

Están pendientes de resolución 81 solicitudes

# LEY LAFKENCHE: pueblos originarios han solicitado espacios costeros por 4 millones de hectáreas

Tramitación debiera tardar 12 meses, pero promedia seis años. Industrias acuícola, portuaria, minera, turística y desaladora en alerta por impactos en proyectos de inversión. Gobierno y parlamentarios reconocen necesidad de perfeccionar normativa. • JESSICA MARTICORENA

En febrero de 2008, y después de casi tres años de tramitación en el Congreso, se publicó la Ley 20.249, también conocida como Ley Lafkenche, que creó la figura de los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (Empco). Se trata de áreas marinas delimitadas, cuya administración es entregada a comunidades o asociaciones indígenas que hayan ejercido un uso ancestral de dicho espacio, siempre que no existan derechos de terceros comprometidos.

A 16 años de vigencia, la implementación de la ley genera cada vez mayor controversia y enorme preocupación en sectores productivos y también en el mundo político.

Y dan un ejemplo para graficar lo que implican esas peticiones. "Actualmente, hay un Empco que se está tramitando en Puerto Montt, por 54 mil hectáreas, que abarca la costa de la ciudad, frente al mall, a la plaza de armas. El Empco puede abarcar desde la misma orilla del borde costero y hasta las primeras 12 millas náuticas", expone Joaquín Sierpe, economista de Pivotes.

Desde la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) valoran la normativa. "La Ley Lafkenche representa un avance significativo para los derechos de los pueblos indígenas costeros, los que históricamente han usado el borde costero y sus recursos. Permite conciliar distintas actividades y usos locales, incluyendo la pesca artesanal. Se entrega en administración, no en propiedad, no afecta derechos constituidos y no impide el libre acceso a las playas ni el libre tránsito o la libre navegación", destaca Alvaro Morales, director nacional (s) de Conadi, entidad responsable de acreditar el uso ancestral y consuetudinario de los Empco, luego que la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca) recibe la solicitud y la declara admisible.

En el proceso intervienen otros servicios públicos, como las Comisiones Regionales de Uso del Bordo Costero (Crubc), que preside el gobernador y lo conforma más de una veintena de autoridades regionales, instancia que aprueba o rechaza los Empco. "Los informes de Conadi son declarativos y no constitutivos de un derecho, por ello las Crubc pueden modificar los espacios. Esta facultad de modificación permite conciliar los distintos intereses sobre un espacio determinado", aclara Morales.

En Conadi detallan que, a la fecha, se han entregado 24 Empco, que se encuentran o con decreto de destinación o con convenio de uso aprobado. La superficie original solicitada sumaba 741.998 hectáreas. De ellas, Conadi acreditó un 54,9% y, finalmente, se otorgó un 28,5% de lo pedido, lo que equivale a 211.610 hectáreas. Todos los Empco otorgados han sido requeridos por comunidades mapuches, y están localizados en las regiones del Biobío (3), La Araucanía (1) y Los Lagos (20).

Hay varias más en trámite y pendientes de resolución, que juntas involucran una superficie casi 16 veces mayor a la entregada. "Están pendientes 81 solicitudes que suman 3.272.000 hectáreas, y sabemos de 11 más que están a la espera de admisibilidad por parte de Subpesca", indica Conadi.

La normativa es criticada por el sector privado, por las trabas que impone al desarrollo



La ley potencialmente podría impactar a un quinto del PIB de Los Lagos.

de distintas actividades económicas. ¿La razón? Las solicitudes de Empco tienen preferencia por sobre otras peticiones de concesiones en el borde costero. Ello significa que en cuanto se ingresa una solicitud invocando esta normativa, en forma inmediata queda suspendido el trámite de cualquier otro requerimiento de uso del borde costero, que abarque total o parcialmente el sector que se haya solicitado como Empco, hasta que se resuelva si se otorga o no.

Esas solicitudes que quedan paralizadas pueden tener como destino el cultivo de salmones, turismo, desarrollos portuarios y desaladoras, entre otras actividades, "lo que provoca el retraso o impide el inicio de proyectos económicos", cuestiona Sierpe.

Agrava el panorama el incumplimiento de los plazos. "Si bien el reglamento especifica que los plazos de tramitación de un Empco deberían bordear el año, en la práctica los procesos promedian los seis años de tramitación, convirtiéndose en un instrumento especulativo para bloquear toda actividad en el borde costero", critica Sierpe.

Otro elemento de polémica está dado por el funcionamiento del Crubc. "Si en un mes no emite una respuesta de si aprueba o rechaza, el Empco se entiende por aprobado, o sea, opera un silencio administrativo positivo. Por lo tanto, la posibilidad de que se apruebe es muy alta", apunta Sierpe.

## 519 concesiones acuícolas y casi 900 marítimas suspendidas

Sobre el 95% de las solicitudes de Empco está ubicada del Biobío al sur. Como consecuencia, uno de los sectores más afectados es la acuicultura. "De las 1.500 concesiones de acuicultura que están en trámite, 519, un 35% del total, están suspendidas por la Ley Lafkenche, porque se sobrepone con solicitudes de otorgamiento de Empco", precisa Sierpe. Y agrega. "Si se considera que el 18% del PIB de Los Lagos es salmonicultura, el impacto potencial de la ley llega a un quinto del PIB de la región".

Por lo mismo, esa industria está en alerta. "Su aplicación ha revelado muchos vacíos y debilidades. Esta normativa desincentiva la inversión, dado que no propicia la certeza jurídica. Se presta para múltiples interpretaciones, lo que da pie a los abusos. Con esa falta de claridad resulta difícil que alguien quiera arriesgar capital", advierte Loreto Seguel, directora ejecutiva del Consejo del Salmón. En SalmonChile complementan con cifras. "La pesca artesanal, en áreas de manejo, tiene 124 mil hectáreas; los choritos en concesiones tienen 10.600 hectáreas y el total de concesiones de salmones son 15 mil hectáreas. Esas cifras indican que hay una desproporción evidente con lo que se está solicitando en el marco de esta ley, como Empco", expone Arturo Clement, presidente de SalmonChile. Y acusa que "no solo impacta a las nuevas concesiones, porque todo el proceso de relocalización y fusión de concesiones, que totalizan unas 300, también está bloqueado por esto".

Ricardo García, gerente general de Camanchaca, añade: "Además, ha afectado las posibles modificaciones de las RCA de centros de acopio que podrían haberse realizado para



Loreto Seguel, directora ejecutiva Consejo del Salmón.



Senadora Loreto Carvajal.



Rafael Palacios, vicepresidente ejecutivo de la Asociación Chilena de Desalinización.

beneficiar la competitividad de la industria. Bajo esta ley, resulta casi imposible planificar o invertir en los territorios que podrían ser reclamados para el beneficio de pocas personas".

Según un estudio de Pivotes, existen 897 solicitudes de concesiones marítimas en todo Chile, cuya tramitación se encuentra suspendida a causa de la Ley Lafkenche. De ellas, 733 se encuentran en Los Lagos, el 82% del total. "La suspensión de este tipo de solicitudes es la más preocupante, ya que potencialmente pueden abarcar proyectos de diversos sectores económicos que necesitan del uso del borde costero para operar, como mineros, portuarios, desaladoras, entre otras inversiones", alerta el economista Joaquín Sierpe.

La industria desaladora recoge esa inquietud. Para Rafael Palacios, vicepresidente ejecutivo de la Asociación Chilena de Desalinización, "dado que las concesiones marítimas son uno de los permisos críticos para el desarrollo de plantas desaladoras, existe el riesgo de que sus plazos de tramitación se extiendan aún más, en caso de que el otorgamiento de las concesiones se vea congelado por solicitudes de Empco de pueblos changos en las regiones de la macrozona norte. Ello pondría en riesgo el desarrollo de los más de 30 proyectos que existen en esa zona y que representan una inversión cercana a US\$ 6.630 millones".

Joaquín Villarino, presidente del Consejo Minero, también plantea el potencial riesgo para el sector. "A la luz de lo que ha ocurrido

en la zona sur, miramos con detención la evolución de las peticiones de declaración de espacio costero marino de pueblos originarios del norte, como los changos. Existe mucha infraestructura, desaladoras y puertos, construida o por construirse, que se podría ver afectada por estas declaraciones que identifican áreas costeras como de uso exclusivo de pueblos originarios".

El rubro portuario se suma a las aprensiones. Daniel Fernández, presidente de la Cámara Marítima y Portuaria, dice que "hay preocupación, porque la ley claramente puede afectar la renovación de las concesiones marítimas otorgadas a puertos privados, que son de uso público y privado".

Y la presidenta ejecutiva de Fedetur, Mónica Zalaquett, remarca que "esta normativa se ha estado utilizando como herramienta para obstaculizar el desarrollo económico de distintos sectores productivos en las áreas costeras, desincentivando la inversión y afectando a las comunidades locales, y esto incluye al turismo".

## Cambios a la ley

En la arena política hay coincidencias en la necesidad de introducir cambios a la ley. En la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura declaran que "si bien esta ley trasciende nuestro ámbito de competencia, dado que la subsecretaría es el regulador de la pesca y acuicultura, y dicha normativa involucra a otras carteras, nuestro rol ha consistido en hacer presente las preocupaciones sectoriales para que en el futuro no se generen las tensiones que se han visto. Desde Subpesca hemos estado revisando los procedimientos internos que nos competen, y nos encontramos analizando posibles áreas de mejora que podrían ser implementadas a nivel de potestad reglamentaria".

Y en la comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura del Senado se está discutiendo una revisión de la normativa. La senadora Loreto Carvajal (PPD) afirma que "es clave introducir ajustes para que exista una correcta delimitación del área solicitada y compatibilizar el uso consuetudinario con los demás usos que se desarrollan en el borde costero".

Coincide el senador PS Fidel Espinoza, presidente de la comisión. "Tenemos que ponerles mayores exigencias a los organismos del Estado que no cumplen los plazos y sancionar a quienes obtengan un beneficio particular a costa de la ley".

Los privados también proponen aumentar los requisitos y exigencias de admisibilidad de los Empco; limitar la superficie a solicitar; restringir a un año el plazo máximo en que las otras solicitudes de concesiones pueden estar suspendidas y eliminar el silencio administrativo positivo.

En Pivotes advierten sobre el proceso de cambio. "Por el acuerdo 169 de la OIT que Chile suscribió, cualquier cambio a esta legislación tiene que tener una consulta indígena, lo que es complejo, porque estas consultas hoy superan los dos años en tramitación, y en el intertanto los Empco van a seguir ahí y las otras solicitudes de concesiones quedarán trabadas".