



Políticas Públicas

Ley Lafkenche: impactos y ajustes institucionales hacia una gobernanza eficiente y certeza territorial en el sur austral de Chile

Adolfo Alvial M.



Ley Lafkenque: impactos y ajustes institucionales

hacia una gobernanza eficiente y certeza territorial en el sur austral de Chile

Adolfo Alvial M.¹

Introducción

La Ley Lafkenche se originó como una respuesta necesaria a las tensiones históricas entre el Estado chileno y los pueblos originarios, buscando reconocer formalmente la relación ancestral y el uso consuetudinario de las comunidades indígenas con el espacio marino-costero. A través de la creación del Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO), el legislador intentó asegurar la continuidad de prácticas culturales y sociales sin transferir la propiedad del Estado, pero otorgando facultades de gestión a las comunidades.

Sin embargo, tras casi dos décadas de vigencia, el balance de su aplicación revela una brecha profunda entre la intención normativa y la realidad administrativa. El presente informe detalla cómo factores no previstos en el diseño original han transformado este instrumento de reconocimiento en una fuente de complejidad y conflicto. El documento destaca el déficit institucional; el impacto económico y territorial y el efecto suspensivo automático que genera y las tensiones de coexistencia.

Este documento busca proponer una hoja de ruta técnica para su reforma conservando el espíritu de la ley. A través de los principios de proporcionalidad, armonización de derechos y certeza jurídica, se plantean ajustes normativos necesarios para transitar desde una lógica de exclusión hacia una gobernanza integrada y sostenible del territorio costero austral chileno

¹ Biólogo Marino, MSc., MBA, Director Ejecutivo de Orbe XXI y del Club Innovación Acuícola – Chile y Chairman of the Board The Aquaculture Innovation Alliance (AAA)

I. Origen, fundamentos y alcances

Origen histórico y político

La Ley Lafkenche (Ley 20.249 de 2008) se inscribe en un contexto histórico marcado por tensiones estructurales entre el Estado chileno y los pueblos originarios, particularmente en lo referido al control, uso y administración de los territorios costeros. Durante las décadas previas a su promulgación, el desarrollo autorizado de actividades extractivas, productivas, recreativas y logísticas en el borde costero—especialmente la pesca industrial, la acuicultura, el turismo y la infraestructura portuaria— se realizó sin instrumentos que reconocieran de manera explícita los sistemas de vida indígenas asociados al mar.

Diversos estudios destacan que esta omisión normativa generó un proceso acumulativo de “desposesión territorial simbólica y material”, al superponerse concesiones, autorizaciones sectoriales y áreas protegidas sobre espacios históricamente utilizados por comunidades indígenas, sin mecanismos efectivos de consulta ni reconocimiento.

En este escenario, el movimiento Lafkenche emerge como un actor político relevante, articulando una demanda específica y localizada: el reconocimiento de la relación ancestral entre comunidades indígenas y el espacio marino-costero. La Ley Lafkenche es, en este sentido, el resultado de una construcción política “desde abajo”, más que de una iniciativa tecnocrática impulsada exclusivamente desde el aparato estatal (Pivotes, 2024).

Objetivos y Sentido normativo

Desde el punto de vista normativo, la Ley Lafkenche persigue un objetivo central: resguardar el uso consuetudinario del borde costero por parte de los pueblos originarios, asegurando la continuidad de prácticas culturales, productivas y sociales vinculadas al mar.

El legislador optó por un diseño jurídico innovador, al crear una figura de administración especial —el ECMPO (Espacio Costero Marino Protegido de los Pueblos Originarios) — que no transfiere la propiedad del espacio, pero sí reconoce facultades de gestión a las comunidades solicitantes. Este diseño buscó deliberadamente evitar conflictos constitucionales asociados a la igualdad ante la ley y al derecho de propiedad, manteniendo la titularidad estatal sobre el borde costero, pero introduciendo un régimen diferenciado de administración, como indica el estudio de la Universidad San Sebastián (USS) en 2025.

No obstante, el carácter abierto y en gran medida indeterminado de conceptos clave —como uso consuetudinario, compatibilidad de usos y afectación de terceros— dejó amplios márgenes de interpretación, trasladando buena parte de las definiciones sustantivas desde el texto legal hacia la práctica administrativa y la jurisprudencia posterior.

Alcances y tensiones iniciales

En términos generales, la Ley Lafkenche produjo un cambio fundamental en la gobernanza del borde costero chileno, al introducir nuevos actores, nuevas rationalidades y escalas de decisión. A partir de su entrada en vigencia, el borde costero dejó de ser un espacio regulado exclusivamente por lógicas sectoriales, incorporando una dimensión cultural - territorial hasta entonces ausente.

Sin embargo, los estudios coinciden en que las primeras etapas de aplicación de la ley evidencianaron tensiones tempranas, especialmente en relación con:

- la duración de los procesos de tramitación de ECMPO,
- la superposición con derechos previamente otorgados,
- la coordinación interinstitucional deficiente,
- y la ausencia de criterios claros de evaluación y compatibilidad.

Sin lugar a dudas, estas tensiones no fueron previstas plenamente en el diseño original de la ley, lo que explica en parte la creciente complejidad administrativa y conflictividad observada en los años posteriores.

Comprender el origen, los objetivos declarados y los supuestos normativos de la ley resulta indispensable para evitar lecturas reduccionistas o ideologizadas de sus efectos. Solo desde este marco es posible evaluar críticamente su implementación, identificar sus fortalezas y debilidades, y proyectar eventuales caminos de mejora, tarea que se abordará en los capítulos siguientes.

II. Diseño, procedimientos y conflictos

Diseño institucional

El procedimiento para establecer un Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (EMPCO) descansa sobre una arquitectura institucional compleja y altamente interdependiente, en la que intervienen múltiples órganos del Estado con competencias parciales y secuenciales. De acuerdo con el Reglamento de la Ley Lafkenche, el proceso involucra principalmente a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA), la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC) y, en última instancia, al Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

Tal como establece el Reglamento de la Ley Lafkenche, en el DS N°134² la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura actúa como órgano técnico coordinador del procedimiento, concentrando la recepción de solicitudes, la verificación inicial de antecedentes y la articulación de los pronunciamientos sectoriales requeridos para la evaluación del uso consuetudinario y la compatibilidad de usos. Esta centralidad administrativa, sin embargo, no se traduce en una capacidad decisoria autónoma, ya que SUBPESCA depende de informes y pronunciamientos de otros servicios para avanzar en cada etapa del proceso.

² SUBPESCA, www.subpesca.cl

El Estudio de la Universidad San Sebastián (2025) subraya que esta fragmentación de competencias genera un diseño institucional “en cadena”, donde el avance del procedimiento queda condicionado al eslabón más lento, sin mecanismos eficaces de coordinación ni incentivos claros para el cumplimiento oportuno de plazos por parte de todos los organismos involucrados.

Desde una perspectiva institucional, la CRUBC adquiere un rol particularmente relevante, al emitir un pronunciamiento respecto de la compatibilidad del ECMPO solicitado con los usos existentes del borde costero. El pronunciamiento de la CRUB no es meramente consultivo, sino que se transforma en un punto crítico del procedimiento, dado su impacto directo en la continuidad o reformulación de la solicitud.

El procedimiento de tramitación de un ECMPO se estructura formalmente en una secuencia de etapas definidas en el Reglamento, que incluyen la admisibilidad de la solicitud, la acreditación del uso consuetudinario, la consulta a órganos sectoriales, el pronunciamiento de la CRUBC y la dictación del acto administrativo final.

De acuerdo con el texto reglamentario, estas etapas están asociadas a plazos formales relativamente acotados, lo que sugiere un diseño orientado a la tramitación eficiente de las solicitudes. Sin embargo, la evidencia empírica muestra una brecha significativa entre los plazos normativos y los tiempos reales de tramitación.

Tal como se ha documentado en varios estudios, los procedimientos de ECMPO suelen extenderse por varios años, superando ampliamente los plazos contemplados en la normativa. Esta situación se explica, en parte, por la inexistencia de sanciones efectivas frente al incumplimiento de plazos por parte de los órganos públicos, así como por la complejidad técnica de los informes requeridos. En la práctica, los plazos legales operan más como referencias formales que como obligaciones exigibles, lo que introduce altos niveles de incertidumbre para todos los actores involucrados en el borde costero.

Procedimientos

Uno de los aspectos más relevantes —y controvertidos— del diseño procedural de la Ley Lafkenche es el efecto suspensivo que se genera desde el ingreso de una solicitud de ECMPO. Tal como se desprende del análisis reglamentario y de la práctica administrativa, la sola admisión a trámite de una solicitud puede producir la suspensión o postergación de nuevas autorizaciones sectoriales en el área solicitada.

El Centro de incidencia pública (Pivotes) ha señalado que este diseño genera incentivos estratégicos relevantes, en la medida en que el ingreso de solicitudes amplias o superpuestas permite, de facto, congelar el otorgamiento de nuevos derechos durante períodos prolongados, aun cuando el procedimiento no haya avanzado sustantivamente.

El Reglamento de desistimiento parcial de solicitudes ECMPO ilustra empíricamente esta dinámica, al mostrar cómo, tras largos períodos de tramitación, las propias comunidades solicitantes optan por ajustar o reducir las áreas originalmente solicitadas, en un contexto donde los efectos suspensivos ya han operado por años.

El Estudio de la USS antes referido, advierte que la ausencia de filtros tempranos robustos de admisibilidad contribuye a esta situación, al permitir el ingreso de solicitudes que, desde un inicio, presentan dificultades objetivas de compatibilidad o delimitación, trasladando la resolución de estos problemas a etapas posteriores del procedimiento.

El diseño institucional del ECMPO contempla la elaboración de un “Plan de administración” como instrumento central para la gestión del espacio reconocido. Tal como detalla el Manual de evaluación de planes de manejo elaborado por SUBPESCA, estos planes deben contener diagnósticos técnicos, definiciones de usos, medidas de resguardo ambiental y mecanismos de coordinación con otros usuarios del borde costero.

Este requerimiento introduce una carga técnica significativa, tanto para las comunidades solicitantes como para los órganos del Estado encargados de su evaluación. La USS destaca que esta complejidad técnica no siempre se condice con las capacidades

El Sector Acuícola ha resultado el más afectado negativamente:

un 35% de las concesiones están suspendidas

La suspensión afecta por igual a proyectos nuevos, ampliaciones o regularizaciones, lo que pone en riesgo inversiones de largo plazo.

La superposición de solicitudes ECMPO sobre concesiones vigentes afecta el empleo y la inversión local

disponibles, generando asimetrías que afectan la calidad y oportunidad de los planes presentados.

Desde una perspectiva procedural, la exigencia del plan de administración tiende a desplazar el centro de gravedad del ECMPO desde el reconocimiento del uso consuetudinario hacia una lógica de planificación y gestión territorial, lo que ha generado tensiones respecto del sentido original del instrumento y de las expectativas de las comunidades solicitantes.

Conflictos

Uno de los principales focos de tensión derivados de la aplicación de la Ley Lafkenche se origina en la superposición territorial entre solicitudes de ECMPO y derechos de uso del borde costero previamente otorgados o en trámite, particularmente concesiones de acuicultura, concesiones marítimas y áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB). Tal como establece el diseño normativo vigente, la solicitud de un ECMPO goza de preferencia procedural frente a otras solicitudes incompatibles, produciendo la suspensión automática de estas últimas mientras se tramita el espacio solicitado.

Este efecto suspensivo ha sido identificado como uno de los mecanismos más disruptivos del régimen, en la medida en que opera desde etapas tempranas del procedimiento y sin una evaluación previa del mérito de la solicitud. El documento *Ley Lafkenche: alcances y consecuencias* muestra que más de un tercio de las solicitudes de concesiones acuícolas a nivel nacional se encuentran actualmente suspendidas como consecuencia directa de solicitudes ECMPO, con plazos promedio de paralización que superan ampliamente los cinco años.

Desde una perspectiva jurídica, Escobar (2018) documenta que el conflicto territorial se manifiesta con mayor intensidad cuando existe superposición con solicitudes de concesiones en trámite, dado que la normativa otorga preferencia al ECMPO aun cuando el uso productivo proyectado haya cumplido con todas las exigencias sectoriales. Esta asimetría decisional introduce un quiebre relevante en el principio de confianza legítima, especialmente para actividades que requieren horizontes de inversión de largo plazo, como la acuicultura.

La superposición territorial no se traduce únicamente en conflictos jurídicos bilaterales, sino que expresa una tensión más amplia entre modelos de uso del borde costero, en la que confluyen comunidades indígenas, pesca artesanal, acuicultura, turismo, infraestructura portuaria y conservación ambiental.

Tal como advierte el análisis crítico de la Ley Lafkenche, la ausencia de un mecanismo efectivo de priorización de usos en contextos de escasez espacial ha llevado a que el ECMPO ha tendido a operar como un instrumento de bloqueo territorial, más que como una herramienta de gobernanza integrada del espacio marino-costero. Este fenómeno se ve reforzado por el rol de las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC), cuyas decisiones carecen de criterios uniformes y presentan una alta dependencia del contexto político y regional.

Escobar (2018) muestra que, en ausencia de estándares claros de resolución de incompatibilidades, las CRUBC tienden a privilegiar soluciones de rechazo o modificación significativa de solicitudes productivas, incluso en casos donde la superposición es parcial o susceptible de mitigación. Esta práctica ha sido fuente recurrente de judicialización, debilitando la legitimidad del sistema de gobernanza costera.

Desde una perspectiva sistémica, la literatura jurídica coincide en que la falta de coordinación entre el régimen de ECMPO y los instrumentos de planificación sectorial y regional debilita la capacidad del Estado para ordenar el uso del borde costero, trasladando la resolución de conflictos al ámbito judicial. Tal como advierte Escobar (2018), este desplazamiento desde la sede administrativa a los tribunales es indicativo de un déficit estructural de diseño institucional, más que de conflictos puntuales entre actores.

Las tensiones descritas tienen efectos estructurales sobre la certeza jurídica y la planificación territorial de largo plazo en el borde costero del sur de Chile. La combinación de procedimientos extensos, efectos suspensivos automáticos y criterios decisionales poco densos genera un entorno de alta incertidumbre regulatoria, que afecta tanto a comunidades indígenas como a actores productivos y al propio Estado.

El estudio de la USS (2025) destaca que la duración promedio de los procedimientos ECMPO —cercana a seis años en los casos aprobados y superior a siete años en los pendientes—

resulta incompatible con una gestión territorial eficiente, particularmente en regiones donde una parte sustantiva del borde costero se encuentra solicitado u otorgado bajo esta figura.

En síntesis, la aplicación práctica de la Ley Lafkenche ha puesto de manifiesto tensiones profundas entre el reconocimiento de derechos consuetudinarios y la necesidad de asegurar una gobernanza integrada y predecible del borde costero. Las superposiciones territoriales, la ausencia de criterios claros de priorización y la prolongación de los procedimientos han transformado al ECMPO en un eje central de conflictividad intersectorial, con efectos económicos, sociales y jurídicos de alcance regional.

Estas tensiones no invalidan el objetivo de la ley, pero sí evidencian la necesidad de ajustes normativos e institucionales, cuestión que será abordada en los capítulos siguientes al analizar los impactos económicos y las alternativas de reforma.

III. Impactos

Impactos económicos

La aplicación de la Ley Lafkenche ha generado impactos económicos directos relevantes, especialmente en territorios donde el borde costero concentra actividades productivas intensivas en capital, empleo y encadenamientos locales. Estos impactos no derivan del objetivo declarativo de la norma, sino de la forma en que su diseño e implementación operan sobre proyectos económicos existentes o en evaluación, introduciendo altos niveles de incertidumbre regulatoria.

Uno de los mecanismos centrales que explica estas consecuencias es el efecto suspensivo automático que se activa con el solo ingreso de una solicitud de ECMPO. Tal como señala el documento *Ley Lafkenche: alcances y consecuencias* (Pivotes, 2024), toda solicitud de concesión marítima, acuícola o de área de manejo que se superponga total o parcialmente con un ECMPO

queda suspendida mientras dure su tramitación, sin distinción respecto del estado de avance del proyecto ni de su cumplimiento normativo previo. Este diseño implica que proyectos económicamente viables pueden quedar paralizados por un período indefinido, aun cuando finalmente la solicitud de ECMPO no sea aprobada.

Desde una perspectiva empírica, los plazos efectivos de tramitación constituyen un factor crítico. Aunque el reglamento de la ley establece que el procedimiento debiese resolverse en un plazo cercano a un año, en la práctica las solicitudes de ECMPO aprobadas registran un promedio de 5,94 años de tramitación, mientras que las solicitudes aún pendientes superan los 7,4 años, según datos consolidados por Pivotes en base a información oficial de SUBPESCA. Este desfase temporal tiene un costo económico directo, asociado a la inmovilización de capital, la pérdida de oportunidades de inversión y la postergación de empleos.

El impacto agregado de esta dinámica es significativo. El mismo estudio indica que más de un tercio de las solicitudes de concesiones de acuicultura a nivel nacional se encuentran actualmente suspendidas como consecuencia de la aplicación de la Ley Lafkenche, afectando principalmente a las regiones de La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes. En estas regiones, donde la acuicultura y otras actividades costeras representan una fracción relevante del empleo formal y de los ingresos locales, la suspensión prolongada de proyectos tiene efectos multiplicadores negativos sobre proveedores, servicios asociados y economías comunales.

El estudio de la USS refuerza este diagnóstico desde una mirada multidisciplinaria, señalando que la incertidumbre regulatoria generada por la extensión territorial y temporal de los ECMPO afecta la planificación económica de mediano y largo plazo, tanto del sector privado como del propio Estado. En particular, el estudio advierte que la ausencia de criterios de proporcionalidad entre el uso consuetudinario acreditado y la superficie solicitada amplifica innecesariamente los efectos económicos adversos, al extender la suspensión a áreas que exceden lo estrictamente necesario para preservar las prácticas culturales invocadas.

Desde un enfoque crítico, Zelada y Park (2013) destacan que la Ley Lafkenche opera en un contexto institucional donde no existen instrumentos eficaces de ordenamiento territorial del borde

costero, lo que provoca que los conflictos de uso se expresen directamente como conflictos económicos y jurídicos. En este escenario, la ley termina actuando como un mecanismo de redistribución territorial con efectos económicos no evaluados ex ante, trasladando los costos de la reparación histórica a actores productivos específicos, sin mecanismos claros de compensación o mitigación.

Finalmente, el impacto económico directo no se limita a proyectos nuevos. La posibilidad de presentar solicitudes sucesivas de ECMPO sobre una misma área, incluso tras el rechazo de una solicitud anterior, introduce un riesgo permanente que desincentiva la inversión y eleva el costo de capital, al no existir certeza respecto del uso futuro del espacio costero involucrado. Este fenómeno es particularmente relevante en actividades intensivas en inversión, como la acuicultura, la infraestructura portuaria y los proyectos energéticos costeros.

Uno de los impactos más transversales de la Ley Lafkenche es la paralización o postergación de decisiones de inversión, particularmente en actividades intensivas en capital y con horizontes de largo plazo. Tal como señala Pivotes (2024), la suspensión automática de solicitudes de uso del borde costero introduce un riesgo regulatorio difícil de internalizar, dado que los plazos efectivos de tramitación superan ampliamente los establecidos en la normativa. Este fenómeno afecta no solo a proyectos nuevos, sino también a ampliaciones, relocalizaciones y procesos de regularización de concesiones, generando un efecto inhibidor que se extiende a encadenamientos productivos locales y regionales. El estudio de la USS (2025) advierte que la incertidumbre regulatoria reduce la tasa de inversión esperada, especialmente en territorios donde la mayor parte del borde costero se encuentra solicitado como ECMPO.

Desde una perspectiva macro-territorial, los impactos económicos de la Ley Lafkenche incluyen costos de oportunidad significativos, derivados de la postergación de proyectos, la subutilización de infraestructura existente y la pérdida de economías de aglomeración en territorios costeros.

De acuerdo a Herrera (2025), la ausencia de criterios de proporcionalidad y certeza jurídica transforma un instrumento de reconocimiento en una barrera estructural al desarrollo económico regional, sin que existan mecanismos compensatorios claros ni evaluaciones ex ante de impacto económico agregado.

En síntesis, los impactos económicos de la Ley Lafkenche se manifiestan principalmente a través de la paralización prolongada de proyectos, la incertidumbre regulatoria y la afectación de inversiones estratégicas en el borde costero, con efectos concentrados en regiones altamente dependientes de actividades marino-costeras. Estos impactos no derivan del reconocimiento del uso consuetudinario en sí mismo, sino de la ausencia de criterios de proporcionalidad, plazos efectivos y mecanismos de armonización económica, elementos que resultan centrales para evaluar eventuales ajustes normativos.

Impactos territoriales y de ordenamiento

La aplicación de la Ley Lafkenche ha tenido impactos territoriales significativos que trascienden los efectos económicos directos analizados en la sección anterior, afectando de manera estructural la planificación, ordenamiento y gobernanza del borde costero. Estos impactos se explican por la magnitud espacial de las solicitudes ECMPO, su distribución territorial acumulativa y la interacción del régimen con instrumentos de planificación existentes.

Uno de los rasgos más visibles del fenómeno es la extensión territorial de las solicitudes ECMPO. En efecto, existen solicitudes individuales y acumuladas que superan ampliamente las centenas de miles de hectáreas, alcanzando en algunos casos más de 620.000 hectáreas solicitadas en una sola región, lo que equivale a una proporción muy alta del borde costero regional disponible. Esta escala territorial no había sido prevista en el diseño original del instrumento, generando efectos sistémicos sobre la planificación regional y local.

Desde una perspectiva de ordenamiento territorial, la saturación progresiva del borde costero por solicitudes ECMPO ha limitado la capacidad efectiva del Estado para planificar usos múltiples, dado que amplias áreas quedan sujetas a procedimientos en curso durante períodos prolongados. Tal como señala Pivotes (2024), la superposición de solicitudes ECMPO con áreas de interés productivo, ambiental y de infraestructura introduce un “congelamiento territorial” de facto, dificultando la actualización de planes regionales y comunales de desarrollo costero.

Este efecto se ve reforzado por la ausencia de mecanismos de priorización espacial o zonificación preventiva, lo que obliga a resolver los conflictos caso a caso, por la vía administrativa o judicial. Esta situación reactiva debilita la coherencia del sistema de planificación, al subordinar decisiones estratégicas de largo plazo a la tramitación de solicitudes individuales.

La evidencia empírica muestra que la planificación regional del borde costero ha sido particularmente afectada en regiones con alta concentración de solicitudes, como Los Lagos, Aysén y Magallanes. Documentos periodísticos y sectoriales dan cuenta de comunas donde prácticamente la totalidad del litoral se encuentra solicitada como ECMPO, lo que restringe severamente la posibilidad de compatibilizar nuevos proyectos productivos, turísticos o de infraestructura con las demandas territoriales existentes.

En este contexto, la planificación pierde su carácter prospectivo y se transforma en una gestión de contingencias, orientada a administrar conflictos ya instalados. Tal como advierte el análisis crítico de la Ley Lafkenche, la inexistencia de una mirada integral del territorio costero ha llevado a que el ECMPO opere como un instrumento que redefine el mapa de usos sin una evaluación ex ante de impactos territoriales agregados.

Un elemento adicional que agrava esta situación es la fragmentación de los procesos decisionales, particularmente el rol de las CRUBC. Si bien estas instancias fueron concebidas como espacios de coordinación intersectorial, en la práctica carecen de herramientas técnicas y normativas suficientes para armonizar solicitudes de gran escala, lo cual se traduce en decisiones inconsistentes entre regiones y en el tiempo.

Casos documentados por SalmonChile y otros actores sectoriales muestran cómo la exclusión de determinadas actividades productivas del análisis territorial temprano genera conflictos posteriores, especialmente cuando decisiones adoptadas sin participación efectiva de todos los actores relevantes deben ser corregidas por vía administrativa o judicial. Esta dinámica erosiona la confianza en los procesos de planificación y refuerza la percepción de arbitrariedad regulatoria.

Desde una perspectiva territorial comparada, la literatura especializada coincide en que los sistemas de reconocimiento de derechos consuetudinarios requieren instrumentos

complementarios de ordenamiento espacial, capaces de definir límites, prioridades y compatibilidades desde una escala supra-local. La ausencia de estos instrumentos en el caso chileno ha trasladado la carga del ordenamiento al propio ECMPO, forzándolo a cumplir funciones para las cuales no fue diseñado originalmente.

En síntesis, los impactos territoriales de la Ley Lafkenche se manifiestan en la saturación del borde costero por solicitudes de gran escala, el debilitamiento de los instrumentos de planificación y la pérdida de coherencia en la gobernanza territorial. Estos efectos no derivan del reconocimiento del uso consuetudinario en sí, sino de la falta de una arquitectura de planificación que permita integrar dicho reconocimiento en una visión territorial de largo plazo.

La experiencia acumulada sugiere que, sin ajustes normativos e institucionales orientados a introducir criterios espaciales, proporcionalidad territorial y coordinación efectiva, el régimen ECMPO continuará generando tensiones crecientes en la planificación del borde costero, con impactos que exceden ampliamente a los actores directamente involucrados.

Impactos diferenciados por sector

Los impactos de la Ley Lafkenche no se distribuyen de manera homogénea entre los distintos actores que operan o habitan el borde costero. Por el contrario, la evidencia muestra efectos diferenciados por sector, tanto en magnitud como en naturaleza, lo que refuerza la necesidad de un análisis desagregado para comprender sus consecuencias reales.

El sector acuícola es, sin duda, el más directamente impactado por la aplicación del régimen ECMPO. Ello se explica por la superposición territorial frecuente entre concesiones acuícolas y solicitudes de ECMPO, así como por la intensidad de capital y planificación de largo plazo que caracteriza a esta actividad. Alvial (2025) destaca la compleja situación que enfrenta la salmonicultura como consecuencia de los efectos de la Ley Lafkenche, indicándolo como uno de los mayores desafíos de la actividad de cara al futuro.

Según el informe Ley Lafkenche: alcances y consecuencias (Pivotes, 2024), de las 1.501 solicitudes de concesión de

acuicultura en trámite a nivel nacional, 519 (35%) se encuentran suspendidas por superposición con solicitudes ECMPO. Esta suspensión prolongada no distingue entre proyectos nuevos, ampliaciones o regularizaciones, lo que introduce un riesgo transversal para el sector.

Desde una perspectiva territorial, casos como Cisnes e Isla Huichas en la Región de Aysén ilustran el carácter estructural del conflicto, donde solicitudes ECMPO de gran extensión se superponen con decenas o incluso cientos de concesiones acuícolas vigentes. Tal como advierte Herrera (2025), esta desproporción transforma un instrumento de protección cultural en un mecanismo de exclusión productiva, con impactos directos sobre empleo, inversión y encadenamientos locales.

Varios estudios refuerzan este diagnóstico poniendo énfasis en que la ausencia de criterios de proporcionalidad y de armonización sectorial genera una afectación asimétrica, donde la carga de la reparación histórica recae principalmente sobre un sector productivo específico, sin mecanismos compensatorios ni transicionales claros.

En el caso de la pesca artesanal, los impactos son heterogéneos y territorialmente diferenciados. Mientras algunas organizaciones de pescadores artesanales indígenas han encontrado en el ECMPO un instrumento de fortalecimiento de su posición territorial, otros pescadores artesanales —indígenas y no indígenas— han experimentado restricciones indirectas derivadas de la exclusividad administrativa del espacio.

Tal como señala el análisis crítico de Zelada y Park (2013), la Ley Lafkenche no distingue adecuadamente entre comunidades solicitantes y otros usuarios tradicionales del borde costero, lo que ha generado tensiones intracomunitarias e intersectoriales en zonas donde la pesca artesanal opera bajo regímenes de acceso compartido.

Adicionalmente, documentos de análisis sectorial advierten que la falta de claridad en los planes de administración de los ECMPO puede generar incertidumbre respecto del acceso futuro a recursos bentónicos, especialmente para organizaciones de pescadores artesanales no incorporadas en las solicitudes, afectando la estabilidad de sus medios de vida.

El sector turismo, particularmente el turismo de intereses especiales en zonas costeras se ve afectado de manera menos visible pero no menos relevante. La indefinición prolongada del uso del territorio y la imposibilidad de tramitar concesiones marítimas asociadas a infraestructura básica (muelles, embarcaderos, servicios) limitan el desarrollo de iniciativas turísticas de pequeña y mediana escala, especialmente en zonas de alto valor paisajístico.

La indefinición prolongada del uso del territorio desincentiva la inversión turística, tanto pública como privada, afectando proyectos que dependen del acceso al borde costero para su viabilidad económica. Este impacto es acumulativo y tiende a reforzar procesos de estancamiento territorial en zonas rurales y aisladas.

Tal como se desprende de los análisis territoriales revisados, la superposición de solicitudes ECMPO con áreas de alto valor paisajístico y turístico introduce un factor de incertidumbre que desincentiva la inversión privada y pública, especialmente en comunas costeras con economías diversificadas pero frágiles. Este efecto es indirecto, pero acumulativo, y tiende a reforzar procesos de estancamiento territorial.

Para las comunidades indígenas solicitantes, los impactos presentan una doble dimensión. Por una parte, la Ley Lafkenche ha generado beneficios claros en términos de reconocimiento jurídico, fortalecimiento organizacional y revitalización cultural, tal como se documenta en estudios sobre impactos comunitarios y ambientales asociados al régimen ECMPO.

Sin embargo, la implementación deficitaria del instrumento ha limitado estos beneficios, especialmente debido a los extensos plazos de tramitación. Como advierten diversos estudios, solicitudes que permanecen pendientes durante más de cinco o incluso ocho años debilitan la capacidad de las comunidades para ejercer efectivamente la administración del espacio, frustrando expectativas y exacerbando conflictos con otros actores.

El mismo análisis indica que la falta de apoyo técnico y financiero suficiente genera una brecha significativa entre comunidades, beneficiando a aquellas con mayor capacidad organizativa y acceso a asesorías especializadas, lo que introduce nuevas desigualdades intra - indígenas no previstas en el diseño original de la ley.

Impactos sociales

Un aspecto que no debe minimizarse en el debate es el impacto de la Ley Lafkenche sobre comunidades locales que no participan como solicitantes de ECMPO, incluyendo pescadores artesanales, emprendedores turísticos y otros actores tradicionales del borde costero.

Varios estudios destacan que la falta de mecanismos de armonización efectivos puede generar nuevas exclusiones territoriales, afectando a actores que históricamente han utilizado el borde costero sin contar con herramientas jurídicas equivalentes. Esta situación introduce tensiones sociales adicionales y debilita la legitimidad del instrumento en el territorio.

Los impactos económicos de la Ley Lafkenche repercuten también en el empleo, tanto directo como indirecto. Sectores como la acuicultura, el turismo costero, los servicios marítimos y la pesca artesanal no solicitante dependen de la continuidad operacional y de la previsibilidad territorial para sostener puestos de trabajo formales y estables.

Diversos análisis sectoriales muestran que la suspensión prolongada de proyectos afecta de manera desproporcionada a economías locales, donde las alternativas laborales son limitadas. Tal como advierte Monge (2023), la exclusión de actividades productivas en planes de administración ECMPO, incluso tras procesos participativos previos, genera un quiebre de confianza institucional que repercute directamente en el empleo y la cohesión social.

En suma, los impactos sectoriales de la Ley Lafkenche son profundamente asimétricos. Mientras algunos actores obtienen beneficios simbólicos y jurídicos relevantes, otros enfrentan costos económicos, territoriales y de planificación significativos, concentrados especialmente en la acuicultura, el turismo costero, segmentos de la pesca artesanal y marítimo portuario.

Esta asimetría no es inevitable, sino que deriva de un diseño normativo que carece de mecanismos explícitos de armonización sectorial, proporcionalidad territorial y transición regulatoria. Reconocer esta diversidad de impactos resulta clave para avanzar hacia ajustes que permitan compatibilizar el reconocimiento de

derechos consuetudinarios con un desarrollo territorial equilibrado, cuestión que se abordará en los capítulos siguientes.

IV. Criterios para la revisión y proyección de la Ley

La evidencia analizada en los capítulos precedentes muestra, como se ha señalado, que los desafíos asociados a la Ley Lafkenche no se originan en el reconocimiento del uso consuetudinario en sí mismo, sino en las tensiones derivadas de su diseño e implementación, particularmente en lo relativo a proporcionalidad, certeza jurídica y armonización de usos. En este contexto, el presente capítulo propone criterios orientadores para una revisión y proyección de la ley, conservando su objetivo esencial, pero fortaleciendo su coherencia institucional y territorial.

Principios para la revisión normativa

Cualquier proceso de revisión de la Ley Lafkenche debiera sustentarse en un conjunto de principios claros y explícitos. En primer lugar, en el “principio de proporcionalidad”, entendido como la necesidad de que el reconocimiento territorial sea congruente con el uso consuetudinario efectivamente acreditado, evitando extensiones espaciales que excedan lo estrictamente necesario para resguardar las prácticas culturales. Este enfoque es consistente con la literatura sobre justicia correctiva, que advierte sobre los riesgos de generar nuevas asimetrías al intentar reparar injusticias históricas (Goodin, 1995).

En segundo término, en el “principio de armonización de derechos”, que exige compatibilizar el reconocimiento de usos consuetudinarios con otros derechos legítimamente otorgados, evitando soluciones de exclusión absoluta. La gobernanza moderna de recursos comunes enfatiza la coexistencia regulada de usos, más que su segregación (Ostrom, 1990).

Finalmente, en el “principio de certeza jurídica”, indispensable para la planificación territorial y la inversión de largo plazo. Tal como señalan autores en el ámbito de las políticas públicas, la ambigüedad normativa prolongada genera costos económicos y sociales que tienden a concentrarse territorialmente (Rodrik, 2007).

Proporcionalidad y delimitación razonable

Uno de los nudos críticos identificados a lo largo del trabajo es la ausencia de criterios normativos claros para delimitar la extensión espacial de los ECMPO. Una revisión de la ley debiera avanzar hacia estándares más precisos de acreditación del uso consuetudinario, incorporando criterios técnicos y temporales verificables, sin desnaturalizar la dimensión cultural del reconocimiento.

La literatura comparada sobre restitución y reconocimiento territorial sugiere que la “delimitación razonable” es clave para la legitimidad social de estos instrumentos, en la medida en que reduce conflictos y aumenta la aceptación por parte de terceros (Kolers, 2009). En este sentido, introducir evaluaciones ex ante de proporcionalidad territorial permitiría reducir significativamente los efectos no deseados observados en la práctica, sin debilitar el objetivo central de la Ley Lafkenche.

Armonización de derechos y actividades económicas

La experiencia acumulada demuestra que la coexistencia de actividades económicas y usos consuetudinarios es posible, siempre que existan reglas claras y mecanismos efectivos de coordinación. El enfoque de co-manejo, ampliamente documentado en la literatura sobre recursos naturales, ofrece un marco conceptual útil para avanzar en esta dirección, como lo destaca Berkes (2009).

Incorporar explícitamente la posibilidad de compatibilización de usos dentro de los ECMPO, bajo condiciones técnicas y ambientales definidas, permitiría superar la lógica de exclusión que ha predominado en algunos casos, reduciendo la conflictividad y fortaleciendo la gobernanza territorial. Este enfoque no implica

relativizar derechos indígenas, sino reconocer que su ejercicio puede articularse con otros usos igualmente legítimos del territorio.

Fortalecimiento institucional y certeza jurídica

Otro eje fundamental de proyección dice relación con el fortalecimiento de la institucionalidad asociada a la Ley Lafkenche. La experiencia muestra que la fragmentación institucional y la ausencia de plazos exigibles han contribuido de manera significativa a la incertidumbre observada.

Como se desprende de la experiencia internacional, desde la perspectiva del diseño institucional, la introducción de plazos perentorios, estándares homogéneos de evaluación y mecanismos de coordinación intersectorial resulta consistente con buenas prácticas internacionales en políticas territoriales complejas. Asimismo, la evaluación ex ante de impactos territoriales y económicos permitiría anticipar conflictos, en lugar de trasladarlos a la sede administrativa o judicial.

Proyección de largo plazo y sostenibilidad territorial

Finalmente, la proyección de la Ley Lafkenche debe situarse en una visión de sostenibilidad territorial de largo plazo, donde el reconocimiento de derechos consuetudinarios se integre en una estrategia más amplia de ordenamiento del borde costero. Tal como se desprende de la experiencia comparada, de acuerdo con la OCDE, los instrumentos de reconocimiento territorial son más eficaces cuando forman parte de un sistema coherente de planificación y gobernanza. En efecto, el Plan Salmon 2050, concordado por representantes de los sectores políticos, sociales, empresariales, académicos y laborales, enfatiza que existe la urgente necesidad de avanzar hacia una visión integrada del territorio, que armonice los distintos instrumentos legales y de planificación, como la Ley Lafkenche, las solicitudes ECMPO, la Ley SBAP, y el Sistema de Áreas Apropiadas para la Acuicultura – AAA - ("Plan Salmon 2050", 2025).

La ausencia de esta visión sistémica ha obligado al ECMPO a cumplir funciones para las cuales no fue diseñado, generando tensiones que hoy resultan evidentes. Avanzar hacia una integración efectiva entre reconocimiento, planificación y

desarrollo permitiría preservar el espíritu de la Ley Lafkenche, al tiempo que se mitigan sus efectos no deseados.

Finalmente cabe señalar que, la revisión y proyección de la Ley Lafkenche no requiere un cambio de propósito, sino ajustes normativos e institucionales orientados a la proporcionalidad, la armonización de derechos y la certeza jurídica. Estos ajustes permitirían fortalecer la legitimidad social del instrumento, reducir la conflictividad territorial y avanzar hacia una gobernanza del borde costero más equilibrada y sostenible.



V. Conclusiones

Este estudio presenta conclusiones sobre la Ley Lafkenche en el sur de Chile, basadas estrictamente en evidencia empírica y análisis técnico de sus impactos económicos y territoriales, evitando juicios ideológicos

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo permite extraer un conjunto de conclusiones respecto de la Ley Lafkenche, su funcionamiento y sus efectos sobre el borde costero del sur de Chile. Lejos de tratarse de un juicio normativo o ideológico, las conclusiones aquí expuestas se sustentan en evidencia empírica, análisis institucional y evaluación de impactos económicos y territoriales.

El problema es el diseño e implementación, no el objetivo

La primera conclusión fundamental es que los principales problemas asociados a la Ley Lafkenche no derivan del reconocimiento del uso consuetudinario de los pueblos originarios, sino del diseño normativo del instrumento y, especialmente, de su implementación práctica. El objetivo de resguardar prácticas culturales y territoriales legítimas es jurídicamente válido y socialmente necesario, pero su materialización ha generado efectos no previstos ni evaluados adecuadamente.

Esta distinción resulta central, ya que permite desplazar el debate desde una falsa dicotomía entre derechos indígenas y desarrollo económico hacia una discusión técnica e institucional sobre cómo compatibilizar ambos objetivos de manera razonable y sostenible.

Déficit institucional y efectos acumulativos

Una segunda conclusión relevante es que la arquitectura institucional y procedimental de la Ley Lafkenche presenta debilidades estructurales, que se manifiestan en plazos excesivos, discrecionalidad administrativa, fragmentación de competencias y ausencia de criterios homogéneos de decisión.

Estas debilidades no operan de forma aislada, sino que se acumulan en el tiempo, generando un entorno de alta incertidumbre regulatoria. La prolongación de los procedimientos ECMPO, combinada con efectos suspensivos automáticos, ha terminado por afectar no solo a proyectos individuales, sino a la planificación territorial y a la gobernanza del borde costero en su conjunto.

Impactos económicos y territoriales concentrados

El trabajo demuestra que los impactos económicos y territoriales de la Ley Lafkenche son reales, significativos y territorialmente concentrados. Sectores como la acuicultura, la pesca, las operaciones marítimas y portuarias, el turismo costero y los servicios asociados han experimentado costos directos e indirectos, derivados de la paralización de inversiones, la pérdida de oportunidades de desarrollo y la afectación del empleo local.

Estos impactos no se distribuyen de manera equitativa, ni entre sectores ni entre territorios, lo que ha generado asimetrías económicas y sociales no previstas. En particular, regiones altamente dependientes del borde costero han asumido una carga desproporcionada del ajuste, sin que existan mecanismos explícitos de compensación o mitigación.

Tensiones sociales y pérdida de legitimidad territorial

Otra conclusión relevante es que la implementación deficitaria del instrumento ha generado tensiones sociales adicionales, tanto entre comunidades indígenas y actores productivos, como al interior de las propias comunidades locales. La ausencia de reglas claras y de procesos de armonización efectivos ha debilitado la legitimidad territorial del ECMPO, transformándolo, en algunos casos, en un foco de conflictividad persistente.

Esta pérdida de legitimidad no es un efecto inevitable, sino una consecuencia directa de la forma en que el instrumento ha sido aplicado. Donde los procedimientos son largos, opacos o percibidos como arbitrarios, la confianza institucional se erosiona, afectando la cohesión social y la gobernanza local.

La necesidad de ajustes normativos e institucionales

A la luz de lo anterior, la conclusión central del trabajo es que la Ley Lafkenche requiere ajustes normativos e institucionales, orientados a corregir sus principales distorsiones, sin alterar su propósito esencial. Entre estos ajustes destacan:

- la introducción de criterios de proporcionalidad territorial,
- estándares más claros de acreditación del uso consuetudinario,
- plazos efectivos y exigibles,
- mecanismos explícitos de armonización de derechos y actividades,
- y una mayor integración con los instrumentos de planificación territorial.

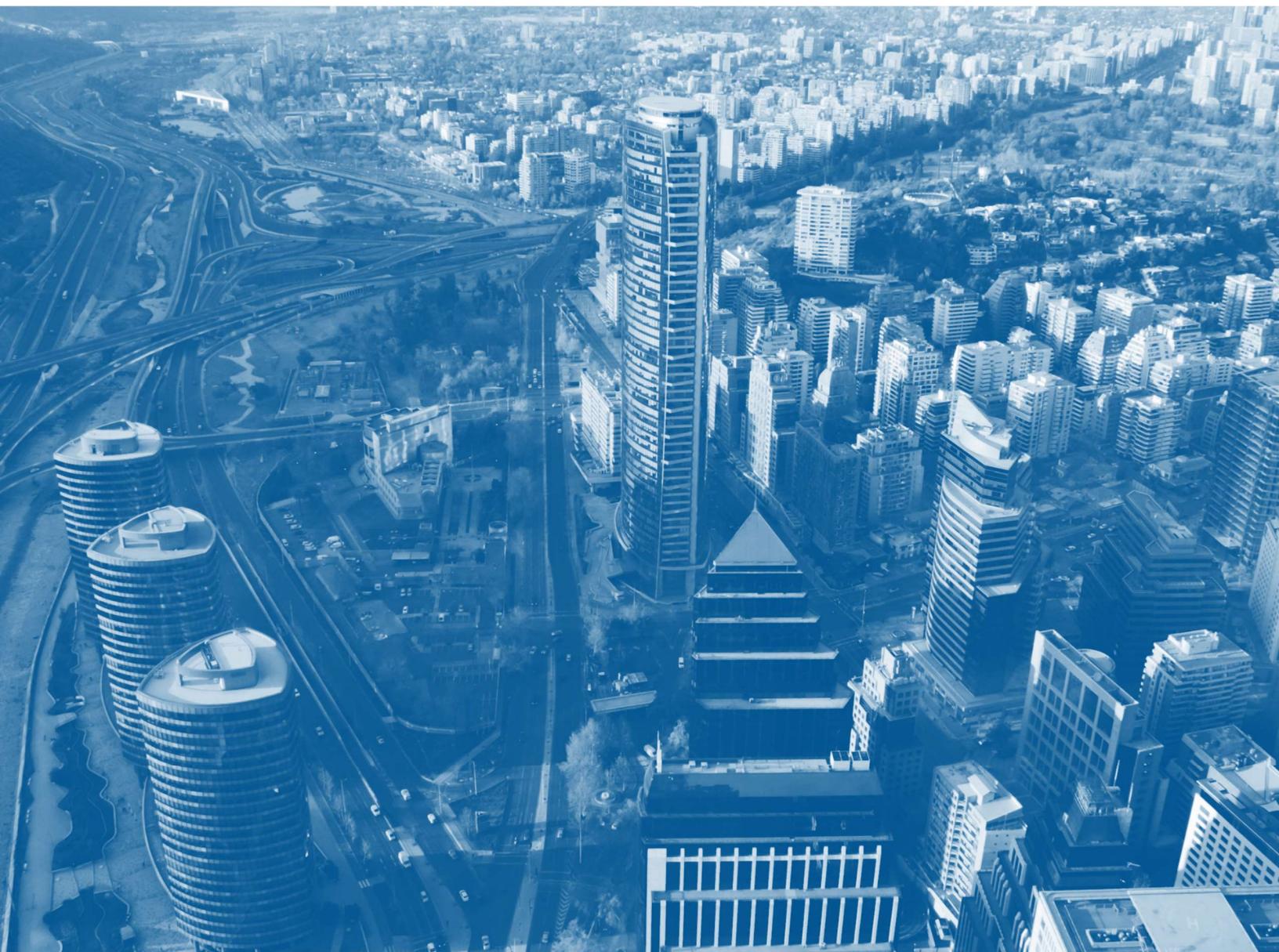
Estos ajustes no debilitan el reconocimiento de derechos indígenas, sino que, por el contrario, lo fortalecen, al hacerlo más legítimo, predecible y sostenible en el tiempo.

Proyección y mensaje final

Finalmente, este trabajo sostiene que el debate sobre la Ley Lafkenche debe evolucionar desde la confrontación hacia la mejora institucional. Persistir en un enfoque binario —derechos versus desarrollo— no solo empobrece la discusión pública, sino que impide avanzar hacia soluciones que reconozcan la complejidad real del borde costero chileno.

La experiencia acumulada muestra que es posible compatibilizar el reconocimiento de derechos consuetudinarios con un desarrollo territorial equilibrado, siempre que existan reglas

claras, instituciones sólidas y una visión de largo plazo. La Ley Lafkenche, ajustada y fortalecida, puede cumplir ese rol, contribuyendo a una gobernanza del borde costero más justa, inclusiva y sostenible.



Referencias

- Alvial, A. (2025).** Chile: Atlantic salmon. En Volume 2 of “Harnessing the Waters” The World Bank series, edited by Harrison Charo Karisa, Serge Mayaka, and Sergio Nates, p: 135 – 161,
- Berkes, F. (2009).** Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management*, Vol 90, Issue 5, April 2009, pages 1692 - 1702.
- Escobar, L. (2018).** Conflictos por uso de territorio entre espacios costeros marinos de pueblos originarios y concesiones de acuicultura, a la luz de lo dispuesto en la Ley no. 20.479. Disponible en
<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/159492>
- Herrera, A. M. (2025).** *Urgentes cambios a la Ley 20.249..* Columna de opinión en “enestrado”, 17 de diciembre, 2025.
<https://enestrado.com/urgentes-cambios-a-la-ley-lafkenche-por-aldo-manuel-herrera/>
- Goodin, R. (1995).** Utilitarianism as a public philosophy. Cambridge University Press, 26-05-1995; 352 pp, ISBN 0521462630, 9780521462631.
- Kolers, A. (2009).** Land, conflict, and justice. *A Political Theory of Territory*. pp. 1 - 7
Publisher: Cambridge University Press. Print publication year: 2009
- Monge, J. T. (2023).** Columna en *El Mercurio* sobre exclusión productiva y ECMPO. Disponible en <https://lnkd.in/dQhHfbUS> (Linkedin).
- Ostrom, E. (1990).** Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, pp 280.
- Plan Salmón 2050. (2025).** Agenda Intersectorial Común para el Desarrollo de la Salmonicultura al 2050. Documento de la Ilustre Municipalidad de Puerto Montt.
- Pivotes (2024).** Ley Lafkenche: alcances y consecuencias. Documento de análisis. Disponible en <https://www.pivotes.cl/evidencia/ley-lafkenche-alcance-y-consecuencias/>
- Rodrik, D. (2007).** One Economics, Many Recipes: *Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press, pp 280.

SUBPESCA (www.subpesca.cl). Normativa, Reglamentos ECMPO : 1.- D.S. N° 134-08 Aprueba Reglamento de la Ley N° 20.249 que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. (Ministerio de Planificación) (D.O. 26-05-09) ; 2.- Res. Ex. N° 1964-2025 Aprueba Manual para la Evaluación de Planes de Manejo de los ECMPO. (Publicado en Página Web 18-08-2025 (F.D.O. 23-08-2025) ; 3.- Res. Ex. N° 729-2019 Desistimiento parcial de solicitud de establecimiento ECMPO Compu. (Publicado en Página Web 25-02-2019). Documentos disponibles en <https://www.subpesca.cl/portal/normativa/Regulaciones-de-Espacio-Costero-Marino-de-Pueblos-Originarios/Reglamentos-ECMPO/>

Universidad San Sebastián (2025). Estudio sobre la Ley Lafkenche y su impacto jurídico, territorial y económico. Carrera de Derecho, USS Sede de la Patagonia.

Zelada, C. y S. Park (2013). Análisis crítico de la Ley Lafkenche. UNIVERSUM Nº28 Vol.1, 2013 Universidad de Talca.



Democracia Y Progreso

Centro de Estudios
Guillermo Le Fort Varela

contacto@cdyp.org

www.democriayprogreso.org

