

MINUTA (DP) N°034/2025

Proceso de participación ciudadana con consideración de pueblos indígenas sobre proceso de elaboración del Plan Sectorial de Adaptación al Cambio Climático del sector Pesca y Acuicultura PSACCPA 2025–2029.

El objetivo de la presente minuta es proporcionar antecedentes respecto del proceso de participación ciudadana en específico sobre pueblos indígenas durante la elaboración del Plan Sectorial de Adaptación al Cambio climático en Pesca y Acuicultura (PSACCPA).

La elaboración del PSACCPA consideró en todo su ciclo de desarrollo lo que se indica en la ley 21.455 de 2022, en su *Artículo 34.- Participación Ciudadana en la gestión del Cambio Climático. Toda persona o agrupación de personas tendrá derecho a participar, de manera informada, en la elaboración, revisión y actualización de los instrumentos de gestión del cambio climático, mediante los mecanismos previstos para ello en la ley.* Luego indica, en su segundo inciso, que todo lo anterior se debe realizar *"sin perjuicio de los estándares propios de los procesos de consulta indígena que deban llevarse a cabo, cuando corresponda"*. Del mismo modo se consideró lo establecido en el Decreto Supremo 16 del 2023 del MMA, que aprueba el Reglamento que Establece Procedimientos Asociados a los Instrumentos de Gestión del Cambio Climático, o reglamento procedimental, y que indica en su artículo 11 en su inciso tercero, que los mecanismos de participación ciudadana deberán aplicarse con especial consideración a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público de que se trate. Lo anterior, sin perjuicio de los estándares propios de los procesos de consulta indígena que deban llevarse a cabo según corresponda.

Cabe señalar que, a diciembre del año 2024, el registro pesquero artesanal (RPA) estuvo compuesto por de 105.311 personas a nivel nacional y 1.779 organizaciones inscritas. La proporción de personas indígenas en el sector pesquero artesanal asciende al 21,9%. En este sentido, las personas que pertenecen a pueblos indígenas se desenvuelven normalmente con el resto de la comunidad pesquera, siendo parte de las diversas organizaciones de la pesca artesanal del mismo modo que las personas no indígenas. Por lo que las convocatorias de dialogo y reflexión en diversas materias del ámbito pesquero y acuícola son realizadas de manera abierta a todas las organizaciones del sector, sin diferenciar o enfocarse en grupos especiales.

Por otro lado, en el marco de la presentación del anteproyecto del Plan Sectorial de adaptación al cambio climático en pesca y acuicultura, se organizaron más de 20 encuentros de difusión abiertos con usuarios y usuarias a lo largo de todo el país, en lugares y fechas que fueron publicados en la web de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura en el siguiente link, <https://www.subpesca.cl/portal/617/w3-propertyvalue-65094.html#talleres>. En complemento a lo anterior, y para reforzar los mecanismos de participación, por un plazo de 60 días hábiles (3 meses aproximadamente) entre el 26 de abril y hasta el 25 de julio, se dispuso en la página web de esta Subsecretaría (y se difundió por diversos medios de comunicación como página web y redes sociales institucionales) el documento del anteproyecto para su descarga y lectura, y un formulario para ingresar observaciones al anteproyecto, y al cual toda la ciudadanía tuvo acceso, incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos.

Durante el proceso de la elaboración del documento definitivo del plan se consultó al equipo técnico interministerial de cambio climático (ETICC), donde participa la CONADI, institución que realizó sus observaciones al anteproyecto en consulta, incorporando comentarios para que los pueblos originarios que son usuarios de la pesca y la acuicultura a nivel nacional sean considerados en las medidas que sectorialmente se puedan elaborar. Dichas recomendaciones se consideraron, y se incorporaron

lineamientos para fortalecer la gestión de las ECMPO decretadas a través del robustecimiento de los planes de administración y planes de manejo, lo anterior para generar acciones que permitan fortalecer la capacidad de adaptación de los pueblos originarios que administran estos espacios costeros ya que se considera el riesgo (climático) para favorecer la adaptación al cambio climático. Cabe señalar que las observaciones de CONADI no visualizaron la necesidad de realizar una consulta indígena a este instrumento dado que el Plan no establece medidas que afecten derechos de usos de los pueblos indígenas.

Es importante indicar que la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura es la encargada de la tramitación de la Ley N° 20.249 de Espacios Costeros Marinos de los Pueblos Originarios (ECMPO), la cual resguarda el uso consuetudinario en dichos espacios, con la finalidad de mantener las tradiciones y la utilización de los recursos naturales existentes por parte de las comunidades indígenas solicitantes.

El uso y administración del ECMPO estará a cargo de la asociación o comunidad a la cual se le aprobó el plan de administración. En dicho plan se detallan las actividades a realizar, los usuarios y los demás requisitos que establece el reglamento.

De la procedencia de la consulta indígena según el Convenio N° 169 de la OIT

El artículo 6 del convenio 169 del convenio, exige que se elabore un proceso de consulta indígena cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. En este sentido, el convenio no ha definido que debe entenderse como afectación directa.

El D.S. N° 66 de 2013 en su artículo 7 inciso tercero, dispone que : *"Son medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas aquellos actos formales dictados por los órganos que formen parte de la Administración del Estado y que contienen una declaración de voluntad, cuya propia naturaleza no reglada permita a dichos órganos el ejercicio de un margen de discrecionalidad que los habilite para llegar a acuerdos u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en su adopción, y cuando tales medidas sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas."*

Por su parte, la doctrina ha sostenido que "Por ello, nos parece correcto que la norma exija un impacto "específico", pues cuando este no tenga tal calidad, deja de ser aplicable el artículo 6 del Convenio 169, siendo aplicable su artículo 7, es decir, la participación en lugar de la consulta previa".¹

En este caso, el plan propone adaptar los instrumentos de gestión para considerar el riesgo climático de tal forma de favorecer la adaptación de las comunidades que administran las ECMPO. En consecuencia, el Plan no modifica derechos de uso, concesiones ni territorios indígenas, por lo que

¹ LOPEZ VYHMEISTER, Ricardo y MOHR AROS, Tania. Susceptibilidad de afectación directa en la consulta previa del Convenio 169: Análisis de Normas Previstas y de su trato en la Jurisprudencia. ¿Una cuestión de derecho?. *Rev. derecho (Valdivia)* [online]. 2014, vol.27, n.1 [citado 2025-11-13], pp.105-126. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502014000100005&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0950. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502014000100005>.

entendemos que no se configura dicha afectación específica, bastando en consecuencia la participación de los pueblos originarios en los términos del inciso final del artículo 7° del Convenio N° 169, el cual dispone que *“Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.”*

Sobre las medidas específicas del PSACCPA:

En relación con la **Medida 5 del Plan Sectorial de Adaptación al Cambio Climático en Pesca y Acuicultura**, cabe señalar que su objeto es el **diseño, promoción y/o actualización de instrumentos de gestión integrada** de carácter general, incorporando principios precautorios, ecosistémicos y de riesgo climático. Tanto la Acción 1 como la Acción 2 se limitan a la **identificación y sistematización de riesgos climáticos** y a la **incorporación de dichos riesgos en planes de manejo pesquero y en Planes de Manejo de ECMPO**, sin alterar ni modificar directamente los derechos, usos o territorios de comunidades indígenas. Se trata de un ejercicio técnico y programático de carácter sectorial, cuyo resultado inmediato es la elaboración de estudios y propuestas normativas de alcance general.

En este sentido, no se configura la **afectación directa exigida por el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT**, pues la medida no produce efectos jurídicos inmediatos sobre comunidades indígenas ni modifica las condiciones de ejercicio de sus derechos colectivos. Además, aceptar la procedencia de consulta indígena en esta etapa implicaría extender dicha exigencia a cada instancia de aprobación de informes de actividades, planes de administración o informes de seguimiento de planes de manejo, los cuales hasta ahora se han evaluado y aprobado sin requerir consulta. Ello generaría una carga procedimental desproporcionada e impropia respecto de instrumentos de carácter técnico y de evaluación periódica, que no constituyen decisiones administrativas con impacto directo en comunidades indígenas.

Del mismo modo, la medida 6. que lleva por Título: Involucrar a las comunidades pesqueras, acuícolas y otras partes interesadas en el proceso de toma de decisiones, promoviendo la colaboración y el intercambio de conocimientos para desarrollar soluciones adaptativas que sean socialmente aceptables y sostenibles, como las soluciones basadas en la naturaleza, donde se busca implementar la siguiente Acción: “Desarrollar talleres de sensibilización y diálogo con participación de la institucionalidad, pescadores/as, acuicultores/as, y otras partes interesadas sobre los principios del enfoque precautorio y ecosistémico, así como sobre las mejores prácticas para la adaptación al cambio climático”.

Finalmente, cabe señalar que la elaboración del Plan Sectorial de Adaptación al cambio climático en pesca y acuicultura es de carácter general para un gremio económico, y no se consideró la necesidad de aplicar de un proceso de consulta indígena dado que aborda una materia de carácter transversal como es el cambio climático, con énfasis en fortalecer la resiliencia climática un sector económico, que si bien hace alusión a las ECMPO y propone mejoras a los instrumentos de gestión, esto no modifica el proceso de establecimiento ni asignación, tampoco modifica los derechos de administración que puedan tener sobre estas áreas dado que recomienda incluir información para mejorar la gestión de estos espacios en el largo plazo considerando el cambio climático.