



DOCUMENTO DE TRABAJO N° 1

# PROYECTO DE NUEVA LEY GENERAL DE PESCA

BOLETÍN N° 16.500-21

Christian Paredes

Vicente Díaz



Marzo / 2024

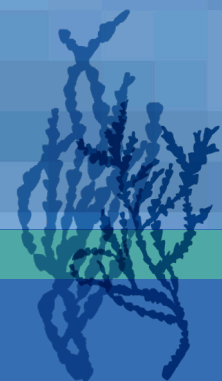


OBSERVATORIO  
CIUDADANO

**Olmar**

Observatorio Legislativo  
para Comunidades Costeras

OBSERVATORIO CIUDADANO





## I. Aspectos generales del proyecto



El proyecto de nueva Ley General de Pesca (Boletín N° 16.500-21) fue presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional el 02 de enero de 2024. Este aspira a reconocer la importancia económica, social y alimentaria de la actividad pesquera, así como los nuevos desafíos surgidos en el contexto de cambio climático.

Entre sus fundamentos, señala que se propone una nueva normativa especializada en el rubro pesquero, diferenciándose de la regulación de la acuicultura.

El proyecto consta de **375 artículos permanentes**, contenidos en 12 títulos y un título adicional de disposiciones transitorias. Entre su contenido, destaca:

- **Objeto (artículo 1°):** se contemplan múltiples fines, entre los cuales destaca el establecimiento de un régimen jurídico general sostenible, transparente y equitativo de la actividad pesquera; la promoción de la preservación, la conservación y el uso sostenible de las especies hidrobiológicas; la promoción de la equidad de género en el sector; el reconocimiento y respeto de los conocimientos tradicionales de la pesca artesanal y de subsistencia.
- **Principios (artículo 4°):** el proyecto consagra trece principios que deben aplicarse al momento de interpretar y aplicar la ley y demás políticas que se dicten en virtud de ella. Entre ellos, destacan los principios ecosistémico, de urgencia climática, la seguridad alimentaria, la equidad de género, la transparencia, la participación y el respeto de la cultura de la pesca artesanal.
- **Fortalecimiento de la ciencia para la gestión de los recursos pesqueros:** se otorga preeminencia al principio científico en la toma de decisiones de administración y conservación de los recursos pesqueros. Se establece la obligatoriedad de contar con planes de manejo para todas las pesquerías. (artículos 38 y 39) Igualmente, se plantea un nuevo fraccionamiento de los recursos marinos entre el sector pesquero artesanal e industrial, en base a criterios científicos y a los desembarques reales registrados (artículo 16).
- **Promoción de la libre competencia y reglas claras para la industria:** se propone un nuevo sistema de licencias transables de pesca (LTP), aumentándose la fracción que se asigna mediante licitaciones, y por otra parte se disminuye aquella que se asigna mediante criterios históricos. Las licencias pasan a tener una duración de 10 años. Se propone también la creación de un único Registro Pesquero Industrial (RPI) y la protección de trabajadores de dicha industria ante cambios de relevancia.

- **Reconocimiento cultural de la actividad de la pesca artesanal y modernización de su marco regulatorio:** se destaca la contribución a la fuerza laboral, a las economías locales y al abastecimiento de productos para consumo directo.  
Se protegen las áreas de operación exclusiva de la pesca artesanal (artículos 80 y 81); se modifica el fraccionamiento entre el sector industrial y artesanal de varias pesquerías; se reconoce la importancia de las organizaciones de pescadores.
- **Régimen transitorio:** Se refiere a la derogación de las normas de la actual Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) y la subsistencia de las disposiciones referidas a la acuicultura.

**Título I:** Disposiciones generales

**Título II:** Normas generales de administración y conservación de los recursos hidrobiológicos

**Título III:** Acceso a la actividad pesquera industrial

**Título IV:** Acceso a la actividad pesquera artesanal

**Título V:** Pesca de subsistencia, pesca recreativa y disposiciones varias

**Título VI:** Disposiciones comunes a la actividad pesquera

**Título VII:** Investigación

**Título VIII:** Comanejo pesquero


**Título IX:** Gobernanza pesquera

**Título X:** Gestión de cumplimiento y régimen sancionatorio

**Título XI:** Procedimientos

**Título XII:** Institucionalidad pesquera





## II. Principales estándares internacionales de derechos humanos aplicables al sector pesquero en relación con pueblos indígenas

- **1989:** Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales<sup>1</sup>.
- **2007:** Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)<sup>2</sup>.

Artículo 25. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado, y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

- **2011:** Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos<sup>3</sup>.
- **2012:** Directrices Voluntarias de la FAO sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional<sup>4</sup>.
  - Obligación del Estado de reconocer, respetar y proteger todas las formas de derechos legítimos de tenencia en las pesquerías de pequeña escala (Párrafo 5).
  - Obligación del Estado de establecer políticas y regulaciones enfocadas hacia la equidad y la igualdad de género en la pesca de pequeña escala (Párrafo 8).
  - Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia (Párrafo 9).
- **2015:** Directrices Voluntarias de la FAO para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca a Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza (Directrices PPE)<sup>5</sup>.
- **2015:** Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
  - ODS 2 (Hambre cero): Poner fin al hambre.
  - ODS 5 (Igualdad de género): Lograr la igualdad entre los géneros.
  - ODS 14 (Vida submarina): Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos.

<sup>1</sup> Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169)

<sup>2</sup> Disponible en: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

<sup>3</sup> Disponible en: [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf)

<sup>4</sup> Disponible en: <https://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>

<sup>5</sup> Disponible en: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/l4356ES>

- **2018:** Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (DNUDC)<sup>6</sup>.
  - También aplicable a pescadores/as así como a pueblos indígenas (artículo 1° N° 2 y N° 3, respectivamente).
  - Obligación del Estado de celebrar consultas y cooperar de buena fe con personas que trabajan en las zonas rurales previamente a la adopción de leyes, políticas y otras decisiones que puedan afectarles (artículo 2° N° 3).
  - Obligación del Estado de formular políticas públicas orientadas a promover y proteger los derechos a una alimentación adecuada, la seguridad y soberanía alimentaria, así como sistemas alimentarios sostenibles y equitativos (artículo 15 N° 5).

---

<sup>6</sup> Disponible en: [https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A\\_HRC\\_RES\\_39\\_12-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A_HRC_RES_39_12-ES.pdf)

### III. Algunos aspectos positivos del proyecto



- El **enfoque ecosistémico**, actualmente acotado bajo la LGPA solo a la “*interrelación de las especies predominantes en un área determinada*” (artículo 1° C), se amplía a la integración y equilibrio de las “*dimensiones biológicas, ambientales, económicas y sociales de la pesca*” (artículo 4° letra e), incorporando las directrices y recomendaciones de la FAO en la materia<sup>7</sup>.
- Se incluye explícitamente la **seguridad alimentaria**<sup>8</sup>, la inocuidad alimentaria y el fomento al consumo humano directo, tanto dentro de los “objetos” como de los “principios” rectores del proyecto (artículos 1 letra c) y 4 letra g), siguiendo las directrices y recomendaciones de la FAO en la materia. Se incluye el **enfoque de género** como directriz transversal a la actividad pesquera, se le consagra como “objeto” y “principio” del proyecto (artículo 1° d) y 4° letra i), aplicándose en materias como el RPA (artículo 86), actividades conexas (artículos 134), y criterios de paridad en la composición de los Comités de Manejo, Comités Científicos Técnicos y Consejo Nacional de Pesca (artículos 209, 224 y 244).
- En el marco del principio de “respeto de la cultura de la pesca artesanal”, se reconoce y consagra a nivel legal la **diversidad de las formas organizativas** de este sector (organizaciones de base, federaciones y confederaciones), así como sus conocimientos y prácticas tradicionales y locales (artículo 4° letra m y Párrafo VIII del Título IV).
- Se enfatiza el objetivo de sostenibilidad ambiental en la definición de los **planes de manejo** (artículo 5° N° 60°) y su exigencia se hace extensiva para *todas* las pesquerías (artículo 38) y no solo para aquellas con acceso cerrado (como sucede bajo la actual LGPA en su artículo 8°).
- Se modifica el actual **fraccionamiento de la cuota global de captura** (CGC) en base a las características de las macrozonas pesqueras y desembarques reales de cada sector por pesquería, reduciéndose los porcentajes de la fracción industrial en favor del sector artesanal en 10 unidades de pesquerías (artículo 16).

<sup>7</sup> En términos generales, el enfoque ecosistémico considera las pesquerías bajo un contexto triple: sus componentes bióticos, sus elementos abióticos y sus aspectos humanos, incluidos los marcos y factores sociales, económicos e institucionales, entendiendo los sistemas pesqueros no como simples repositorios de recursos, sino sistemas socioecológicos complejos (FAO, 2010).

<sup>8</sup> Tomando la definición acordada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), la FAO (2011) define la seguridad alimentaria señalando que esta “existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”.

<sup>9</sup> Esta disposición define el plan de manejo como un “instrumento de gestión propuesto por un Comité de Manejo, que tiene por finalidad definir reglas y acciones para el manejo sostenible de una pesquería específica, asegurando la capacidad de regeneración de los recursos hidrobiológicos y la diversidad biológica asociada a ellos, basados en el conocimiento actualizado de los aspectos biopesquero, económico y social”.

- Como forma de promover la libre competencia y generar una mayor recaudación fiscal, se disminuye la **fracción industrial** asignada mediante criterios históricos (LTP clase A) de un 85% (bajo la actual LGPA) a un 50%, a la vez que se aumenta la fracción asignada mediante licitaciones (LTP clase B) de un 15% (bajo la actual LGPA) a un 50% (artículo 54).
- En línea con la jurisprudencia de la Corte Suprema (rol N° 71.883-2020), se limitan las **“perforaciones” industriales** en las primeras cinco millas que conforman el Área de Reserva para la Pesca Artesanal (ARPA) respecto de los recursos sardina española y anchoveta (artículo 80) (excepcionalmente permitidas bajo la LGPA en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Coquimbo).
- Se contemplan varias normas con **perspectiva de género**, pudiendo mencionarse, entre ellas, aquella referida a la **asignación de las vacantes para la inscripción en el Registro Pesquero Artesanal**, señalando que Sernapesca deberá determinar criterios para disminuir las brechas de género y permitir el acceso equitativo al registro (artículo 98).
- Se contempla una plataforma social para la pesca artesanal mediante el denominado **“programa de incentivo al pago de cotizaciones”** (previsionales, de invalidez, sobrevivencia, seguro de accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, entre otras) financiado mediante el creado “Fondo de la Pesca Artesanal” (Párrafo VI, Título IV).
- Se reconoce a las **actividades conexas** de manera particular, señalando que Sernapesca deberá llevar un registro de actividades conexas, el cual se registrará por distintos criterios, entre los cuales destaca la **perspectiva de género**, y que debe permitir la inscripción de quienes ejerzan este tipo de actividades (artículos 134 al 136).



## IV. Algunos aspectos críticos y oportunidades de mejora del proyecto



- Respecto al “objeto” del proyecto de ley (llamado en la LGPA “objetivo”), si bien este propende a la realización de un mayor número de bienes jurídicos importantes para el sector pesquero, resulta especialmente regresivo en cuanto al actual **objetivo de protección ambiental** de los recursos marinos de la actual LGPA. Si bajo esta última este objetivo consiste directamente en la “*conservación y uso sostenible de los recursos hidrobiológicos*” (artículo 1° B LGPA), en el proyecto de ley esta finalidad se ve atenuada por la expresión “*promover*” dichos fines (artículo 1° letra b), relativizando su consecución, la que pasa a ser progresiva y su cumplimiento difícil de determinar.
- Si bien el reconocimiento y respeto de los “**conocimientos tradicionales**” pesqueros se consagra como uno de los “objetos” del proyecto (art. 1° letra f), no existe norma que dé luces sobre la forma, instancias e instrumentos en que ellos deben ser integrados en el proceso de toma de decisiones, arriesgando su marginación frente a la preeminencia del criterio científico-técnico. Reflejo de lo anterior son, por ejemplo, los informes técnicos de los denominados “Comités Científicos Técnicos” (CCT), para cuya elaboración el proyecto señala que deben considerar la información que provea el IFOP, así como “*la proveniente de otras fuentes científicas fiables*” (artículo 220), sin referencia a la necesaria integración del conocimiento local.
- Pese a su creciente y reconocida importancia en el ámbito de las pesquerías de pequeña escala, se omite toda referencia explícita de la “**soberanía alimentaria**” como concepto, principio y derecho humano distinto de la seguridad alimentaria, apartándose de los estándares de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (artículo 15 N° 4). Al respecto, se afirma que la soberanía alimentaria va más allá de la seguridad alimentaria, abogando por el derecho de las personas a definir sus propias políticas y estrategias sustentables y culturalmente apropiadas de producción, distribución y consumo de alimentos, por lo que se encuentra envuelta de un carácter de justicia social (Levkoe, Lowitt & Nelson, 2017).
- El proyecto consagra restrictivamente el principio de “respeto de las culturas” reconocido en las Directrices PPE (FAO) bajo el nombre de principio de “**respeto de la cultura de la pesca artesanal**” y, por ende, acotándolo solo a este sector (artículo 4° letra m). Paradójicamente, el proyecto no refiere –o, al menos, no explícitamente– dentro de este principio a la pesca de subsistencia ni tampoco a los pueblos originarios como categoría específica en razón de su identidad étnica y cultural, mención esta última que las Directrices PPE sí realizan. Esta falta de reconocimiento diferenciado pugna, además, con el párrafo 5.5 de las Directrices PPA, que obliga a los Estados a “reconocer el papel de las comunidades y los pueblos indígenas que practican la pesca en pequeña escala”.



- El proyecto mantiene el **régimen de protección incompleta** de los llamados “**Ecosistemas Marinos Vulnerables**” (tales como montes submarinos, corales de agua fría, cañones submarinos, entre otros), lo que bajo la actual LGPA se materializa exclusivamente mediante la prohibición de actividades de *pesca* de fondo (art. 24) y otras restricciones a la actividad *pesquera* susceptible de afectarlos. Sin embargo, ni la actual LGPA ni tampoco el proyecto extienden la protección de dichos ecosistemas ante el desarrollo de actividades acuícolas como la salmonicultura, lo cual resulta irrisorio considerando el emplazamiento de esta actividad en ecosistemas marinos sensibles<sup>10</sup>, junto a sus conocidos y ampliamente documentados impactos ambientales sobre la columna de agua y el fondo marino.
- Se mantiene la **protección débil de la primera milla marina** mediante la posibilidad de autorizar “perforaciones” transitorias en ella por embarcaciones superiores a 12 metros de eslora cuando no “interfieran con la actividad pesquera existente” (artículo 81 inciso 2°). Esta última constituye una condición amplia, de difícil determinación y fiscalización, y con potenciales consecuencias para la sostenibilidad pesquera tratándose de especies de crucial importancia en la cadena trófica como la sardina y la anchoveta y, por tanto, contrario al enfoque ecosistémico.
- El proyecto **reestructura la institucionalidad de gobernanza pesquera** distinguiendo entre el Consejo Nacional de Pesca, Consejos Macrozonales de Pesca (Norte, Centro Sur y Sur Austral) y Consejos Regionales de Pesca (15) (Párrafos I, II y III del Título IX, respectivamente). Sin embargo, en la composición de ninguno de ellos se contempla la **inclusión y participación diferenciada de representantes de pueblos originarios**, atendida la relación histórica, cosmología y formas de vida de muchos de ellos como indisolublemente ligadas al maritorio. En efecto, el proyecto pareciera asumir forzosamente la participación indígena en los referidos espacios de gobernanza dentro del sector de la pesca artesanal, lo cual es una aplicación débil y excluyente del principio de participación (que el mismo proyecto consagra en su artículo 4° letra k) respecto de los pueblos originarios. Lo anterior resulta contradictorio con el denominado principio de “consulta y participación” consagrado en las Directrices PPE (FAO), conforme al cual debiera garantizarse la participación de las comunidades pesqueras, “**incluidos los pueblos indígenas**” (párrafo 3.1 N° 6), en el diseño, planificación e implementación de medidas de ordenación pesquera.

---

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, entrevista a la doctora en biología Vreni Häussermann en: LA TERCERA (2016). *Al rescate de la Patagonia* (29 de diciembre de 2016). Disponible en: <https://www.latercera.com/paula/al-rescate-la-patagonia/> También: LA TERCERA (2021). Corales y peces en peligro: El desastre ambiental que golpea al fiordo Comau (21 de abril de 2021). Disponible en: <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/corales-y-peces-en-peligro-el-desastre-ambiental-que-golpea-al-fiordo-comau/7UPHHULNCZC2TFTPD6YYD76OEM/>

## Bibliografía

- FAO (2011). Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. 4 pp. Disponible en : <https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>
- FAO (2010). La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, 4(2): Roma, FAO. 94p. Disponible en: <https://www.fao.org/publications/card/es/c/10e1d1f7-3cdb-52ea-be82-8c22067638d4>
- Levkoe, C.Z., Lowitt, K., & Nelson, C. (2017). “Fish as food”: Exploring a food sovereignty approach to small-scale fisheries. *Marine Policy*, 85: 65-70. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.08.018>
- República de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2023). Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley de Nueva Ley General de Pesca y deroga las disposiciones que indica. Disponible en: [https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public\\_files/Campa%C3%B1as/Mas-seguridad/PROYECTO\\_LEY\\_GENERAL\\_DE\\_PESCA.pdf](https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public_files/Campa%C3%B1as/Mas-seguridad/PROYECTO_LEY_GENERAL_DE_PESCA.pdf)