

Boletín Regional

Ley Lafkenche: consideraciones para la discusión pública nacional y regional

Puntos claves

- La mayoría de las solicitudes ECMPO en tramitación hasta el 2023 se encuentran en revisión en la CONADI. Un total de 35 solicitudes, lo que equivale al 32% del total de solicitudes a nivel nacional.
- Los Lagos corresponde a la región que presenta mayor cantidad de solicitudes en tramitación hasta el 2023, con un total de 78, lo que equivale al 72% del total de solicitudes ECMPO a nivel nacional.
- Desde el 2021 hasta el 2023 empezó una tendencia de concesiones ECMPO asignadas por decreto en Biobío, con un total de 3 ECMPO que fueron destinadas por decreto.
- Si bien había un total de 23 ECMPO destinadas por decreto para el 2023, a esa fecha había un total de 38 ECMPO (incluyendo las mencionadas) que se encuentran en una etapa posterior a la aprobación del CRUBC.
- En la actualidad hay 24 ECMPO destinadas vía decreto.
- Se sostiene la relevancia de plantear una mesa con los actores involucrados para la reforma de la Ley Lafkenche.

Introducción

A finales de febrero del presente año, se generó una polémica con la llamada “Ley Lafkenche” y su aplicación en la región de Aysén, que data desde el año 2018, cuando dos comunidades indígenas mapuche —Pu Wapi y Antunen Raín— presentaron solicitudes administrativas para la creación de Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios (ECMPO). Debido a esta solicitud, se generó una tensión entre empresas pesqueras, comunidades indígenas y pescadores artesanales, dado que incorporaba un aproximado de 620.000 hectáreas que, de ser aprobada, serían destinadas exclusivamente para un uso tradicional indígena, lo que implicaba excluir del espacio a cualquier otro uso o concesión marítima que pudiese requerirse con fines diferenciados. Estas solicitudes debían resolverse en la instancia final del proceso —en la “Comisión Regional de Uso del Borde Costero de Aysén” (CRUBC)—, y

Jorge Cordero Frigerio

Profesor investigador Faro UDD.
Magíster en Estudios Políticos, Universidad de los Andes.

Patricio Órdenes (editor)
patricioordenes@udd.cl

Foto: Mundo Acuícola



luego de 6 años de tramitación, el CRUBC las rechazó. Aunque la decisión del CRUBC zanjó momentáneamente dicha controversia, esta polémica relevó un debate más profundo respecto al alcance de la Ley Lafkenche, a modo de iniciar una discusión acerca de sus posibles modificaciones.

El presente Boletín Regional de Faro UDD, tiene por fin esclarecer al lector sobre esta Ley y entregar información que sirva para discutir acerca de su posible reforma. Se sugiere también, la importancia de que, en esta discusión, se deba considerar la visión de todos los actores involucrados: sectores productivos, comunidades indígenas, autoridades subnacionales, entre otros.¹

Aspectos generales de la Ley Lafkenche

a) Origen de la Ley Lafkenche

Esta ley data del año 2008, momento en que se aprueba por el Congreso luego de una extensa tramitación legislativa que incorporó procesos de diálogo entre comunidades Mapuche Lafkenche —de ahí el origen de su nombre— y el Estado.²

La finalidad de la Ley Lafkenche (Ley 20.249) fue com-

plementar la Ley Indígena 19.253 y extender la protección normativa a los territorios marinos utilizados por los pueblos indígenas. Cuestión que no estaba prevista en la legislación del año 1993. Así entonces, esta ley tenía por objetivo suplir la ausencia de normas para la protección del uso ancestral del borde costero de los pueblos indígenas y proteger el reconocimiento, tanto de su cultura, como de sus modos de vida tradicionales. Es necesario hacer presente que la Ley General de Pesca (LGPA), que hoy discute su modificación en el congreso, tipificó en su momento una franja exclusiva de mar territorial, pero con el objetivo de resguardar la pesca artesanal, más no la actividad ancestral de las comunidades indígenas. Así es como esta falta de protección supuso también un incentivo para que las comunidades lafkenches buscaran mecanismos de protección en favor de sus prácticas de uso consuetudinario.

b) Consideraciones generales

La Ley Lafkenche no aplica solo para comunidades indígenas mapuche-lafkenche, sino para todos los Pueblos Indígenas reconocidos por la ley 19.253. En ese sentido, constituye una parte integral de la ley indígena, y son 11 los pueblos reconocidos que pueden optar a su aplicación: mapuche, aymara, diaguita, quechua, lican antai, colla, rapa nui, yámana, kaweskar, chango y selknam.

¹ El presente documento contiene algunos apartados de la columna de opinión escrita junto al académico Danko Jaccard ¿Cambios a la Ley Lafkenche?, publicada en El Mostrador (2024).

² La Ley Lafkenche tardó un aproximado de 9 años en legislarse, y su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados se realizó el año 2005.

El objetivo central de la ley es proteger el uso del borde costero marítimo de los pueblos indígenas, frente a la contraposición, principalmente por parte de diversos sectores productivos que también requieren utilizar la costa, como por ejemplo la industria salmonera. Esto no implica que el día de mañana no puedan extenderse problemas similares hacia otras áreas que afecten a otros pueblos indígenas del país. En esta ley, al igual que en la ley indígena, el derecho consuetudinario es central, pues se busca proteger el borde costero que haya sido usado ancestralmente, ya sea por motivos pesqueros, religiosos, recreativos o medicinales.³ Para aquello, la ley crea estos espacios de reserva llamados ECMPO (Espacio Costero Marino para Pueblos Originarios), y que tienen por fin garantizar el uso exclusivo de las comunidades, por sobre otro tipo de actividades.

El requisito para solicitar los ECMPO es que las comunidades o asociaciones de comunidades indígenas hayan hecho un uso ancestral de dicho espacio, más no una actividad de carácter económico, con la excepción de la actividad pesquera. **Aquí le sigue una de las principales críticas, si es que no es la más importante, con relación a los focos de conflicto que pueden derivar de la Ley Lafkenche, y es que cualquier solicitud emanada por las comunidades para un ECMPO, conllevará a la suspensión automática de otras concesiones que se encuentren en estado de tramitación. Es decir, los ECMPO tendrán preferencia, independiente el orden o estado de las otras solicitudes que puedan estar tramitándose.** A esto se le suma también, que la ley no establece un límite de hectáreas que una comunidad o asociación de comunidades puede solicitar. Ambos elementos, además de causar conflictos entre empresas, comunidades y actores locales, constituyen, a su vez, una fuente de incertidumbre.

Ahora bien, el espacio solicitado sólo se entregará en usufructo, luego de un proceso administrativo ante CONADI y SUBPESCA, que deberá pasar también por la interacción de otras instituciones del Estado (Subsecretaría de Fuerzas Armadas, Ministerio de Desarrollo Social, etc.). En este proceso las comunidades tendrán que demostrar si existe un uso consuetudinario de su parte en las hectáreas que solicitaron. Acá también se puede encontrar otro de los problemas con relación a la legislación y que se relaciona con lo que se considera de “uso consuetudinario” y que, para este caso, se encuentra definido en el reglamento del Decreto 134: “Para la determinación del carácter consuetudinario de una práctica o conducta, se entenderá que existe periodicidad cuando esta se haya realizado a lo menos dos veces, dentro de un periodo de diez años”. En el caso de la pesca, el reglamento señala que se reconocerá el uso cuando “la actividad extractiva se haya ejercido uniformemente en temporadas de pesca continua al menos cada tres años”.⁴

Si todo el proceso administrativo resulta bien, SUBPESCA entregará la concesión marítima a la comunidad o asociación de comunidades indígenas. Estas comunidades deberán desarrollar un plan de administración para el ECMPO con solo 1 año de tiempo para su elaboración, donde tendrán que establecer criterios de delimitación para su utilización y señalar las actividades que la comunidad pudiese querer desarrollar en él. Posterior a la elaboración del plan, este será revisado por una Comisión Intersectorial. La falta de un plan, o bien, la extemporaneidad de la presentación derivará en el término de la destinación.

A modo de síntesis, este plan de administración debe contener al menos los siguientes puntos, según lo que dictamina la Ley Lafkenche:

Tabla 1: Requisitos mínimos para el Plan de Administración de ECMPO

a)	Definición de usos para realizar en el espacio costero marino de pueblos originarios, con indicación de periodos si es que corresponde.
b)	Indicar sobre actividades que se encuentren en el plan, respecto a integrantes que no sean parte de los destinatarios.
c)	En el caso de que haya explotación de recursos hidrobiológicos, deberá comprender un plan de manejo, conforme a requisitos señalados en el Decreto 134.
d)	Estatutos de la asociación de comunidades o comunidad indígena destinatarias.
e)	Otros requisitos que establezca el reglamento.

Fuente: Elaboración propia a raíz de la Ley 20.249.

Finalmente, los ECMPO serán concedidos a las comunidades sin límites de tiempo. No obstante, podrán revocarse solo cuando el espacio no sea utilizado con fines verdaderamente tradicionales por parte de las comunidades indígenas, o bien, que no se respete el Plan de Administración según los criterios que establece la ley. Por mencionar algunos ejemplos: el incumplimiento del plan de administración desarrollado por las comunidades para el ECMPO y que este haya afectado la conservación de recursos hidrobiológicos —con la agravante de que los destinatarios no se hayan hecho cargo de reparar o solucionar este problema—, o bien, por impedir el libre acceso de personas al espacio costero referido, entre otros elementos.

³ Véase Ley 20.249 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2008).

⁴ Véase Decreto 134 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2008).

c) Resumen del proceso administrativo⁵

Para levantar una solicitud, el representante de la comunidad o asociación de comunidades indígenas que esté interesado deberá solicitar un ECMPO ante la Dirección Zonal de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura perteneciente a la jurisdicción de la localidad a reclamar. Para dicha solicitud se deberá ingresar a la página de la Subsecretaría de Pesca para buscar la información disponible de estos espacios. Después, se deberá descargar el formulario disponible en la web y presentarlo ante la Dirección Zonal.

El solicitante deberá contener la siguiente información en el formulario: identificación de las comunidades solicitantes, ubicación geográfica de la comunidad, justificación del uso consuetudinario del espacio solicitado y usos que pretenden incorporar en su administración.

La comunidad solicitante también deberá contar con la siguiente información: certificación de vigencia de la comunidad emitido por CONADI, identificación de la directiva de las comunidades, plano del espacio a solicitar en el programa WGS-84 y el informe del uso consuetudinario del espacio, definiendo posibles actividades.

El informe de uso consuetudinario deberá ser acreditado por CONADI y para aquello se requiere que contenga la siguiente información:

- Nombre de la práctica o uso consuetudinario por parte de las comunidades.
- Individualización de las comunidades que ejercen el uso consuetudinario.
- Alcances y cobertura geográfica del uso consuetudinario.
- Periodicidad del uso consuetudinario y habitualidad, ciclos, etc.
- Identificación de sitios de significación cultural.
- N° de familias o comunidades que ejercen el uso consuetudinario.
- Identificación y análisis de los antecedentes que acreditan el uso.
- Existencia de interrupciones que no afectan la habitualidad del uso consuetudinario.
- Análisis y conclusiones.

CONADI elaborará un análisis de Derecho Consuetudinario; después una consulta a otras comunidades cercanas al ECMPO solicitado, esto para ver si no hay otras posibles solicitudes (con un plazo de 30 días), dando la posibilidad de asociar estas comunidades con los solicitantes. Finalmente, CONADI emite un informe en Derecho Consuetudinario que será enviado a SUBPESCA, señalando si es negativo o positivo.

Etapas formales del proceso administrativo:

1. Análisis de admisibilidad: El responsable de este apartado corresponde a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, quien además es coordinador.

2. Análisis de sobreposición con concesiones acuícolas, marítimas, AMERB y propuesta de modificación (si es que corresponde): El responsable corresponde a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, con participación de la Subsecretaría de FF.AA. y DIRECTEMAR. El plazo formal para esta etapa es de dos meses y en caso de existir sobreposición se emitirá una resolución denegatoria SSP. Si el resultado es parcial, se le entregará al solicitante una propuesta de modificación, del cual tendrá 30 días hábiles para su aceptación. De lo contrario, el procedimiento puede declararse como abandonado.

3. Acreditación de uso consuetudinario y consultas a otras comunidades cercanas al ECMPO: Como ya se señaló, este proceso es responsabilidad de CONADI y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (este último se le consultará sólo de presentarse algún recurso de reclamación), quién elaborará un informe técnico para acreditar el uso consuetudinario.

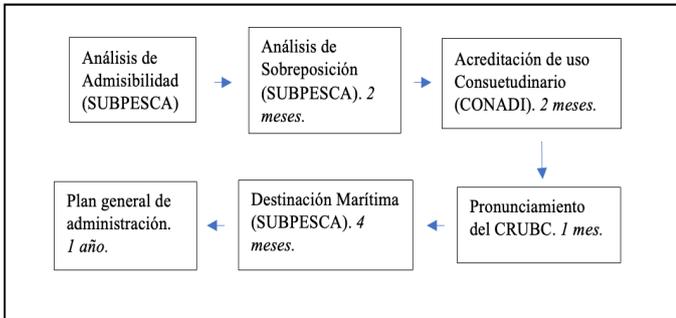
4. Pronunciamiento del CRUBC (Comisión Regional para el Uso del Borde Costero): El CRUBC puede aprobar, modificar o rechazar según la superficie que fue acreditada por el informe de la CONADI. El CRUBC se distribuye por cada región y participa un representante de SERNAPESCA, delegados presidenciales, entre otros, quienes tienen voz y voto en el proceso. Tienen un mes de plazo y de no realizarse, se asume como aceptado.

5. Destinación Marítima: SUBPESCA tendrá un plazo de 10 días hábiles para la solicitud de destinación a la Capitánía de puerto correspondiente. Después, dicha destinación se otorga por decreto (hay un plazo de 4 meses).

6. Plan general de administración: Como se señaló, una vez se ha asignado una destinación de un ECMPO. La comunidad o asociación de comunidades tendrá un año para elaborar este plan de administración y que será revisado por una Comisión Intersectorial liderada por SUBPESCA.

⁵ Este apartado se realizó en base al Manual de Procedimientos en Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios.

Tabla 2: Síntesis de proceso administrativo



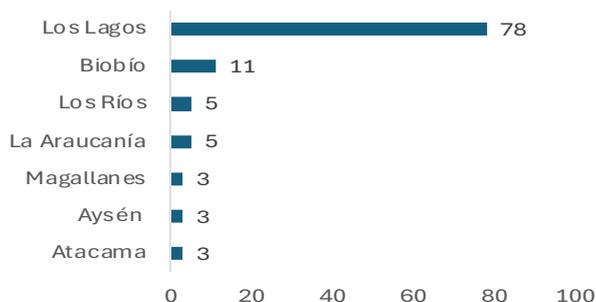
Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de Procedimiento en Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios.

Estado y distribución nacional de solicitudes ECMPO

Según la última actualización de datos disponibles en SERNAPESCA (2023), respecto al estado de las solicitudes a nivel nacional de los ECMPO en tramitación (incluye a los ECMPO con sectores destinados por decreto), la distribución de solicitudes se concentra en las regiones de Los Lagos, Biobío, Los Ríos, Araucanía, Magallanes, Aysén y Atacama.

Los Lagos, como se ve en el Gráfico 1, corresponde a la región que presenta mayor cantidad de solicitudes en tramitación, con un total de 78 (equivalente al 72% del total de solicitudes ECMPO a nivel nacional). Después le sigue la región de Biobío con 11 solicitudes de ECMPO en tramitación (10%). La Araucanía, por su parte, aunque es una región de alta población indígena, no dispone de un número elevado de solicitudes, con tan solo 5 y lo mismo sucede con Los Ríos, que también dispone de 5 solicitudes ECMPO, el resto solo tienen 3 ECMPO en tramitación.

Gráfico 1: Solicitudes ECMPO por región a nivel nacional (hasta el 2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en SERNAPESCA.

En el caso del estado de solicitudes ECMPO a nivel nacional, como se observa en el Gráfico 2, la mayoría se encuentran en revisión de CONADI, con un total de 35 solicitudes que están en proceso de elaboración de informes para saber si procede o no el uso consuetudinario de las comunidades (lo que equivale al 32% del total de solicitudes a nivel nacional). Del total de solicitudes, como se observa en el Gráfico 3, 26 están en Los Lagos (74%), 5 en Biobío (14,2%), 2 en Los Ríos (5,7%) y 1, tanto en la Araucanía como Atacama (2,8%).

También hay un total de 26 solicitudes que están próximas de enviarse al CRUBC a nivel nacional (lo que corresponde al 24% de las solicitudes). Esto supone que en estas solicitudes ya se confirmó la acreditación del uso consuetudinario por parte de la CONADI. Del Gráfico 3, 20 solicitudes próximas de enviarse al CRUBC están en Los Lagos (76.9%), 2 en Aysén (que este año 2024 se rechazaron por la extensión de Ha. marítimas solicitadas: Cisnes e Islas Huicha) y 1 en las demás regiones. 2 solicitudes ECMPO también ya se encuentran en el CRUBC y 1 solicitud ya se rechazó en esta instancia.

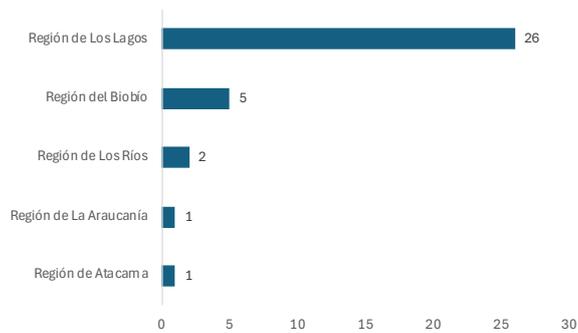
Gráfico 2: Estado de las solicitudes ECMPO a nivel nacional (hasta el 2023)



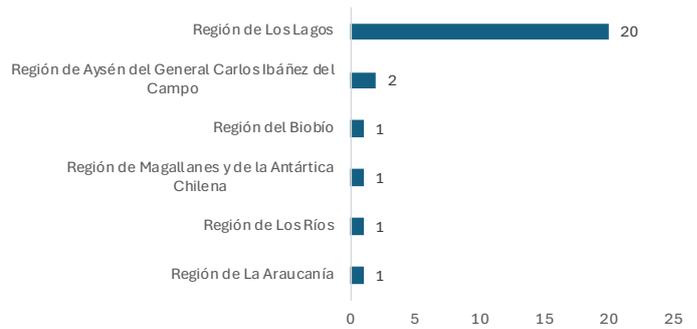
Fuente: Elaboración propia a partir de datos en SERNAPESCA (no incluye el fallo del 29/02/2024 en Aysén. Para estos datos las solicitudes de Aysén rechazadas se consideran en "Próximo envío a CRUBC").

Gráfico 3: Solicitudes en CONADI y próximas de enviarse al CRUBC por región, a nivel nacional

CONADI



CRUBC



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en SERNAPESCA y Biblioteca de Congreso Nacional.

Como se puede ver en el Gráfico 2, hay un total de 22 solicitudes que ya han sido aprobadas respecto a su destinación de concesión marítima por decreto y 1 que se aprobó su plan de administración⁶, que también implica la destinación del ECMPO por decreto (lo que, en su conjunto, equivale al 21% del total de solicitudes a nivel nacional). El Gráfico 4 demuestra la distribución en el tiempo de esta destinación de sectores decretados por región (2012-2023). La mayoría de destinaciones marítimas entregadas a comunidades o asociación de comunidades indígenas entre el 2012 y el 2023 se concentran en Los Lagos, con un total de 19 ECMPO destinadas con decreto (16,6% si se considera con relación al total de solicitudes a nivel nacional y el 83% del total de los ECMPO que se han entregado con decreto). Después le sigue Biobío con 3 ECMPO destinadas por decreto (13%), las que se concentran entre los años 2021 y 2023, y finalmente la Araucanía solo con 1.

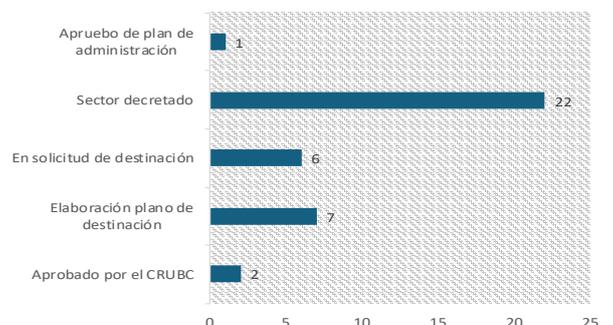
Gráfico 4: Sectores decretados ECMPO a nivel nacional, por región (2012-2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en SERNAPESCA y Biblioteca de Congreso Nacional.

No obstante, las 23 solicitudes que han sido entregadas por decreto hasta el 2023, como se muestra en el Gráfico 4 (22 solicitudes más 1 con plan de administración aprobado), **en la práctica sucede con la Ley Lafkenche que, todos los ECMPO que hayan sido aprobados por el CRUBC, ya no tienen retorno. Es decir, la tasa de que después no se produzca el decreto de destinación una vez se aprobó el ECMPO en el CRUBC, es un escenario casi imposible.** En el Gráfico 5 se muestran todos los ECMPO que han sido aprobados por el CRUBC y en que etapa posterior de tramitación se encuentran. El total de ECMPO corresponde a 38, 1 con el plan de administración aprobado y sector decretado, 22 solo con el sector decretado, 6 en solicitud de destinación (para el 2024 el ECMPO Bahía Mansa Palería ya fue decretado, por lo que, hasta la fecha, deberían quedar 5), 7 están en proceso de elaborar el plano de destinación y 2 fueron aprobados por el CRUBC.

Gráfico 5: ECMPO en tramitación posterior a la aprobación del CRUBC



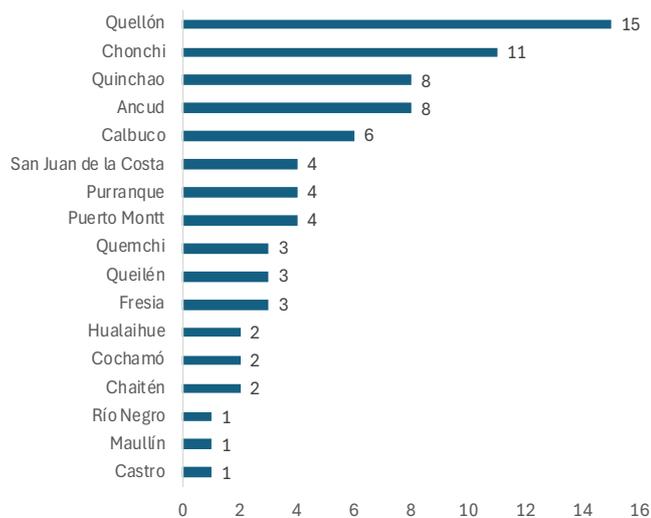
Fuente: Elaboración propia a partir de datos en SERNAPESCA

⁶ Para el año 2024, se ha incorporado solo una destinación de ECMPO por decreto más y que corresponde a "Bahía Mansa Palería", en la región de Los Lagos. No se considera para el Gráfico 4.

Estado y distribución de solicitudes ECMPO en Los Lagos y Biobío

Como se ha señalado anteriormente, la región que concentra mayor cantidad de solicitudes ECMPO hasta el 2023 y también de ECMPO destinados por decreto, corresponde a Los Lagos (con 78 y 19). En el Gráfico 6 se puede observar la distribución de solicitudes ECMPO por comuna. Quellón corresponde a la comuna que incorpora la mayor cantidad de solicitudes en tramitación, con un total de 15, después le sigue Chonchi con 11, Quinchao con 8 y Ancud también con 8.

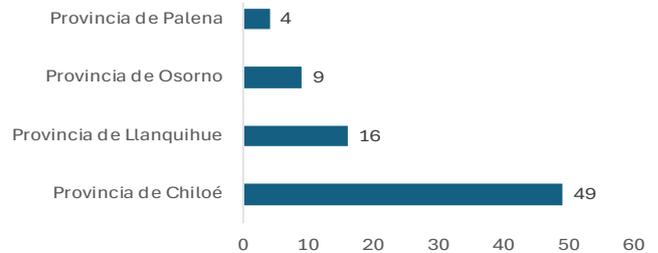
Gráfico 6: Solicitudes ECMPO por comuna, región de Los Lagos (hasta el 2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en SERNAPESCA

Como se señala en el Gráfico 7, la Provincia de Chiloé concentra la mayor cantidad de ECMPO en tramitación, con un total de 49 solicitudes ECMPO hasta el 2023, seguido por Llanquihue con 16, Osorno con 9 y Palena sólo con 4.

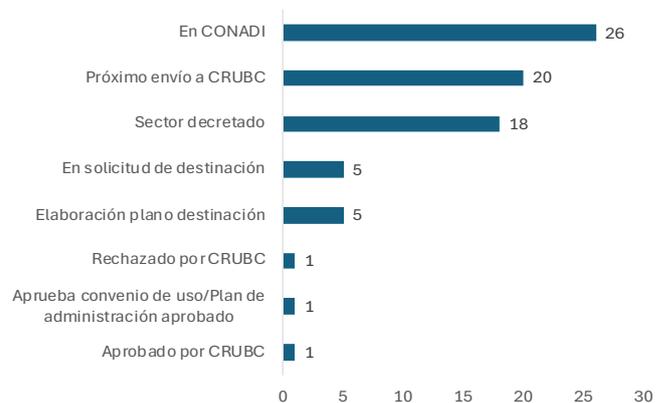
Gráfico 7: Solicitudes ECMPO por provincia, Región de Los Lagos (hasta el 2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en SERNAPESCA

Si se observa el Estado de las solicitudes ECMPO, Gráfico 8, en Los Lagos, la tendencia es similar que a nivel nacional. La mayoría de las solicitudes ECMPO están en CONADI a la espera del informe de la acreditación de uso consuetudinario (un total de 26, lo que corresponde al 33% de las solicitudes). Después le sigue aquellas que están próximas de enviarse al CRUBC (con un total de 20, lo que equivale al 25% de las solicitudes).

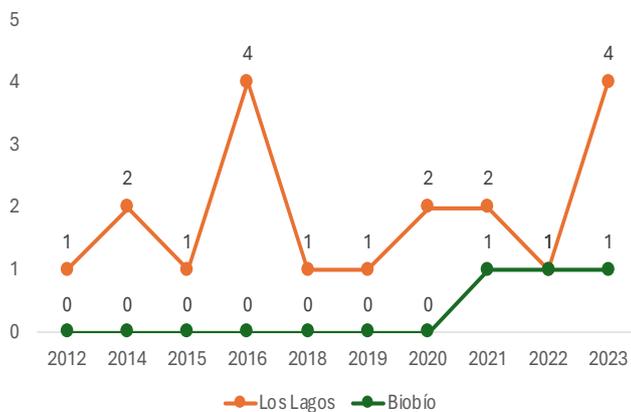
Gráfico 8: Estado de las solicitudes ECMPO en la región de Los Lagos (hasta el 2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en SERNAPESCA

En el caso de los ECMPO decretados, si bien Los Lagos es la región principal en contener solicitudes ECMPO (reflejado en el Gráfico 1 y 4), desde el año 2021, como se ve en el Gráfico 9 se produce un alza en los ECMPO decretados en el Biobío (lo mismo sucede con Los Lagos, particularmente el año 2023). Recordar que Biobío también es la región con la segunda mayor cantidad de ECMPO en tramitación, con un total de 11 (véase Gráfico 1), aunque muy por debajo de los Lagos.

Gráfico 9: Número de ECMPO decretados en Los Lagos y el Biobío (2012-2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en SERNAPESCA

En la Tabla 3, se puede observar el estado general de las solicitudes ECMPO en la región del Biobío (con fecha hasta el año 2023). 3 de las 11 solicitudes han sido decretadas y deberían estar a la espera de la elaboración del plan de administración para el uso del ECMPO. 2 se encuentran en el CRUBC, por lo que no hay retorno en su destinación y 1 se encuentra ad portad de ser enviada al CRUBC. El 45% de las solicitudes en Biobío descansan en CONADI para definir el informe de uso consuetudinario.

Tabla 3: Estado general de las solicitudes ECMPO en Biobío (hasta el 2023)

Título	Comuna	Región	Estado de solicitud
Lafken Mapu Meu	Arauco	Región del Biobío	Sector decretado
Locobe complemento	Arauco	Región del Biobío	Próximo envío a CRUBC
Locobe	Arauco	Región del Biobío	En CRUBC
Huentelolén	Cañete	Región del Biobío	En CRUBC
Punta Chucaucura	Cañete	Región del Biobío	Sector decretado
Leufu	Lebu	Región del Biobío	En CONADI
Manqueche Playa	Tirúa	Región del Biobío	En CONADI
Nueva Lleu Lleu Quidico	Tirúa	Región del Biobío	En CONADI
Lleu Lleu Quidico	Tirúa	Región del Biobío	En CONADI
Manqueche	Tirúa	Región del Biobío	Sector decretado
Tirúa - Danquil	Tirúa	Región del Biobío	En CONADI

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en SERNAPESCA

Reflexiones Finales

A modo de entregar algunas consideraciones generales, lo primero: al observar los gráficos se puede ver una tendencia respecto a que los dos procesos que concentran el estado de las tramitaciones por parte de las solicitudes ECMPO, corresponden a aquellas que descansan en CONADI a la espera de la acreditación del informe de uso Consuetudinario y aquellos que están a la espera de ser enviados al CRUBC. Otra consideración relevante es que si bien, hasta el 2023 había un total de 23 ECMPO con destinación marítima entregada por decreto, si se consideran aquellas solicitudes de ECMPO que están en un proceso de tramitación desde la aprobación del CRUBC, este número aumenta a 38. Esta distinción entre aquellos que ya están decretados y los que fueron aprobados por el CRUBC y siguen su tramitación es importante, pues nos permite perfilar cuantos ECMPO llegarán a ser decretados en los próximos años. Por mencionar un ejemplo, un ECMPO “Bahía de Mansa Palería”, que para el año 2023 se encontraba en “solicitud de destinación”, en febrero del año 2024 pasó a ser decretado (Véase el Decreto N° 392 “Otorga Destinación Marítima”), esto se condice con la información entregada en Estadísticas Generales ECM-

PO de SUBPESCA, que establece un total de 24 ECMPO otorgados hasta el 2024.

La Ley Lafkenche supone un gran desafío en cuanto a tener mecanismos que permitan el uso consuetudinario de las comunidades indígenas y a su vez, ponderar las concesiones marítimas entregadas de tal manera que no supongan focos de conflicto entre la comunidad y los pueblos indígenas de diferentes localidades, además de permitir el desarrollo de actividades productivas en la costa marítima y la pesca artesanal. A continuación, se sugieren algunas recomendaciones que pueden revisarse y deberían ser foco de discusión en la reforma de esta ley, que por ahora se encuentra en el Boletín: 15862-21 en el Senado.

1. Se sugiere continuar con la propuesta desarrollada en la Comisión Asesora Presidencial Vargas del año 2016 que fue precursora en identificar varias de las posibles problemáticas que podían derivar de la Ley Lafkenche. En este caso se plantea generar una mesa de diálogo y trabajo participativo institucional con los distintos actores involucrados en el uso del borde costero. Esto en las regiones con mayor presencia de ECMPO, como por ejemplo Los Lagos. En este caso, se debe considerar a pescadores artesanales, autoridades locales, comunidades indígenas que tienen solicitudes, aquellas comunidades indígenas que ya administran ECMPO, gremios y empresas generadoras de energía, acuicultura, entre otros. El borde costero amerita múltiples usos, tales como: infraestructura pública, puertos, empresas, etc. Es por esto que se requiere de espacios reales, a modo de armonizar los focos de conflicto para que se puedan presentar soluciones y abordar las dificultades en torno a la Ley. Instancia que debería mantenerse incluso después de su modificación, pues este tipo de leyes requiere espacios de revisión constantes. **Vale señalar que para reformar la ley se requerirá de consulta indígena, por lo que es de suma importancia que toda reforma considere un espacio de trabajo con la participación de las comunidades indígenas involucradas y los actores locales si quiere aprobarse.**

2. Es importante fijar un límite de Ha. que pueda ser solicitado por comunidades indígenas como ECMPO, a modo de evitar situaciones extremas como las que se vivieron en Aysén con las solicitudes de Cisnes e Islas Huiicha (que pidieron más de 600.000 Ha. Cifra que, de hecho, es mayor al monto que se ha entregado en totalidad desde la existencia de la Ley). Para la fijación del límite de Ha. es importante contar con el espacio señalado anteriormente que **permita fijar un límite lo más consensuado posible.**

3. Se debe analizar la situación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, a modo de identificar las principales causas de la demora en los procesos al

momento de elaborar el Informe Consuetudinario. Es importante identificar si es por un problema de falta de personal administrativo, recursos, entre otros. Es importante que las instituciones que forman parte del proceso, dispongan del capital humano y recursos económicos para respetar sus labores, dado que por razón del incumplimiento en los tiempos del proceso administrativo que establece la ley, surgen gran parte de los conflictos y con ello la incertidumbre. Tanto para los sectores productivos, pero también para las mismas comunidades indígenas.

4. Tal como señaló Pivotes en su informe “Ley Lafkenche: alcance y consecuencias”, debería evaluarse la posibilidad de generar un silencio administrativo negativo en determinados contextos donde los plazos no se cumplan (después de un determinado tiempo de incumplimiento con relación a lo que dicta la ley).

5. Es importante discutir acerca del Decreto 134 y en particular respecto a lo que se considera como la determinación del carácter consuetudinario de una determinada práctica o conducta y evaluar la posibilidad de que sea necesario una realización más frecuente que dos veces en 10 años, para que esta se considere consuetudinaria.

6. Se debe avanzar aún más en mejorar los mecanismos de transparencia y la actualización de datos de los ECMPO y sus procesos de tramitación, con información detallada. Es necesario fomentar la transparencia de estos procesos y también detallando los tiempos en que se incorpora cada solicitud, lo que permitirá hacer un seguimiento a través de los años. Esto permitirá la elaboración de mejores diagnósticos y también observar que instituciones son las que están fallando. Es crucial que SUBPESCA disponga de una base de datos que esté actualizada de forma periódica, con los detalles de las tramitaciones.

7. Se sugiere observar la legislación comparada con pueblos indígenas, particularmente el sistema de cuotas de pesca para el pueblo maorí en Nueva Zelanda.

Referencias

1. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 1596 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Punta Capitanes." 2013.
2. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 266 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Huentetique." 2014.
3. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 267 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Trincao." 2014.
4. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 621 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Mahuidantu." 2015.
5. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 3410 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Budi Tol-tén." 2015.
6. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 719 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Bahía San Pedro." 2016.
7. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 1214 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Cóndor." 2016.
8. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 2358 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Manque-mapu." 2016.
9. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 2346 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Buta Lauquen Mapu." 2016.
10. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 625 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Caulín." 2018.
11. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 1299 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Punta San Luis." 2019.
12. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 45 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Pucatué." 2020.
13. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 250 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Caleta Milagro." 2020.
14. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 357 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Lafken Mapu Meu." 2021.
15. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 125 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Pargua." 2021.
16. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 13 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Rauco." 2021.
17. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 821 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Huicha." 2022.
18. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 190 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Manqueche." 2022.
19. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 320 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Punta Chucaucura." 2023.
20. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 319 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Quetal-mahue." 2023.
21. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 234 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Koldita." 2023.
22. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 240 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Chaullín." 2023.
23. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 220 Exento. "Otorga Destinación Marítima ECMPO Mañihueico Huinay." 2023.
24. Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 134. "Aprueba Reglamento de la Ley N° 20.249 que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios." 2009.
25. Biblioteca del Congreso Nacional. Ley 19253. "Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena." 2023.
26. Comisión Asesora Presidencial de la Araucanía. 2016.
27. Biblioteca del Congreso Nacional. Ley 20249. "Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios." 2008.
28. Meza-Lopehandía G., Matías. "La Ley Lafkenche: Análisis y perspectivas a 10 años de su entrada en vigor." Asesoría técnica parlamentaria, 2018.
29. Molina, Francisco, Carolina Martínez, Manuel Tironi, y Felipe Guerra. "Hacia una nueva ley de costas: Desafíos y aprendizajes de la Ley Lafkenche." Publicado por CIGIDEN Pontificia Universidad Católica de Chile, 2021.
30. Rojas Castillo, Jaime. "Ley Lafkenche: análisis y perspectivas sobre su aplicación." Asesoría técnica parlamentaria, 2023.
31. Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura. "Manual de Procedimientos en Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios". 2023.
32. Subsecretaría de Pesca. Estadísticas Generales Espacios Costeros Marinos. 2024.
33. Subsecretaría de Pesca. Visualizador de Mapas. 2024.