

Ley Lafkenche: alcance y consecuencias

28 de marzo, 2024

- La ley Lafkenche, publicada en el 2008, regula el establecimiento de Espacios Costeros Marítimos de los Pueblos Originarios (ECMPO) en Chile.
- El objetivo y espíritu de la ley Lafkenche es reconocer el uso consuetudinario por parte de comunidades indígenas en los bordes costeros, pero **su diseño tiene varios problemas que están provocando la suspensión indefinida de varios proyectos económicos comprometiendo empleos e ingresos para los hogares en el sur de Chile, principalmente en las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.**
- La ley establece que una vez presentada la solicitud de ECMPO debe suspenderse el trámite de toda otra solicitud de derecho de uso del borde costero - como concesiones marítimas, de acuicultura o áreas de manejo- que abarque total o parcialmente el sector solicitado. **La regulación de esta suspensión tiene una serie de problemas que alarga la suspensión de proyectos de forma indefinida:**
 - La ley no limita el área que puede ser solicitada para una ECMPO
 - La ley no coloca un plazo de caducidad de la suspensión de derechos a terceros en caso de que el órgano administrativo se demore más allá del plazo establecido.
 - En caso de no acreditarse el uso consuetudinario, nada en la ley impide que se presenten en el tiempo intermedio nuevas solicitudes de ECMPO en el mismo sector
 - En el caso de renuncia a un ECMPO, una nueva solicitud de ECMPO en el mismo sector produce nuevamente una suspensión.
- Como resultado de estos problemas, a pesar de que el reglamento que regula la otorgación de las ECMPO especifica plazos que deberían bordear el año de tramitación, **en la práctica los procesos de asignación de una ECMPO (las solicitudes aprobadas) promedian 5,94 años de tramitación, y las solicitudes pendientes promedian 7,42 años de tramitación.**
- Además, preocupa la extensión de las zonas afectadas. Hasta el momento, **las ECMPO decretadas abarcando 222.404 hectáreas, y las solicitudes pendientes cubriendo 3.823.760 hectáreas en el sur de Chile**
- **Respecto a acuicultura, más de un tercio de las concesiones en trámite están suspendidas por la ley Lafkenche.** Las concesiones en pausa se concentran principalmente en la Región de Los Lagos, con cerca del 75% de las solicitudes paralizadas.

1. Contexto

La reciente decisión de la Comisión Regional de Uso de Borde Costero (CRUBC) de Aysén de rechazar dos peticiones para establecer Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO)¹ en dicha región, los cuales abarcaban más de 600 mil hectáreas de mar, instaló fuertemente en el debate público la pertinencia de este instrumento que busca preservar las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades indígenas vinculantes al borde costero.

En este documento describiremos la ley Lafkenche que regula el establecimiento de ECMPO, y los problemas en su diseño que provocan la suspensión indefinida de actividades económicas en el borde costero del sur de Chile, frenando el desarrollo económico y comprometiendo empleos e ingresos para los hogares de dichas zonas, principalmente en las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

2. Ley Lafkenche: objetivo y descripción

La Ley N°20.249, conocida como “Ley Lafkenche”, fue instaurada en 2008 como resultado de la movilización política de las comunidades mapuche lafkenche en las zonas centro-sur y sur de Chile. El espíritu de esta ley es lograr el reconocimiento oficial de la conexión histórica, social, cultural y ambiental de los pueblos indígenas con el océano y sus recursos naturales, preservando así sus prácticas tradicionales².

La ley regula el establecimiento de Espacios Costeros Marítimos de los Pueblos Originarios (ECMPO) en Chile y permite la administración de estas áreas marinas por comunidades o asociaciones indígenas cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio, siempre que no existan derechos de terceros sobre éstas³.

Constituye uso consuetudinario las prácticas o conductas realizadas por la generalidad de los integrantes de la asociación de comunidades o comunidad, según corresponda, de manera habitual y que sean reconocidas colectivamente como manifestaciones de su cultura, tales como religiosas, económicas, pesqueras, medicinal, recreativas, entre otras.

El trámite en la creación de un ECMPO lo lleva adelante SUBPESCA, y participan CONADI, la Comisión Regional de Uso del Borde Costero y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. **A continuación, se detalla las etapas por las que debe pasar una solicitud de ECMPO según la ley N°20.249:**

¹ AQUA. (2024). “Luego de cuatro horas de debate: Se rechaza solicitud de ECMPO en Aysén”. Disponible en [<Click>](#).

² Araos, F., Catalán, E., Álvarez, R., Núñez, D., Brañas, F. & Riquelme, W. (2020). “Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios: usos consuetudinarios y conservación marina”. Anuario Antropológico. V.45, n.1. Página 49. Disponible en [<Click>](#).

³ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2023). “Ley Lafkenche: análisis y perspectivas sobre su aplicación”. Asesoría Técnica Parlamentaria. Disponible en [<Click>](#).

1. Este procedimiento comienza con una solicitud dirigida a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura por una asociación de comunidades indígenas o una comunidad individual, demostrando que únicamente ella ha usado el área de forma consuetudinaria. Una vez presentada la solicitud de ECMPO, **debe suspenderse el trámite de toda otra solicitud de afectación de borde costero que abarque total o parcialmente el sector que se haya solicitado.**
2. **Análisis de superposición de concesiones:** Cuando se presenta una solicitud de ECMPO, SUBPESCA tiene dos meses desde la recepción de la solicitud para determinar si esta se superpone con concesiones de acuicultura, marítimas o áreas de manejo otorgadas a terceros.

Si se detecta una superposición, se notifica al solicitante con una resolución denegatoria, a menos que el titular de la concesión sea la propia comunidad solicitante. Si la superposición es parcial, se le propone al solicitante modificar la solicitud. Este tiene 30 días hábiles para aceptar la propuesta, de lo contrario, el procedimiento puede ser declarado abandonado.

3. **La CONADI debe acreditar el uso consuetudinario que invoca el solicitante.** Cuando una solicitud de ECMPO no se superpone con otras concesiones o la comunidad acepta una modificación propuesta, la SUBPESCA solicita un informe de la CONADI para verificar el uso consuetudinario. Este informe debe incluir detalles como el nombre del uso, las comunidades que lo ejercen, su alcance geográfico, periodicidad, sitios culturales, entre otros. CONADI tiene un mes para emitir este informe.

Si la acreditación del uso consuetudinario es negativa, las solicitudes de terceros siguen en pausa por un período adicional de hasta tres meses. Durante este tiempo, las comunidades indígenas pueden solicitar el mismo espacio o uno que se superponga parcialmente.

En caso de que la CONADI emita un informe favorable, la tramitación de cualquier otra solicitud para el mismo espacio no puede concluir hasta que se resuelva completamente la solicitud de ECMPO. Si se aprueba, se descartan las solicitudes de terceros.

4. **Consulta Indígena:** Después de un informe favorable de la CONADI, esta institución debe realizar una consulta a las demás comunidades indígenas próximas al sector para verificar si ellas también pudieran invocar uso consuetudinario, dándoles un mes para expresar su opinión. Si no hay observaciones dentro del plazo, se asume que no hay objeciones al establecimiento del ECMPO. En caso de que otras comunidades hayan ejercido usos consuetudinarios en el mismo espacio, pueden asociarse con el solicitante para una gestión conjunta o ser incluidas en el plan de administración.

5. **Pronunciamiento del Comité Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC):** Una vez agotados los anteriores trámites, SUBPESCA debe remitir la solicitud al CRUBC para que se pronuncie aprobando, rechazando o modificando el ECMPO. En caso de no pronunciarse dentro de un mes, se entiende por aprobado.
6. **Destinación del ECMPO:** En caso de aprobarse la solicitud por parte de la CRUBC, la Subsecretaría de Pesca tiene un plazo de 10 días hábiles para enviar los antecedentes a la SS.FF.AA. solicitando la destinación del espacio costero, incluyendo un informe técnico con la delimitación del ECMPO. La SS.FF.AA. tiene un plazo de 4 meses, para resolver la destinación del área comprendida en el ECMPO.
7. **Plan de administración y de manejo y convenio de uso:** Una vez que la SS.FF.AA asigna un ECMPO, los solicitantes tienen un año para presentar un plan de administración. Este plan debe incluir detalles como los usos y sus periodos, usuarios no integrantes de la comunidad asignataria cuyas actividades están incluidas en el plan, un plan de manejo de recursos hidrobiológicos, los estatutos de la asociación de comunidades o comunidad asignataria, y otros requisitos especificados en el reglamento.

El plan de administración debe ser evaluado por una Comisión Intersectorial, conformada por diferentes Ministerios, la cual verifica el cumplimiento legal de los usos contemplados en el plan dentro de un plazo de dos meses. Después de aprobar el plan de manejo, la Subsecretaría de Pesca tiene un mes para firmar el convenio de uso con los solicitantes, que es de carácter indefinido.

Una vez establecido el ECMPO, la responsabilidad del uso y manejo de estos espacios marinos recae en la comunidad o asociación que haya recibido aprobación de su plan de administración, el cual incluye detalles sobre las actividades a realizar, los usuarios autorizados a realizar actividades en el espacio y otros requisitos estipulados por el reglamento. **La gestión de estos espacios marinos es indefinida, salvo que se cometan incumplimientos o infracciones.**⁴

3. Problemas generados por la Ley Lafkenche: la suspensión indefinida de proyectos económicos en el sur de Chile

El objetivo y espíritu de la ley Lafkenche es reconocer el uso consuetudinario por parte de comunidades indígenas en los bordes costeros, pero su diseño tiene varios problemas que están provocando la suspensión indefinida de varios proyectos económicos que pueden generar valor agregado y empleos en el sur de Chile.

⁴ Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. (2024). "Espacios Costeros Marinos Pueblos Originarios". Áreas y zonificaciones. Disponible en [<Click>](#).

La ley Lafkenche establece que una vez presentada la solicitud de ECMPO debe suspenderse el trámite de toda otra solicitud de derecho de uso del borde costero que abarque total o parcialmente el sector que se haya solicitado como ECMPO. Estas solicitudes de derecho de uso que quedan paralizadas pueden ser concesiones marítimas, de acuicultura o áreas de manejo, lo que retrasa el inicio de actividades económicas como la pesca, acuicultura, empresas portuarias, entre otras, sin mayor certeza de si podrán o no ejecutarse los proyectos.

Además de que la solicitud de una ECMPO suspende el trámite de nuevos derechos de uso, también suspende la renovación de derechos de actividades económicas que ya estaban siendo desarrolladas en la zona.

El diseño de la ley tiene una serie de problemas que alarga la suspensión de las solicitudes para actividades económicas de forma indefinida o más allá de plazos razonables, además de afectar una gran extensión de terreno en el sur de Chile. Los principales problemas en el diseño son⁵:

1. La ley no limita el área que puede ser solicitada para una ECMPO.
2. La ley no coloca un plazo de caducidad de la suspensión de derechos a terceros en caso de que el órgano administrativo se demore más allá del plazo establecido. Por ejemplo, la ley establece que CONADI tiene hasta un mes para acreditar el uso consuetudinario que invoca el solicitante, sin embargo, en caso de no pronunciarse dentro de ese plazo, la solicitud ECMPO sigue vigente, junto a la suspensión del resto de las solicitudes.
3. En caso de no acreditarse el uso consuetudinario, el resto de las solicitudes para actividades económicas siguen su trámite, pero nada en la ley impide que se presenten en el tiempo intermedio nuevas solicitudes de ECMPO en el mismo sector, generando nuevas suspensiones.
4. En el caso de renuncia a un ECMPO, una nueva solicitud de ECMPO en el mismo sector produce nuevamente una suspensión.

Como resultado a estos problemas en el diseño de la ley, a pesar de que el reglamento que regula la otorgación de las ECMPO especifica plazos que deberían bordear el año de tramitación, en base a datos de SUBPESCA se estima que **en la práctica los procesos de asignación de una ECMPO (las solicitudes aprobadas) promedian 5,94 años de tramitación⁶.** Por otra parte, **las solicitudes de ECMPO pendientes** -las que siguen en proceso de evaluación- **promedian 7,42 años de tramitación.** Es decir, no se están cumpliendo los plazos establecidos en la ley y el reglamento.

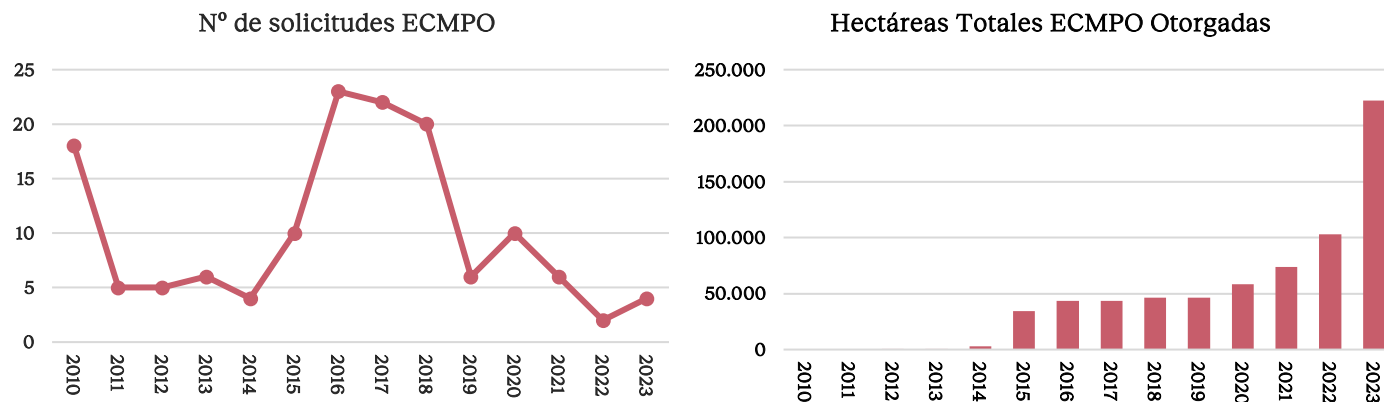
Además del tiempo que abarca cada solicitud de ECMPO, preocupa la extensión de las zonas afectadas. Hasta el momento, **se han decretado 34 ECMPO, abarcando 222.404 hectáreas,**

⁵ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2023). "Decreto 134". Aprueba reglamento de la ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. Disponible en línea en [Click](#).

⁶ Datos extraídos del Visualizador de Mapas de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, disponible en [Click](#).

mientras que las solicitudes pendientes alcanzan 109, cubriendo 3.823.760 hectáreas, con una concentración mayor en la región de Los Lagos.

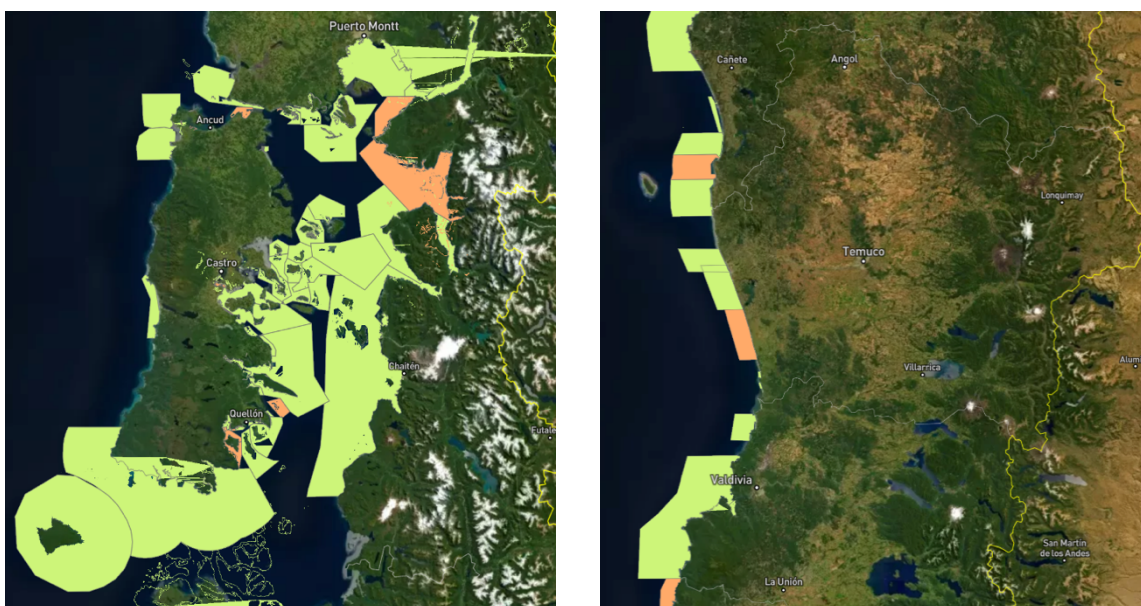
Figura 1. Solicitudes de ECMPO y hectáreas totales decretadas como ECMPO, por año.



Fuente PIVOTES en base a datos de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura.

Cabe mencionar que, en las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, prácticamente toda su costa está u otorgada como un ECMPO o solicitada para ser declarada bajo esta categoría, teniendo algunas zonas de menor alcance ya otorgadas.

Figura 2. Imágenes referenciales de los ECMPO solicitados y otorgados en las Regiones de Los Lagos (izquierda), Los Ríos y La Araucanía* (derecha).



Fuente: PIVOTES en base a datos de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura.

*Zonas solicitadas: color verde / Zonas decretadas como ECMPO: color naranja. Más detalles [aquí](#).

4. Más de un tercio de las concesiones de acuicultura en trámite están suspendidas por la ley Lafkenche

La Subsecretaría de Pesca y Acuicultura reporta cuántas solicitudes de concesión de acuicultura se encuentran en tramitación en la actualidad. Al hacer un cruce de información de dichas solicitudes con los ECMPO en tramitación, encontramos que **de las 1.501 concesiones de acuicultura que se encuentran en trámite, 519 se superponen con solicitudes de otorgación de ECMPO, lo que equivale a un 35% del total.**

Como consecuencia, **dichas solicitudes de concesiones se encuentran congeladas** hasta que se resuelva la tramitación de las ECMPO. Estas concesiones en pausa se concentran **principalmente en la Región de Los Lagos, con cerca del 75% de las solicitudes paralizadas.**

Figura 3. Número de solicitudes de concesión de acuicultura sobre un ECMPO solicitado, por región

Nº Solicitudes de Concesión de Acuicultura en Trámite sobre ECMPO solicitado, por región.

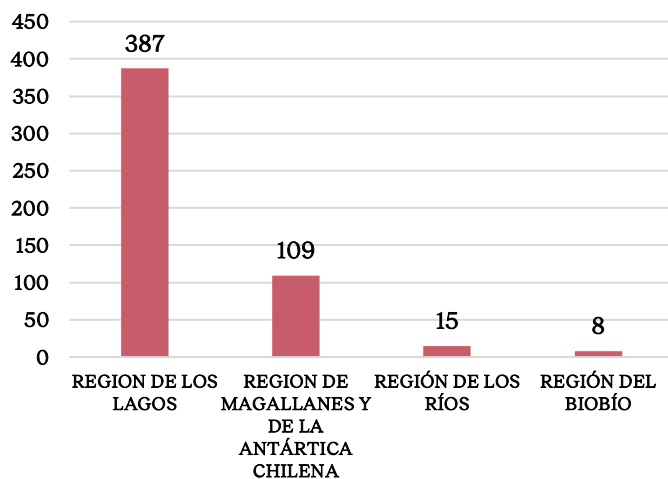
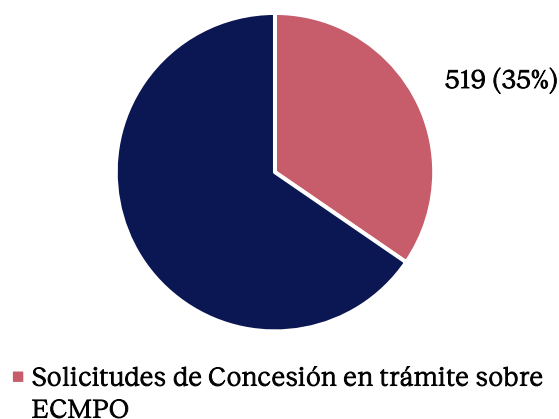


Figura 4. Distribución de solicitudes de concesión de acuicultura, según superposición con ECMPO



Fuente: PIVOTES en base a datos de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura.

5. Conclusiones y recomendaciones

La Ley Lafkenche, que regula la creación de Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios (ECMPO), presenta una serie de complicaciones para diferentes sectores económicos nacionales, ya que cualquier solicitud de ECMPO suspende las solicitudes de uso de borde costero de terceros hasta que se resuelva su otorgamiento definitivo. La amplia extensión en tiempo y superficie que abarcan las solicitudes de ECMPO genera una alta incertidumbre para diversas inversiones y

proyectos en el sur del país, comprometiendo fuentes de ingresos y empleos para los hogares de dichas zonas.

Es urgente racionalizar el alcance de la Ley Lafkenche. Al respecto, ciertas modificaciones que podrían subsanar las principales externalidades negativas de esta legislación serían:

1. Limitar el área máxima que puede ser solicitada como ECMPO por cada comunidad indígena.
2. Dotar de mayores recursos y personal a CONADI, con el fin de que se haga una correcta verificación del uso consuetudinario del espacio solicitado.
3. Generar un silencio administrativo negativo en caso de que alguna de las instituciones involucradas no cumpla con los plazos que el reglamento de otorgamiento de ECMPO establece.
4. Generar períodos de pausa de solicitudes ECMPO sobre zonas que ya tuvieron una solicitud previa, pero que no prosperó. Esto evitaría solicitudes consecutivas demasiado cercanas sobre un mismo espacio, dando mayor espacio para aprobar las otras solicitudes de derecho de uso costero.

Autores:

Elisa Cabezón, economista de Pontificia Universidad Católica de Chile.

Joaquín Sierpe, economista de la Universidad de Chile

6. Bibliografía

1. AQUA. (2024). “Luego de cuatro horas de debate: Se rechaza solicitud de ECMPO en Aysén”. Disponible en [<Click>](#).
2. Araos, F., Catalán, E., Álvarez, R., Núñez, D., Brañas, F. & Riquelme, W. (2020). “Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios: usos consuetudinarios y conservación marina”. Anuario Antropológico. V.45, n.1. Página 49. Disponible en [<Click>](#).
3. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2008). “Ley 20249”. Crea el espacio costero marino de los pueblos originarios. Ministerio de Planificación. Artículo N°7. Disponible en [<Click>](#).
4. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2008). “Ley 20249”. Crea el espacio costero marino de los pueblos originarios. Ministerio de Planificación. Artículo N°4. Disponible en [<Click>](#).
5. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2008). “Ley 20249”. Crea el espacio costero marino de los pueblos originarios. Ministerio de Planificación. Artículo N°8. Disponible en [<Click>](#).
6. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2014). “Espacios Marítimos de Chile: Legislación, Declaraciones Oficiales y Tratados Internacionales”. Disponible en [<Click>](#).
7. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2023). “Decreto 134”. Aprueba reglamento de la ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. Disponible en línea en [<Click>](#).
8. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2023). “Ley Lafkenche: análisis y perspectivas sobre su aplicación”. Asesoría Técnica Parlamentaria. Disponible en [<Click>](#).
9. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2023). “Ley Lafkenche: análisis y perspectivas sobre su aplicación”. Asesoría Técnica Parlamentaria. Página 8. Disponible en [<Click>](#).
10. Datos extraídos del Visualizador de Mapas de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, disponible en [<Click>](#).
11. Datos extraídos del Visualizador de Mapas de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, disponible en [<Click>](#).
12. Donoso Rodríguez, S. & Núñez, M. (2021). “Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas”. Academia Judicial de Chile. Disponible en [<Click>](#).
13. Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia. Informe técnico sobre el desarrollo de directrices para la creación y gestión efectiva de Áreas Marinas Protegidas en Chile. Página 13. Disponible en [<Click>](#).

14. Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia. Informe técnico sobre el desarrollo de directrices para la creación y gestión efectiva de Áreas Marinas Protegidas en Chile. Página 15. Disponible en [<Click>](#).
15. Las solicitudes de ECMPO Cisnes e Isla Huicha fueron rechazadas el 29 de febrero en el Comité Regional de Uso de Borde Costero (CRUBC) de Aysén, por lo que, a pesar de que aparecen en el mapa como ECMPO en tramitación, no deben considerarse.
16. SalmonExpert. (2024). “Contraloría afirma que el funcionamiento de CRUBC Aysén no se ajusta a la norma”. Disponible en [<Click>](#).
17. SERNAPESCA. (s.f.). “¿Quién es el responsable de la administración de los Parques y Reservas Marinas?”. Disponible en [<Click>](#).
18. Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. (2024). “Áreas Marinas Protegidas (AMPS)”. Áreas y zonificaciones. Disponible en [<Click>](#).
19. Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. (2024). “Espacios Costeros Marinos Pueblos Originarios”. Áreas y zonificaciones. Disponible en [<Click>](#).
20. WWF. (2011). “Áreas Marinas y Costeras Protegidas de Múltiples Usos”. Factsheet. Disponible en [<Click>](#).