

ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA

# ¿Paralización o coexistencia?

Concesiones Salmoneras y Espacios Costeros Marinos  
de Pueblos Originarios en el Sur Austral de Chile



Observatorio  
Ciudadano

**Olmar**  
Observatorio Legislativo  
para Comunidades Costeras

**Observatorio Legislativo para Comunidades Costeras - OLMar**  
Una iniciativa del Observatorio Ciudadano

**Análisis de Política Pública**  
Junio 2026

**Autoría**

Lorena Arce, Christian Paredes, Santiago Kaulen

**Mapas**

Santiago Kaulen

**Edición general**

Lorena Arce

**Revisión de textos**

Macarena Lladser

**Diseño y diagramación**

Paula Aldunate

**Fotografía portada**

Lorena Arce

**Contacto**

[olmarobservatoriociudadano@gmail.com](mailto:olmarobservatoriociudadano@gmail.com)  
[www.observatoriociudadano.cl](http://www.observatoriociudadano.cl)

# Índice

<b>Resumen Ejecutivo</b>	4
<b>I. Introducción</b>	7
<b>II. La industria salmonera y el uso del borde costero</b>	10
Origen, expansión y consolidación territorial de la industria salmonera en Chile	10
Impactos ambientales, socioculturales y tensiones territoriales	13
<b>III. Relación entre los regímenes jurídicos de los ECMPO y las concesiones acuícolas</b>	16
Aspectos generales del régimen jurídico de los ECMPO	16
Aspectos generales del régimen jurídico de las concesiones acuícolas	17
Interacción entre ambos regímenes normativos	19
<b>IV. Interacción territorial entre ECMPO y concesiones salmoneras</b>	23
Metodología y fuentes de información	23
Definiciones operativas	24
Limitaciones del estudio	25
Resultados	25
<b>V. Conclusiones</b>	33
<b>VI. Recomendaciones</b>	36
<b>Referencias</b>	38

## Resumen Ejecutivo

El presente estudio analiza la interacción entre la industria salmonera y los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO) en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, con el propósito de evaluar en qué medida los ECMPO efectivamente afectan el desarrollo de la actividad salmonera. El presente trabajo surge en un contexto en que diversos actores han sostenido que la Ley N°20.249 (“Ley Lafkenche”) y las solicitudes de ECMPO estarían paralizando la expansión de la salmonicultura y generando una importante incertidumbre regulatoria en el sur austral de Chile.

Para abordar esta discusión, el estudio distingue entre tres niveles de análisis: interacción territorial, afectación administrativa y paralización efectiva, evitando asumir que la mera coincidencia espacial entre ECMPO y concesiones salmoneras constituye evidencia de afectación productiva. El análisis se realizó utilizando información geoespacial oficial de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca) actualizada a mayo de 2026.

Los resultados muestran que la interacción territorial entre la industria salmonera y los ECMPO es una realidad relevante en el borde costero austral. De las 1.323 concesiones salmoneras otorgadas en las regiones estudiadas, 760 (57%) presentan interacción territorial con ECMPO otorgados o solicitudes de ECMPO en trámite. Sin embargo, estas concesiones ya fueron otorgadas por el Estado, continúan operando y no se encuentran sujetas al efecto suspensivo contemplado en la Ley N°20.249. Por tanto, constituyen principalmente escenarios de coexistencia territorial entre la actividad salmonera y espacios donde se han acreditado usos consuetudinarios indígenas.

Respecto de la expansión futura de la industria, el estudio identificó 157 concesiones salmoneras en trámite, de las cuales 78 presentan interacción territorial con ECMPO. No obstante, al excluir casos asociados a ECMPO ya decretados, procesos judiciales pendientes y solicitudes en proceso de rechazo, el universo potencialmente susceptible de verse afectado por el efecto suspensivo se reduce a 55 concesiones, equivalentes al 35% de las concesiones en trámite y apenas al 4,1% del total de concesiones salmoneras otorgadas en las regiones analizadas.

Una situación similar se observa respecto de las relocalizaciones. De las 253 solicitudes identificadas, 119 presentan interacción territorial con ECMPO. Sin embargo, una vez descontados los casos asociados a ECMPO decretados o sujetos a situaciones jurídicas particulares, el universo potencialmente afectado se reduce a 42 solicitudes, equivalentes al 16,6% del total de relocalizaciones identificadas.

El estudio concluye que la evidencia disponible no respalda la idea de una paralización generalizada de la industria salmonera atribuible a los ECMPO. Por el contrario, la forma predominante de

interacción observada corresponde a escenarios de coexistencia territorial. Las eventuales restricciones asociadas a nuevas concesiones o relocalizaciones existen, pero afectan a una proporción significativamente menor del universo total de concesiones salmoneras. Asimismo, se ha documentado que 366 concesiones salmoneras –aproximadamente el 27% del total otorgado– permanecieron inactivas o sin operación entre 2012 y 2022, lo que sugiere que parte de las tensiones asociadas al uso del borde costero responde también a dinámicas internas de utilización y ocupación del espacio concesionado.

Finalmente, el estudio sostiene que las tensiones observadas entre salmonicultura y ECMPO deben comprenderse en un contexto más amplio de gobernanza y ordenamiento territorial del borde costero, donde convergen múltiples usos, intereses y regulaciones. En consecuencia, recomienda fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia, reducir las demoras administrativas en la tramitación de los ECMPO, mejorar la calidad y transparencia de la información pública, y avanzar hacia mecanismos de planificación territorial que permitan compatibilizar adecuadamente los derechos de los pueblos originarios, la conservación de los ecosistemas marinos y las actividades productivas presentes en el litoral austral.



# I. Introducción

En los últimos dos años se ha ido instalando en el debate público la idea de que la Ley N°20.249 –comúnmente conocida como “Ley Lafkenche”– y la creación de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO) estarían paralizando a la industria salmonera en Chile. Este relato ha sido ampliamente difundido por voceros del sector en espacios gremiales y medios de comunicación, y actualmente reforzado por el nuevo gobierno en el marco de su agenda de revisión y flexibilización regulatoria. De este modo, los ECMPO han sido posicionados como una de las principales amenazas para la inversión, el empleo y el desarrollo económico en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, donde se concentra la mayor parte de la actividad salmonera del país.

Paradójicamente, esta narrativa emerge en un contexto de crecimiento sostenido de la industria. De acuerdo con cifras de SalmonChile, en 2025 el sector superó los US\$6.500 millones en exportaciones, manteniendo una producción superior al millón de toneladas anuales (SalmonChile, 2026). Todo ello ha consolidado a la salmonicultura como uno de los principales motores económicos del sur austral, con una alta incidencia en el empleo y en el producto regional.

Paralelamente, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 20.249 en 2008, las solicitudes de ECMPO han aumentado progresivamente en las regiones australes, especialmente en Los Lagos, Aysén y Magallanes, territorios donde también se concentra la expansión salmonera. Este proceso ha incrementado la interacción –y en muchos casos la sobreposición– entre distintos usos e intereses sobre el borde costero.

En este contexto, la industria salmonera ha sido uno de los actores que más activamente se ha opuesto a la Ley N°20.249 y a la expansión de los ECMPO. En distintos espacios gremiales, mediáticos y políticos, los ECMPO han sido presentados incluso como un freno estructural al desarrollo de la industria y una de las principales fuentes de incertidumbre regulatoria para el sector, en un escenario marcado por la expansión productiva y territorial de la salmonicultura y la creciente competencia por el uso de los espacios marinos (Pivotes, 2024).

Este diagnóstico se inserta en un contexto de alta presión sobre el borde costero, donde convergen múltiples usos –productivos, ambientales y culturales–, y donde la industria salmonera ha experimentado una fuerte expansión territorial en las últimas décadas. Actualmente, existen 1.323 concesiones acuícolas otorgadas en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, donde se localiza la casi totalidad de la producción nacional de salmón. A este respecto, el propio sector

salmonero, en su Plan Salmón 2050<sup>1</sup> –una iniciativa articulada por la Municipalidad de Puerto Montt (2025) en conjunto con actores del sector– ha reconocido que existen problemas estructurales en la gobernanza del borde costero, tales como la sobreposición de normativas, la falta de planificación territorial y la coexistencia de múltiples figuras de protección y uso.

## Objetivos y enfoque del estudio

El presente estudio busca aportar evidencia empírica al debate mediante el análisis de la interacción territorial entre concesiones salmoneras y ECMPO en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes. En particular, examina críticamente la narrativa que atribuye a los ECMPO un efecto significativo sobre el desarrollo de la actividad salmonera, proponiendo que la relación entre ambas figuras es considerablemente más compleja de lo que suele plantearse en el debate público.

Se plantea que la mera coincidencia espacial entre solicitudes de ECMPO y concesiones acuícolas no implica necesariamente la paralización efectiva de estas últimas, ya sea por el estado administrativo de las concesiones, su nivel de operación o las características del procedimiento establecido en la Ley N°20.249.

Para ello, el documento distingue entre distintos niveles de afectación –interacción territorial, afectación administrativa y paralización efectiva–, evitando equiparar automáticamente la existencia de traslapes espaciales con impactos productivos concretos. Esta distinción resulta fundamental para dimensionar adecuadamente el fenómeno y contribuir a una discusión pública basada en evidencia.

De este modo, el objetivo de este estudio es **examinar en qué medida los ECMPO afectan efectivamente a la actividad salmonera en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, distinguiendo entre situaciones de coexistencia territorial, afectación administrativa y paralización efectiva**. A partir de ello, se busca contribuir a una mejor comprensión de las dinámicas de uso del borde costero, así como a la formulación de políticas públicas que permitan compatibilizar el desarrollo productivo con el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios y la protección de los ecosistemas marinos.

---

1 El *Plan Salmón 2050* fue impulsado por la Municipalidad de Puerto Montt y contó con la participación de autoridades regionales y comunales, parlamentarios, gremios salmoneros, sindicatos, universidades, centros de investigación y proveedores del sector.



## II. La industria salmonera y el uso del borde costero

### Origen, expansión y consolidación territorial de la industria salmonera en Chile

La industria salmonera en Chile comenzó a desarrollarse durante la primera mitad de la década de 1980, impulsada por condiciones geográficas y oceanográficas favorables en el sur austral, junto con políticas públicas orientadas al fomento de la acuicultura. En pocas décadas, el país se convirtió en uno de los principales productores mundiales de salmón, alcanzando el segundo lugar a nivel global después de Noruega.

A partir de la década de 1990, la actividad experimentó una rápida expansión territorial y productiva, pasando de una producción de 28 mil toneladas en 1990 a más de un millón de toneladas en 2023. Este dinamismo permitió consolidar a la salmonicultura como una de las principales actividades exportadoras del país, representando actualmente cerca del 6% de las exportaciones nacionales, después del sector frutícola (8%), pero muy por detrás de la minería del cobre, que concentra alrededor del 53% de las exportaciones chilenas (SalmonChile, 2026).

Asimismo, según cifras reportadas por la propia industria, la salmonicultura representa alrededor del 2,1% del PIB nacional, con una incidencia significativamente mayor en las regiones del sur, alcanzando cerca del 14% del PIB en Los Lagos y más del 30% en regiones como Aysén y Magallanes. En materia de empleo, la industria ha reportado la generación de más de 80 mil empleos directos e indirectos<sup>2</sup>, consolidándose como uno de los principales motores económicos del sur austral (Municipalidad de Puerto Montt, 2025).

Sin embargo, estas cifras deben interpretarse con cautela, ya que corresponden a estimaciones elaboradas por el propio sector y no existen actualmente estadísticas oficiales consolidadas sobre empleo en la industria salmonera. Asimismo, las estimaciones difundidas por la industria consideran tanto empleo directo como indirecto y contabilizan el total de trabajadores registrados durante el año, sin distinguir la duración efectiva de los vínculos laborales. En contraste, un estudio de la Fundación Terram, basado en información tributaria oficial ha estimado que el empleo directo ponderado, generado por la industria, sería considerablemente menor (Toledo, 2023). Esta ausencia

2 La cifra de más de 80.000 empleos ha sido difundida por SalmonChile y utilizada recurrentemente por autoridades y representantes del sector. Sin embargo, según Chequeo Ambiental, desde 2016 no existen estadísticas oficiales actualizadas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) sobre empleo directo e indirecto en la industria salmonera. De acuerdo con la investigación de Fundación Terram Empleo directo generado por la industria salmonera en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes (2005-2021), basada en registros del Servicio de Impuestos Internos (SII), el empleo directo ponderado promedio generado por la industria alcanzó aproximadamente 17.000 puestos de trabajo entre 2005 y 2021, cifra inferior a los cerca de 28.000 trabajadores dependientes reportados por la propia industria para el mismo período. [https://www.instagram.com/p/DYk6ENoIEC/?igsh=eWw5ODFzcjh2dzlu&img\\_index=4](https://www.instagram.com/p/DYk6ENoIEC/?igsh=eWw5ODFzcjh2dzlu&img_index=4)

de información pública actualizada constituye una limitación relevante para la evaluación de los impactos socioeconómicos del sector y para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia.

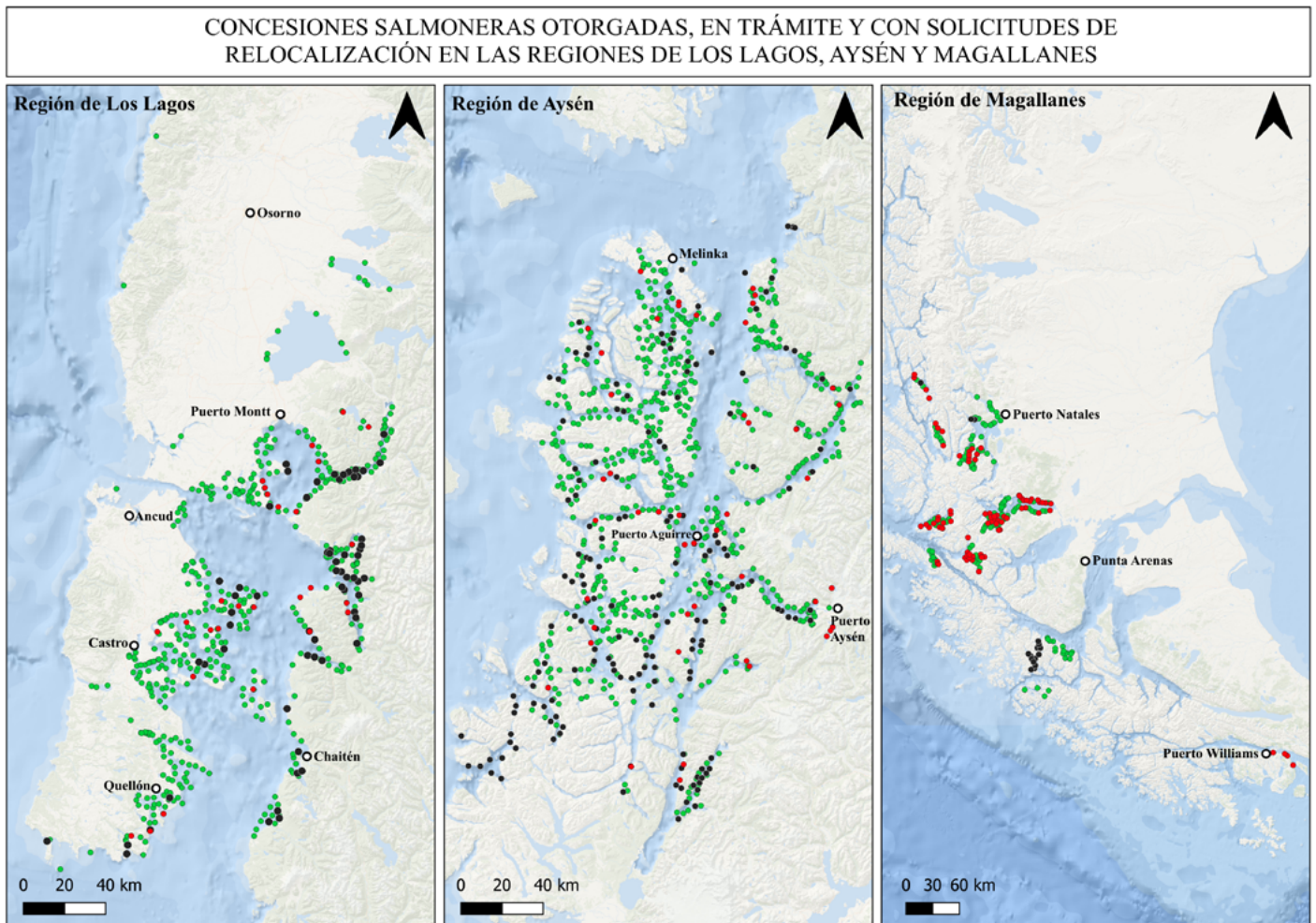
La actividad ha mantenido un alto dinamismo productivo, alcanzando máximos históricos de producción en los últimos cinco años, incluso con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Lafkenche en 2008. Este desempeño cuestiona interpretaciones que vinculan directamente la regulación del borde costero con un eventual estancamiento de la industria.

Sin embargo, este crecimiento no solo se ha expresado en términos productivos. También ha estado acompañado de una expansión sostenida sobre el espacio marino-costero del sur austral, particularmente en fiordos, canales y zonas interiores de alta relevancia ecológica y sociocultural.

Este proceso de expansión ha estado estrechamente vinculado al sistema de concesiones acuícolas, mediante el cual el Estado otorga derechos de uso sobre porciones del borde costero. A través de este mecanismo se ha producido la instalación masiva de centros de cultivo y la progresiva consolidación de la actividad salmonera sobre amplias áreas del espacio marino-costero.

Como resultado, la industria salmonera presenta hoy un alto grado de consolidación territorial. A mayo de 2026 existen 1.323 concesiones de cultivo de salmón otorgadas en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, concentradas principalmente en los sistemas de fiordos y canales del sur de Chile. Esta presencia territorial refleja la creciente intensidad de uso de un espacio marino-costero donde convergen también importantes valores ecológicos, culturales y de conservación.

Mapa 1



**Leyenda**

Color	Estado de Concesiones Salmoneras	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Total
●	Concesiones Salmoneras Otorgadas	498	696	129	1.323*
●	Concesiones Salmoneras en Trámite	27	46	84	157**
●	Solicitudes de Relocalización Concesiones Salmoneras	65	172	16	253
	<b>Total</b>	<b>525</b>	<b>742</b>	<b>213</b>	<b>1.480</b>

Fuente: Archivo Shape de Concesiones de Acuicultura Disponible en Geoportal subpesca (geportal.subpesca.cl). Datos obtenidos el 26-05-2026.

Datos Geodésicos  
Datum: WGS84  
Huso: 18S



\* Adicionalmente, existen Concesiones Salmoneras otorgadas en las regiones de: Atacama (1) y Los Ríos (8).

\*\* Adicionalmente, existen 59 concesiones salmoneras en Trámite en otras regiones: Arica y Parinacota (3), Antofagasta (2), Tarapacá (13) Atacama (5), Coquimbo (14), Maule (12), Ñuble (1) y Biobío (9).

## Impactos ambientales, socioculturales y tensiones territoriales

Sin embargo, este crecimiento ha generado importantes impactos ambientales y sociales. Entre los principales efectos ambientales asociados a la salmonicultura se encuentran el aporte excesivo de materia orgánica y la generación de condiciones anaeróbicas en cuerpos de agua; el uso intensivo de antibióticos y otros quimioterapéuticos con efectos sobre la biodiversidad marina; los escapes masivos de salmones y su impacto sobre especies nativas; así como diversas afectaciones sobre fauna marina asociadas a la infraestructura y operación de los centros de cultivo (Buschmann et al., 2021).

Junto a estos impactos ambientales, la expansión de la industria salmonera ha generado profundas transformaciones socioculturales que han afectado el bienestar y la cohesión social de comunidades locales vinculadas al borde costero. Diversos estudios sostienen que ello se explica, en parte, por la inexistencia de procesos efectivos de diálogo entre el modelo de producción salmonero y los contextos sociales y ecológicos donde este se desarrolla, configurando a la industria como una fuerza disruptiva frente a la cual las comunidades locales han debido desplegar estrategias de adaptación o resistencia (Bustos-Gallardo & Prieto, 2019).

Este es el caso de numerosas comunidades indígenas costeras de la Patagonia chilena —en particular mapuche-lafkenche, mapuche-williche, kawésqar y yagán— afectadas por la actividad de centros de cultivo de salmones, las cuales han experimentado importantes afectaciones en sus sistemas de vida y prácticas tradicionales y consuetudinarias vinculadas al mar. Entre estas afectaciones destacan el emplazamiento de la industria sobre territorios marítimos de uso y ocupación tradicional indígena sin consulta ni consentimiento; la pérdida de acceso al mar y de medios de subsistencia asociados a él; la perturbación de espacios ceremoniales y sitios naturales sagrados, entre otros impactos reportados por comunidades costeras indígenas (INDH, 2021). Situaciones similares han afectado a comunidades indígenas impactadas por pisciculturas instaladas en territorio mapuche, especialmente en los procesos de contaminación de las aguas en las cuencas donde estos proyectos se emplazan (INDH, 2013; Observatorio Ciudadano e IWGIA, 2015).

No obstante, el actual patrón de ocupación presenta importantes tensiones estructurales. Por una parte, existe una creciente sobreposición de usos —productivos, ambientales y culturales— que genera conflictos en torno al acceso y control del espacio marino. Por otra, la expansión futura de la industria se encuentra limitada por diversos factores regulatorios, entre los que destacan —como se verá más adelante— la declaración de no disponibilidad de nuevas Áreas Aptas para el Ejercicio de la Acuicultura (AAA), así como mayores exigencias ambientales.

En este contexto, las áreas protegidas han adquirido un rol cada vez más relevante en la configuración del uso del borde costero, especialmente con la entrada en vigencia de la Ley N°21.600 (conocida como “Ley de Biodiversidad” o “Ley SBAP”). La presencia de parques nacionales y otras categorías de protección, particularmente en regiones como Aysén y Magallanes, impone restricciones

adicionales al otorgamiento de nuevas concesiones y a la relocalización de las existentes, al requerir compatibilidad con objetivos de conservación y la existencia de planes de manejo vigentes.

Ello ha generado nuevas tensiones entre la expansión productiva y la protección de ecosistemas marinos, evidenciando la complejidad del ordenamiento territorial en el espacio costero. Esta problemática ha sido reconocida incluso por el propio sector salmonero, que ha planteado la necesidad de avanzar hacia instrumentos de planificación más integrados, así como de revisar los marcos regulatorios asociados al uso del borde costero y su compatibilidad con otras figuras, como las áreas protegidas y los ECMPO (Municipalidad de Puerto Montt, 2025).

En conjunto, estos elementos evidencian las limitaciones y desafíos de un modelo de desarrollo caracterizado por una creciente presión sobre los ecosistemas marinos, la coexistencia de múltiples intereses sobre un espacio finito y la necesidad de avanzar hacia mecanismos de gobernanza y ordenamiento territorial más integrados.

En este escenario de creciente presión sobre el borde costero y coexistencia de múltiples usos, resulta necesario examinar el marco jurídico que regula tanto las concesiones acuícolas como los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios, con el fin de comprender los alcances reales de su interacción.



### III. Relación entre los regímenes jurídicos de los ECMPO y las concesiones acuícolas

#### Aspectos generales del régimen jurídico de los ECMPO

La Ley N°20.249, promulgada y vigente desde 2008 y conocida como “Ley Lafkenche”, fue creada para dar respuesta al vacío que presentaba la legislación chilena en materia de reconocimiento de los modos de vida, derechos territoriales y recursos de los pueblos originarios vinculados al litoral. Frente a esta exclusión, dicha ley reconoce y materializa, dentro del ordenamiento jurídico nacional, los derechos territoriales de los pueblos indígenas sobre el borde costero, en línea con el Convenio N°169 de la OIT – ratificado por Chile en 2008– y con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). El instrumento central de esta ley es el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios (ECMPO), definido legalmente como aquel *“espacio marino delimitado, cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio”* (artículo 2, inciso 2°, letra e).

El objetivo del ECMPO es *“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”* (artículo 3). Dicho uso –que puede comprender usos pesqueros, religiosos, recreativos y medicinales, entre otros– constituye el fundamento mismo del ECMPO, y su acreditación ha sido calificada por la Corte Suprema como el *“mayor antecedente para tener en cuenta”* al resolver una solicitud de ECMPO (roles N° 1687 y 1688, 2025).

La extensión del ECMPO queda delimitada por la *“superficie necesaria para asegurar el ejercicio del uso consuetudinario realizado en él”* (artículo 4), con el límite adicional de no poder sobreponerse a concesiones marítimas, acuícolas o áreas de manejo (AMERB) ya otorgadas a terceros, que constituyen derechos previamente consolidados (artículo 7, inciso 2°).

En términos gruesos, el procedimiento para el establecimiento de un ECMPO consiste en las siguientes ocho etapas sucesivas:

- Ingreso de la solicitud y examen de admisibilidad (SUBPESCA)
- Análisis de sobreposición (SUBPESCA)
- Acreditación de usos consuetudinarios (CONADI)
- Consulta a comunidades indígenas próximas e información y participación de la comunidad regional (CONADI)
- Pronunciamiento de la Comisión Regional del Uso del Borde Costero (CRUBC)
- Destinación marítima (SSFFAA)

- Elaboración, presentación y aprobación del Plan de Administración y, en su caso, del Plan de Manejo (Comisión Intersectorial)
- Suscripción y aprobación del Convenio de Uso (SUBPESCA)

Uno de los aspectos más relevantes del régimen jurídico del ECMPO para efectos del presente estudio es el denominado “efecto suspensivo” consagrado en el artículo 10 de la Ley N°20.249. Este establece que, una vez ingresada y declarada admisible una solicitud de ECMPO, quedan suspendidas o paralizadas transitoriamente todas las solicitudes de afectación para otros fines en actual tramitación que recaigan sobre el mismo espacio. Esta suspensión se mantiene hasta que el pronunciamiento de CONADI sobre la existencia del uso consuetudinario quede firme, configurando una preferencia legal provisional en favor del ECMPO. Importa subrayar que el efecto suspensivo opera exclusivamente respecto de solicitudes en trámite al momento de la admisibilidad, no afectando las concesiones ya otorgadas, las que mantienen plena vigencia y pueden continuar operando mientras la solicitud de ECMPO se encuentre en tramitación.

## Aspectos generales del régimen jurídico de las concesiones acuícolas

Las concesiones de acuicultura se encuentran reguladas principalmente en la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA, Ley N°18.892), cuyo artículo 2 N°12 las define como *“el acto administrativo mediante el cual el Ministerio de Defensa Nacional otorga a una persona los derechos de uso y goce, por el plazo de 25 años renovables, sobre determinados bienes nacionales, para que realice en ellos actividades de acuicultura”*. Dado que la actividad acuícola se desarrolla sobre bienes nacionales –porciones de agua y fondo de mar, terrenos de playa y, en el caso de cultivos extensivos, ríos navegables por buques de más de 100 toneladas–, la legislación exige contar necesariamente con esta concesión como título habilitante para su ejercicio.

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, la concesión acuícola es un acto administrativo unilateral de la autoridad que confiere a su titular un privilegio de uso exclusivo sobre el área concedida, sin que ello implique la transferencia del dominio del bien nacional respectivo. Su objeto es exclusivamente la realización de actividades de cultivo respecto de la especie o grupo de especies indicadas en la resolución otorgante, y su titular se encuentra sujeto a las obligaciones ambientales y sanitarias que establece la normativa sectorial, incluyendo la mantención de la limpieza y el equilibrio ecológico de la zona concedida.

Entre sus principales características cabe destacar las siguientes:

- (I)** son otorgadas por el Ministerio de Defensa Nacional a través de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SSFFAA), en un procedimiento que se inicia ante el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca) y en el que interviene la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca);
- (II)** sólo pueden operar dentro del perímetro de las Áreas Apropriadas para el Ejercicio de la Acuicultura (AAA), establecidas por decreto del Ministerio de Defensa Nacional;
- (III)** desde la entrada en vigor de la Ley N° 20.434 de 2010, tienen una duración de 25 años renovables –las anteriores a esa fecha son de carácter indefinido–;
- (IV)** son transferibles, hipotecables y, en general, susceptibles de todo negocio jurídico; y
- (V)** quedan sujetas a causales de caducidad taxativamente establecidas en la ley, entre ellas, no haber pagado la patente de acuicultura, incurrir reiteradamente en las infracciones sancionadas conforme a la LGPA, y no haber iniciado operaciones dentro del plazo de un año desde su entrega material, o haber paralizado actividades por más de dos años consecutivos (artículo 142 LGPA) (Fundación Terram, 2025).

A lo anterior cabe agregar que, como medida de ordenamiento espacial frente a la crisis del virus ISA, la Ley N°20.434 del 2010 introdujo el mecanismo de la relocalización de concesiones acuícolas como medida de ordenamiento espacial. Esta figura puede definirse como el cambio de ubicación que el titular de una concesión acuícola vigente puede solicitar dentro de un AAA, mediante la renuncia a otra concesión previamente otorgada, con el propósito de desarrollar la actividad en espacios que presenten mejores condiciones sanitarias y ambientales (Fundación Terram, 2025). Al respecto, la Contraloría General de la República ha señalado, mediante dictamen N° E533651/2024, que: *“El presupuesto fáctico de una relocalización supone la existencia de una concesión ya otorgada, a cuyo titular la normativa le ha conferido la facultad de reubicarla en un sector que cumpla tanto la preceptiva sanitaria y medioambiental como los demás requisitos establecidos al efecto”*. Cabe señalar que el artículo 7° de la Ley N° 20.434 prohíbe expresamente que las relocalizaciones de concesiones acuícolas reguladas por dicha ley se sobrepongan con ECMPO.

## Interacción entre ambos regímenes normativos

La interacción entre el régimen de los ECMPO y el régimen concesional acuícola se estructura, en lo esencial, a partir de la regla central contenida en el artículo 7° de la Ley N°20.249, que consagra como un límite a la superficie o extensión del ECMPO la indemnidad o protección de los derechos de terceros previamente constituidos, los que se entienden como situaciones jurídicas consolidadas<sup>3</sup> con los que la solicitud no puede sobreponerse, a riesgo de ser rechazada –en caso de sobreposición total– o modificada –en caso de que sea parcial–. Esto se materializa en el denominado análisis de sobreposición que realiza la Subpesca, correspondiente a la segunda etapa de tramitación posterior a la admisibilidad de un ECMPO. En esta etapa, además de excluirse del polígono solicitado las concesiones marítimas y las áreas de manejo (AMERB), se excluyen expresamente las concesiones de acuicultura, las cuales pueden seguir operando normalmente y, eventualmente, renovarse sin que se vea afectada, en razón del ECMPO, ni la actividad ni el empleo que generan, al tratarse de porciones técnicamente excluidas del ECMPO.

El artículo 7° de la Ley N°20.249 establece límite a la extensión del ECMPO, la protección o indemnidad de derechos de terceros previamente constituidos –específicamente, concesiones marítimas, acuícolas, y áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (AMERB) ya otorgadas–, los que se entienden como situaciones jurídicas ya consolidadas con los que la solicitud de ECMPO no puede sobreponerse, a riesgo de ser declarada inadmisibles por la Subpesca (en caso de sobreposición total) o exigirse su modificación (en caso de sobreposición parcial).

Tratándose, por su parte, de solicitudes de concesiones acuícolas y/o de relocalización en trámite al momento de ingresarse y declararse admisible una solicitud de ECMPO sobre el mismo espacio, estas se ven efectivamente alcanzadas por el mencionado “efecto suspensivo” consagrado en el artículo 10 de la Ley N°20.249, al menos hasta que quede firme el pronunciamiento de CONADI sobre la existencia del uso consuetudinario invocado. A este respecto, resulta relevante señalar que el objeto de este efecto suspensivo no es impedir la actividad salmonera existente, sino prevenir conflictos futuros producto de la tramitación simultánea y eventual pugna de solicitudes de distinta naturaleza para la afectación del borde costero<sup>4</sup>. Lo anterior se encuentra también en consonancia con estándares internacionales formulados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que ha reconocido un principio de protección provisional de la integridad del territorio indígena frente a nuevas afectaciones o intervenciones autorizadas por el Estado en tanto no se proceda a la delimitación y reconocimiento de los mismos<sup>5</sup>.

3 Dictámenes CGR N°44.952/2017 y 56.257/2011.

4 Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) (2008). Historia de la Ley N°20.249. P. 65.

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). Pueblo Saramaka vs Surinam. Párr. 194, 196.

Si bien es cierto que la duración de este efecto suspensivo se ha visto acrecentada por dilaciones o demoras administrativas que exceden latamente los plazos legales del procedimiento –que no debiera superar los dos años y medio aproximadamente– la expansión de la salmonicultura en las regiones australes vía solicitud de nuevas concesiones se ha visto imposibilitada no por causa de los ECMPO, sino por una decisión regulatoria de la propia autoridad. En efecto, fue la propia Subpesca la que, a través de las Resoluciones Exentas N°825/2012 (modificada por la N°903/2020) y N°902/2020, declaró como “no disponibles” las Áreas Apropriadadas para el Ejercicio de la Acuicultura (AAA) en las regiones de Los Lagos y Aysén, al determinar técnicamente la inexistencia de espacios adicionales disponibles para nuevas concesiones<sup>6</sup> (Paredes & Martínez, 2020). Tratándose de Magallanes, por su parte, la Subpesca hizo lo propio mediante la Resolución Exenta N°3264/2016, que declaró las AAA establecidas en la región como no disponibles para nuevas solicitudes de concesiones acuícolas para el cultivo de salmones<sup>7</sup>, aunque posteriormente se crearían, por Decreto Exento N°286/2018, 13 nuevos sectores de AAA para el solo efecto de permitir relocalizaciones.

En el caso particular de las regiones de Aysén y Magallanes, además, la existencia de las Reservas Nacionales Las Guaitecas y Kawésqar, respectivamente, constituye una limitación legal adicional no solo al ingreso de nuevas solicitudes de concesiones, sino también al otorgamiento de aquellas en actual tramitación y la relocalización de las existentes. En efecto, si bien la Ley N°21.600 sobre Biodiversidad y Áreas Protegidas (“Ley SBAP”) no prohíbe *a priori* la salmonicultura en reservas nacionales, el otorgamiento de cualquier concesión sectorial dentro de ellas –incluidas las acuícolas– requiere necesariamente que el área cuente con plan de manejo vigente y que la actividad sea declarada compatible con el objetivo de la categoría, el objeto de protección del área y su respectivo plan de manejo, además de contar con informe favorable del SBAP<sup>8</sup>. Por esta razón, y tal como ha interpretado la Contraloría General de la República<sup>9</sup>, mientras estas reservas carezcan de un plan de manejo que se pronuncie expresamente sobre su eventual compatibilidad con la salmonicultura, y no se cumplan con las demás exigencias previstas en la Ley N°21.600, el otorgamiento de nuevas concesiones en su interior no resulta jurídicamente procedente.

De esta manera, los factores que hoy restringen la expansión de la salmonicultura en el sur austral del país exceden con creces la sola aplicación de la Ley N°20.249 y del efecto suspensivo, respondiendo más bien a un entramado de decisiones regulatorias adoptadas con miras a resguardar un ordenamiento acuícola mínimo y el valor ambiental de los ecosistemas marinos donde se emplaza esta actividad.

6 Artículo 76 LGPA.

7 Como señalaría el gerente general de Indexsalmon, Reinaldo Vidal, respecto a la Res. Ex. N°3264/2016: “la Región de Magallanes se encuentra temporalmente “cerrada” en orden a nuevas solicitudes, [la] que, por consecuencia, restringe su expansión sólo a aquellas solicitudes ya existentes y las concesiones ya otorgadas y vigentes”. En: Salmonexpert (2016). Resolución pone fin a nuevas solicitudes de concesión en Magallanes (4 de noviembre de 2016). Recuperada de: <https://www.salmonexpert.cl/acs-concesiones-magallanes/resolucion-pone-fin-a-nuevas-solicitudes-de-concesion-en-magallanes/1309973>

8 Artículo 92 Ley N°21.600.

9 Dictamen CGR N°E533.651/2024.

En todo caso, las declaraciones sobre el supuesto estancamiento de la industria, imputada en gran medida a los ECMPO por representantes del sector, contrasta con el hecho de que la industria ha utilizado solo una fracción de las concesiones que tiene a su disposición, lo que da cuenta de una subutilización del espacio disponible y sugiere una titularización especulativa de concesiones. Indicativo de ello es que, tal como da cuenta un análisis de Fundación Terram (Toledo, 2025), si bien el número de concesiones aumentó de 1.279 a 1379 entre 2012 y 2022, en dicho período sólo en 1.013 se registró actividad, mientras que 366 concesiones –equivalentes al 27% del total– permanecieron inactivas, configurando una potencial causal de caducidad por no operación<sup>10</sup>. Nada de esto ha impedido, sin embargo, que las cosechas anuales de salmónes hayan continuado en aumento desde el 2008 –año de entrada en vigor de la Ley N°20.249– hasta la actualidad, incluso alcanzando máximos históricos por sobre el millón de toneladas en 2020, 2022, 2023 y 2024 (Sernapesca, 2025; Toledo, 2024)<sup>11</sup>.

Bajo el contexto anterior, el principal punto de fricción identificado dice relación con la situación de concesiones acuícolas ya otorgadas pero que se encuentran en procesos derivados, particularmente de renovación, relocalización y modificación de proyecto técnico, toda vez que el artículo 7° de la Ley N°20.249 no contiene una referencia explícita a dichas hipótesis. En el caso particular de las relocalizaciones, la Ley N°20.825 prohíbe expresamente que éstas puedan sobreponerse a un ECMPO (artículo 7°), al tiempo que el órgano contralor ha precisado que cualquier relocalización, “pese a no tratarse de una nueva concesión, al reubicarse en un lugar distinto deberá necesariamente, en su oportunidad, darse cumplimiento a la normativa que corresponda, según la nueva ubicación” (dictamen N° E533.651/2024). Tratándose, por su parte, de renovaciones, la Contraloría ha señalado que éstas son jurídicamente asimilables a nuevas concesiones, por lo que también quedan regidas por la normativa vigente al momento de su otorgamiento (dictamen N° 25.840/2019).

En cualquier caso, la narrativa que presenta a los ECMPO como un “freno” a la industria salmonera omite sistemáticamente que las más de 1.300 concesiones actualmente otorgadas en el sur austral del país no se ven afectadas por esta figura, y que alrededor de un 27% de permanecieron inactivas o sin operación entre 2012 y 2022, configurando una potencial causal de caducidad por no operación (artículo 142, letra e), LGPA), lo que contrasta con la demanda de nuevos espacios para la expansión de la industria y refuerza la necesidad de distinguir analíticamente entre distintos niveles de afectación.

---

10 Artículo 142, letra e), LGPA.

11 Información disponible en Anuario Estadístico de Pesca y Acuicultura del Sernapesca: <https://anuario.sernapesca.dataobservatory.net/>



## IV. Interacción territorial entre ECMPO y concesiones salmoneras

### Metodología y fuentes de información

Para identificar y caracterizar la interacción entre los ECMPO y las concesiones salmoneras, se utilizaron las bases de datos públicas de la Subpesca, disponibles a través de su visualizador institucional (Subpesca, 2026), las cuales contienen información georreferenciada sobre concesiones acuícolas y ECMPO otorgados y en trámite, correspondientes a la versión más actualizada disponible a mayo de 2026.

A partir de esta información, se identificaron las concesiones que interactúan espacialmente con –o se encuentran al interior de– ECMPO, y se clasificaron según su estado administrativo. Por lo tanto, el análisis considera tanto la dimensión espacial como la dimensión administrativa de las concesiones involucradas.

Sobre esta base, se evaluó el nivel de afectación asociado a estas interacciones, distinguiendo entre concesiones otorgadas, concesiones en trámite y solicitudes de relocalización, así como entre efectos actuales y potenciales sobre la actividad salmonera.

Con el fin de complementar la información geoespacial disponible, el 14 de abril de 2026 se presentó una solicitud de acceso a la información pública ante la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SSFFAA)<sup>12</sup>. La solicitud requería información sobre procedimientos suspendidos en virtud del artículo 10 de la Ley N°20.249, incluyendo concesiones de acuicultura y solicitudes de relocalización.

Sin embargo, la información proporcionada por la SSFFAA presentó limitaciones relevantes para los fines de este estudio. En particular, la respuesta se concentró en destinaciones y concesiones marítimas en general, sin diferenciar entre tipos de concesiones y relocalizaciones, a pesar de haber sido solicitado. Asimismo, se incluyeron registros asociados a procedimientos de ECMPO ya concluidos, incluidas solicitudes de ECMPO rechazadas. Por estas razones, la información entregada por la SSFFAA fue utilizada únicamente con fines referenciales y de contraste, mientras que las bases geoespaciales de Subpesca constituyeron la fuente principal para el análisis presentado en este estudio.

---

12 Al amparo de la Ley N°20.285. Solicitud N° AD022T-0007745.

## Definiciones operativas

### ETAPAS DE TRAMITACIÓN DE UN ECMPO

Para su establecimiento, una solicitud de ECMPO debe pasar por ocho etapas de tramitación administrativa, en las que intervienen diversos organismos del Estado. Con el objetivo de simplificar el análisis y la visualización de datos en los mapas, se ha optado por agrupar los estados de tramitación de ECMPO en las siguientes categorías:

- **Decretado:** ECMPO que cuentan con decreto de destinación marítima por parte de la SSFFAA, independientemente de si su Plan de Administración y/o de Manejo, y su posterior Convenio de Uso, se encuentran pendientes o han sido aprobados.
- **En trámite:** solicitudes de ECMPO que han sido declaradas admisibles y que se encuentran en algunas de las etapas del procedimiento para su establecimiento, previas a su destinación por la SSFFAA.
- **Con recurso judicial pendiente:** solicitudes de ECMPO que fueron rechazadas administrativamente por la CRUBC, pero que se encuentran actualmente impugnadas judicialmente vía recurso de protección.

### ESTADO DE LAS CONCESIONES SALMONERAS:

- **Otorgadas:** concesiones que cuentan con resolución concesional firme otorgada por la SSFFAA y entrega material verificada.
- **En trámite:** solicitud de concesión ingresada y que se encuentra en alguna etapa de su procedimiento de otorgamiento, pero sin resolución otorgante. En esta categoría se ha optado por incluir también aquellas solicitudes que cuentan con proyecto técnico aprobado por la Subpesca, al tratarse de una etapa anterior a la dictación de la resolución concesional por la SSFFAA. Como se ha expuesto, si existe una solicitud de ECMPO espacialmente sobrepuesta, la tramitación de estas solicitudes de concesiones queda suspendida hasta que Conadi emita el respectivo informe de usos consuetudinarios (IUC).
- **Solicitud de relocalización:** solicitudes que solicitan su traslado desde su ubicación original a una nueva ubicación dentro de un AAA, mediante la renuncia a otra concesión previamente otorgada. Para efectos de este estudio, la interacción territorial se analiza respecto de la nueva ubicación solicitada para la relocalización y no respecto de la ubicación original de la concesión.

## Limitaciones del estudio

El presente estudio identifica interacciones territoriales entre concesiones salmoneras y ECMPO, así como el universo de solicitudes potencialmente susceptibles de verse afectadas por el efecto suspensivo contemplado en la Ley N°20.249. Sin embargo, no permite determinar de manera concluyente si dichas solicitudes han experimentado retrasos atribuibles exclusivamente a la existencia de ECMPO, ya que los procedimientos administrativos asociados al otorgamiento de concesiones acuícolas pueden verse influidos simultáneamente por factores técnicos, ambientales, regulatorios y judiciales. En consecuencia, los resultados deben interpretarse como una estimación de la interacción territorial y administrativa existente, y no como una medición directa de pérdidas económicas o productivas atribuibles a los ECMPO.

## Resultados

Los resultados se organizan en función de las tres categorías de concesiones identificadas: a) concesiones otorgadas; b) concesiones en trámite; y c) solicitudes de relocalización. Para cada una de ellas se analiza el grado de interacción territorial con ECMPO –ya sea decretados o en trámite– y se evalúan sus implicancias administrativas. Como se expone a lo largo de esta sección, la distinción entre estas categorías resulta fundamental para comprender en qué casos de interacción territorial aplica el efecto suspensivo sobre la actividad salmonera y en cuáles corresponde, en cambio, a escenarios de coexistencia sin afectación jurídica directa.

Como se observa en la Tabla 1 y en los mapas presentados a continuación, la interacción territorial entre concesiones salmoneras y ECMPO si bien constituye una realidad relevante en el mar interior austral, está lejos de ser generalizada. En las tres categorías analizadas, la proporción de concesiones salmoneras o solicitudes que interactúan con ECMPO se sitúa en torno a la mitad de los casos, mientras que la otra mitad se localiza fuera de estas áreas. Por lo tanto, si bien este patrón muestra que los ECMPO forman parte de las dinámicas territoriales que caracterizan a las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, también sugiere que existen otros factores que influyen en la distribución espacial y en el desarrollo de la actividad salmonera en el maritorio austral.

**Tabla 1.** Interacción territorial entre concesiones salmoneras y ECMPO en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes

Categoría	Total	Concesiones salmoneras que interactúan con ECMPO		Solicitudes potencialmente afectadas por el efecto suspensivo*	
		Cantidad	%	Cantidad	%
Concesiones otorgadas	1.323	760	57,4%	0	0%
Concesiones en trámite	157	78	49,7%	55	4,2%
Solicitudes de relocalización	253	119	47,0%	42	3,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de información geoespacial de Subpesca (mayo de 2026).

\*El porcentaje de las concesiones susceptibles de estar paralizadas por el efecto suspensivo (artículo 10 de la Ley 20.249) se calculó sobre el universo total de concesiones otorgadas (1.323).

## Interacción territorial entre concesiones salmoneras otorgadas y ECMPO

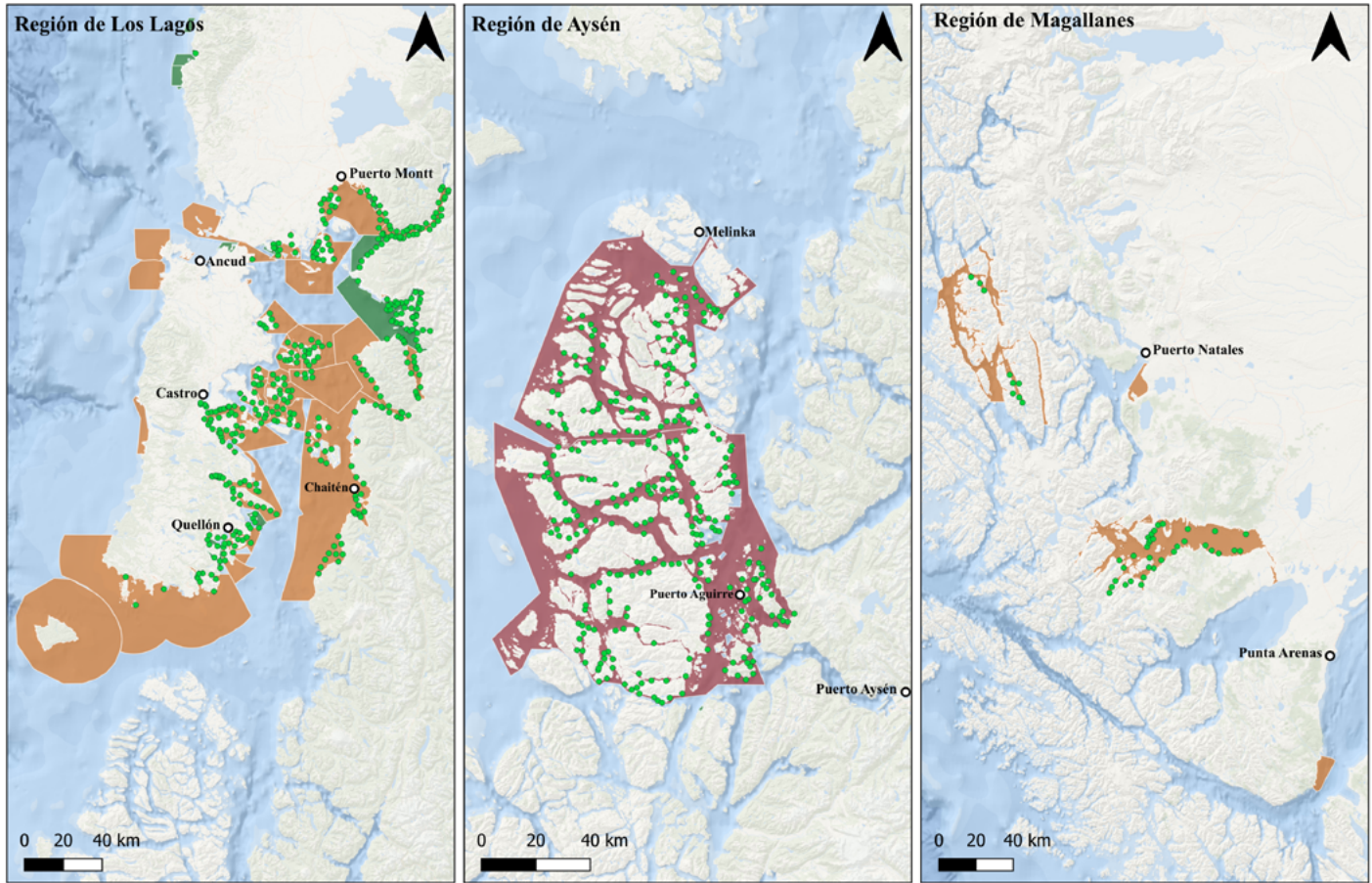
Como se observa en el Mapa 2, de un total de 1.323 concesiones salmoneras otorgadas en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, el 57,4% (760) interactúan con los 89 ECMPO que están en dichas regiones y en distintos estados de tramitación. Estas 760 concesiones se distribuyen en un 52% en la Región de Los Lagos (396), un 42% en Aysén (321) y un 6% en Magallanes (43).

Este resultado da cuenta de que la interacción o relación predominante entre concesiones salmoneras y ECMPO es de coexistencia en el espacio marino-costero, situación que forma parte de la realidad territorial que caracteriza a las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes. Los resultados muestran una interacción territorial relevante entre concesiones salmoneras otorgadas y ECMPO decretadas o solicitudes de ECMPO en el borde costero austral. Sin embargo, es importante precisar que se trata de concesiones previamente otorgadas por el Estado, las cuales fueron consideradas durante la tramitación de los respectivos ECMPO y, por tanto, no se encuentran sujetas al efecto suspensivo contemplado en la Ley N°20.249. En consecuencia, la existencia de esta interacción territorial no implica una afectación directa a su operación ni puede ser interpretada, por sí sola, como evidencia de paralización de la actividad salmonera.

Este resultado da cuenta de que la interacción o relación predominante entre concesiones salmoneras y ECMPO es de coexistencia en el espacio marino-costero, situación que forma parte de la realidad territorial que caracteriza a las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes.

Mapa 2

INTERACCIÓN TERRITORIAL DE CONCESIONES SALMONERAS OTORGADAS CON ECMPO EN LAS REGIONES DE LOS LAGOS, AYSÉN Y MAGALLANES



Leyenda

Color	Estado ECMPO	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Total
<span style="color: green;">■</span>	Sector Decretado	25	1	0	26
<span style="color: orange;">■</span>	En Trámite	59	0	2	61
<span style="color: red;">■</span>	Recursos Judiciales Pendientes	0	2	0	2
	<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>89*</b>
<span style="color: green;">●</span>	<b>Concesiones Salmoneras Otorgadas al interior de ECMPO</b>	396	321	43	760

Fuente: Archivo Shape de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO) y Concesiones Salmoneras Disponible en Visualizador de Mapas Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. Datos obtenidos el 14 de mayo de 2026.

Datos Geodésicos  
Datum: WGS84  
Huso: 18S



\* Adicionalmente, existen ECMPO en diferentes estados de tramitación en las regiones de: Atacama (3), Biobío (8), Araucanía (5) y Los Ríos (5). No existen concesiones salmoneras otorgadas en estos ECMPO.

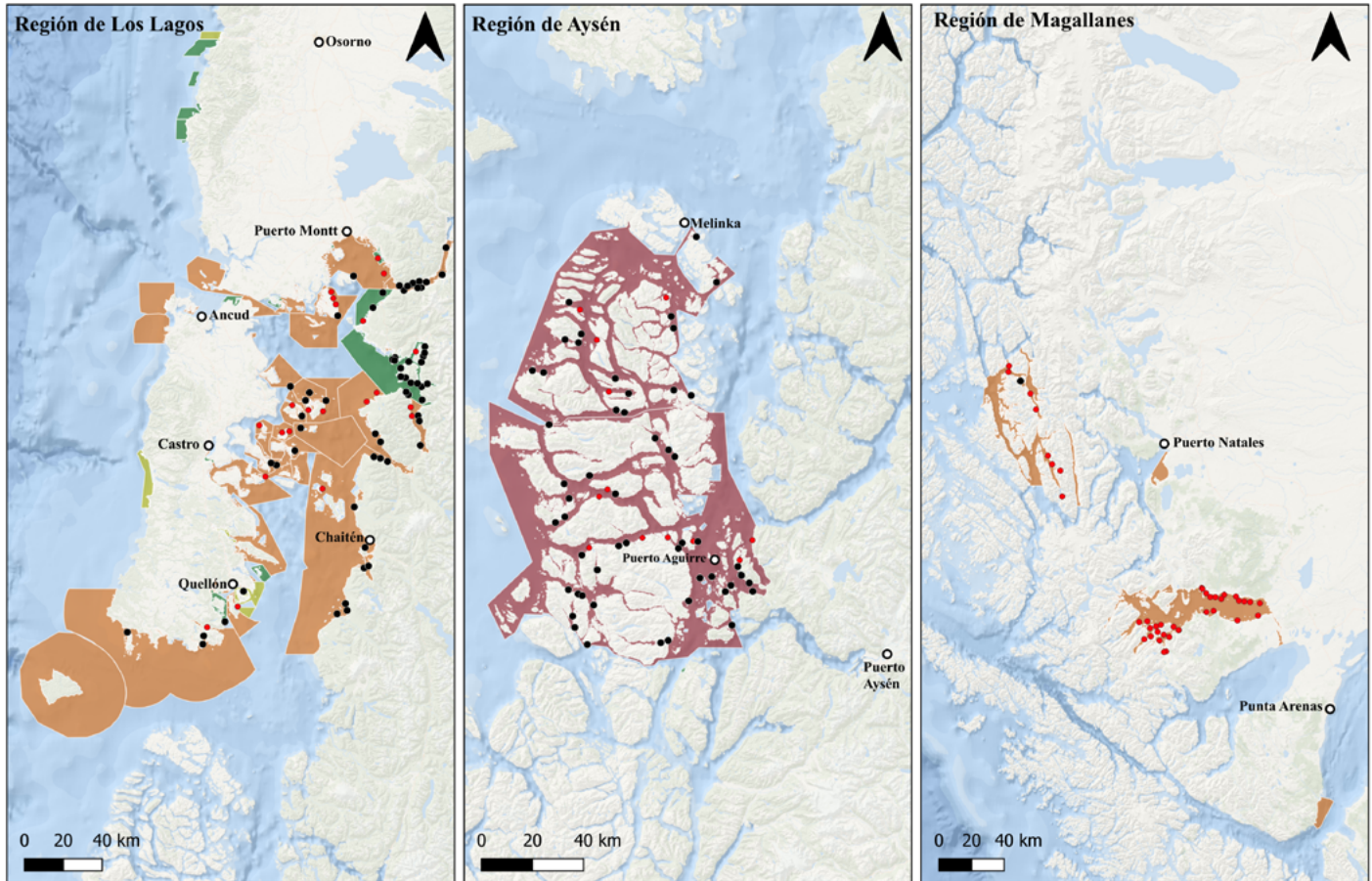
## Interacción de concesiones salmoneras en trámite, solicitudes de relocalización y ECMPO otorgados y en trámite

A diferencia de las concesiones ya otorgadas, las concesiones salmoneras en trámite y las solicitudes de relocalización corresponden a procesos administrativos que aún no han concluido, ya sea porque no han completado el proceso de tramitación y no cuentan con una autorización definitiva para operar en las áreas solicitadas, o porque la decisión sobre su nueva localización se encuentra pendiente. Por esta razón, constituyen las categorías que potencialmente podrían verse afectadas por el efecto suspensivo asociado a la tramitación de ECMPO.

Como se observa en el Mapa 3, la distribución regional de estas interacciones es marcadamente heterogénea. Esta divergencia regional refleja dinámicas territoriales distintas y exige ser considerada en un análisis por región y por ECMPO.

Mapa 3

INTERACCIÓN DE CONCESIONES SALMONERAS EN TRÁMITE Y SOLICITUDES DE RELOCALIZACIÓN CON ECMPO EN LAS REGIONES DE LOS LAGOS, AYSÉN Y MAGALLANES



Leyenda

Color	Estado ECMPO	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Total
<span style="color: green;">■</span>	Sector Decretado	25	1	0	26
<span style="color: yellow;">■</span>	En Trámite (Aprobado por CRUBC)	7	0	0	7
<span style="color: orange;">■</span>	En Trámite (Otras Etapas)	52	0	2	54
<span style="color: red;">■</span>	Recursos Judiciales Pendientes	0	2	0	2
	<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>89*</b>
<span style="color: red;">●</span>	Concesiones Salmoneras en Trámite al Interior de ECMPO	23	14	41	78
<span style="color: black;">●</span>	Solicitudes de Relocalización Concesiones Salmoneras al Interior de ECMPO	64	54	1	119

Fuente: Archivo Shape de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO) y Concesiones Salmoneras Disponible en Visualizador de Mapas Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. Datos obtenidos el 14 de mayo de 2026.

Datos Geodésicos  
Datum: WGS84  
Huso: 18S



\* Adicionalmente, existen 21 ECMPO en diferentes estados de tramitación en las regiones de: Atacama (3), Biobío (8), Araucanía (5) y Los Ríos (5).

## A) CONCESIONES SALMONERAS EN TRÁMITE

El análisis geoespacial muestra que 78 de las 157 concesiones salmoneras actualmente en tramitación (49,7%) presentan interacción territorial con ECMPO o solicitudes de ECMPO. De estas, 23 se localizan en la Región de Los Lagos, 14 en Aysén y 41 en Magallanes. En consecuencia, 79 concesiones salmoneras (50,3%) actualmente en trámite no presentan interacción con ECMPO.

Sin embargo, una revisión más detallada del estado de las 78 concesiones en trámite que interactúan con ECMPO permite acotar aún más el universo de concesiones potencialmente sujetas al efecto suspensivo contemplado en la Ley N°20.249:

- 14 concesiones se localizan al interior de los ECMPO Weywen Wapi (Cisnes) e Islas Huichas, en la Región de Aysén, que si bien mantienen procesos judiciales pendientes, se encuentran administrativamente rechazados por la CRUBC de Aysén, por lo que no se les aplicaría el efecto suspensivo (artículo 10).
- Se identifican 4 concesiones en trámite que interactúan con ECMPO ya decretados y una concesión en un ECMPO aprobado por la CRUBC; estas 5 concesiones salmoneras ya no están bajo el efecto suspensivo.
- Adicionalmente, 4 solicitudes de concesiones salmoneras se encuentran actualmente en proceso de rechazo por razones administrativas propias del procedimiento concesional.

Considerando estos antecedentes, el número de concesiones salmoneras en trámite susceptibles de verse afectadas por el efecto suspensivo se reduce a 55 casos, lo que equivale al 35% del total de concesiones salmoneras actualmente en trámite (157) en las regiones analizadas.

Asimismo, como se observa en la Tabla 2, una revisión preliminar de los estados administrativos de estas 55 concesiones en trámite – susceptibles de verse afectadas por el efecto suspensivo– muestra que se encuentran distribuidas en distintas etapas del procedimiento concesional acuícola.

**Tabla 2.** Estados administrativos de las concesiones salmoneras en trámite susceptibles de verse afectadas por el efecto suspensivo de la Ley N°20.249

Etapa general del procedimiento	Número de solicitudes
Análisis cartográfico y evaluación de banco natural	28
Requerimientos técnicos y ambientales	8
Evaluación ambiental y difusión	2
Informes y resoluciones sectoriales	7
Solicitada con R(SSP) proyecto técnico aprobado	10
<b>Total</b>	<b>55</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de Subpesca, mayo 2026

Lo anterior sugiere que la situación administrativa de estas solicitudes no puede atribuirse automáticamente a la existencia de ECMPO, ya que intervienen otros factores regulatorios y técnicos propios del procedimiento de otorgamiento de concesiones acuícolas.

## B) SOLICITUDES DE RELOCALIZACIÓN

El análisis geoespacial permitió identificar 253 solicitudes de relocalización de concesiones salmoneras en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes. De ellas, 119 (47%) presentan interacción territorial con ECMPO o solicitudes de ECMPO, mientras que 134 (53%) no presentan interacción con estas figuras. Las solicitudes de relocalización que interactúan con ECMPO se distribuyen entre un 53,8% en la región de Los Lagos (64), un 45,4% en la región de Aysén (54) y en un 0,8% en Magallanes (1).

En estos casos, una revisión más detallada permite acotar aún más el universo de solicitudes de relocalización potencialmente sujetas a restricciones derivadas de la Ley N°20.249.

- De las 119 solicitudes que presentan interacción territorial con ECMPO, 54 corresponden a los ECMPO Weywen Wapi (Cisnes) e Islas Huichas, en la Región de Aysén, ambos actualmente asociados a procesos judiciales aún pendientes de resolución definitiva.
- 22 solicitudes interactúan con ECMPO ya decretados y una adicional con un ECMPO aprobado por la CRUBC.

Considerando estos antecedentes, el número de solicitudes de relocalización susceptibles de verse afectadas por el efecto suspensivo de la Ley 20.249 se reduce a 42 casos, equivalentes al 16,6% del total de solicitudes de relocalización identificadas en las regiones analizadas.



## V. Conclusiones

Los resultados del análisis geoespacial y administrativo muestran que la relación entre la industria salmonera y los ECMPO es considerablemente más compleja de lo que suele plantearse en el debate público. Si bien existe una interacción territorial relevante entre ambas figuras en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, esta no puede interpretarse automáticamente como un impedimento al desarrollo de la actividad salmonera.

**Por el contrario, el principal hallazgo de este análisis interdisciplinario demuestra que la forma predominante de interacción entre salmoneras y ECMPO en las regiones analizadas corresponde a escenarios de coexistencia y no de paralización.**

- De las 1.323 concesiones salmoneras existentes, 760 corresponden a concesiones previamente otorgadas por el Estado que continúan operando y que, por lo tanto, no se encuentran sujetas al efecto suspensivo contemplado en la Ley N°20.249.

Las eventuales afectaciones administrativas asociadas a la tramitación de ECMPO se concentran en un universo considerablemente menor de proyectos.

- El análisis identificó 55 solicitudes de concesiones salmoneras en trámite susceptibles de verse afectadas por el efecto suspensivo de la Ley N°20.249. Estas corresponden al 35% de las solicitudes actualmente en tramitación. Aunque equivalen al 4,1% del universo de concesiones salmoneras otorgadas en las regiones analizadas, se trata de categorías distintas: las primeras son solicitudes aún no resueltas, mientras que las segundas corresponden a derechos previamente constituidos que no se encuentran sujetos a dicho efecto suspensivo.
- Del mismo modo, el análisis identificó 42 solicitudes de relocalización potencialmente susceptibles de verse afectadas por el efecto suspensivo de la Ley N°20.249. Estas corresponden al 16,6% del total de solicitudes de relocalización identificadas (253), por lo que la eventual afectación se concentra en una fracción acotada de los procesos de reorganización espacial actualmente en tramitación y no en las concesiones ya otorgadas.

En este contexto, adquiere especial relevancia el hecho de que cerca del 27% de las concesiones salmoneras otorgadas en el sur austral permanecieron inactivas o sin operación entre 2012 y 2022 (Toledo, 2025). Este antecedente añade una dimensión adicional al análisis, ya que la demanda por nuevos espacios para la expansión o relocalización de centros de cultivo coexiste con una subutilización del espacio ya concesionado. Lo anterior sugiere que parte de las tensiones observadas en torno al uso del borde costero no responden exclusivamente a restricciones asociadas a los ECMPO u otros instrumentos de ordenamiento territorial, sino también a dinámicas internas de la

propia industria. Entre ellas destaca la mantención de concesiones sin operación efectiva durante períodos prolongados, situación que podría incluso dar lugar a causales de caducidad contempladas en la legislación vigente.

Las solicitudes de relocalización presentan, además, características particulares. A diferencia de las concesiones en trámite, no implican necesariamente una expansión de la actividad salmonera, sino procesos de reorganización espacial de concesiones previamente otorgadas. En estos casos, la disponibilidad de áreas aptas para relocalizar centros de cultivo se encuentra condicionada por múltiples factores, entre ellos la declaración de no disponibilidad de Áreas Aptas para la Acuicultura (AAA) en Los Lagos y Aysén, así como las restricciones asociadas a áreas protegidas relevantes, como las Reservas Nacionales Las Guaitecas y Kawésqar, cuyos instrumentos de gestión aún se encuentran pendientes de aprobación.

Asimismo, respecto de las 55 solicitudes en trámite y las 42 solicitudes de relocalización potencialmente afectadas, el principal problema identificado no parece radicar en la existencia misma del efecto suspensivo. Este mecanismo posee una justificación jurídica explícita y una duración legalmente acotada. La principal dificultad surge cuando la suspensión se prolonga más allá de los plazos razonables debido a retrasos administrativos en la tramitación de los ECMPO, procedimientos que, conforme al diseño legal vigente, no deberían extenderse por más de dos años y medio aproximadamente.

**En consecuencia, los hallazgos sugieren que las tensiones observadas entre la salmonicultura y los ECMPO deben entenderse en el contexto más amplio de la gobernanza y el ordenamiento territorial del borde costero. En este espacio convergen múltiples usos, intereses y regulaciones que exceden ampliamente el ámbito de aplicación de la Ley N°20.249. Desde esta perspectiva, los desafíos que enfrenta la actividad salmonera en el sur austral no pueden atribuirse exclusivamente a los ECMPO, sino que responden a una combinación de factores territoriales, ambientales, regulatorios y de gobernanza que requieren ser analizados de manera integral.**

Finalmente, es importante señalar que el presente análisis se circunscribe a las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, donde se concentra la mayor parte de la salmonicultura nacional. En consecuencia, sus resultados permiten comprender las dinámicas de interacción entre concesiones salmoneras y ECMPO en el sur austral de Chile, pero no deben extrapolarse automáticamente a otras regiones del país, donde las solicitudes de ECMPO responden a contextos territoriales, sociales y productivos distintos.



## VI. Recomendaciones

### 1. Evaluar la necesidad y pertinencia de cambios regulatorios y de política pública a la luz de evidencia empírica verificable

Dado que los resultados de este estudio no respaldan la existencia de una paralización generalizada de la industria salmonera atribuible a los ECMPO, cualquier propuesta de reforma a la Ley N°20.249 –incluyendo la actualmente en discusión bajo el Boletín N°15.862-21– debiera sustentarse en un diagnóstico empírico verificable que permita dimensionar con claridad qué categorías de proyectos resultan efectivamente afectadas, en qué magnitud y por qué causas específicas. Reformas de alcance general que no distingan entre los distintos niveles de interacción identificados en este estudio corren el riesgo de debilitar en forma regresiva y desproporcionada los derechos que la Ley N°20.249 reconoce y garantiza, sobre la base de un diagnóstico que la evidencia empírica disponible no respalda.

### 2. Distinguir jurídica y administrativamente entre los distintos tipos de interacción entre concesiones salmoneras y ECMPO

Las discusiones públicas y los procesos de toma de decisiones –incluyendo los pronunciamientos de las CRUBC– deberían distinguir explícitamente entre los casos de concesiones otorgadas, concesiones en trámite y solicitudes de relocalización, identificando claramente en cuáles de ellos se produce una paralización efectiva para efectos de su ponderación con los usos consuetudinarios indígenas que la ley busca resguardar. La utilización indistinta de estas categorías ha llevado a sobredimensionar el universo de concesiones supuestamente afectadas, conduciendo a diagnósticos que no reflejan con precisión la realidad jurídica y territorial del borde costero austral.

### 3. Reducir las demoras administrativas en la tramitación de los ECMPO

Uno de los problemas más concretos en torno a la implementación de la Ley N°20.249, y del que pareciera existir consenso, dice relación con que la duración efectiva del efecto suspensivo del artículo 10 de la Ley N°20.249 se ha visto acrecentada por dilaciones administrativas que exceden largamente los plazos legales del procedimiento, el que no debería superar los dos años y medio aproximadamente. Esta situación perjudica simultáneamente a las comunidades indígenas solicitantes –que ven postergado indefinidamente el reconocimiento de sus derechos– y a los titulares de concesiones en trámite, cuya tramitación queda suspendida por períodos difíciles de prever. En este sentido, se recomienda adoptar medidas administrativas, institucionales y presupuestarias concretas para garantizar el cumplimiento de los plazos legales del procedimiento de tramitación de ECMPO, Lo anterior no requiere reforma legislativa y podría reducir significativamente la incertidumbre administrativa que afecta tanto a comunidades indígenas como a titulares de concesiones.

#### 4. Avanzar hacia instrumentos de planificación y ordenamiento territorial integrado del borde costero

Los resultados sugieren que las tensiones observadas entre salmonicultura y ECMPO responden, en buena medida, a un problema estructural de gobernanza del borde costero que excede el ámbito de aplicación de la Ley N°20.249. En este contexto, resulta necesario avanzar hacia políticas y otros instrumentos de planificación territorial que permitan abordar de manera integrada los distintos usos e intereses presentes en el espacio marino- costero, poniendo en valor los usos consuetudinarios indígenas y compatibilizándolos con otras actividades concurrentes como la acuicultura, la pesca industrial, la conservación de la biodiversidad, entre otras. Lo anterior exige dar cumplimiento efectivo a la obligación de consulta indígena acorde a estándares internacionales como componente obligatorio de los procesos de planificación y ordenamiento del borde costero, habida consideración que una parte significativa del espacio marino-costero austral corresponde a territorios de uso y ocupación consuetudinaria indígena, hecho que el propio procedimiento de tramitación de los ECMPO ha contribuido a documentar y visibilizar.

#### 5. Mejorar la calidad y desagregación de la información pública sobre el borde costero para sustentar decisiones fundadas

El presente estudio identificó limitaciones relevantes en la disponibilidad y calidad de la información pública utilizada para el seguimiento de las solicitudes de afectación del borde costero asociadas a ECMPO. En particular, se constató la existencia de registros que no distinguen adecuadamente entre los distintos tipos de solicitudes, incorporan categorías excesivamente generales o contienen información desactualizada respecto del estado de tramitación de determinados ECMPO.

En consecuencia, se recomienda que la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SSFFAA) y la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca) fortalezcan la publicación de información actualizada, interoperable y suficientemente desagregada sobre las solicitudes de afectación del borde costero, incluyendo el tipo de solicitud involucrada, su estado de tramitación y el ECMPO con el cual interactúa. Contar con información precisa y accesible constituye una condición básica para mejorar la calidad del debate público y para que organismos como las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC) puedan adoptar decisiones fundadas respecto de la compatibilización de los distintos usos e intereses presentes en el espacio marino-costero.

# Referencias

- Buschmann, A., Niklitschek, E., & Pereda, S. (2021). Acuicultura y sus impactos en la conservación de la Patagonia chilena. En: Castilla, J. C., Armesto, J. J., & Martínez-Harms, M.J. (Eds.) (2021). Conservación en la Patagonia chilena: evaluación del conocimiento, oportunidades y desafíos. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica: 367-387.
- Bustos-Gallardo, B. Prieto, M. (2019). Nuevas aproximaciones teóricas a las regiones commodity desde la ecología política. EURE. Disponible en: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2635>
- Fundación Terram (2025). Entre la Conservación y la Producción: Régimen Jurídico de la Industria Salmonera al interior de Áreas Protegidas. 35 pp. Disponible en: <https://www.terram.cl/descargar/Entre-la-Conservacion-y-Produccion-2025.pdf>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos - INDH (2013). Informe Anual 2013: Situación de los Derechos Humanos en Chile. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/items/5172a43f-0df1-4ab8-b925-c1b57e6f73d6>
- (2021). Informe Anual 2021: Situación de los Derechos Humanos en Chile. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/items/3c2861e8-401d-4f3a-a541-d40e917eede1>
- IWGIA (2015). El Mundo Indígena 2015. Disponible en: <https://iwgia.org/es/recursos/publicaciones/3197-el-mundo-indigena-2015.html>
- Municipalidad de Puerto Montt. (2025). Plan Salmón 2050: Diagnóstico y propuestas para una industria sostenible. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/portal/noticias?id=entregan-plan-salmon-2050-a-la-biblioteca-del-congreso-nacional>
- Paredes, C., & Martínez, I. (2020). Fundación Terram. 19 pp. Disponible en: [https://www.terram.cl/descargar/recursos\\_naturales/salmonicultura/cartilla/Cartilla-Regimen-Juridico-Ambiental-2020.pdf](https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/salmonicultura/cartilla/Cartilla-Regimen-Juridico-Ambiental-2020.pdf)
- Pivotes (2024). Ley Lafkenche: alcance y consecuencias. Recuperado de: <https://www.pivotes.cl/contenidos/pivotes-explica/pivotes-explica-ley-lafkenche-alcance-y-consecuencias/>
- SalmonChile A.G. (2026). Boletín trimestral de exportaciones de salmón chileno. Edición N°07, Abril. Recuperado de: [https://salmonchile.cl/wp-content/uploads/2026/04/BoletinTrimestralExportacionesSalmon\\_Ed07-1.pdf](https://salmonchile.cl/wp-content/uploads/2026/04/BoletinTrimestralExportacionesSalmon_Ed07-1.pdf)
- Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA). (2026). Concesiones de acuicultura por estado de trámite [Capa geoespacial, archivo shape]. Visualizador de mapas Geoportal IDE-SUBPESCA. Recuperado el 26 de mayo de 2026, de Geoportal IDE-SUBPESCA Recuperado el 26 de mayo de 2026: <https://mapas.subpesca.cl/ideviewer/#>
- Toledo, C. (2025). Cumplir la ley, una demanda básica para la industria salmonera en Chile. Biobío Chile (18 de enero de 2025). Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/opinion/columnas-bbcl/2025/01/18/cumplir-la-ley-una-demanda-basica-para-la-industria-salmonera-en-chile.shtml>
- Toledo, C. (2024). Análisis de la evolución de las cosechas de salmónidos de Chile (1990-2023). Fundación Terram. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/opinion/columnas-bbcl/2025/01/18/cumplir-la-ley-una-demanda-basica-para-la-industria-salmonera-en-chile.shtml>
- Toledo, C. (2023). Empleo directo generado por la industria salmonera en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes (2005-2021). Fundación Terram. Disponible en: [https://www.terram.cl/descargar/recursos\\_naturales/salmonicultura/Informe-empleo-industria-salmonera-2005-2021.pdf](https://www.terram.cl/descargar/recursos_naturales/salmonicultura/Informe-empleo-industria-salmonera-2005-2021.pdf)

[WWW.OLMAR.OBSERVATORIO.CL](http://WWW.OLMAR.OBSERVATORIO.CL)



**Olmar**  
Observatorio Legislativo  
para Comunidades Costeras



**Observatorio  
Ciudadano**