

DATOS NO OPINIONES



Por Joaquín Sierpe
 Economista de Pivotes

Ley Lafkenche: crónica de una crisis anunciada



Las políticas públicas buscan dar respuesta a desafíos presentes o, en su defecto, prevenir que ciertas situaciones socialmente indeseables ocurran. Nadie tiene una bola de cristal para prever las futuras crisis que Chile vivirá, pero levantar alertas tempranas ante las primeras señales de un problema, especialmente cuando sus consecuencias son de grueso calibre, es un imperativo que la sociedad debe tener siempre presente. La ley 20.249, más conocida como Ley Lafkenche, es el perfecto ejemplo de dicha situación: una legislación que está causando graves problemas económicos y de convivencia social en las regiones del sur de Chile, pero que por ahora constituye un mero susurro en el debate político contingente.

Pero, ¿qué es la Ley Lafkenche? En palabras simples, esta ley crea los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios [ECMPO], zonas de borde costero delimitadas que son entregadas en administración a comunidades indígenas solicitantes. Sus miembros definen, a través de un plan de administración, quiénes pueden hacer uso del espacio otorgado y bajo qué condiciones.

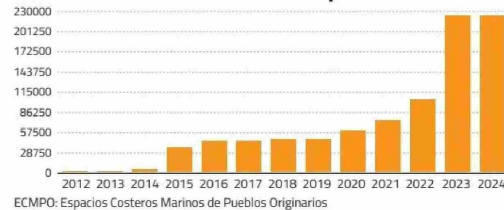
El primer problema de esta ley surge en cuanto se solicitan los ECMPO, ya que el mero hecho de requerir un espacio implica que toda solicitud de uso para otros fines, como son las concesiones de acuicultura o marítimas, queda suspendida hasta que se verifique el uso consuetudinario del espacio. ¿Qué implica esto? Que las comunidades efectivamente hayan realizado prácticas que sean manifestaciones de su cultura en dicho lugar por un periodo determinado.

Si nos atenemos a los plazos que establece la ley, esta suspensión no debiese superar los 3 meses, que es el punto de la tramitación donde debería verificarse el uso consuetudinario. Sin embargo, solo el proceso de verificación de los ECMPO decretados a esta fecha ha tomado, en promedio, 2,15 años. En paralelo, los espacios ya otorgados estuvieron casi 6 años en tramitación. Es decir, no existe relación alguna entre los tiempos que la misma ley establece y los que se constatan en la práctica.

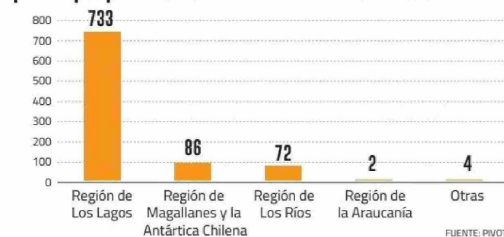
La consecuencia natural de este último punto es que las solicitudes que se sobrepone con el ECMPO, que representan oportunidades de empleo, ingresos y desarrollo para las regiones, quedan suspendidas por un periodo que, en la práctica, es indefinido. Esto no es todo, la Comisión Regional del Uso de Bordo Costero (CRUBC), órgano político encabezado por el gobernador regional, debe definir si aprobar o rechazar el ECMPO solicitado. Aquí la guinda de la torta: si dicha comisión no se pronuncia dentro del plazo de un mes, opera un "silencio administrativo positivo", es decir, la solicitud se entiende por aprobada. Esta ventaja procesal con la que cuentan los solicitantes no tiene equivalente en nuestra legislación.

Ahora, uno podría pensar que, incluso con el nulo cumplimiento de los tiempos legales, el alcance de esta ley podría estar acotado a áreas pequeñas y, en consecuencia, la suspensión de solicitudes relevantes para la inversión sería limitado. Esto no es así. Hasta el momento se han otorgado más de 200 mil hectáreas como ECMPO y las solicitudes en tramitación suman más de 3 millones de hectáreas,

Hectáreas acumuladas ECMPO por año



Solicitudes de concesiones marítimas suspendidas por superposición con ECMPO en tramitación



con los gravosos efectos que esto genera para la economía de las regiones del sur de Chile.

Los bajos requisitos para presentar solicitudes, junto con los importantes efectos de la mera solicitud, incentivan un uso generalizado y desproporcionado de esta ley. Sus efectos también la han transformado en una herramienta eficiente para lograr fines distintos a los que la norma originalmente previó como, por ejemplo, frenar proyectos económicos por parte de grupos ambientalistas. Al respecto, en la actualidad más de 500 solicitudes de concesiones de acuicultura y casi 900 de concesiones marítimas a nivel nacional

se encuentran paralizadas por la Ley Lafkenche.

Desde Pivotes, nos hemos hecho parte del problema y proponemos una serie de cambios que atacan los incentivos perversos que se han generado en torno a esta ley.

En primer lugar, urge hacerse cargo del incentivo a presentar solicitudes de ECMPO para frenar proyectos de inversión. Incorporar un examen de admisibilidad más estricto por parte de Subpesca, con el fin de poder hacer un primer filtro de aquellas que no cuentan con mérito para ser analizadas, sería una medida que reduciría el número de solicitudes en revisión. Además, es conveniente postergar el

citado efecto suspensivo, de modo que este se produzca únicamente luego que se haya acreditado el uso consuetudinario por Conadi. Esto evitaría la existencia de requerimientos de ECMPO que tienen la finalidad principal de proyectos en el mismo espacio.

En segundo lugar, en vista de los plazos excesivos que cada paso de la tramitación toma, es pertinente poner un periodo máximo de un año para que otras solicitudes de afectación sobre el ECMPO en trámite puedan estar suspendidas, lo que entregaría certidumbre a las inversiones que buscan realizarse en las zonas donde se tramitan los espacios.

Finalmente, es de toda lógica eliminar el silencio administrativo positivo de la CRUBC y permitir que el ECMPO sea evaluado en igualdad de condiciones con otras solicitudes de uso en la misma zona. De lo contrario, se generan incentivos para dilatar estas votaciones para permitir su aprobación.

Este problema debe ser atajado a tiempo. Por ahora, sus efectos se limitan a las regiones del sur de Chile, pero nada impide que en un futuro comunidades de otras zonas del país soliciten ECMPO que paralicen proyectos mineros, de desalinización, energéticos, entre otros, los cuales implican inversiones de mucho mayor envergadura. Esta ley ya está causando graves roces sociales en las regiones donde se ha masificado, lo que ha quedado de manifiesto en las protestas que han ocurrido en las regiones de Los Lagos y Aysén. Tomar el toro por las astas en el asunto es imperativo si no queremos, como ya ha ocurrido en la historia reciente de nuestro país, estar frente a la crónica de una crisis anunciada.