. Se debe dar certezas y respuestas claras sobre las múltiples peticiones de consulta indígena que se han realizado en esta Comisión.

A continuación, el **representante de la Asociación We Lavken, señor Javier Marihuen**[27]**,** comenzó su intervención haciendo sus descargos respecto de lo expuesto por el señor César Jorquera de CONAPACH. Indicó que los pescadores que representa tal organización extraen todos los recursos naturales existentes en la zona a una milla del espacio, mediante la línea de cerco y por pesca de arrastre. Recalcó que, si se comienza a depredar todos los recursos, estos se extinguirán.

[27] La presentación se puede descargar en el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=20532&tipodoc=docto_comision

Asimismo, relevó la importancia de la buena relación que predomina entre su organización y los pescadores artesanales, requiriendo que el señor Jorquera de CONAPACH transparente si representa a tal gremio o más bien a los pescadores industriales.

Desde otro ángulo, consideró que la Ley Lafkenche no debe modificarse, haciendo hincapié en que el problema radica en la administración e implementación. Alegó que el Ejecutivo no ha puesto los recursos suficientes para poner en funcionamiento esta legislación, precisando que CONADI no cuenta con el personal suficiente para resolver las solicitudes de ECMPO en un plazo breve.

Del mismo modo, comentó que los plazos de tramitación de tales requerimientos son excesivos, especialmente en la zona de Tirúa.

Junto con ello, informó que se arribó a algunos acuerdos entre pescadores artesanales y comunidades indígenas de la provincia de Arauco, en torno a no modificar la Ley Lafkenche, ya que es la única que protege los recursos marinos; la desmitificación de la misma para su buena aplicación y que el Estado se haga cargo de su correcta implementación en lo que atañe a recursos.

Para terminar, hizo un llamado a cuidar los recursos, toda vez que según postuló, estos se agotarán mediante la práctica de la pesca de cerco y de arrastre.

El **representante de comunidades indígenas Leufu Mapu de Mississipi, Villa Nahuel y Piutril, señor Boris Hualme,** afirmó que en la discusión de la Ley Lafkenche participaron muchas organizaciones sociales, provenientes no solo de la comunidad mapuche lafkenche, sino que también del resto de la sociedad chilena, como la CONAPACH.

En tal contexto, señaló que, si bien existen problemas en su implementación, opinó que estos han sido causados por la pesca industrial, quienes muchas veces camuflados por la pesca artesanal, suelen ser actores ignorantes del derecho consuetudinario de las comunidades indígenas.

Igualmente, informó que la organización que representa arribó a un acuerdo con los pescadores artesanales de la zona, lo que no ha ocurrido con los pescadores industriales, a quienes tildó de depredadores de los recursos naturales.

Luego, apeló al derecho consuetudinario que les asiste a las comunidades indígenas como formas y prácticas de hacer uso del territorio y de los recursos naturales. Hizo presente también que no ha habido mayores conflictos dentro de la ECMPO de la cual su comunidad hace uso.

También enfatizó a que su comunidad representa la diversidad en el territorio, identificándose como mapuche-lafkenche. Por lo anterior, instó a que cualquier modificación en la legislación que les afecte como pueblo originario, debe ser precedida por una consulta indígena, en atención a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

La **señora María Paz Villalobos, profesional Lcda en Biología Marina (UACh) e integrante del equipo técnico Lafkenche de Mariquina**[28]**,** expuso sobre la necesidad de aclarar una serie de confusiones e interpretaciones erróneas respecto de los ECMPO. Hizo presente que se hicieron llegar documentos a la Comisión, el primero de ellos denominado "Aclarando mitos sobre el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios", y también aquel titulado "Observaciones al informe jurídico sobre la problemática asociada a la aplicación de la ley N° 20.249, elaborado por el Sr. Correa a petición de FIPASUR".

En primer término, se refirió al efecto suspensivo del artículo 10 de la Ley Lafkenche, señalando que no tiene un carácter indefinido, puesto que se extiende solamente durante la etapa de acreditación de usos consuetudinarios. Aclaró que, si no se acredita el uso consuetudinario en los espacios solicitados, el efecto suspensivo termina y la tramitación para intereses de otros usuarios se puede mantener, continuando hasta su término. Del mismo modo, hizo hincapié en que la mera presentación de una solicitud no significa su aprobación.

Por otra parte, en cuanto a que las ECMPO no se regirían por la Ley General de Pesca, sostuvo que no es efectivo, toda vez que el mecanismo instaurado por el Estado para la entrega de derechos de aprovechamiento para áreas de manejo y caletas pesqueras, es igual para los espacios costeros marinos de pueblos originarios, y que la única diferencia en su regulación, estaría en que respecto a estos últimos, se permite la participación de terceros interesados en el plan de administración del espacio costero, siempre que las actividades cumplan y sean coherentes con los objetivos de las ECMPO y provengan de acuerdos con las comunidades.

Del mismo modo, consideró como un error que se sostenga que la pesca artesanal es incompatible con las ECMPO, puesto que tanto el articulado de la Ley Lafkenche como su reglamento, recogen elementos propios de la pesca artesanal, haciéndola compatible con dicha normativa. Para argumentar lo anterior, mencionó los siguientes aspectos:

- Exige planes de manejo para explotación de recursos humanos. (Artículo 11, inciso segundo, literal c), ley N° 20.249)

---

[28] La presentación se puede descargar en el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=20533&tipodoc=docto_comision

- Considera la incorporación de nuevos recursos humanos en planes de manejo. (Artículo 11, inciso sexto, ley N° 20.249)

- Usos y actividades de usuarios no titulares deben ser individualizados. (Artículo 9°, literal b), Decreto N°134/08)

- Faculta a no titulares a presentar solicitudes referidas al Plan de Manejo. (Artículo 9°, literal e), Decreto N°134/08)

- Planes de manejo exigen captura, recursos, área, sistema, arte o aparejo de pesca. (Artículo 12 inciso segundo, Decreto N°134/08)

Asimismo, planteó que las ECMPO aseguran la conservación de los recursos marinos para todos; que no es una competencia con la pesca artesanal, así como tampoco se trata de una figura de mera explotación comercial. Por el contrario, apuntó a que las ECMPO representan una oportunidad de fortalecer los procesos colectivos de gestión territorial local; los vínculos entre usuarios hacia el uso sostenible del espacio costero y la vinculación entre pueblos originarios y los órganos de administración del Estado.

Para finalizar, expresó que la Ley Lafkenche reivindica a los pueblos originarios costeros como actores sociales vinculantes y sujetos de derechos colectivos en la administración del borde costero. Así como también, aseveró que es la única figura que, basada en el uso consuetudinario, integra la sostenibilidad en el manejo del borde costero en cogestión con otros usuarios y los órganos de administración del Estado.

La **dirigente del ECMPO Budi-Toltén, señora Rosa Cheuquenao**, manifestó su preocupación respecto a los problemas que hoy en día provoca la Ley Lafkenche, que –bajo su perspectiva- fue elaborada con tanto esfuerzo por las comunidades. Encomendó al Estado informar mejor a la sociedad, calificando al Poder Legislativo como el responsable de los desórdenes que existen al sur del país. Enfatizó en que su pueblo está a favor del desarrollo, alegando que la problemática existente, a su juicio, está dividiendo a las comunidades a raíz de la desinformación sobre la aplicación de la ley.

El **Honorable Senador señor Espinoza**, aclaró que cuando se afirma que el responsable de los desórdenes en el sur es el Poder Legislativo, se debe tener en cuenta que el motivo que origina la iniciativa legal en informe es la desafectación con fines lucrativos producida en la zona sur. Precisó que el objetivo de la moción, es establecer ciertas regulaciones y sanciones para evitar ese tipo de conductas. No obstante, consignó que, si bien no todas las ECMPO han tenido este tipo de malas prácticas, la finalidad de las modificaciones que se plantean es darle mayor efectividad a una ley que ha tenido problemas en su implementación.

Con todo, anunció la apertura de un plazo de indicaciones, invitando a las organizaciones expositoras a presentar sus propuestas para que puedan ser recogidas en el texto legal.

El **Secretario del Sindicato de Trabajadores Interempresas de Tripulantes y Oficiales de Naves Especiales, Nacionales, Extranjeras y Ramos Similares (SITONERS), señor José Hernández** señaló que la organización que representa, trabaja mancomunadamente con la pesca artesanal de la Región de Magallanes, especialmente con Punta Arenas, y al mismo tiempo, con la Región de Los Lagos y de Aysén, pese a sus diferencias geográficas.

En tal sentido, puntualizó que su sector ha sido constantemente perjudicado, principalmente en lo que atañe a políticas de desarrollo regional, por lo que solicitó a la Comisión su colaboración en las reformas que requiere la ley N° 20.249. Añadió que no existe ánimo de perjudicar a los pueblos originarios, sino más bien regular el desarrollo de las actividades turísticas, la acuicultura y la pesca, con la finalidad que el inversionista tenga claridad respecto de lo que tiene que hacer. Enfatizó que lo anterior, ayudaría a mejorar los estándares de vida de las familias que habitan las zonas extremas, para seguir ejerciendo soberanía en dichos territorios.

Para concluir, declaró que la entidad que representa, considera que se deben introducir modificaciones a la ley N° 20.249, teniendo en cuenta principalmente, la enorme cantidad de hectáreas que se solicitan por parte de las comunidades. En su opinión, debe trabajarse mediante el diálogo y participación para que la decisión no resulte de la imposición de uno u otro sector.

A continuación, el **Presidente del Sindicato de Buzos, Armadores Pescadores, Artesanales Sur de Magallanes y la Antártica Chilena (STI), señor Antonio Muñoz,** manifestó que la ley Lafkenche les ha traído muchas dificultades, por lo que requirió se evalúe la posibilidad de ser modificada.

Hizo hincapié en que la agrupación que encabeza nunca ha estado en contra de entregar espacios marítimos a las comunidades indígenas. Pese a ello, criticó la amplitud del aludido cuerpo legal, que ha traído como consecuencia -en su caso- el tener que luchar por más de 25 años para conseguir una concesión de tres hectáreas para sembrar luga, a pesar de contar con toda la documentación requerida.

Criticó que una vez que se entregan los terrenos, todo lo demás queda detenido, situación que –según subrayó- perjudica enormemente a la Región de Magallanes, cuyos canales son zonas de caladero. Lo anterior adquiere importancia, según comentó, porque el origen de la población que la

habita, especialmente aquellos que lo hacen a orillas del mar, corresponde a pescadores recolectores.

Asimismo, remarcó que es lonco de una comunidad mapuche, sin embargo, ante todo es chileno, y que su interés es la igualdad en derechos con el resto de los compatriotas.

Por otro lado, manifestó su interés en que todas las organizaciones de pescadores puedan expresar sus consideraciones en relación con el proyecto de ley en estudio, con el objeto de avanzar sin perjudicarse unos a otros.

Luego, informó que particularmente en la Región de Los Lagos, las comunidades indígenas beneficiarias del uso de los espacios costeros, están cobrando a los pescadores recolectores por el uso de este. Detalló que él mismo debió pagarles una cuota para seguir trabajando en Quemchi, correspondiente al 10% de su recaudación, aludiendo a que lo anterior, da a entender que dichas comunidades se están aprovechando de los derechos que les ha otorgado la ley. Del mismo modo, acusó que Sernapesca se encuentra haciendo una lista de los recolectores que han trabajado este año, para limitar que lo hagan el próximo.

Por último, relató que una situación similar a la expuesta se produce con la aplicación del artículo 52 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, por cuanto establece que cualquier persona podría arrendar una embarcación y adentrarse en el mar sin ser dueño. Declaró que los pescadores artesanales se han visto perjudicados por el mal uso de dicha norma, debido a que ciertas personas llegaron a tener más de cien embarcaciones, teniendo el monopolio de la actividad pesquera.

Una vez finalizadas las presentaciones, el **Honorable Senador señor Espinoza** explicó que el interés de la Comisión es recopilar todas aquellas propuestas que se han presentado durante la discusión de la presente iniciativa, a objeto que puedan ser traducidas en indicaciones.

El **Presidente del Sindicato de Trabajadores de Mowi de la Región de Aysén, señor Abraham Abad**[29]**,** destacó que constituyen la única empresa que tiene planta de proceso en dicha región y que la organización que lidera la conforman 325 asociados de un total de 827 trabajadores, distribuidos entre la Región de Los Ríos y Aysén. Del mismo modo, resaltó la buena relación existente con la empresa y la activa participación del sindicato en distintas instancias público-privadas, como Contrapech (confederación) la CTRU (Consejo Tripartito Regional de Usuarios de la DT); CorpAysén (Corporación para el desarrollo del Litoral de Aysén), entre otras.

[29] La presentación se puede descargar en el siguiente link: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=20806&tipodoc=docto_comision

En lo que atañe al proyecto de ley en análisis, manifestó que como trabajadores no se encuentran en contra de este. En efecto, enfatizó que muchos de los miembros del sindicato que representa, provienen de comunidades indígenas.

Si bien señaló que el propósito de la Ley Lafkenche es valorable, manifestó que el sindicato no comparte en su totalidad tal percepción, ya que las mayores preocupaciones que les aquejan radican en la incertidumbre que provoca y en el efecto suspensivo que establece dicho cuerpo normativo, principalmente porque al solicitarse una ECMPO, se paraliza toda actividad económica que haya en el sector hasta que esta se resuelva.

En lo que respecta a certezas para crecer en sus trabajos, apuntó a que más de un tercio de las solicitudes de concesiones acuícolas están suspendidas por la Ley Lafkenche, y que lo mismo ocurre con las relocalizaciones, donde se genera una gran incertidumbre a largo plazo. En tal sentido, calificó el efecto suspensivo como una discriminación positiva de la ley que otorga preferencia en la tramitación de concesiones sobre el borde costero a los pueblos originarios. Puntualizó que tales paralizaciones afectan en gran medida al CFT estatal de Aysén, el cual se especializa en carreras del rubro pesquero y acuícola, y al mismo tiempo van en desmedro de la inversión privada y pública en las comunidades del litoral, lo que genera retraso en el progreso del borde costero.

Como aspectos a mejorar, mencionó los siguientes:

1) Tiempos de tramitación: Advirtió que en la práctica estos no se adecúan con lo establecido en la ley, puesto que el plazo se ha extendido a más de 8 años.

2) No hay proporcionalidad entre cantidad de solicitantes y superficie solicitada: Estimó que la cantidad de hectáreas marítimas a entregar debe ir acorde a la cantidad de miembros de la comunidad, con un límite máximo de territorio a entregar.

3) Los planes de administración debieran ser conocidos desde el primer momento: A su juicio, se deben ingresar en conjunto con la solicitud ECMPO.

4) En caso de que alguna de las comunidades solicitantes desista, la solicitud completa debiese cancelarse: Explicó que de haber un conflicto dentro de las mismas comunidades que están solicitando la ECMPO y que tenga como resultado que una de ellas desista del requerimiento, debiese iniciarse una nueva solicitud con aquellas que persistan en él.

5) Las regiones deben contar con un plan de zonificación del borde costero que permita recuperar la armonía entre quienes trabajamos en el mar.

6) Cuando se rechazan solicitudes ECMPO debiera generarse una ventana de tiempo durante la cual no se pueda ingresar nuevamente una solicitud: Sostuvo que esta medida ayudaría a evitar la paralización de las actividades económicas en la zona.

7) La CONADI debe incluir en sus estudios a las distintas comunidades que viven y trabajan en los espacios solicitados, tales como pesca artesanal, mitilicultores, recolectores de orilla, salmoneros, turismo, etc.

8) Aclarar roles y atribuciones de la CRUBC, desde los quórums necesarios para sesionar, y para aprobar o rechazar las solicitudes.

9) Agregar como causal de término de la ECMPO el no hacer uso efectivo del área otorgada: Puntualizó la importancia de evitar que hoy se utilicen las ECMPO solo con la finalidad de conservación para generar daño a la industria salmonera.

10) Se debe incorporar mayor transparencia en todos los procesos que involucra la ley.

11) Fortalecer a la CONADI, sobre todo en el proceso de elaboración de los informes consuetudinarios, y al mismo tiempo, propuso que un organismo externo acredite el correcto uso consuetudinario de las solicitudes.

12) El efecto suspensivo debe comenzar a regir en las etapas finales de la tramitación de solicitud ECMPO: Recalcó que, para evitar la paralización de las actividades, el efecto suspensivo debiese comenzar a regir –a lo menos- una vez acreditado el uso consuetudinario.

Finalmente, se refirió al futuro de la región, señalando que, si se sigue queriendo hacer desaparecer la industria, se va a perjudicar directamente en materia educacional, puesto que el CFT de la Región de Aysén ha sido de gran ayuda para los trabajadores de la zona, muchos de ellos becados por las mismas empresas para mejorar sus competencias.

Comentó que la industria salmonera constituye la segunda más grande del país, por lo que hizo un llamado a protegerla, en especial a sus trabajadores cuyos empleos hoy en día, están bien remunerados y se caracterizan por ser estables.

A continuación, el **Honorable Senador señor Sandoval,** hizo presente que se debe buscar una forma en que el país enfrente estas instancias productivas. Ahondó en que, si se tiene en cuenta Palena, Aysén y

Magallanes, constituyen más de un tercio de la superficie de Chile continental, sin embargo, vive menos del 2% de la población total, que aporta igual cantidad de porcentaje del PIB.

En ese contexto, resaltó que el ex Presidente de la República, señor Sebastián Piñera, en su segundo gobierno, se comprometió a pavimentar 150 kms en la Patagonia. Por otra parte, el actual Presidente de la República, Su Excelencia señor Gabriel Boric, hizo lo mismo con 140 kms. A la fecha, sostuvo que solamente se ha alcanzado 38,5 kms de un total de 290 kms comprometidos.

Enseguida, acotó que en la Región de Aysén se procesa el 7% de todo lo que se produce a nivel nacional en cuanto a industria salmonera, siendo MOWI la única planta que realiza esas labores.

Informó que Noruega planifica duplicar su productividad al año 2050, no obstante Chile, no tiene un horizonte claro en ese aspecto, teniendo en cuenta que en la zona sur austral la pesca es connatural. En ese sentido, instó a exigir a la industria nacional el cumplimiento de los estándares de producción a nivel internacional, ya sea ambientales y laborales, pero al mismo tiempo, no ponerle un candado, transformando las zonas en solo parques.

Por último, destacó la fórmula de la empresa Friosur, en la cual un porcentaje de ella corresponde a los mismos trabajadores, otro a inversionistas islandeses, y el restante, a inversionistas chilenos.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Kusanovic**, enfatizó en que, si bien el espíritu de la ley era loable -en cuanto a que los pueblos originarios tengan derecho a pedir concesiones- no fue bien confeccionado, porque a su juicio debiese basarse en un proyecto con áreas definidas y acotadas. Agregó que no solamente los pueblos originarios debiesen tener derecho a solicitar concesiones acuícolas, sino que también los pescadores artesanales. Del mismo modo, apuntó a que la tramitación de las solicitudes debiese ser rápida, considerando un plazo inferior a seis meses.

Enseguida, el entonces **Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Espinoza**, junto con destacar la participación de todos los exponentes que intervinieron en la discusión de la iniciativa legal, propuso a los demás miembros de la Comisión fijar un plazo para presentar indicaciones hasta el día 7 de octubre de 2024, teniendo como referencia las sugerencias de mejora efectuadas por cada uno de ellos.

El **Honorable Senador señor Núñez**, fue de la opinión que el proyecto de ley –al no tener urgencia- debiese votarse en general en la Sala, y en esa instancia solicitarse un plazo para presentar indicaciones.

La **Secretaría de la Comisión** explicó que, siendo un proyecto de ley de artículo único, toda vez que a través de sus numerales propone modificar distintas disposiciones de un mismo cuerpo legal, el artículo 127 del Reglamento del Senado autoriza que sea votado en general y en particular en la Comisión. Aclaró que tal circunstancia no cambia la naturaleza de primer informe y que sea así votado en la Sala, por lo que, si un parlamentario requiere la elaboración de un segundo informe, este puede solicitarlo.

El **Honorable Senador señor Núñez**, si bien señaló acoger la explicación efectuada por la Secretaría, hizo presente que, a su entender -cuando se discute en general y en particular un proyecto de ley de artículo único- se atiende a la sencillez de la materia a discutir, lo que no se da en la especie, puesto que la iniciativa presenta varias modificaciones que debiesen discutirse en su mérito, de la manera tradicional.

Igualmente, la **Secretaría** puntualizó que, el artículo 127 del Reglamento de la Corporación no obliga a la Comisión a discutir el proyecto de ley en general y en particular, pues solamente se trata de una autorización. Por lo anterior, expresó que la forma de discutir la iniciativa deben acordarlo Sus Señorías.

B.- Votación en general y fundamento de voto:

- A continuación, el entonces Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Espinoza, puso en votación el proyecto de ley, en general, el que fue aprobado por la mayoría de los miembros presentes, Honorables Senadores señores Espinoza, Kuschel y Sandoval. El Honorable Senador señor Núñez se abstuvo.

Al fundamentar su voto a favor, el **Honorable Senador señor Sandoval** señaló que, si bien la moción apunta a cuatro aspectos a modificar, durante la discusión quedó de manifiesto que se requieren otras correcciones complementarias a la ley vigente. En ese contexto, hizo un llamado al Ejecutivo para encontrar la manera de efectuar tales modificaciones, especialmente en cuanto a la representatividad y el rol de la CONADI en lo que dice relación con los usos consuetudinarios.

Hizo hincapié en que se recibió en audiencia durante la discusión a organizaciones con posiciones contrapuestas, particularmente de grupos indígenas, donde algunos plantearon las bondades que la ley ha traído, y otros, las dificultades que han debido sobrellevar. Por lo anterior, se mostró a favor de iniciar una segunda etapa con la discusión de las propuestas formuladas, considerando la participación del Ejecutivo como fundamental.

El **Honorable Senador señor Núñez**, afirmó que en este debate no se tuvo en cuenta la normativa existente tanto en materia de convenios

internacionales como la legislación chilena respecto a los pueblos originarios y sus derechos. Citó el Convenio 169 de la OIT, donde según expuso, se establece que cada vez que se tomen medidas legislativas que les afecten, deben ser considerados a través de la consulta indígena, lo que en la especie no ha ocurrido. Previno que tal situación puede poner en cuestionamiento el proceso legislativo de tramitación o la posterior aplicación de la ley, instando a llevar a cabo el proceso de consulta indígena, que en su opinión no debiese ser engorroso ni burocrático.

Por otro lado, manifestó entender las problemáticas planteadas por el dirigente sindical señor Abad, así como lo que atañe a otros aspectos de la aplicación de la ley, especialmente en cuanto a la demora en la tramitación de las ECMPO; la suspensión de otros permisos y la cantidad de hectáreas que se definen en las solicitudes. Sin embargo, aseveró que tales problemáticas pueden solucionarse por la vía administrativa, sin tener que modificar la ley. En tal contexto, postuló que las CRUBC podrían determinar la extensión de las hectáreas que se van a solicitar, y en cuanto a los tiempos de tramitación, sostuvo que, si bien estos están establecidos en la ley, su incumplimiento es atribuible a la ineficiencia de la Administración del Estado.

Luego, recordó que el gobierno presentó un proyecto de ley sobre fraccionamiento, Boletín N° 17.096-21, considerándolo el camino más correcto, toda vez que persigue introducir modificaciones acotadas a la Ley General de Pesca. En atención a lo anterior, anunció su abstención.

El **Honorable Senador señor Kuschel** indicó que votaba favorablemente, teniendo presente los argumentos expuestos por los expositores durante el debate, y también por la experiencia que se tiene en la aplicación de la ley, donde se verifica que no se están autorizando nuevas solicitudes atendidas las diferencias de criterio que hay. Asimismo, mencionó las dificultades que se han originado por las extensiones de superficie objeto de las ECMPO; también lo relativo a quórums; representatividad y plazos.

Finalmente, el **Honorable Senador señor Espinoza**, fundamentó su voto a favor, planteando que la Ley Lafkenche busca proteger a nuestras comunidades indígenas sobre los espacios marítimos y tiene como eje central el respeto por las prácticas culturales y áreas de gestión, entre otros aspectos. Resaltó que hay desarrollo de ECMPO muy bien evaluados por algunos sectores, sobre todo en aquellos territorios ubicados al norte del país. No obstante, hizo presente que, la aplicación de la ley ha tenido dificultades, siendo susceptible de ser modificada para generar los justos equilibrios que merece el uso del mar y sus costas. Ahondó en que el mundo de la pesca artesanal y el de las comunidades indígenas puede traer como consecuencia situaciones gravísimas sino se hace hincapié en todas las modificaciones que sean necesarias para mejorar la ley.

Junto con ello, resaltó que la aplicación de la normativa ha traído como consecuencia conflictos de interés que son inaceptables, y que se traducen –por ejemplo- en conductas constitutivas de delitos, como el cobro a privados por el uso de ciertas áreas para desafectación. De tal manera, aseveró que establecer sanciones para evitar tales prácticas, requiere de modificaciones legales y no solo medidas administrativas.

Igualmente, constató que se trata de una ley que requiere más recursos y de un esfuerzo mayor por parte del Ejecutivo, especialmente para quienes administran el uso de las ECMPO.

En lo que concierne a la demora en la tramitación de las solicitudes, señaló que evidentemente cabe disponer de medidas administrativas para su agilización. Pese a ello, planteó que, al no existir sanciones, así como tampoco la aplicación del silencio administrativo, los órganos del Estado tardan mucho tiempo en resolver, ocasionando perjuicio incluso para la implementación de proyectos estatales.

Enseguida, la Comisión por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señores Espinoza, Kuschel, Núñez y Sandoval, acordó fijar un plazo interno para formular indicaciones, hasta el día 7 de octubre de 2024.

Luego, el **Honorable Senador señor Núñez**, planteó su inquietud respecto del criterio interpretativo de la norma reglamentaria que alude a la tramitación de los proyectos de ley de artículo único, solicitando se remita la consulta a la Secretaría General o a los Comités Parlamentarios, con el objeto de uniformar su aplicación en todas las comisiones.

En una sesión posterior, la Comisión por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señores Espinoza, Kuschel y Sandoval, acordó extender el plazo fijado para presentar indicaciones al proyecto de ley en estudio, hasta el día 14 de octubre de 2024 a las 12:00 horas en la Secretaría de la Comisión.

Luego, encontrándose vencido el plazo para formular indicaciones a la iniciativa legal, la Comisión con el mismo quórum anterior, acordó autorizar el ingreso de las indicaciones del Honorable Senador señor Sandoval.

DISCUSIÓN EN PARTICULAR[30]

[30] A continuación, figura el link de cada una de las sesiones, transmitidas por TV Senado, que la Comisión dedicó al estudio en particular del proyecto:
16 de abril de 2025 y 23 de abril de 2025.

Previo a iniciar la discusión en particular del proyecto de ley en informe, la Comisión recibió en audiencia al Director Ejecutivo del Centro de Incidencia Pública Pivotes, señor Juan Francisco Galli y al Director de Incidencia de la misma institución, señor José Antonio Valenzuela, quienes se refirieron específicamente a las indicaciones planteadas al proyecto de ley en estudio[31].

El **Director Ejecutivo del Centro de Incidencia Pública Pivotes, señor Juan Francisco Galli**, indicó que Pivotes ha considerado como una de sus principales prioridades el impulso de políticas públicas que promuevan un crecimiento dinámico y sostenible, sustentado en las riquezas naturales del país. En este contexto, afirmó que el uso del borde costero es fundamental, dado que Chile es un país cuyas riquezas están en el mar. Mencionó que la industria de la acuicultura en el sur del país, así como la desalación y el aprovechamiento de aguas en el norte, permiten abordar diversas problemáticas, desde convertir a Chile en una potencia alimentaria hasta enfrentar la escasez hídrica mediante el uso de tecnología. Añadió que el desarrollo portuario también depende del uso del borde costero.

Sostuvo que, en este contexto, la ley N° 20.249, conocida como Ley Lafkenche, ha adquirido relevancia para Pivotes. Explicó que la organización ha realizado un diagnóstico sobre sus efectos y según señaló, algunos de los efectos de la ley, no previstos en su momento, han generado obstáculos significativos para la inversión en el borde costero.

Mencionó que, en términos generales, uno de los efectos no deseados de la ley ha sido el aumento de la conflictividad en la disputa por los usos del borde costero, lo que ha derivado en conflictos sociales y en incentivos que perjudican actividades económicas en esa zona. Puso como ejemplo la preocupación del sector de la pesca artesanal, señalando que este punto fundamenta el proyecto de ley en discusión. No obstante, sostuvo que la moción original era “tímida” en su intento de abordar algunos de estos problemas.

Asimismo, indicó que se ha observado un uso instrumental de la ley por parte de grupos que, según afirmó, no tienen relación con los intereses de los pueblos originarios, sino que buscan solicitar extensiones amplias de exclusión del borde costero, ralentizando o deteniendo las tramitaciones. En ese sentido, señaló que los plazos legales establecidos en la normativa no se están cumpliendo, ya que las solicitudes en trámite tardan en promedio más de siete años, cuando el plazo legal no debería superar un año.

Según expuso, las solicitudes de espacios costeros marinos para pueblos originarios alcanzaban el año pasado casi cuatro millones de

[31] La minuta aportada por Pivotes se puede descargar desde el siguiente link: https://microservicio-documentos.senado.cl/v1/archivos/a30bfaf2-41c3-4e38-ba84-6577b01b587d?includeContent=true

hectáreas, lo que equivale a la superficie total de la Región de Los Lagos. Además, indicó que casi tres de cada cuatro solicitudes de concesión en esa región están paralizadas debido a la incompatibilidad con la tramitación de concesiones de acuicultura.

El **Honorable Senador señor Kuschel** comentó que en materia de relocalizaciones existían 138 solicitudes en Aysén, 62 en Los Lagos y 5 en Magallanes, sumando un total de 205 solicitudes. Agregó que, de ese total, solo dos habían sido relocalizadas.

Respecto de las peticiones acuícolas, expresó su sorpresa ante la afirmación de que solo una de cada cuatro no estuviera afectada, señalando que la cifra resultaba impactante.

El **Director Ejecutivo del Centro de Incidencia Pública Pivotes, Juan Francisco Galli**, señaló que hablaba desde su experiencia como ex Subsecretario para las Fuerzas Armadas, cargo en el que tuvo bajo su competencia la tramitación de concesiones marítimas. Indicó que existía una discusión técnico-jurídica en torno a las renovaciones y relocalizaciones, específicamente sobre si estas debían considerarse como nuevas solicitudes o si, en realidad, correspondían a la misma concesión que simplemente se relocalizaba. Explicó que, en este último caso, dichas solicitudes no deberían ser tramitadas bajo el mismo procedimiento que las nuevas concesiones.

Precisó que su comentario se refería únicamente a las solicitudes nuevas de acuicultura y reiteró que tres de cada cuatro de ellas estaban suspendidas debido a una incompatibilidad derivada de la Ley Lafkenche.

En respuesta a una consulta sobre el desglose de estas cifras por región, aclaró que la información correspondía solo a la Región de Los Lagos. No obstante, manifestó su disposición a revisar los datos que Pivotes había obtenido a través de solicitudes por ley de Transparencia, advirtiendo que podrían no estar completamente actualizados. Añadió que no tenía inconveniente en poner la información a disposición de la Comisión.

El **Honorable Senador señor Sandoval** manifestó que sería útil contar con la información desglosada, dado que la acuicultura tiene un alto potencial en determinadas zonas, especialmente en la zona sur-austral. Consideró relevante disponer de un detalle preciso para su análisis y gestión.

En relación con la moción en discusión, señaló que esta colisionaba con una normativa que tiene afectaciones más amplias. Si bien algunos la calificaban de "tímida", explicó que su alcance estaba limitado por la complejidad de la legislación vigente, que además está sujeta a consulta indígena. Indicó que siempre se ha trabajado dentro de los márgenes de factibilidad para impulsar acciones en esta materia y que, más que una

propuesta tímida, debía entenderse como un intento por corregir afectaciones que han sido significativas.

Mencionó que en la última solicitud de la Región de Aysén se había pedido prácticamente la totalidad del territorio marítimo de la región. Sin embargo, destacó que, dentro del análisis de esta normativa, también había una señal potente. En ese sentido, comentó que, aunque algunos criticaban que Su Excelencia el Presidente de la República, señor Boric, en su reciente visita a Magallanes, no había mencionado la acuicultura, era un tema que merecía ser analizado. Expresó que la omisión de este aspecto podía interpretarse como la falta de un estímulo importante para el desarrollo y la atracción de inversiones en la región.

Puso como ejemplo la Región de Aysén, donde la Carretera Austral fue reconocida a nivel mundial como un hito turístico relevante, a pesar de no estar completamente pavimentada. Consideró que la acuicultura también es un sector significativo y subrayó que el trabajo de la Comisión debía centrarse en lo que realmente era factible dentro del marco de una moción parlamentaria. Reiteró que, aunque se habría deseado una intervención más ambiciosa, las posibilidades de acción estaban limitadas por la naturaleza de la iniciativa.

El **Director Ejecutivo del Centro de Incidencia Pública Pivotes, Juan Francisco Galli**, expresó su acuerdo con lo planteado y señaló que el debate podría dividirse en dos aspectos. Por un lado, consideró necesaria una evaluación global no solo sobre la aplicación de la ley, sino también respecto de sus fundamentos y la manera en que esta compatibiliza los distintos usos del territorio, tanto en el borde costero como en términos más generales.

Indicó que esta discusión se ha postergado por mucho tiempo y que su origen se remonta a inicios de los años 90, en el contexto de la regulación del borde costero. En cuanto a la calificación de la moción como "tímida", explicó que ello se debía a que las soluciones planteadas para abordar los imprevistos detectados habían sido superadas por las indicaciones presentadas. En ese sentido, destacó que estas indicaciones representan avances sustantivos y valoró el trabajo realizado por los señores senadores en su formulación.

El **Honorable Senador señor Sandoval** señaló que, si bien se han identificado diversas dificultades en la aplicación de la ley, como el incumplimiento de plazos, las demoras y la representatividad de ciertos grupos, también existe un problema en la comprobación del derecho consuetudinario que algunos sectores reclaman. Indicó que esta situación es particularmente difícil de verificar en ciertas regiones.

No obstante, destacó que un hecho reciente abría una puerta para analizar el tema. Explicó que, en la Comisión del Borde Costero de la Región de Aysén, se rechazaron dos solicitudes, lo que calificó como una señal

relevante. Resaltó que este rechazo provino de toda la estructura política del gobierno, lo que consideró llamativo, dado que el gobierno se había caracterizado en su momento por una postura indigenista. En su opinión, esta situación generaba una pequeña ventana para revisar y debatir la normativa en cuestión.

El **Director Ejecutivo del Centro de Incidencia Pública Pivotes, Juan Francisco Galli**, destacó el valor de que el Senado asumiera la discusión sobre esta materia dentro de sus facultades y posibilidades de iniciativa legislativa. Señaló que no se debía desmerecer ni minimizar la importancia de que este tema estuviera siendo tratado y que, en caso de aprobarse la ley, se podría dar una solución a los imprevistos detectados.

Manifestó su acuerdo con el Honorable Senador señor Sandoval respecto de la relevancia de la iniciativa y subrayó la importancia de avanzar en su tramitación.

Enseguida, el **Director de Incidencia de Pivotes, José Antonio Valenzuela**, complementó la intervención del señor Galli y profundizó en las indicaciones propuestas al proyecto de ley. Destacó que la moción original, que en un inicio consideraban tímida y con aspectos pendientes, se había fortalecido significativamente con las indicaciones, permitiendo abordar tres ámbitos clave que requerían perfeccionamiento en la legislación.

El primer ámbito identificado fue la admisibilidad de las solicitudes de Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO). Señaló que el análisis realizado por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura era superficial, ya que los requisitos establecidos por la ley eran mínimos y, aunque el reglamento es más exigente, raramente se declaraban inadmisibles las solicitudes. A su juicio, esto genera un problema, pues la sola admisión de una solicitud activa la suspensión de otras tramitaciones. Destacó que la moción original buscaba elevar el estándar al exigir requisitos de personería para quienes presentaban solicitudes, lo que consideró un avance. Propuso complementarlo con un examen de mérito o suficiencia de la solicitud para garantizar que quienes postularan acreditaran al menos una presunción del derecho invocado, permitiendo así rechazar aquellas solicitudes que carecieran de fundamentos.

El segundo ámbito abordado fue el efecto suspensivo que genera una solicitud sobre otras solicitudes de afectación. Explicó que la regulación actual incentiva el uso estratégico de solicitudes para frenar otras tramitaciones, además de permitir peticiones excesivamente extensas de territorio. Destacó que la indicación N° 13 del Honorable Senador señor Espinoza aborda parcialmente este problema al vincular la suspensión con la acreditación del uso consuetudinario por parte de CONADI, lo que impediría que ciertos grupos presenten solicitudes solo para bloquear otros procesos. Sin embargo, señaló que aún quedaba pendiente solucionar el incentivo perverso

de solicitar en exceso. Propuso corregir esto estableciendo que la acreditación del uso consuetudinario por parte de CONADI pudiera ser parcial, en lugar de aplicarse a la totalidad de la solicitud, y sugirió excluir las rutas marítimas de la delimitación del ECMPO, ya que no constituían un uso consuetudinario que requiriera protección.

Finalmente, abordó las limitaciones para presentar solicitudes sucesivas sobre un mismo territorio. Explicó que la ley actual permitía que las comunidades volvieran a presentar una solicitud tras tres meses de haber sido rechazada. Destacó que las indicaciones N° 7, 16 y 17 del Honorable Senador señor Espinoza buscaban restringir esta práctica: la indicación N° 7 establecía un plazo de un año en el cual ninguna comunidad podría presentar nuevamente una solicitud sobre el mismo territorio, mientras que las indicaciones N° 16 y 17 impedían que una misma comunidad o asociación lo hiciera durante tres años. Sin embargo, advirtió que existía la facilidad de crear nuevas comunidades con prácticamente los mismos integrantes para sortear esta limitación, por lo que propuso modificar la redacción para extender la restricción a las personas que hubieran integrado la comunidad cuya solicitud fue rechazada.

La **Secretaría** informó que había llegado a la cuenta por parte de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, un documento[32] de la entonces Jefa de la División de Gobierno Interior, señora Vanessa Marimón Fuentes relativo a la compatibilización de la pesca artesanal con el establecimiento de espacios costeros marinos de pueblos originarios.

El **Honorable Senador señor Espinoza**, procedió a dar lectura al oficio señalado, enfatizando en que este sostenía que la ley N° 20.249, que crea el espacio costero marino de pueblos originarios, representaba un avance significativo en el establecimiento de mecanismos institucionales para abordar la relación entre los pueblos originarios y el Estado. Que el propósito de dicha ley era llenar el vacío existente en la normativa respecto a la forma de vida ancestral practicada por el pueblo mapuche y lafkenche en el borde costero, y que, a más de 16 años desde la dictación de la ley, la experiencia acumulada en su tramitación administrativa daba cuenta de diversas actividades que convergían dentro de un mismo espacio. Que lo relevante era el rol activo del Estado para armonizar sus diferentes usos, respetando los derechos constituidos, y que, dada la importancia de la ley, era preciso recoger los problemas de implementación y corregirlos, como es la interpretación asociada a la compatibilidad de los espacios costeros marinos de pueblos originarios (ECMPO) con el desarrollo de la pesca artesanal.

[32] El documento de la referencia corresponde al Oficio N° 31364 de 11 de noviembre de 2024, en el cual la entonces Jefa de la División de Gobierno Interior, señora Vanessa Marimón, remite comunicación a las delegaciones presidenciales sobre compatibilización de la pesca artesanal con el establecimiento de espacios costeros marinos de los pueblos originarios.
El documento se puede descargar desde el siguiente link:
https://microservicio-documentos.senado.cl/v1/archivos/8a5d382b-6f51-4ae5-b876-bce8bbaa1739?includeContent=true

Luego, detalló las consideraciones que menciona el documento, respecto a la compatibilidad de la figura ECMPO con la pesca artesanal. Dentro de ellas, se encuentra su objeto, que se traduce en resguardar el uso constitucional con el fin de mantener las tradiciones. Señaló que la ley N° 20.249 se sustenta en ciertos principios que informan el contenido de los ECMPO como figura administrativa, tales como la exclusividad, voluntariedad, asociatividad, gratuidad y respeto a los derechos constituidos.

Que, dado que el borde costero constituye un recurso limitado y que existen innumerables necesidades de múltiples usuarios, incluidos aquellos con derechos ya establecidos sobre dicho espacio, el Mensaje de la ley disponía que la creación de los ECMPO debía respetar los derechos legalmente constituidos a la fecha en que se solicitara su declaración. Con ello, se buscaba garantizar que la aplicación de esta figura no generara conflictos con otros usuarios del área costera. No obstante, ello resultaba relativo, ya que en la práctica sí se estaban generando conflictos.

Que la implementación de los EMPO había puesto de manifiesto la importancia de armonizar sus usos con otras actividades productivas ya existentes en el borde costero, como la pesca artesanal. En ese contexto, las funciones de la Comisión Regional del Uso del Borde Costero resultaban clave, ya que, tras recibir la resolución que acogía una solicitud de EMPO, dicha comisión debía coordinar la participación de sus integrantes, tanto del sector público como privado, con el fin de garantizar una adecuada compatibilización de los ECMPO con las actividades presentes en la zona. Sin embargo, lo que estaba ocurriendo en la actualidad era que todo quedaba paralizado.

En cuanto al contenido normativo, se establecían salvaguardas para los derechos de la pesca artesanal en diversas instancias del procedimiento, del establecimiento y de la implementación de los ECMPO.

Por último, en concordancia con lo anterior y como forma de confirmar la necesaria compatibilización en el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al mar, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) había establecido, dentro de sus directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala, el objetivo de contribuir al desarrollo equitativo y al respeto de las culturas mediante el reconocimiento de las formas de organización existentes.

Una vez finalizada la lectura, el **Honorable Senador señor Espinoza**, cuestionó que el instructivo en cuestión transmitía la idea de que todo estaba funcionando adecuadamente y que no existía ningún problema en la aplicación de la ley.

El **Subsecretario de Pesca y Acuicultura, señor Julio Salas**, realzó la importancia de la afirmación que se efectúa en el numeral 5 del

aludido oficio, en cuanto a que la normativa vigente salvaguarda los derechos de la pesca artesanal en diferentes instancias del procedimiento de establecimiento e implementación de los ECMPO.

Explicó que el Instructivo emitido por el Gobierno Interior, busca evidenciar que la interpretación realizada por algunos asesores de las comunidades excede ampliamente el contenido efectivo de la norma. Indicó que la ECMPO, tal como se explica en el Instructivo, es por naturaleza siempre compatible con la actividad pesquera artesanal, y que no es posible establecer en una ECMPO restricciones a dicha actividad.

Sin embargo, advirtió que en la Región de Los Lagos se ha observado que, a instancias de ciertas agrupaciones y comunidades, ha surgido una interpretación de la norma que va más allá de lo permitido. En ese contexto, afirmó que la formalización de estos procedimientos por parte del Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Pesca contribuye a ordenar la manera en que deben actuar las autoridades públicas respecto a esta institucionalidad.

Agregó que lo anterior se ha reflejado en el accionar de las CRUBC, donde se ha adoptado una interpretación más restrictiva del ámbito de aplicación de la ley. Recalcó que lo fundamental es respetar efectivamente los derechos de las comunidades conforme al espíritu original de la normativa que creó los ECMPO, y no mediante una interpretación expansiva que, según expresó, no formó parte del diseño inicial de la legislación. En esa línea, sostuvo que una correcta interpretación por parte de los organismos públicos permitirá evitar gran parte del daño que actualmente se está generando a la actividad económica producto de esta otra lectura de la norma.

El **Honorable Senador señor Espinoza**, expresó su acuerdo con lo planteado por el señor Subsecretario. Planteó una consulta respecto al alcance del Instructivo, refiriéndose a casos en que comunidades pesqueras han luchado durante años por contar con infraestructura, como una rampa. Puso como ejemplo el caso de Hualaihue, donde si bien han existido recursos asignados para ejecutar un proyecto de esa naturaleza, debido a la existencia de una solicitud de ECMPO no se han podido materializar. En ese contexto, preguntó de qué manera el Instructivo podría contribuir a resolver ese tipo de situaciones.

El **Subsecretario de Pesca y Acuicultura, señor Julio Salas**, explicó que, si bien las potestades administrativas y reglamentarias permiten orientar el accionar de los distintos actores, reconoció que hubo un aspecto que fue descuidado en administraciones anteriores. En ese sentido, criticó que se admitieran a tramitación ciertas solicitudes sin verificar previamente condiciones mínimas para su aprobación. Mencionó como ejemplo una situación vivida en la Región de Aysén, donde se solicitó un extenso territorio marítimo para un número muy reducido de personas, lo que —a su juicio—

hacía previsible que esas solicitudes no prosperarían, ya que no habían sido consensuadas con otros actores que también desarrollaban actividades en el territorio.

Relató que ello derivó en un largo periodo de paralización, lo que atribuyó a un criterio inadecuado al momento de definir la admisibilidad de las solicitudes de ECMPO. En esa línea, informó que el miércoles 30 de octubre del año 2024, se dictó una Instrucción[33] desde la propia Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, que establece un nuevo procedimiento de admisibilidad. Explicó que, bajo este nuevo criterio, no basta con presentar una carpeta, sino que esta debe contener fundamentos básicos que justifiquen adecuadamente la solicitud. Si bien aclaró que la verificación del uso consuetudinario no es competencia de la Subsecretaría, sino de la CONADI, insistió en la necesidad de que las solicitudes sean consistentes y autoexplicativas, lo cual ha sido incorporado mediante instrucciones internas de la Subsecretaría, distintas del Instructivo del Ministerio del Interior.

Señaló que este cambio ha evitado la acumulación de un gran volumen de solicitudes, ya que muchas de ellas estaban paralizando actividades sin haber llegado siquiera a la instancia de las CRUBC. Consideró que, para resguardar el espíritu de la Ley de Espacio Marítimo Costero de Pueblos Originarios, así como los derechos tanto de las comunidades como de quienes desarrollan actividades económicas en las costas, se requiere una interpretación más coherente de su contenido. Añadió que esa ha sido la línea de acción del Ejecutivo.

Finalmente, destacó que los resultados obtenidos por las CRUBC en los últimos dos años han sido positivos, y que las ECMPO aprobadas en ese periodo han evidenciado un vínculo real entre la comunidad solicitante y un espacio marino acotado, además de una disposición a acordar el uso de ese espacio con otros actores de la actividad económica. Mencionó como ejemplos los casos aprobados con acuerdo de todos los involucrados en la región de La Araucanía y en Mississippi, en la Región de Los Ríos. Concluyó señalando que no se trata de que esta sea la única acción posible, pero sí de una manera de retomar lo que —a su juicio— fue la motivación original de la ley.

El **Honorable Senador señor Sandoval** señaló que, en efecto, al revisar el espíritu original de la ley, los propósitos que la motivaron eran claramente distintos a los efectos que se han producido en algunos casos. Manifestó su sorpresa, en particular, por el caso de la solicitud presentada en la Región de Aysén, donde —según indicó— la CONADI validó la existencia de usos consuetudinarios en una extensa área marítima. Cuestionó esta validación, señalando que no existen elementos históricos que sustenten tal reconocimiento, especialmente conociendo en profundidad la zona.

---

[33] El Instructivo de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, se puede descargar desde el siguiente link:
https://www.subpesca.cl/portal/normativa/Especies-Hidrobiologicas/123357:

Agregó que lo más preocupante es que los informes de la CONADI son determinantes dentro del proceso de tramitación, y criticó que en este caso se haya afirmado la existencia de uso consuetudinario en un maritorio que, a su juicio, no guarda relación con la realidad. Opinó que actualmente no existen pueblos que puedan certificar ese nivel de presencia y uso, y propuso que tanto el instructivo del Ministerio del Interior como la resolución dictada por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura en octubre del año pasado, deberían ser remitidos también a la CONADI. Consideró que es ahí donde radica una parte sustancial del problema, dado que un informe de ese organismo fue lo que, en la práctica, derivó en una situación que calificó como desastrosa para la Región de Aysén.

Finalmente, valoró el hecho de que esas dos solicitudes hayan sido rechazadas de forma transversal, lo que —según afirmó— fue una reacción que sorprendió positivamente a todos los involucrados.

El **Honorable Senador señor Espinoza**, aseveró que, desde su perspectiva, la situación exige un análisis sincero y directo, y por ello pidió al Subsecretario una evaluación clara respecto del alcance de las modificaciones propuestas.

Indicó que, mientras en el Senado se avanza en este trabajo legislativo, algunos parlamentarios oficialistas han sostenido en sus territorios que estas iniciativas son simplemente un “voladero de luz”. Mencionó en específico al Diputado señor Sáenz, quien habría planteado en Chiloé que los cambios impulsados por el gobierno solo consisten en modificaciones administrativas, y que no habría ninguna intención de modificar la ley. Por ello, el Senador señor Espinoza pidió conocer cómo visualiza el Ejecutivo las modificaciones presentadas por los legisladores y si considera que estas contribuirán efectivamente a evitar que se repitan las situaciones problemáticas que se han generado.

Recalcó que los mayores conflictos se concentran desde Puerto Montt hacia el sur, donde —según afirmó— existen intereses económicos relevantes y una diversidad de actividades conexas. Contrapuso esa situación con otras regiones, donde si bien pueden existir tensiones entre la pesca artesanal y los pueblos originarios, como en Arauco, no se han registrado hechos de mayor gravedad. En cambio, advirtió que en la zona sur lo que se está observando son cobros por la desafección de áreas, que calificó como millonarios, y añadió que ya no son asesores quienes gestionan estos asuntos, sino abogados, lo que a su juicio configura un escenario previo a la comisión de actos corruptos.

Finalmente, recordó que la delegada presidencial de su región declaró públicamente que el Presidente de la República, señor Boric había determinado que no habría ninguna modificación a esta normativa, no

obstante, consideró que ello no depende del Ejecutivo, sino del Poder Legislativo.

El **Subsecretario de Pesca y Acuicultura, señor Julio Salas**, afirmó que existe un consenso evidente en torno a que el escenario actual no es de "gana-gana", sino de "pierde-pierde". Explicó que actualmente muchas solicitudes legítimas de comunidades que aspiran a contar con un ECMPO enfrentan enormes dificultades para su tramitación, mientras que, al mismo tiempo, hay un número significativo de actividades económicas que se ven negativamente afectadas por solicitudes que no necesariamente poseen el mismo grado de legitimidad.

Indicó que, en consecuencia, las comunidades que sí buscan un uso coherente con sus tradiciones ancestrales perciben una amenaza concreta, ya que la cantidad de ECMPO efectivamente aprobadas por las CRUBC es comparativamente baja. Esta situación —advirtió— impacta de forma negativa tanto en lo económico como en las propias comunidades solicitantes. Desde esa constatación, sostuvo que existe un amplio margen para mejorar el comportamiento de los distintos actores involucrados, especialmente en lo relativo a la aplicación de la normativa.

Añadió que, a su juicio, el problema no surgió originalmente desde las comunidades, sino que ha sido amplificado por terceros, como consultores o actores externos que instrumentalizan la norma con fines distintos al espíritu con que fue concebida. Mencionó, a modo de ejemplo, el uso de estas solicitudes para frenar proyectos por razones ajenas a las necesidades de las comunidades.

Enfatizó que el Ejecutivo está haciendo todo lo posible por volver a la interpretación original de la ley y recalcó que, en su opinión, no es el texto de la ley el que genera el problema, sino las interpretaciones extensivas que se han derivado de ella. Por ello, aseguró que están agotando todas las herramientas administrativas disponibles para encauzar la situación.

Respecto del proyecto de ley en tramitación y las modificaciones propuestas por los parlamentarios, expresó que el Ejecutivo mantiene una postura de prudencia. Explicó que, si el Ejecutivo participara en este proceso mediante indicaciones o iniciativas legislativas, tendría la obligación de realizar una consulta indígena previa, lo que no está contemplado actualmente. Aclaró que esta exigencia no aplica de igual manera a las mociones parlamentarias, que no están sujetas a ese procedimiento.

Por tanto, reiteró que el Ejecutivo no tiene previsto intervenir legislativamente en esta materia, aunque sí respeta plenamente las competencias del Parlamento y de la Comisión para continuar el debate y avanzar en la tramitación de las modificaciones que estimen necesarias.

El **Honorable Senador señor Kusanovic** expresó su preocupación respecto al origen y desarrollo de la ley N° 20.249. Señaló que, si bien reconoce el derecho de las comunidades a solicitar un área o sector para desarrollar algún proyecto o iniciativa vinculada a sus intereses, el problema se presenta cuando esas solicitudes se entregan —según sus palabras— de forma arbitraria y sin una justificación concreta.

Cuestionó la validez de invocar argumentos como la presencia ancestral en el territorio sin una base específica, calificándolo como un tema complejo cuando se generaliza. A su juicio, las solicitudes debieran ser acotadas, puntuales y referidas a fines determinados y claros, como un proyecto concreto o un objetivo específico de desarrollo comunitario.

Criticó que actualmente se pidan extensiones de terreno que, en algunos casos, alcanzan las 100.000 o 200.000 hectáreas, lo que consideró irracional. Advirtió que esta situación corre el riesgo de transformarse en un fenómeno incontrolable, con el consecuente bloqueo de proyectos de desarrollo y la imposición de cobros por parte de las comunidades o sus representantes para permitir su ejecución. Afirmó que tal práctica sería inadmisible, ya que —en su opinión— el único que debiera tener la facultad de cobrar por el desarrollo de proyectos es el Estado.

Finalmente, manifestó con claridad su convicción de que esta situación debe ser corregida y que, si es necesario modificar la normativa para lograrlo, eso debe hacerse sin vacilaciones.

El **Honorable Senador señor Sandoval** destacó que una de las discusiones centrales gira en torno a si las modificaciones propuestas derivarán o no en la necesidad de realizar una consulta indígena. Consideró que sería útil aclarar ese punto, particularmente en relación con el trabajo de indicaciones al proyecto actualmente en trámite.

Manifestó que, a su juicio, las indicaciones deben avanzar, con el objetivo de agilizar el procedimiento y corregir aquellos aspectos que requieren mejoras, bajo el entendimiento de que se trata de una normativa cuya aplicación debe perfeccionarse. En ese sentido, señaló que el solo hecho de que el Ejecutivo haya emitido instructivos administrativos da cuenta de que existen actores que están interpretando la norma de manera extensiva, más allá de lo que fue el espíritu original de la ley.

Añadió que, al revisar el contenido original de la legislación, resulta evidente que su sentido inicial distaba de lo que finalmente ha ocurrido en los territorios australes. Por ello, propuso que en algún momento se analicen con más profundidad las implicancias de ese tema, a fin de avanzar en el tratamiento del proyecto en discusión.

A continuación, se efectúa una relación de las indicaciones presentadas al texto aprobado en general y de los acuerdos adoptados a su respecto por la Comisión.[34]

ARTÍCULO ÚNICO

°°°°°

Modificación nueva al artículo 1° de la ley N°20.249

El artículo 1° de la ley N°20.249 establece lo siguiente:

"Artículo 1º.- Ámbito de aplicación de la ley. A las disposiciones de esta ley quedarán sometidos la destinación, la administración y el término de todo espacio costero marino de los pueblos originarios de que tratan los artículos siguientes.".

El **Honorable Senador señor Espinoza**, mediante la **indicación N° 1**, busca reemplazar el actual punto aparte del precepto por una coma, agregando el siguiente texto:

", procurando la compatibilización de todos los usos posibles del borde costero, en las distintas áreas y zonas, promoviendo su desarrollo armónico, integral y equilibrado, maximizando su racional utilización, precaviendo posibles requerimientos futuros y tomando en cuenta la realidad actual del uso del mismo, como promueve la Política Nacional de Uso del Borde Costero.".

El **Honorable Senador señor Núñez** solicitó que los autores de la indicación explicaran su sentido, para tener mayor claridad al momento de votar. Agregó que, en su opinión, el texto resultaba coherente y positivo, pero insistió en que seguramente respondía a la intención de subsanar algún inconveniente que justificaba la indicación.

El **Honorable Senador señor Espinoza**, explicó que la indicación en cuestión tiene como objetivo ampliar ciertos aspectos que han generado problemáticas en relación con el uso del borde costero. Señaló que esta propuesta busca dejar explícitamente establecido en la ley la necesidad de compatibilizar todos los usos posibles del borde costero en sus distintas áreas, ya que actualmente eso no se encuentra regulado.

---

[34] Se deja constancia que, en sesión de fecha 16 de abril de 2025, al iniciar la discusión en particular de las indicaciones formuladas al proyecto de ley, la Comisión eligió como nuevo Presidente al Honorable Senador señor Sandoval.

A modo de ejemplo, mencionó una situación planteada por pescadores de Valdivia, quienes le habían expresado su preocupación por una solicitud de ECMPO que abarcaba una vasta extensión, llegando incluso a atrapar once caletas. Precisó que esa solicitud incluía parte de la Bahía de Corral, donde desde 2015 existía un plan de manejo de recursos como huevos, navajuelas y choros. Indicó que el problema radica en cómo se compatibilizaría ese plan de manejo vigente con un eventual nuevo plan de manejo aprobado para la ECMPO, considerando que ambos serían visados por la misma autoridad, la Subsecretaría de Pesca.

Alertó que este tipo de situaciones comenzaban a replicarse en Valdivia, generando conflictos similares a los que ya se veían más al sur, particularmente desde Puerto Montt.

- Puesta en votación la indicación N° 1, resultó aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

°°°°°

°°°°°

Modificaciones nuevas a los artículos 3° y 4° de la ley N° 20.249

Los artículos 3° y 4° de la ley N° 20.249, relativos a la creación del espacio costero marino de los pueblos originarios y a su delimitación, respectivamente, prescriben lo siguiente:

“Artículo 3º.- Espacio costero marino de pueblos originarios. Créase el espacio costero marino de pueblos originarios, cuyo objetivo será resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero. El espacio costero marino de pueblos originarios será entregado en destinación por el Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, a la Subsecretaría de Pesca la cual suscribirá el respectivo convenio de uso con la asociación de comunidades o comunidad asignataria.

Artículo 4º.- Delimitación del espacio costero marino de pueblos originarios. La delimitación del espacio costero marino de pueblos originarios estará determinada por la superficie necesaria para asegurar el ejercicio del uso consuetudinario realizado en él, de conformidad con el artículo 6º.”.

La **indicación N° 2** del **Honorable Senador señor Moreira**, busca introducir modificaciones nuevas a los artículos 3° y 4° de la ley N° 20.249, anteponiendo los siguientes números 1 y 2 nuevos al proyecto de ley aprobado en general, pasando los actuales numerales 1, 2, 3, 4 y 5, a ser 3, 4, 5, 6 y 7, respectivamente:

“1. Agrégase, en el artículo 3°, el siguiente inciso segundo, nuevo:

“La asignación del espacio costero marino a los pueblos originarios no impedirá el desarrollo de otros usos permitidos por las normas y regulaciones vigentes, ya sea que éstos estén autorizados en el momento del otorgamiento del espacio costero marino o que se aprueben en el futuro.”.

2. Agrégase, en el artículo 4°, luego del punto final que pasa a ser seguido, la siguiente frase:

“La delimitación del espacio costero marino destinado a los pueblos originarios deberá estar directamente relacionada al número de miembros que se beneficiarán, garantizando el uso adecuado de la superficie asignada.”.”.

La Comisión acordó votar separadamente la indicación, comenzando por la propuesta de incorporación del número 1, nuevo al texto aprobado en general.

En lo tocante al **número 1, nuevo** contenido en la propuesta, el **Honorable Senador señor Sandoval**, señaló que el tema en discusión había sido ampliamente tratado, especialmente en relación con el hecho de que el inicio de la tramitación de los ECMPO generaba una suspensión, paralización y limitación del ejercicio de otros derechos. Indicó que este argumento, entre otros, había sido parte de las razones que llevaron al rechazo de dos solicitudes en la región de Aysén por parte de la CRUBC.

El **Honorable Senador señor Espinoza** recordó que el Gobierno, hace un par de semanas, había respondido al problema abordado por esta indicación mediante un oficio aclaratorio o instructivo, el cual ya había sido revisado por los miembros de la Comisión.

Precisó que lo que hacía esta indicación era incorporar explícitamente en la ley aquello que el Ejecutivo había intentado resolver mediante ese instructivo. Detalló que actualmente, al presentarse una solicitud de ECMPO en un determinado territorio, toda inversión, como la ejecución de obras portuarias, quedaba suspendida, dado que el proceso de tramitación congelaba cualquier otro uso.

Desde su perspectiva, lo que se busca con esta indicación es establecer de manera clara que la asignación de espacios a los pueblos originarios no debe impedir el desarrollo de otros usos permitidos por las normas y regulaciones vigentes.

A su turno, el **Honorable Senador señor Núñez** consideró que habría sido útil contar con la presencia del autor de la indicación, con el único fin de entender con mayor claridad el objetivo de la propuesta. Explicó que, al

leer la frase “no impedirá el desarrollo de otros usos permitidos”, entendía que el sentido era, como ya lo habían señalado el Senador señor Espinoza y el propio Presidente de la Comisión, Senador Sandoval, asegurar que actividades como la pesca artesanal o el turismo recreativo pudieran mantenerse y compatibilizarse con el uso solicitado.

Sin embargo, expresó reparos respecto de la frase “o se permitan con posterioridad”, señalando que eso le parecía muy complejo. Argumentó que no era posible prever qué tipo de actividades podrían autorizarse en el futuro, en plazos de dos, cinco o diez años, y que podrían ser contrarias al desarrollo sustentable que actualmente se promovía. Por ello, estimó que esa parte resultaba contradictoria con el espíritu de la ley, ya que no se podía establecer un espacio costero protegido y, al mismo tiempo, dejar abierta la puerta a que cualquier actividad futura fuera automáticamente autorizada, lo que —en su opinión— le quitaba coherencia a la norma.

Agregó que también sería valioso contar con una aclaración por parte del Ejecutivo, para que pudiera entregar precisiones, ya que –a su entender- sería una negligencia votar una disposición sin comprender a cabalidad el detalle de lo que se estaba aprobando.

El **Honorable Senador señor Sandoval**, comentó que la palabra “permitir” podría generar confusión, y sugirió que, en caso de que se aprobaran actividades en el futuro, estas deberían estar sometidas a las regulaciones correspondientes. Añadió que, tal vez, se podría modificar la redacción para eliminar esa última parte, lo que ayudaría a evitar cualquier ambigüedad o incertidumbre sobre lo que podría ocurrir en el futuro.

El **Honorable Senador señor Espinoza** manifestó coincidir con el Senador señor Núñez, indicando que compartía su preocupación por la redacción, ya que la frase podría prestarse para malas interpretaciones. Reconoció que el resto de lo planteado en la indicación era correcto y relevante, pues, de aprobarse, abordaría una problemática actual. Explicó que, en el presente, quienes tienen derechos sobre algún uso específico del borde costero y necesitan renovarlos se enfrentan a dificultades, ya que ese proceso de renovación no es gratuito.

En razón de lo anterior, la **Secretaría** sugirió una modificación en la redacción de la indicación, proponiendo que quedara de la siguiente manera: "La asignación del espacio costero marino a los pueblos originarios no impedirá el desarrollo de otros usos permitidos que estén autorizados por las normas y regulaciones vigentes al momento de su otorgamiento.".

Añadió que, de esta manera, se restringiría la autorización a los usos que ya estén permitidos en el momento en que se otorgue el espacio costero marino.

- Puesta en votación la indicación N° 2, en su número 1, nuevo, resultó aprobada con la modificación que se señala, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

En lo que atañe al **número 2, nuevo**, contenido en la propuesta, el **Honorable Senador señor Espinoza** expresó su preocupación sobre su amplitud, señalando que, aunque el objetivo era positivo, no estaba seguro de que resolviera completamente el problema que se había discutido ampliamente. Hizo referencia a situaciones como la ocurrida en Aysén, donde una comunidad pequeña, de solo 20 miembros, podía solicitar una gran porción del espacio costero marino protegido, lo que planteaba un desafío. Consideró que la indicación era demasiado amplia y ambigua, ya que no ofrecía criterios claros sobre cómo, cuándo o dónde se debía aplicar, ni sobre cuántos miembros podría tener una organización para hacer una solicitud.

El **Honorable Senador señor Sandoval**, comentó que, para los efectos de la ley, lo que se busca es resguardar la coherencia entre el espacio solicitado y el reconocimiento del uso consuetudinario. Sin embargo, señaló que es difícil determinar esos elementos de manera anticipada, lo que complicaba la garantía de un uso adecuado de la superficie asignada. Por lo tanto, coincidió en que la indicación era bastante general y no proporcionaba criterios claros para determinar, por ejemplo, cuántos miembros de una comunidad podrían acceder a un espacio específico, lo que hacía difícil garantizar que el número de miembros correspondiera con la superficie solicitada.

- Puesta en votación la indicación N° 2, en su número 2, nuevo, resultó rechazada por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

El **Honorable Senador señor Espinoza**, expresó que su voto en contra se debe a la ambigüedad, pero dejó claro que era necesario encontrar una herramienta que evite que las instituciones tomen decisiones basadas en criterios ambiguos o irresponsables, donde comunidades pequeñas solicitan grandes extensiones de terreno. Subrayó que, aunque votaba en contra de la propuesta por no resolver este problema, consideraba fundamental exigir a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura que ayude a desarrollar un mecanismo más claro. Propuso que este mecanismo no se base únicamente en el número de miembros de la comunidad, ya que, en ese caso, podrían incluirse a familiares para hacerla más grande, lo que no resolvería la cuestión.

En el mismo sentido, el **Honorable Senador señor Sandoval**, al argumentar su voto en contra, señaló que, aunque la indicación fuera rechazada, era importante dejar constancia de que existía una necesidad de abordar legislativamente este tema. Indicó que era fundamental encontrar una

forma de correlacionar adecuadamente esta realidad, subrayando que el rechazo no implicaba ignorar la problemática, sino más bien la urgencia de buscar una solución legislativa para resolverla.

°°°°°
°°°°°

Modificación nueva al artículo 5° de la ley N° 20.249

El artículo 5° de la ley 20.249 dispone lo siguiente:

"Artículo 5º.- Administración del espacio costero marino de pueblos originarios. La administración del espacio costero marino de pueblos originarios deberá asegurar la conservación de los recursos naturales comprendidos en él y propender al bienestar de las comunidades, conforme a un plan de administración elaborado de acuerdo a la normativa vigente aplicable a los diversos usos y aprobado por la comisión intersectorial a que se refiere el artículo 11.

Podrán acceder a la administración de los espacios costeros marinos de pueblos originarios las asociaciones de comunidades indígenas compuestas de dos o más comunidades indígenas, las que administrarán conjuntamente el espacio costero marino de pueblos originarios, conforme a un plan de administración aprobado en la forma señalada en el artículo 11.

Sin perjuicio de lo anterior, podrá acceder a la administración de un espacio costero marino de pueblos originarios una comunidad indígena en el caso en que se constate que sólo ella ha realizado el uso consuetudinario del espacio y no existen otras comunidades vinculadas a él.".

La **indicación N° 3** del **Honorable Senador señor Espinoza** consulta agregar el siguiente inciso final, nuevo:

"Las personas, comunidades o asociaciones solo podrán participar de una solicitud. En el caso en que sea solicitante en más de una solo se considerará válida la primera de ellas y se declarará nula la segunda o siguientes solicitudes.".

El **Honorable Senador señor Espinoza** explicó que la problemática que se está abordando ha sido especialmente visible en Chiloé y otras zonas, como Puerto Montt, donde algunas comunidades estaban solicitando diversos espacios costeros de manera repetida. Mencionó un caso en que una comunidad ya tenía control sobre todo el borde costero de una carretera y ahora estaba solicitando lo que quedaba, lo que llevaría a que se convirtieran en administradores de miles de hectáreas a través de las solicitudes de ECMPO.

Explicó que la indicación propone que las personas, comunidades o asociaciones solo puedan participar en una solicitud, lo cual consideraba una medida básica para evitar la situación descrita, donde una misma comunidad o grupo, tras obtener el uso de un espacio, pudiera continuar solicitando más territorios, generando una acumulación incontrolada. Además, indicó que, al referirse a las personalidades jurídicas, se refería específicamente a las comunidades respectivas, para asegurar que no se prestara para que una misma entidad solicitara espacios múltiples a través de distintas solicitudes. Destacó que este fenómeno había incrementado problemas, como los elementos de corrupción, que lamentablemente se estaban dando en el proceso.

El **Honorable Senador señor Sandoval**, sugirió modificar la redacción de la indicación, considerando más apropiado referirse a que, en caso de que una misma entidad presente más de una solicitud, solo se consideraría válida la primera, teniéndose por no escritas las solicitudes posteriores. De esta manera, se sustituiría la palabra “nula”, que conlleva otros efectos.

El **Honorable Senador señor Kuschel** propuso que se reemplazase la palabra “nula” por la frase “se tendrá por no escrita”.

En tanto, el **Honorable Senador señor Espinoza**, sugirió que se reemplazase por “se tendrá por no válida”.

El **Honorable Senador señor Sandoval** remarcó que si se cambia a “se tendrá por no válida”, al igual que en el caso de la nulidad, habría que hacer una declaración de invalidez.

El **Honorable Senador señor Núñez** señaló que, en su opinión, sería necesario contar con una postura del Ejecutivo y de organismos competentes, como los vinculados a desarrollo social o a la pesca, ya que se trataban temas complejos que también involucraban la ley N° 19.253 de Pueblos Originarios y otras normativas afines. Indicó que, en una primera revisión realizada junto a su equipo de asesores, habían concluido que la indicación podría estar limitando el derecho de petición consagrado en el artículo 19 N° 14, de la Constitución Política de la República.

Expresó que comprendía y compartía la preocupación del Senador señor Espinoza respecto al mal uso que se podía estar dando a la Ley Lafkenche, en el sentido de que una comunidad o grupo pudiera intentar apropiarse de grandes extensiones del borde costero, lo cual consideró inadecuado. Sin embargo, insistió en que la redacción propuesta podría ser inconstitucional. Agregó que podría haber otras alternativas para abordar el problema, pero no era partidario de improvisar, especialmente considerando que también existía el riesgo de que comunidades más hábiles en los

procedimientos terminaran adjudicándose todo el territorio disponible, dejando sin acceso a otras. Sostuvo que sería más justo establecer criterios que priorizaran a quienes aún no contaban con espacios asignados o buscar formas de regulación que consideraran esas situaciones.

El **Honorable Senador señor Sandoval**, expresó que, a su juicio, la indicación no vulneraba el derecho de petición, ya que lo que se plantea es que, en caso de que una persona, comunidad o asociación presente más de una solicitud, no se está negando su derecho a solicitar, sino que se establecía un límite razonable para evitar múltiples postulaciones simultáneas por parte de un mismo solicitante.

Agregó que consideraba más adecuada la frase “se tendrán por no presentadas”. Estimó que esa fórmula resolvía el asunto desde una perspectiva administrativa y resultaba más viable, evitando así declarar nulidades o entrar en mayores complejidades legales.

En consideración a lo anterior, la **Secretaría** propuso la siguiente redacción para la indicación: “Las personas, comunidades o asociaciones solo podrán participar de una solicitud. En el caso en que sean solicitantes en más de una, solo se considerará válida la primera de ellas, teniéndose por no presentadas las siguientes que se efectúen.”.

- Puesta en votación la indicación N° 3, resultó aprobada con la modificación señalada por la mayoría de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel y Sandoval. Contó con el voto en contra del Honorable Senador señor Núñez.

Al fundamentar su voto a favor, el **Honorable Senador señor Kusanovic** mostró su preocupación respecto a cómo ciertas leyes terminaban, a su juicio, siendo distorsionadas o utilizadas con fines distintos a los originalmente previstos. Manifestó estar de acuerdo con que las comunidades pudieran solicitar concesiones o territorios, pero subrayó que ello debía hacerse con un propósito específico claramente definido.

Finalmente, advirtió que, en su opinión, si no se cumplía el objetivo para el cual se solicitó una concesión, esta debía perderse, ya que no era razonable —dijo— que se paralizara el desarrollo del país debido a solicitudes indiscriminadas de territorios.

°°°°°

Número 1

El artículo 7° de la ley N° 20.249, dispone lo que sigue a continuación:

“Artículo 7º.- Inicio del procedimiento. El procedimiento se iniciará por una asociación de comunidades indígenas o comunidad en el caso señalado en el inciso tercero del artículo 5º, según corresponda, mediante solicitud presentada ante la Subsecretaría, la que deberá indicar los fundamentos que justifican el uso consuetudinario del espacio costero marino de pueblos originarios por parte del solicitante y los usos que pretendan ser incorporados en el plan de administración. La solicitud deberá contener los antecedentes señalados en el reglamento.

Recibida la solicitud, la Subsecretaría verificará, en el plazo de dos meses, si se sobrepone a concesiones de acuicultura, marítimas o áreas de manejo otorgadas a titulares distintos del solicitante. En caso de constatarse una sobreposición con concesiones de acuicultura, marítimas o áreas de manejo otorgadas que impidan absolutamente el otorgamiento del espacio costero marino de pueblos originarios, se comunicará esta circunstancia al solicitante, mediante una resolución denegatoria. En caso de que la sobreposición sea parcial, la Subsecretaría propondrá al solicitante una modificación del espacio costero marino de pueblos originarios.

No impedirá el inicio del procedimiento la sobreposición con una concesión de acuicultura, marítimas o área de manejo otorgada a la comunidad solicitante, en el caso del artículo 5º inciso tercero. En tal caso, la concesión o área de manejo deberá ser dejada sin efecto expresamente en el acto de destinación del espacio costero marino de pueblos originarios.

En tanto, el **numeral 1** del proyecto de ley aprobado en general, propone lo siguiente:

“1. Agrégase en el inciso primero del artículo 7° después de la palabra “reglamento” y antes del punto aparte, la siguiente expresión:

“En especial, aquellos que den cuenta de la efectiva representación de los solicitantes, los quórums que determinen la efectiva representación de las comunidades, serán determinados en el reglamento.”.

La **indicación N° 4** del **Honorable Senador señor Núñez** busca suprimir dicho numeral.

El **Honorable Senador señor Núñez** expuso que, a su juicio, el texto vigente de la ley Lafkenche, particularmente en su artículo 7°, ya expresaba adecuadamente lo que debía contenerse en esta materia. Consideró complejo avanzar en cambios sin contar con una comprensión detallada de cómo se establecen los quórums en las comunidades de pueblos originarios.

Consideró que hubiese sido útil contar con la presencia de la CONADI para aclarar esas cuestiones y subrayó que, al establecerse una ley que exigiera determinados quórums, era indispensable comprender cómo se aplicaban en ese contexto.

Además, advirtió que existían normas del Convenio 169 de la OIT que también debían considerarse. En ese sentido, remarcó que uno de los principios fundamentales de dicho Convenio, era el respeto a las formas propias de organización y estructuración de los pueblos originarios, distintas a las impuestas por el Estado, razón por la cual —afirmó— no se debía asumir que estos se estructuraban como organizaciones funcionales convencionales como una junta de vecinos.

El **Honorable Senador señor Espinoza** destacó que, en la práctica, lo que estaba ocurriendo era que los solicitantes de ECMPO ni siquiera informaban a sus propios socios de las solicitudes que estaban realizando. Según detalló, en muchos casos solo el presidente o el secretario de una comunidad procedían a solicitar miles de hectáreas sin conocimiento del resto de los miembros.

Relató que había conocido casos en los que las propias comunidades se enteraban posteriormente, por medios externos, de que se había constituido una ECMPO que incluso terminaba por limitar el desarrollo de otras actividades dentro del mismo territorio, afectando a los propios integrantes de la comunidad.

A partir de ese diagnóstico, planteó que lo que se busca con la indicación era que se estableciera, mediante un reglamento, la exigencia de quórums mínimos que acreditaran la efectiva representación de los solicitantes.

Concluyó señalando que lo que se pretendía era que el reglamento respectivo determinara expresamente que una comunidad solicitante había cumplido con el quórum exigido, para así garantizar la representatividad y legitimidad de la solicitud.

El **Honorable Senador señor Núñez** manifestó compartir la idea de que toda organización debía adoptar decisiones de manera democrática, con aprobación de la mayoría de sus integrantes.

Sin embargo, sostuvo que al existir una ley que regula el funcionamiento de las comunidades indígenas, no se trataba de organizaciones que pudieran actuar libremente al margen de normas, solicitando lo que quisieran bajo reglas internas propias. En ese sentido, planteó que podrían existir disposiciones específicas que ya establecieran quórums u otros requisitos para la toma de decisiones dentro de dichas comunidades.

Consideró necesario que algún representante del Ejecutivo pudiera aportar claridad al respecto. Subrayó que si ya existían reglas que aseguraban la representación democrática al interior de las comunidades indígenas, entonces resultaría redundante o innecesario aprobar la indicación tal como venía formulada en la moción.

El **Honorable Senador señor Sandoval**, recordó lo ocurrido en la región de Aysén, donde —según relató— se produjo una distorsión evidente por parte de ciertos grupos. Añadió que incluso se llegó a cuestionar el contenido de un informe emitido por la propia CONADI, el cual validaba la existencia de usos consuetudinarios en un extenso territorio que, a su juicio, resultaba irreal, considerando el desarrollo actual de esa zona.

Expresó que era evidente que en ese territorio no se ejercían usos tradicionales de la magnitud que se había consignado, y sin embargo existía un documento oficial que así lo sostenía. Por ello, estimó que este tipo de elementos debía estar debidamente determinado en el reglamento.

El **Honorable Senador señor Kuschel** relató que conocía el caso de miembros de una comunidad que había solicitado un espacio, quienes posteriormente se sintieron perjudicados al enterarse de dicha solicitud, ya que no sabían que su propia comunidad lo había gestionado y que el proceso había sido llevado adelante solo por dos, tres o cuatro personas.

Lamentó que esa fuera la realidad en ciertas situaciones, y sostuvo que lo que se estaba pidiendo era que la normativa se ajustara al reglamento, lo cual —a su juicio— daría lugar a la instancia que había planteado el Senador señor Núñez. Señaló que el reglamento tendría que precisar cuáles serían los sistemas de representación aplicables a cada comunidad, reconociendo que efectivamente podían existir distintas comunidades que adoptaran sus acuerdos mediante quórums o formas de representación diversas.

El **Honorable Senador señor Kusanovic** indicó que era partidario de que las comunidades tuvieran derecho a solicitar concesiones, siempre que estas fueran para fines específicos. Insistió en que era fundamental acotar dicho derecho, ya que no podía permitirse una solicitud sin límites. A su juicio, precisamente por esa falta de regulación se había generado el problema actual, en el que se pedían superficies de 80.000 o incluso 200.000 hectáreas, lo que paralizaba todo y daba pie a cobros indebidos, transformando el mecanismo en un negocio.

Recalcó que esa situación no debía continuar y que era necesario establecer una regulación clara que definiera adecuadamente lo que se podía solicitar.

Agregó que incluso se podría ampliar la discusión para permitir que las comunidades pudieran pedir concesiones acuícolas, siempre que estas no

fueran transferibles ni vendibles, de modo que permanecieran dentro de la comunidad. Defendió que las comunidades, al igual que los pescadores artesanales, tenían legítimo derecho a participar del desarrollo económico en sus territorios, dado que eran originarios de esos lugares. Sin embargo, recalcó que no se podía seguir paralizando el desarrollo debido a los excesos permitidos por la legislación vigente, y que era necesario introducir cambios para abordar esta situación.

- Puesta en votación la indicación N° 4, resultó rechazada por la mayoría de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel y Sandoval. Contó con el voto a favor del Honorable Senador señor Núñez.

°°°°°

Modificaciones nuevas al artículo 7° de la ley N° 20.249

El Honorable Senador señor Sandoval, con la **indicación N° 5**, busca intercalar el siguiente inciso segundo, nuevo, al artículo 7° transcrito anteriormente:

"Los grupos que soliciten la declaración, deberán indicar con precisión la forma de utilizar los recursos marinos en el área solicitada de acuerdo a los usos y costumbres propios del grupo indígena al cual pertenezcan, sin perjuicio de las facultades de la CONADI, los grupos solicitantes deberán acompañar una minuta acerca de la manera en que se utilizarán los recursos en el espacio solicitado, de conformidad a los usos y costumbres propias del pueblo al cual pertenecen.".

- Esta indicación fue retirada por su autor.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Sandoval**, con la **indicación N° 6**, persigue intercalar el siguiente inciso final, nuevo al artículo 7°:

"En ningún caso las solicitudes de área costera indígena podrán ser incompatibles con el espacio en que despliegan las actividades económicas dispuestas en el lugar. Dichas solicitudes tampoco podrán ser desproporcionadas en cuanto a la superficie pedida.".

El **Honorable Senador señor Sandoval**, aseguró que la intención de la indicación era asegurar la compatibilidad entre las distintas actividades que se desarrollan en un determinado espacio.

Recalcó que no debía existir incompatibilidad y que, en ningún caso, la actividad de las áreas costeras indígenas podía ser contradictoria o entrar en

conflicto con las actividades económicas que ya se estuvieran desarrollando en el lugar.

El **Honorable Senador señor Núñez** señaló que comprendía el sentido de la propuesta, pero estimó necesario ser transparente y aludir a situaciones concretas que, en su opinión, reflejaban la realidad. Relató un caso ocurrido en la región de Coquimbo, específicamente en Caleta Sierra, donde un fondo fue rematado y adquirido por un nuevo propietario que proyectaba un desarrollo turístico en el lugar, incluyendo un pequeño resort y un paradero para yates y veleros provenientes de Viña del Mar y Coquimbo.

Explicó que, para ejecutar dicho proyecto, el nuevo dueño consideró necesario que los pescadores artesanales que habían trabajado allí durante décadas se retiraran. Sostuvo que en ese caso fue imposible compatibilizar ambas actividades, a pesar de que ese era el principio que se intentaba resguardar con la norma. Afirmó que no resultaba comprensible por qué un proyecto turístico debía implicar la salida de una comunidad pesquera histórica.

Indicó que, finalmente, se debió recurrir a una ley especial que incluyó un proceso de expropiación para preservar la caleta[35], la cual actualmente constituía un polo de desarrollo en una zona muy deprimida, en parte gracias a la actividad en torno a la jibia.

Por lo tanto, aunque dijo entender la intención de lo planteado, advirtió que los casos extremos, como el expuesto, efectivamente ocurren y pueden también reproducirse en el marco de solicitudes de espacios costeros. En ese contexto, manifestó que no podía aprobar la norma tal como estaba redactada.

En razón de los argumentos vertidos, el **Honorable Senador señor Sandoval**, anunció el retiro de la indicación.

- Esta indicación fue retirada por su autor.

ººººº

ººººº

Modificaciones nuevas al artículo 8° de la ley N° 20.249

El artículo 8° de la ley 20.249 dispone lo siguiente:

“Artículo 8º.- Informe sobre el uso consuetudinario y consultas. En caso de que no exista sobreposición con concesiones de acuicultura o áreas de manejo otorgadas a titulares distintos del solicitante o cuando se encuentre

[35] Ley Nº 21.027 que regula el desarrollo integral y armónico de caletas pesqueras a nivel nacional y fija normas para su declaración y asignación.

en la situación del inciso final del artículo anterior, la Subsecretaría remitirá la solicitud a la Conadi para que ésta emita, en el plazo de un mes, un informe que acredite el uso consuetudinario invocado por el solicitante. Dicho informe deberá contener los requisitos que establezca el reglamento.

En caso de que el informe de la Conadi no dé cuenta del uso consuetudinario, deberá comunicarlo al solicitante, el que dispondrá del plazo de un mes, contado desde la notificación, para interponer un recurso de reclamación ante el Ministerio de Planificación. El Ministerio de Planificación tendrá el plazo de un mes para resolver la reclamación, oyendo a una institución externa.

Si el Ministerio de Planificación rechaza el recurso de reclamación, remitirá los antecedentes a la Subsecretaría para que ésta rechace la solicitud por resolución fundada sin más trámite.

En caso de que el informe de la Conadi establezca la efectividad del uso consuetudinario invocado por el solicitante, o si el Ministerio de Planificación hubiere acogido el recurso de reclamación, en su caso, la Conadi deberá someter inmediatamente a consulta de las comunidades indígenas próximas al espacio costero marino de pueblos originarios el establecimiento del mismo. Igualmente, y dentro del mismo plazo, la Conadi deberá informar a la comunidad regional sobre la presentación de la solicitud de espacio costero marino de pueblos originarios mediante mensaje radial y una publicación en un diario de circulación regional. La Subsecretaría mantendrá en su página de dominio electrónico la información actualizada de las solicitudes de espacio costero marino de pueblos originarios respecto de las cuales se haya acreditado el uso consuetudinario.

El resultado de la consulta a las comunidades indígenas deberá ser remitido a la Subsecretaría en el plazo de dos meses, contado desde la emisión del informe respectivo o de la resolución que acogió el recurso de reclamación, según corresponda. Deberán remitirse, asimismo, las observaciones que se hubieren recibido de parte de la comunidad regional.

En caso de que existan otra u otras comunidades indígenas que también hubieren ejercido el uso consuetudinario del espacio costero marino de pueblos originarios solicitado, podrán asociarse con el solicitante a fin de administrarlo conjuntamente o deberán ser comprendidas como usuarias en el plan de administración.

En caso de que una o más comunidades consultadas no emitan pronunciamiento en el plazo de un mes, contado desde el requerimiento, se entenderá que no existen observaciones al establecimiento del espacio costero.

La Subsecretaría deberá someter el establecimiento del espacio costero a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero. Dicha Comisión contará con el plazo de un mes para emitir su pronunciamiento. Vencido dicho plazo, se entenderá emitido un pronunciamiento favorable.

La Comisión podrá aprobar, rechazar o proponer modificaciones fundadas al espacio costero marino, las que serán consideradas por la Subsecretaría para solicitar la destinación del mismo.

En todo caso, el rechazo de la destinación del espacio costero marino de pueblos originarios por parte de la Comisión deberá emitirse por resolución fundada.

Dicha resolución será comunicada por la Subsecretaría al solicitante en el plazo de diez días hábiles. Podrá reclamarse de dicha resolución ante la Comisión, en el plazo de un mes contado desde la notificación de la resolución denegatoria. El recurso deberá ser resuelto en el plazo de un mes, contado desde su presentación.”.

Con la indicación N° 7 del **Honorable Senador señor Espinoza** se busca intercalar al artículo 8° vigente, un inciso cuarto nuevo, del siguiente tenor:

“En el caso de rechazo de la solicitud en cualquiera de las instancias señaladas en los incisos anteriores, no podrá tramitarse otra solicitud, de la misma u otra comunidad, asociación o conjunto de éstas, en el plazo de un año, desde que fuere emitido el informe negativo de uso consuetudinario de la Conadi, se hubiere rechazado el recurso de reclamación o se hubiera emitido la resolución fundada de la Subsecretaria.”.

El **Honorable Senador señor Núñez** señaló que, por las mismas razones que había expuesto respecto de una indicación anterior, consideraba que en este caso también se estaba infringiendo el artículo 19 N° 14 de la Constitución Política de la República. Sostuvo que esta disposición resultaba inconstitucional, ya que implicaba una limitación al derecho de petición garantizado por la Carta Fundamental. Por tal motivo, anunció que votaría en contra.

- Puesta en votación la indicación N° 7, resultó aprobada por la mayoría de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel y Sandoval. Contó con el voto en contra del Honorable Senador señor Núñez.

Luego, el **Honorable Senador señor Espinoza** con la **indicación N° 8**, busca introducir, en el actual inciso cuarto del artículo 8°, entre las expresiones “indígenas” y “próximas” la frase: “y organizaciones de pescadores artesanales legalmente inscritos en el Registro Artesanal”.”.

El **Honorable Senador señor Espinoza** aclaró que la indicación correspondía a una solicitud expresa del mundo de la pesca artesanal. Explicó que el texto propone que, en caso de que el informe de la CONADI estableciera la efectividad del uso consuetudinario invocado por el solicitante, o si el entonces Ministerio de Planificación acogiera un recurso de reclamación, entonces la CONADI debería someter de inmediato la solicitud a consulta tanto a las comunidades indígenas como a las organizaciones de pescadores artesanales legalmente inscritas en el registro correspondiente.

Señaló que el objetivo de esta norma era equiparar las condiciones, dado que actualmente no existía una equidad en este ámbito. Indicó que, en muchos casos, las comunidades indígenas pasaban por sobre los intereses de los pescadores artesanales, quienes habían trabajado toda su vida en el borde costero.

- Puesta en votación la indicación N° 8, resultó aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

En el mismo sentido, la **indicación N° 9** del **Honorable Senador señor Espinoza** tiene por objeto intercalar, en el inciso quinto del artículo 8°, entre las expresiones “indígenas” y “deberá” la frase: “y organizaciones de pescadores artesanales legalmente inscritos en el Registro Artesanal”.”

- Puesta en votación la indicación N° 9, resultó aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

°°°°°

Número 2

Este numeral del proyecto de ley aprobado en general, busca modificar el artículo 9° de la ley N° 20.249, que establece lo siguiente:

“Artículo 9º.- Destinación del espacio costero marino de pueblos originarios. Con el pronunciamiento aprobatorio o con las modificaciones propuestas por la Comisión Regional de Uso del Borde Costero, la Subsecretaría deberá, en el plazo de diez días hábiles, presentar los antecedentes del espacio costero marino de pueblos originarios al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, junto con un informe técnico que dé cuenta de la delimitación conforme al reglamento, a fin de solicitar la destinación del espacio costero marino.

Al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, le corresponderá entregar en destinación el espacio costero marino de pueblos

originarios a la Subsecretaría de Pesca, debiendo identificar la asociación de comunidades o la comunidad, en su caso, que podrán acceder a la administración. La solicitud de la Subsecretaría será resuelta por el Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, dentro del plazo de cuatro meses, contados desde la presentación. Un extracto del decreto que destine el espacio costero marino de pueblos originarios será publicado en el Diario Oficial en el plazo de tres meses, contados desde su total tramitación.

La destinación no causará gasto alguno para su entrega.”.

El **numeral 2** del texto aprobado en general, propone agregar, en el inciso primero del artículo 9°, luego del punto aparte que pasa a ser seguido, la siguiente frase:

"Con todo, las caletas y los caladeros de pesca, quedarán excluidos de pleno derecho de toda destinación".

La **indicación N° 10** del **Honorable Senador señor Núñez** tiene por finalidad suprimir el numeral 2 aludido.

El **Honorable Senador señor Núñez** expresó que comprendía el propósito de la norma, pero consideraba que el tema ya había sido resuelto con la modificación realizada por la indicación N° 1. Señaló que, con esa modificación, se había establecido que las actividades ya existentes y los usos no podían ser excluidos al momento de crear el EMPCO. En ese contexto, mencionó que, por ejemplo, un muelle utilizado por la pesca artesanal o un sitio que fuera caladero de pesca artesanal no podrían ser excluidos.

Afirmó que la modificación inicial resolvía el problema, ya que partía de la premisa de que la pesca artesanal podía coexistir con las áreas costeras marinas protegidas. Reconoció que se podría discutir el nivel de desarrollo de la actividad artesanal, pero destacó que no debería haber incompatibilidad entre ambas. Añadió que, además, algunas organizaciones de pueblos originarios también podían ser pescadores artesanales, lo que en su opinión debería permitirles continuar utilizando los caladeros que históricamente ocuparon.

El **Honorable Senador señor Espinoza** explicó que el corazón de la pesca artesanal son precisamente sus caletas y caladeros. Subrayó que este tema era uno de los más sensibles y conflictivos para la pesca artesanal y, por lo tanto, instó a sus colegas a rechazar la indicación presentada por el Senador señor Núñez.

El **Honorable Senador señor Núñez** explicó que cuando se vota una norma, es fundamental entender en profundidad lo que se está legislando, ya que luego tendrían que asumir las consecuencias de sus decisiones. Debido a la ausencia del Ejecutivo, solicitó la intervención de la señora Zoila

Bustamante, representante de la CONAPACH, para que pudiera comentar sobre el tema en cuestión.

Expuso que no consideraba razonable que un espacio destinado a pueblos originarios excluyera la pesca artesanal, pero también recordó que no debía ser excluida la posibilidad de que las comunidades originarias pudieran ejercer sus derechos en territorios donde históricamente han tenido presencia.

Finalmente, expresó su disposición a retirar la indicación si recibía una explicación más clara sobre el tema por parte de la dirigente.

La **Presidenta de CONAPACH, señora Zoila Bustamante**, expuso que, al solicitar un espacio costero, toda la infraestructura que pudiera haber en él queda inmediatamente detenida, impidiendo cualquier tipo de desarrollo, como la construcción de muelles o la continuidad de trabajos en áreas de manejo. Puso como ejemplo el caso de Valdivia y mencionó que este problema se presenta a nivel nacional, afectando a todas las regiones del país.

Explicó que, dentro de los sindicatos de pescadores y las asociaciones gremiales, incluso hay personas con apellidos indígenas, pero que nunca han tenido conflictos con ellos. Comentó que, en su caleta, por ejemplo, existen miembros de la comunidad indígena que están dentro de la federación de pescadores y no hay inconvenientes. Sin embargo, reiteró que el principal problema radica en las solicitudes de grandes extensiones de terreno que dejan fuera a los pescadores artesanales, quienes tienen que cumplir con ciertos requisitos, como estar cerca del área solicitada, ser más de 25 personas, y tener la capacidad de pesca necesaria para acceder a un área de manejo.

Alertó que, de no regularse este asunto con más mesura, los pescadores artesanales quedarán excluidos de su propio espacio de trabajo, especialmente debido a la presión de otros intereses como la economía azul, que involucra sectores como el turismo y la minería. Reconoció que la pesca artesanal ha solicitado la intervención del Senador señor Espinoza para abordar este tema, destacando también que muchos opositores a estas modificaciones no están involucrados directamente en el trabajo pesquero.

Finalmente, subrayó que los planes de manejo que se implementan no incluyen a los pescadores artesanales en su mayoría, lo que también genera un problema significativo, pues, según la normativa, estos planes deben incluir a todas las comunidades locales que habitan el entorno, y los pescadores no siempre son consultados.

El **Honorable Senador señor Núñez**, reflexionó sobre la importancia de la convivencia armoniosa entre la pesca artesanal y las comunidades indígenas en diversas regiones de Chile, incluyendo en la región

de Coquimbo, donde también están surgiendo comunidades indígenas. En ese contexto, decidió retirar la indicación que había presentado.

Subrayó que tanto los caladeros como las caletas son esenciales para la pesca artesanal, ya que, sin estos espacios, no es posible llevar a cabo la actividad pesquera. Insistió en que la reparación de los pueblos indígenas que persigue la Ley Lafkenche, no debe llevar a la exclusión de otros actores, como los pescadores artesanales. Señaló que, aunque es comprensible que se objete que se puedan pedir grandes extensiones de territorio marino, en Chile existen grandes propiedades privadas de tierras que no generan el mismo tipo de escándalo.

- La indicación N° 10 fue retirada por su autor.

°°°°

Modificación nueva al artículo 9° de la ley N° 20.249

Con la **indicación N° 11** del **Honorable Senador señor Espinoza** persigue suprimir en el artículo 9° del texto legal vigente, la expresión “Subsecretaría de Marina” todas las veces que aparece en el texto.

El **autor de la indicación**, señaló que la propuesta obedece a que la entonces Subsecretaría de Marina hoy corresponde a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

La **Secretaría** sugirió que dicha modificación se efectuara a todo el texto de la ley, para mayor coherencia y uniformidad, por lo que se propone reemplazar la expresión “Subsecretaría de Marina” por “Subsecretaría para las Fuerzas Armadas”.

- En virtud de lo dispuesto en el inciso final del artículo 121 del Reglamento del Senado, puesta en votación la indicación N° 11, resultó aprobada con la modificación señalada, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

°°°°°

Número 3

El artículo 10 de la ley N° 20.249, desarrolla los criterios de decisión entre solicitudes incompatibles, como sigue a continuación:

“Artículo 10.- Criterios de decisión entre solicitudes incompatibles. En caso de que la misma área solicitada como espacio costero marino de pueblos originarios hubiere sido objeto de una solicitud de afectación para otros

fines, se deberá suspender su tramitación hasta que se emita el informe del uso consuetudinario elaborado por la Conadi o hasta que se resuelva el recurso de reclamación que se hubiere interpuesto en su contra.

En caso de que el informe de la Conadi no dé cuenta del uso consuetudinario y se hubiere rechazado el recurso de reclamación respectivo, se comunicará esta circunstancia en la forma dispuesta en el artículo 8º, inciso cuarto. Las comunidades indígenas tendrán el plazo de tres meses para manifestar su intención de solicitar como espacio costero marino de pueblos originarios el mismo o un sector que se sobreponga a aquél. Vencido el plazo sin que se hubiere solicitado el sector por alguna comunidad, la o las solicitudes que se hubieren suspendido, continuarán su tramitación hasta su término. En caso de que el informe de la Conadi dé cuenta del uso consuetudinario, se deberá preferir la solicitud de espacio costero marino de pueblos originarios, sin perjuicio que el titular de la solicitud rechazada pueda ser considerado como usuario en el plan de administración, previo acuerdo con la asociación de comunidades solicitantes o comunidad, según corresponda.”.

El **número 3** del texto aprobado en general, busca agregar, en el inciso primero del artículo 10, luego del punto aparte que pasa a ser seguido, la siguiente frase:

"En ningún caso dicha suspensión se podrá extender por más de 2 años consecutivos.”.

La **indicación N°12** del **Honorable Senador señor Núñez** tiene por propósito sustituir el número 3 del proyecto de ley aprobado en general, por el siguiente:

“3. Agrégase en el inciso primero del artículo 10, luego del punto aparte que pasa a ser seguido, lo siguiente:

“En ningún caso esa suspensión podrá extenderse por más de dos años desde la solicitud que hiciera el pueblo originario en cuestión. De transcurrir tal plazo, se entenderá aprobada la solicitud de uso consuetudinario en favor del pueblo originario, sin perjuicio del deber de la autoridad de emitir de todos modos el informe respectivo.”.”.

El **Honorable Senador señor Núñez** expuso que el objetivo de la propuesta es abordar la preocupación sobre la falta de plazos definidos en el proceso de otorgamiento de ECMPO, de modo que la autoridad competente tenga un plazo claro para tomar decisiones. Aclaró que no se trata de imponer una resolución a favor de la comunidad, sino de garantizar que las solicitudes y las tensiones entre los diversos actores involucrados en el proceso sean resueltas dentro de un período determinado. Señaló que un plazo de dos años es razonable para asegurar que las situaciones se resuelvan con certeza.

El **Honorable Senador señor Espinoza** reconoció que estaba de acuerdo con establecer un plazo de dos años, pero cuestionó que se estipulara que, en caso de no haber respuesta dentro de ese plazo por parte de los servicios públicos, la solicitud de ECMPO se entendiera como aprobada automáticamente. A su juicio, tal disposición resultaba arbitraria.

- Puesta en votación la indicación N° 12, resultó rechazada por la mayoría de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel y Sandoval. Votó a favor el Honorable Senador señor Núñez.

°°°°°

Modificación nueva al inciso primero del artículo 10 de la ley N° 20.249

El **Honorable Senador señor Espinoza**, con la **indicación N° 13**, persigue reemplazar en el inciso primero del artículo 10, la frase “se deberá suspender su tramitación hasta que se emita el informe del uso consuetudinario elaborado por la Conadi o hasta que se resuelva el recurso de reclamación que se hubiere interpuesto en su contra.”, por la siguiente:

“solo se suspenderá su tramitación una vez que la Conadi hubiere emitido el informe del uso consuetudinario o se hubiere resuelto el recurso de reclamación que se hubiere interpuesto en su contra.”.

El **Honorable Senador señor Espinoza** aclaró que el debate se refería a solicitudes incompatibles, señalando que un mismo espacio podía ser solicitado por distintas organizaciones, incluidas comunidades indígenas. En ese sentido, explicó que lo que se busca es que la tramitación de la solicitud solo se suspendiera una vez que la CONADI hubiese emitido el informe sobre el uso consuetudinario o se hubiera resuelto el recurso de reclamación, con el fin de otorgar mayor efectividad al procedimiento.

El **Honorable Senador señor Kusanovic** señaló estar de acuerdo en términos generales con lo planteado, pero manifestó su preocupación ante la posibilidad de que una nueva solicitud que abarcara un área mayor pudiera paralizar una petición anterior ya en trámite. En su opinión, lo lógico era que se respetara la prelación de las solicitudes, es decir, que aquella que hubiera comenzado antes continuara su tramitación sin ser interrumpida por una posterior.

- Puesta en votación la indicación N° 13, resultó aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

°°°°°

Número 4

El **numeral 4** del proyecto de ley aprobado en general, propone intercalar, en el artículo 10 vigente, el siguiente **inciso segundo, nuevo**:

"La suspensión dispuesta en el inciso anterior, no operará sobre solicitudes de renovación de áreas de manejo y explotación de los recursos bentónicos reguladas en la Ley General de Pesca y Acuicultura.".

Con la **indicación N° 14**, el **Honorable Senador señor Núñez** pretende suprimir este numeral.

El **Honorable Senador señor Núñez** anunció el retiro de la indicación, en consideración a lo expuesto por la dirigente de CONAPACH. Señaló que el objetivo de la propuesta era justamente fomentar la convivencia y evitar que las solicitudes se paralizaran, lo cual requería de buena fe por parte de todos los actores y una política pública del Estado orientada a la armonización. Por ello, retiraba su indicación.

El **Honorable Senador señor Espinoza** valoró el retiro de la indicación, señalando que se trataba de un problema real y vigente. Indicó que no solo afectaba a los pescadores artesanales, sino también a otras actividades conexas, y denunció que en algunos casos había personas esperando el momento de renovación de concesiones para intervenir con abogados o lobistas, buscando cobrar por extenderlas otros veinte años.

- Esta indicación N° 14 fue retirada por su autor.

Con **la indicación N° 15,** el **Honorable Senador señor Sandoval** persigue agregar en el **inciso segundo, nuevo propuesto** por el **número 4** aprobado en general, después de la frase “recursos bentónicos” la expresión “y demás hidrobiológicos”.

- Puesta en votación la indicación N° 15, resultó aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

°°°°°

Modificaciones nuevas al inciso segundo del artículo 10 de la ley N° 20.249

Con la **indicación N° 16,** el **Honorable Senador señor Espinoza**, busca modificar el artículo 10, suprimiendo en el inciso segundo actual la frase:

"Las comunidades indígenas tendrán el plazo de tres meses para manifestar su intención de solicitar como espacio costero marino de pueblos originarios el mismo o un sector que se sobreponga a aquél. Vencido el plazo sin que se hubiere solicitado el sector por alguna comunidad, la o las solicitudes que se hubieren suspendido, continuarán su tramitación hasta su término.".

- Puesta en votación la indicación N° 16, resultó aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

Luego, la **indicación N° 17** del **Honorable Senador señor Espinoza**, tiene por finalidad agregar, en el inciso segundo del artículo 10, a continuación del punto final, que pasa a ser seguido, la siguiente frase:

"La Comunidad o Asociación cuya solicitud fue rechazada no podrá solicitar el mismo sector o parte de él, dentro del plazo de 3 años desde que se rechazó el informe de uso consuetudinario, o desde que se resolvió la reclamación, o desde el rechazo de la Comisión de Uso del Borde Costero.".

El **Honorable Senador señor Núñez**, señaló que comprendía el ánimo de evitar abusos con la norma en discusión. No obstante, observó que, si alguien realiza una solicitud, esta es rechazada y luego presenta exactamente la misma solicitud, prácticamente por norma el organismo público estaría obligado a rechazarla nuevamente. A su juicio, era inconcebible que se aprobara una solicitud y luego, con los mismos argumentos, se presentara otra igual. Admitió, sin embargo, que podría haber situaciones excepcionales.

Indicó que, en su opinión, había un error en la intención de la norma, ya que esta establecía que, una vez rechazada la solicitud, no se podría volver a solicitar respecto del mismo sector o parte de él. Explicó que esto último podía llevar a confusiones, ya que, al modificarse el sector solicitado, podría tratarse solo de una parte del territorio originalmente requerido. Citó como ejemplo, que se soliciten 500 hectáreas de territorio marítimo y la solicitud es rechazada por falta de antecedentes. Luego, si la misma comunidad solicita solo 50 hectáreas –a su entender- se estaría actuando correctamente, porque la comunidad habría atendido las observaciones realizadas y presentado una nueva solicitud más acotada, equivalente a un décimo de la original. Por ello, cuestionó que en ese escenario también se aplicara la prohibición de tres años para volver a solicitar.

Planteó que, si ese era el espíritu de la norma, esta debía orientarse a una aplicación más proporcional. Reconoció la existencia de abusos que se pretendía evitar, pero advirtió sobre el riesgo de caer en el extremo opuesto, afectando necesidades legítimas de los pueblos originarios en torno a los espacios costeros marinos.

El **Honorable Senador señor Espinoza** señaló que en ningún momento se había afirmado que la ley careciera de sentido. Aclaró que, desde el primer día, se había reconocido que la ley Lafkenche tenía un muy buen propósito y un origen legítimo. Sin embargo, lamentó que algunas personas hubieran tergiversado ese sentido, lo que motivaba la necesidad de introducir modificaciones.

Sostuvo que una posible redacción alternativa podría ser que “la comunidad o asociación cuya solicitud fue rechazada no podrá solicitar el mismo sector”, dejando fuera la referencia a una “parte de él”.

- Puesta en votación la indicación N° 17, resultó aprobada con la modificación aludida, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

°°°°°

°°°°°

Modificaciones nuevas al artículo 11 de la ley N° 20.249

El artículo 11 de la Ley 20.249, regula lo referente al Plan de administración, en los siguientes términos:

“Artículo 11.- Plan de administración. Dentro del plazo de un año, contado desde la destinación del espacio costero marino de pueblos originarios, el asignatario deberá presentar ante la Subsecretaría un plan de administración que deberá comprender los usos y las actividades que serán desarrolladas en él. El asignatario podrá solicitar una prórroga de plazo hasta por dos meses contado desde el vencimiento del plazo original. La falta o extemporaneidad de la presentación del referido plan será una causal de término de la destinación.

El plan de administración deberá contener, los siguientes elementos:

a) Usos por realizar en el espacio costero marino de pueblos originarios, con indicación de períodos, cuando corresponda.

b) Usuarios que no sean integrantes de la comunidad o asociación de comunidades asignatarias y cuyas actividades se encuentren contempladas en el plan de administración.

c) En caso de que se contemple la explotación de recursos hidrobiológicos, deberá comprender un plan de manejo conforme a los requisitos señalados en el reglamento.

d) Estatutos de la asociación de comunidades o comunidad asignataria.

e) Los demás requisitos que establezca el reglamento.

El plan de administración deberá ser aprobado por una comisión intersectorial en el plazo de dos meses contado desde su presentación. La aprobación constará por resolución de la Subsecretaría.

La comisión intersectorial estará integrada por representantes del Ministerio de Planificación, de las Subsecretarías de Marina y de Pesca, de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante y de la Conadi.

La comisión intersectorial deberá verificar el cumplimiento de las disposiciones legales a que se encuentran sometidos los usos comprendidos en el plan de administración.

El plan de administración deberá comprender la entrega a la Subsecretaría de informes de actividades. El contenido, periodicidad y requisitos de dichos informes así como las observaciones, la incorporación de nuevos recursos hidrobiológicos y otras modificaciones del plan de manejo derivadas de la situación del espacio costero marino de pueblos originarios, serán establecidos por reglamento.

La Subsecretaría deberá aprobar o rechazar los informes de actividades por resolución en el plazo de tres meses contado desde su presentación.”.

Con la **indicación N° 18,** el **Honorable Senador señor Espinoza** busca sustituir en el inciso primero del artículo 11, la frase: “Dentro del plazo de un año, contado desde la destinación del espacio costero marino de pueblos originarios” por la siguiente:

“Junto con la solicitud ante la Subsecretaría el solicitante deberá presentar un plan de administración que deberá comprender los usos y las actividades que serán desarrolladas en él por terceros, especialmente aquellos relacionados con la pesca artesanal”.

Se hace presente que, dado el tenor de la indicación N° 18, esta se entiende que persigue reemplazar la frase ya aludida hasta el punto seguido, es decir, “Dentro del plazo de un año, contado desde la destinación del espacio costero marino de pueblos originarios, el asignatario deberá presentar ante la Subsecretaría un plan de administración que deberá comprender los usos y las actividades que serán desarrolladas en él”.

Luego, el **Honorable Senador señor Sandoval** con la **indicación N° 19**, persigue hacer la misma modificación en el inciso primero del artículo 11 vigente, agregando la frase “, así como los usos y costumbres propias de la comunidad respectiva”.

Atendido el tenor de ambas indicaciones, la Comisión acordó analizarlas conjuntamente.

El **Honorable Senador señor Espinoza** explicó que, en la actualidad, una vez que se aprueba una solicitud de ECMPO, se les informa a los adjudicatarios que tienen un año para presentar un plan de administración. Fue en ese contexto, sostuvo, donde solía aparecer la participación de ONG, las cuales se encargaban de elaborar dicho plan. Señaló que, en muchos casos, estos planes no resultaban en absoluto compatibles con otros tipos de actividades que podían desarrollarse en esos territorios.

Enfatizó que lo relevante para la modificación de la ley Lafkenche es que, al momento de presentar una solicitud de ECMPO, no se establecía qué se pretendía hacer con ese espacio. Observó que actualmente la solicitud era solo un trámite formal, mediante el cual las comunidades esperaban simplemente que la CONADI, que aprobaba todas las solicitudes, otorgara el derecho de uso consuetudinario.

Por esa razón, propuso que, junto con la solicitud, la comunidad debiera presentar también un plan de administración, indicando expresamente qué actividades desea realizar en el espacio marítimo solicitado en caso de que esta fuera aprobada.

El **Honorable Senador señor Kusanovic** afirmó que al momento de realizar una solicitud debía existir una racionalidad detrás. Sostuvo que debía existir una razón de ser para realizar una petición de ese tipo, pues de lo contrario, advirtió, cualquiera podría solicitar cualquier territorio, lo que terminaría por paralizar todo.

Planteó que debía haber una correspondencia entre el objetivo de la solicitud y el tamaño del espacio requerido. A su juicio, no era válido que una agrupación originaria hiciera una solicitud simplemente por el hecho de serlo, sin presentar un proyecto concreto.

El **Honorable Senador señor Sandoval**, anunció el retiro de su indicación N° 19, al considerar que se encontraba contenida en la indicación N° 18 del Senador señor Espinoza.

- La indicación N° 19 fue retirada por su autor.

En lo que atañe a la **indicación N° 18**, el **Honorable Senador señor Núñez** anunció que se abstendría de la votación, explicando que, si bien

comprendía y le parecía razonable la idea planteada por el Senador señor Espinoza, consideraba que la redacción de la indicación podía prestarse para confusión. Observó que al hablar de “terceros” no quedaba clara la situación, ya que esos terceros podían no estar presentes en el proceso.

Cabe indicar que por razones de armonía del texto, se sustituye en la indicación, la denominación “solicitante” por “asignatario”.

- Puesta en votación la indicación N° 18, resultó aprobada con la modificación mencionada por la mayoría de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel y Sandoval. Se abstuvo el Honorable Senador señor Núñez.

A continuación, el **Honorable Senador señor Sandoval** con la **indicación N° 20,** busca agregar en el inciso primero, literal c) del artículo 11, luego de la palabra “reglamento”, antes del punto aparte, la siguiente frase: “, sin perjuicio de lo que establezca la Ley General de Pesca y Acuicultura”.”

- Esta indicación fue retirada por su autor.

Enseguida, con la **indicación N°21** del **Honorable Senador señor Sandoval** persigue reemplazar, en el inciso cuarto del artículo 11, la expresión “Ministerio de Planificación” por “Ministerio de Desarrollo Social y Familia”.”

La **Secretaría** sugirió que dicha modificación se efectuara a todo el texto de la ley, para mayor coherencia y uniformidad.

- En virtud de lo dispuesto en el inciso final del artículo 121 del Reglamento del Senado, puesta en votación la indicación N° 21, resultó aprobada con la modificación aludida, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

A continuación, el **Honorable Senador señor Sandoval**, con la **indicación N° 22**, persigue sustituir en el artículo 11, inciso sexto, la frase “El plan de administración deberá comprender la entrega a la Subsecretaría de informes de actividades.”, por la siguiente:

“El plan de administración deberá comprender la entrega a la Subsecretaría de informes de actividades, los cuales deberán contener en lo sustancial los usos y costumbres propias del solicitante y el cumplimiento de las exigencias establecidas en la ley.”.

El **Honorable Senador señor Espinoza** propuso una modificación al texto en discusión, argumentando que existía una incompatibilidad con la indicación N° 18 aprobada previamente. Explicó que, en ella, se establecía que, al momento de presentar la solicitud, debía acompañarse un plan de

administración, mientras que en la nueva propuesta se estaba agregando el detalle de qué debía contener dicho plan.

Sostuvo que, en su opinión, lo correcto sería que se hiciera referencia a la ejecución del plan. Señaló que compartía la intención de la indicación, pero consideraba que los informes de actividades exigidos debían ser presentados en el marco de la ejecución del plan de administración, no al momento de su presentación. Explicó que era difícil que en la etapa inicial se pudieran detallar pormenorizadamente todas las actividades que se desarrollarían.

Por ello, propuso que se estableciera que, una vez que el plan de administración estuviera en ejecución, la comunidad beneficiaria de la ECMPO debía entregar a la Subsecretaría los informes de actividades correspondientes, y que estos informes debían contener y sustentar los usos y costumbres propios del pueblo originario, como parte del ejercicio efectivo de la administración del espacio.

La **Secretaría**, propuso que la redacción de la indicación fuese la siguiente:

“Durante la ejecución del plan de administración se deberá hacer entrega a la Subsecretaría de informes de actividades, los cuales deberán contener en lo sustancial los usos y costumbres propias del solicitante y el cumplimiento de las exigencias establecidas en la ley.”.

- Puesta en votación la indicación N° 22, resultó aprobada con la modificación propuesta, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

°°°°°

°°°°°

Modificación nueva al artículo 15 de la ley N° 20.249

El artículo 15 de la ley 20.249 dispone lo siguiente:

“Artículo 15.- Infracciones. La asociación de comunidades o comunidad asignataria será sancionada conforme al artículo 116 de la Ley General de Pesca y Acuicultura en los siguientes casos:

a) Por contravenir el plan de administración, sea por el ejercicio de usos y actividades no autorizadas, o porque se impida el uso a quienes hubieren sido reconocidos por él, y

b) Por impedir el acceso al espacio costero marino de pueblos originarios a cualquier persona o impedir el tránsito o la libre navegación por el espacio costero marino de pueblos originarios.

Serán sancionados de la misma forma los usuarios que, sin ser integrantes de la comunidad o asociación de comunidades asignataria, lo contravengan en cualquier forma. En el caso que un usuario que se encuentre contemplado en el plan de administración incurriere en tres infracciones en el plazo de un año, la asociación de comunidades o la comunidad asignataria podrá solicitar a la Subsecretaría que deje sin efecto su calidad de usuario comprendido en el plan de administración.

Las infracciones serán cursadas por la Autoridad Marítima o por el Servicio Nacional de Pesca, según corresponda y serán aplicadas de conformidad con el párrafo 2º del Título IX de la Ley General de Pesca y Acuicultura.”.

La **indicación N°23** del **Honorable Senador señor Espinoza,** tiene por finalidad intercalar en el artículo 15, un inciso segundo nuevo, del siguiente tenor, pasando el actual a ser el inciso tercero, y el actual inciso tercero a ser el cuarto:

“Cuando exista reincidencia de un usuario en la infracción del literal b), este será castigado con la sanción establecida en el artículo 161 del Código Penal[36]. En caso que se infrinja el literal a o b, de manera reiterada, por parte de la comunidad asignataria o la asociación de comunidades, la sanción será que se dejará sin efecto la declaración de espacio costero marino de pueblos originarios.”.

El **Honorable Senador señor Núñez** recordó que, durante el debate en Sala del proyecto de ley sobre reglas de uso de la fuerza (Boletín N° 15.805-07), se había mencionado el principio de proporcionalidad, y consideró que este debía aplicarse también en el contexto actual. Señaló que le parecía problemático que, frente a una falta —que reconoció como grave, específicamente el impedir el acceso al espacio— se estableciera una sanción proveniente del Código Penal, es decir, una pena de cárcel. A su juicio, esa respuesta resultaba desproporcionada en relación con la infracción que se intentaba sancionar.

Añadió que, para ser coherentes, también debía revisarse cómo se castigaban infracciones similares en otras leyes chilenas, particularmente cuando eran cometidas por grandes empresas. En ese sentido, advirtió que si bien no relativizaba la gravedad de una falta cometida por una comunidad —como impedir el ingreso a un espacio— esa conducta podía llevar a que una

[36] Artículo 161 del Código Penal.- Cuando para llevar a efecto alguno de los delitos enunciados, se hubiere falsificado o supuesto la firma de un funcionario público, los autores y los que maliciosa o fraudulentamente hubieren usado de la falsificación o suposición, serán castigados con presidio menor en su grado máximo.

persona terminara en prisión. Contrastó ese escenario con casos de delitos económicos, como el caso Penta, donde pese a tratarse de estafa reiterada con importantes perjuicios, las sanciones podían reducirse a clases de ética, debido a las disposiciones del propio Código Penal.

Por ello, expresó su preferencia por la alternativa contenida en el segundo párrafo de la norma, que contempla como consecuencia la pérdida del ECMPO en caso de que se infringieran reiteradamente los literales a) o b). En su opinión, esa sanción era más proporcional y menos discriminatoria que aplicar normas penales en este tipo de situaciones.

El **Honorable Senador señor Espinoza** consideró válida la observación, aunque advirtió que, en la práctica, existían casos en los que incluso pescadores artesanales, tras ser sancionados por infracciones cursadas por SERNAPESCA, habían terminado en prisión.

El **Honorable Senador señor Núñez** precisó que en esos casos se trata de delitos como el robo de productos del mar, aclarando que no existe pena de presidio para pescadores artesanales por faltas a las normas.

El **Honorable Senador señor Espinoza** replicó que, más allá de esa distinción, existían antecedentes concretos de pescadores que habían terminado en prisión debido a multas impagas. Sin embargo, manifestó estar de acuerdo con lo expresado por el Senador señor Núñez y propuso eliminar la primera parte de la indicación referida a la sanción penal, manteniendo solo la segunda sobre la pérdida de uso del espacio costero.

A su juicio, si una comunidad beneficiaria de una ECMPO no permitía reiteradamente el acceso al espacio costero marítimo, debía también perder dicho reconocimiento, enfatizando que esa posibilidad no estaba actualmente contemplada en ninguna parte del marco normativo.

El **Honorable Senador señor Núñez** manifestó estar de acuerdo con la segunda parte de la propuesta en el caso de infracción del literal b), ya que consideraba esa falta como la más grave, al implicar la restricción del acceso al espacio costero. A su juicio, eso equivalía a ejercer una territorialidad que no estaba reconocida ni amparada legalmente.

Sin embargo, expresó reparos respecto al literal a), que se refería al incumplimiento del plan de administración. Indicó que esta situación era más interpretable, ya que podían existir contravenciones cuya evaluación resultara discutible. Por esa razón, propuso eliminar de la indicación propuesta el literal a) y mantener únicamente el literal b), considerando que la sanción era severa, pero justificada en casos extremos.

En tal sentido, la indicación se puso en votación con la siguiente redacción:

“Asimismo, cuando se infrinja de manera reiterada la conducta contemplada en el literal b) por parte de la comunidad asignataria o la asociación de comunidades, se dejará sin efecto la declaración de espacio costero marino de pueblos originarios.”.

- Puesta en votación la indicación N° 23, resultó aprobada con la modificación señalada, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

ººººº

ººººº

Artículo segundo, nuevo

Con la **indicación N° 24,** el **Honorable Senador señor Sandoval**, busca agregar un artículo segundo, nuevo, del siguiente tenor:

“Artículo 2°.-…El procedimiento que regula esta ley, deberá observar especialmente los principios de buena fe, eficiencia, eficacia y celeridad.”.

Se hace presente que, por razones de técnica legislativa, el texto final aprobado por la Comisión incluye esta indicación en el literal a) del número 1, relativo a las modificaciones efectuadas al artículo 1° de la ley N° 20.249, sobre su ámbito de aplicación.

- Puesta en votación la indicación N° 24, resultó aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Espinoza, Kusanovic, Kuschel, Núñez y Sandoval.

ººººº

ººººº

Disposición transitoria, nueva

El **Honorable Senador señor Núñez**, con la **indicación N° 25**, persigue agregar la siguiente disposición transitoria, nueva:

“Disposición transitoria.- La presente ley no entrará en vigor sino hasta cuando el Ministerio de Desarrollo Social realice la consulta indígena correspondiente, en forma informada, oportuna y adecuada, de buena fe, y respetando las instituciones representativas de los pueblos originarios consultados. Lo anterior no exigirá necesariamente, con todo, el consentimiento de los mismos sino al menos una respuesta justificada y razonable.”.

El **Honorable Senador señor Núñez** recordó a la Comisión el contenido del oficio N° 48, de fecha 12 de abril de 2024, emitido por la Subsecretaría de Servicios Sociales, donde se indica que, en opinión de dicho organismo, la ley N° 20.249 constituye una ley especial que aborda materias ya reguladas por la Ley General de Pesca y Acuicultura, y que pone especial énfasis en la relación de los pueblos indígenas con el borde costero. En consecuencia, cualquier modificación a esa normativa requería, necesariamente, la realización de un proceso de consulta indígena.

A partir de ese antecedente, expresó su convicción de que el Ejecutivo debía haber sido claro y categórico en señalar que el proceso de consulta indígena debió haberse realizado antes de iniciar la tramitación legislativa. Aclaró que no atribuía responsabilidad a los autores de la moción, sino directamente al Ejecutivo, por no haber asumido un rol más activo en esa materia. Indicó que existen mecanismos expeditos para realizar ese tipo de consultas y que su ejecución no necesariamente implica demoras de uno o dos años.

Advirtió que, de no haberse cumplido con dicho procedimiento, era previsible que se cuestionara la constitucionalidad de la entrada en vigencia de la ley. A su juicio, realizar la consulta indígena de manera previa habría permitido abordar con mayor legitimidad y en terreno muchos de los elementos que ahora se discuten en sede legislativa.

El **Honorable Senador señor Espinoza** afirmó que lo que se estaba haciendo era perfeccionar una ley que tenía un origen valioso, pero que con el tiempo había sido tergiversada.

Subrayó que todas las indicaciones aprobadas, muchas de ellas con el respaldo del propio Senador señor Núñez, estaban orientadas a mejorar la ley, aumentar su efectividad y propiciar una mejor relación entre la pesca artesanal y los pueblos originarios adjudicatarios de una ECMPO.

En segundo lugar, recordó que uno de los autores de la ley Lafkenche era el actual Ministro del Interior señor Elizalde, por lo que, ese hecho, reforzaba el carácter constructivo de las modificaciones propuestas y reiteró su convicción de que, gracias a las indicaciones discutidas y otras que pudieran surgir en el futuro, la ley sería perfeccionada en beneficio de todos los actores involucrados.

El **Honorable Senador señor Kuschel** expresó su desacuerdo con la indicación presentada por el Senador señor Núñez. Señaló que, en la práctica, la ley Lafkenche actualmente no estaba operando de manera efectiva, ya que muchas de las solicitudes estaban siendo rechazadas por diversas razones, entre ellas, posibles abusos.

Indicó que el objetivo debía ser encontrar un camino que permitiera que la ley funcionara adecuadamente para todos los actores involucrados, y no solo para algunos sectores. Afirmó que, en la situación actual, ni siquiera las comunidades indígenas estaban viendo resultados concretos, mencionando como ejemplos los casos ocurridos en Aysén, Los Lagos y, posiblemente, también en Valdivia.

A su juicio, esa realidad daba la impresión de que la ley prácticamente no existía o no tenía efectos reales.

El **Honorable Senador señor Sandoval**, precisó que, a la luz de los acontecimientos ocurridos en el último tiempo, se había hecho evidente la necesidad de buscar mecanismos que eviten que las normas terminen convirtiéndose en una camisa de fuerza o en un problema para su aplicación.

- Puesta en votación la indicación N° 25, resultó rechazada por la mayoría de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores, Espinoza, Kusanovic, Kuschel y Sandoval. Votó a favor el Honorable Senador señor Núñez.

°°°°°

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En virtud de las modificaciones anteriores, la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura tiene el honor de proponer a la Sala la aprobación, en general y particular, del siguiente proyecto de ley:

- - -

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Modifícase la ley N° 20.249 que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios en el siguiente sentido:

1. En el artículo 1°:

a) Remplázase el actual punto aparte por una coma, y agrégase el siguiente texto:

“, procurando la compatibilización de todos los usos posibles del borde costero, en las distintas áreas y zonas, promoviendo su desarrollo armónico, integral y equilibrado, maximizando su racional utilización, precaviendo posibles requerimientos futuros y tomando en cuenta la realidad

actual del uso del mismo, como promueve la Política Nacional de Uso del Borde Costero.”.

b) Incorpórase el siguiente inciso segundo, nuevo:

“El procedimiento que regula esta ley, deberá observar especialmente los principios de buena fe, eficiencia, eficacia y celeridad.”.

2. Sustitúyase en el inciso final del artículo 2°, la expresión “de Marina” por “para las Fuerzas Armadas”.

3. En el artículo 3°:

a) Reemplázase, en el inciso primero, la expresión “de Marina” por “para las Fuerzas Armadas”.

b) Intercálase el siguiente inciso segundo, nuevo:

“La asignación del espacio costero marino a los pueblos originarios no impedirá el desarrollo de otros usos permitidos que estén autorizados por las normas y regulaciones vigentes al momento de su otorgamiento.".

4. Agrégase en el artículo 5°, el siguiente inciso final, nuevo:

“Las personas, comunidades o asociaciones solo podrán participar de una solicitud. En el caso en que sean solicitantes en más de una, solo se considerará válida la primera de ellas, teniéndose por no presentadas las siguientes que se efectúen.”.

5. Agrégase en el inciso primero del artículo 7°, después de la palabra “reglamento” y antes del punto aparte, la siguiente expresión:

“, en especial, aquellos que den cuenta de la efectiva representación de los solicitantes. Los quórums que lo determinen serán establecidos en el reglamento.”.

6. En el artículo 8°:

a) Sustitúyase, las cuatro veces que aparece, la palabra “Planificación” por “Desarrollo Social y Familia”.

b) Intercálase un inciso cuarto, nuevo, del siguiente tenor:

“En el caso de rechazo de la solicitud en cualquiera de las instancias señaladas en los incisos anteriores, no podrá tramitarse otra solicitud, de la misma u otra comunidad, asociación o conjunto de éstas, en el plazo de un año, desde que fuere emitido el informe negativo de uso consuetudinario de la

Conadi, se hubiere rechazado el recurso de reclamación o se hubiera emitido la resolución fundada de la Subsecretaría.”.

c) Introdúcese en el actual inciso cuarto, entre las expresiones “indígenas” y “próximas” la frase: “y organizaciones de pescadores artesanales legalmente inscritos en el Registro Artesanal”.”.

d) Intercálase en el actual inciso quinto, entre las expresiones “indígenas” y “deberá” la frase: “y organizaciones de pescadores artesanales legalmente inscritos en el Registro Artesanal”.”

7. En el artículo 9°:

a) Reemplázase la expresión “de Marina” por la frase “para las Fuerzas Armadas”, las tres veces que aparece.

b) Agrégase en el inciso primero, luego del punto aparte que pasa a ser seguido, la siguiente frase:

"Con todo, las caletas y los caladeros de pesca, quedarán excluidos de pleno derecho de toda destinación.".

8. En el artículo 10:

a) Reemplázase en el inciso primero, la frase “se deberá suspender su tramitación hasta que se emita el informe del uso consuetudinario elaborado por la Conadi o hasta que se resuelva el recurso de reclamación que se hubiere interpuesto en su contra.”, por la siguiente: “solo se suspenderá su tramitación una vez que la Conadi hubiere emitido el informe del uso consuetudinario o se hubiere resuelto el recurso de reclamación que se hubiere interpuesto en su contra. En ningún caso dicha suspensión se podrá extender por más de 2 años consecutivos.”.

b) Intercálase el siguiente inciso segundo, nuevo:

"La suspensión dispuesta en el inciso anterior, no operará sobre solicitudes de renovación de áreas de manejo y explotación de los recursos bentónicos y demás hidrobiológicos reguladas en la Ley General de Pesca y Acuicultura.".

c) Suprímase en el actual inciso segundo la frase:

“Las comunidades indígenas tendrán el plazo de tres meses para manifestar su intención de solicitar como espacio costero marino de pueblos originarios el mismo o un sector que se sobreponga a aquél. Vencido el plazo sin que se hubiere solicitado el sector por alguna comunidad, la o las

solicitudes que se hubieren suspendido, continuarán su tramitación hasta su término.”.

d) Agrégase, en el actual inciso segundo, a continuación del punto final, que pasa a ser seguido, la siguiente oración:

“La comunidad o asociación cuya solicitud fue rechazada, no podrá solicitar el mismo sector dentro del plazo de 3 años desde que se rechazó el informe de uso consuetudinario, o desde que se resolvió la reclamación, o desde el rechazo de la Comisión de Uso del Borde Costero.”.

9. En el artículo 11:

a) Sustitúyese en el inciso primero la frase: “Dentro del plazo de un año, contado desde la destinación del espacio costero marino de pueblos originarios, el asignatario deberá presentar ante la Subsecretaría un plan de administración que deberá comprender los usos y las actividades que serán desarrolladas en él” por la siguiente:

“Junto con la solicitud ante la Subsecretaría el solicitante deberá presentar un plan de administración que deberá comprender los usos y las actividades que serán desarrolladas en él por terceros, especialmente aquellos relacionados con la pesca artesanal”.

b) Agrégase en el literal b) del inciso segundo, la siguiente oración:

"Con todo, el plan de administración deberá considerar siempre la actividad de los pescadores artesanales inscritos en la región respectiva. Los procesos participativos deberán efectuarse de acuerdo a lo establecido en el reglamento.".

c) Sustitúyese en el inciso cuarto, la expresión “Planificación“ por “Desarrollo Social y Familia” y “de Marina” por “para las Fuerzas Armadas”.

d) Reemplázase en el inciso sexto, la frase “El plan de administración deberá comprender la entrega a la Subsecretaría de informes de actividades.”, por la siguiente:

“Durante la ejecución del plan de administración se deberá hacer entrega a la Subsecretaría de informes de actividades, los cuales deberán contener en lo sustancial, los usos y costumbres propias del solicitante y el cumplimiento de las exigencias establecidas en la ley.”.

10. Reemplázase en el inciso cuarto del artículo 13, la expresión “de Marina” por “para las Fuerzas Armadas”.

11. Intercálase en el artículo 15, el siguiente inciso segundo, nuevo:

"Asimismo, cuando se infrinja de manera reiterada la conducta contemplada en el literal b) por parte de la comunidad asignataria o la asociación de comunidades, se dejará sin efecto la declaración de espacio costero marino de pueblos originarios.".

12. Reemplázase en el artículo 16 la palabra "Planificación" por "Desarrollo Social y Familia".

- - -

ACORDADO

Acordado en sesiones celebradas los días **10 de enero de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Kuschel Silva (Presidente); Fidel Espinoza Sandoval; Kenneth Pugh Olavarría y David Sandoval Plaza; **17 de enero de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Kuschel Silva (Presidente); Daniel Núñez Arancibia; Kenneth Pugh Olavarría, y David Sandoval Plaza; **24 de enero de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores Integrantes: Carlos Kuschel Silva (Presidente); Fidel Espinoza Sandoval; Kenneth Pugh Olavarría y David Sandoval Plaza; **6 de marzo de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señor Carlos Kuschel Silva (Presidente); señora Claudia Pascual Grau (Daniel Núñez Arancibia), y señores Fidel Espinoza Sandoval; Kenneth Pugh Olavarría, y David Sandoval Plaza; **13 de marzo de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Kuschel Silva (Presidente); Fidel Espinoza Sandoval; Kenneth Pugh Olavarría y David Sandoval Plaza; **20 de marzo de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Fidel Espinoza Sandoval (Presidente); Carlos Kuschel Silva; Daniel Núñez Arancibia, y David Sandoval Plaza; **3 de abril de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Fidel Espinoza Sandoval (Presidente); Carlos Kuschel Silva; Daniel Núñez Arancibia, y David Sandoval Plaza; **10 de abril de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Fidel Espinoza Sandoval (Presidente); Carlos Kuschel Silva; Daniel Núñez Arancibia, y David Sandoval Plaza; **17 de abril de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Fidel Espinoza Sandoval (Presidente); Carlos Kuschel Silva, y David Sandoval Plaza; **24 de abril de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Fidel Espinoza Sandoval (Presidente); Carlos Kuschel Silva; Daniel Núñez Arancibia; Kenneth Pugh Olavarría, y David Sandoval Plaza; **8 de mayo de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Kuschel Silva (Presidente Accidental); Daniel Núñez Arancibia; Kenneth Pugh Olavarría, y David Sandoval Plaza; **31 de mayo de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Fidel Espinoza Sandoval (Presidente); Carlos Kuschel Silva, y David Sandoval Plaza; **5 de junio de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Fidel Espinoza Sandoval (Presidente); Carlos Kuschel Silva, y David Sandoval Plaza; **12 de**

junio de 2024, con asistencia de los Honorables Senadores señores Fidel Espinoza Sandoval (Presidente); Carlos Kuschel Silva; Daniel Núñez Arancibia, y David Sandoval Plaza; **19 de junio de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señor Fidel Espinoza Sandoval (Presidente); señora Loreto Carvajal Ambiado, y señores Carlos Kuschel Silva; Daniel Núñez Arancibia, y David Sandoval Plaza; **7 de agosto de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señor Fidel Espinoza Sandoval (Presidente); señora Loreto Carvajal Ambiado, y señores Carlos Kuschel Silva; Daniel Núñez Arancibia, y David Sandoval Plaza; **14 de agosto de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señor Fidel Espinoza Sandoval (Presidente); señora Loreto Carvajal Ambiado, y señores Carlos Kuschel Silva, y David Sandoval Plaza; **4 de septiembre de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señor Fidel Espinoza Sandoval (Presidente); señora Loreto Carvajal Ambiado, y señores Carlos Kuschel Silva; Daniel Núñez Arancibia, y David Sandoval Plaza; **11 de septiembre de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Fidel Espinoza Sandoval (Presidente); Carlos Kuschel Silva; Daniel Núñez Arancibia, y David Sandoval Plaza; **16 de abril de 2025**, con asistencia de los Honorables Senadores señores David Sandoval Plaza (Presidente); Fidel Espinoza Sandoval; Alejandro Kusanovic Glusevic, y Carlos Kuschel Silva, y **23 de abril de 2025**, con asistencia de los Honorables Senadores señores David Sandoval Plaza (Presidente); Fidel Espinoza Sandoval; Alejandro Kusanovic Glusevic; Carlos Kuschel Silva, y Daniel Núñez Arancibia.

Sala de la Comisión, a 25 de abril de 2025

Magdalena Palumbo Ossa
Abogada Secretaria Accidental de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE INTERESES MARÍTIMOS, PESCA Y ACUICULTURA, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE INTRODUCE DIVERSAS MODIFICACIONES EN LA LEY N° 20.249, QUE CREA EL ESPACIO COSTERO DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS, CON EL OBJETO DE PERFECCIONAR SU IMPLEMENTACIÓN.

(BOLETÍN Nº 15.862-21).

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Armonizar las normas del uso consuetudinario del borde costero, con las demás actividades desarrolladas en él, en materia de procedimiento, destinación del espacio costero marino, criterios de decisión entre solicitudes que son incompatibles y el plan de administración.

II. ACUERDOS: Aprobado en general por mayoría (3x1 abstención), y en particular:

Indicación 1: aprobada unanimidad (5x0)
Indicación 2:
(Numeral 1): aprobada unanimidad (5x0) con modificación.
(Numeral 2): rechazada (5x0)
Indicación 3: aprobada mayoría (4x1) con modificación
Indicación 4: rechazada (4x1)
Indicación 5: retirada
Indicación 6: retirada
Indicación 7: aprobada mayoría (4x1)
Indicación 8: aprobada unanimidad (5x0)
Indicación 9: aprobada unanimidad (5x0)
Indicación 10: retirada
Indicación 11: aprobada unanimidad (5x0) con modificación (art. 121 inciso final, RS)
Indicación 12: rechazada (4x1)
Indicación 13: aprobada unanimidad (5x0)
Indicación 14: retirada
Indicación 15: aprobada unanimidad (5x0)
Indicación 16: aprobada unanimidad (5x0)
Indicación 17: aprobada unanimidad (5x0) con modificación
Indicación 18: aprobada mayoría (4x1 abstención) con modificación.
Indicación 19: retirada
Indicación 20: retirada
Indicación 21: aprobada unanimidad (5x0) con modificación (art. 121 inciso final, RS)

Indicación 22: aprobada unanimidad (5x0) con modificación
Indicación 23: aprobada unanimidad (5x0) con modificación
Indicación 24: aprobada unanimidad (5x0)
Indicación 25: rechazada (4x1)

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No hay.

V. URGENCIA: Sin urgencia.

VI. ORIGEN E INICIATIVA: Senado. Moción de los Honorables Senadores señores Espinoza, Kuschel, Saavedra y Sandoval, y del ex Senador señor Elizalde.

VII TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 19 de abril de 2023.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primero, discusión en general y en particular.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- Ley Nº 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto Supremo N° 430, de 1991, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

- Ley N° 20.249 que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios.

Valparaíso, a 25 de abril de 2025

Magdalena Palumbo Ossa
Abogada Secretaria Accidental de la Comisión
(Documento firmado electrónicamente)

ÍNDICE

OBJETIVOS DEL PROYECTO.....1
CONSTANCIAS.....2
ASISTENCIA.....2
ANTECEDENTES DE HECHO.....7
ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE.....9
DISCUSIÓN EN GENERAL.....9
A.- Exposiciones de los invitados y debate suscitado en la Comisión con ocasión de ellas.....9
B.- Votación en general y fundamento de voto:.....141
DISCUSIÓN EN PARTICULAR.....143
TEXTO DEL PROYECTO.....187
ACORDADO.....191
RESUMEN EJECUTIVO.....193