

ANÁLISIS DE ACTUALIDAD:

LEY LAFKENCHE ANTECEDENTES ABUSO Y NECESIDAD DE CAMBIO



POR LA PROTECCIÓN DEL MAR
Ley LAFKENCHE ES NUESTRO DERECHO ANCESTRAL

PROGRAMA POLÍTICA Y SOCIEDAD
SEPTIEMBRE, 2026



I.- ANTECEDENTES

La ley N° 20.249, de 2008, también conocida como Ley Lafkenche, creó los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO), cuyo propósito, en teoría, era permitir a las comunidades indígenas administrar zonas costeras marinas en las que históricamente hayan ejercido usos y costumbres.

- Enlace a la ley: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=269291>

1.1 ANTECEDENTES POLÍTICOS

Desde la entrada en vigor de la Ley Lafkenche, su implementación ha sido objeto de diversas críticas debido a los efectos que ha generado en las regiones y sobre las posibilidades de desarrollo de las comunidades. Si bien el propósito original tenía buenas intenciones, su aplicación práctica ha generado una serie de consecuencias negativas y cuestionamientos respecto de su funcionamiento.





La relevancia de este debate también quedó reflejada en las últimas elecciones presidenciales, instancia en la que candidatos de distintos sectores políticos manifestaron la necesidad de revisar y reformar la legislación vigente, particularmente a partir de los efectos que su aplicación ha tenido sobre el desarrollo productivo y las actividades económicas en las zonas costeras.

- **Expresidente Eduardo Frei (DC):** En junio de 2025, señaló que Chile podría duplicar sus exportaciones de salmón con inversión japonesa, pero advirtió que, para lograrlo, primero había que terminar con la Ley Lafkenche.
- **José Antonio Kast (PRep):** En mayo de este año, el Presidente dijo que “Si bien la Ley Lafkenche se dictó con buena intención, se prestó para abusos inimaginables, donde incluso hay personas que piden concesiones marítimas de 50 mil hectáreas”.
- **Jeannette Jara (PS):** “Tenemos que revisar urgente la proporcionalidad entre el tamaño de la comunidad y el monto del pedimento (...). Y podríamos introducir una norma que obligue a que el plan de manejo y el pedimento se introduzcan de conjunto, para mayor certeza de todos”.





1.2 ANTECEDENTES TÉCNICOS

A. OBJETIVO DE LA LEY

La ley establece la creación del ECMPO, cuyo objetivo será resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero.

B. DELIMITACIÓN DEL ESPACIO COSTERO

El ECMPO debería basarse siempre, según la ley, en el **uso tradicional** que hayan realizado del lugar los miembros de la comunidad o asociación de comunidades que lo solicita.

*La ley entiende por uso tradicional aquellas **prácticas o actividades que la mayoría de sus integrantes realiza de forma habitual** y que son reconocidas por todos como parte de su cultura.*





C. ¿QUIÉN PUEDE SOLICITAR UNA ECMPO?

Podrán acceder a la administración de los ECMPO las asociaciones de comunidades indígenas compuestas de dos o más comunidades indígenas, las que los administrarán conjuntamente. Excepcionalmente, lo puede solicitar una comunidad indígena cumpliendo con ciertos requisitos.¹

D. PROCEDIMIENTO

El procedimiento comenzará cuando una comunidad indígena o una asociación de comunidades presente una solicitud ante la Subsecretaría de Pesca.

- Recibida la solicitud, la Subsecretaría de Pesca verificará, **en el plazo de dos meses**, si se sobrepone a concesiones de acuicultura, marítimas o áreas de manejo otorgadas a titulares distintos del solicitante.

En caso que no exista sobreposición con otras concesiones, la Subsecretaría remitirá la solicitud a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) para que esta emita un informe que acredite el uso consuetudinario invocado por el solicitante, analizando los fundamentos que acrediten el uso tradicional del espacio costero marino por parte del solicitante.

- CONADI tiene un **plazo de un mes** para la emisión del informe.

En caso que el informe de la CONADI establezca la efectividad del uso consuetudinario, deberá someter inmediatamente la solicitud de ECMPO a consulta de las comunidades indígenas próximas al espacio costero marino.

- El resultado de la consulta debe ser remitido a la Subsecretaría de Pesca **en el plazo de dos meses**.

¹ Artículo 5° de la Ley 20.249: (...) *podrá acceder a la administración de un espacio costero marino de pueblos originarios una comunidad indígena en el caso en que se constate que sólo ella ha realizado el uso consuetudinario del espacio y no existen otras comunidades vinculadas a él.*



La Subsecretaría deberá someter el establecimiento del espacio costero a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC).²

- La comisión tiene **el plazo de un mes** para emitir informe. Si nada dice, el informe se entiende aprobado.

Si se aprueba, la Subsecretaría de Pesca envía los antecedentes a la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa que dé cuenta la delimitación solicitando la destinación administrativamente del espacio marino costero.

Luego, **en el plazo de un año**, contado desde la destinación del espacio costero marino, el asignatario deberá presentar ante la Subsecretaría de Pesca un plan de administración que deberá comprender los usos y las actividades que serán desarrolladas en él.

Concluido y aprobado el plan de administración, la Subsecretaría deberá suscribir el **convenio de uso** con la asociación de comunidades o comunidad asignataria.

E. ALGUNAS PRECISIONES

- Los plazos indicados en la ley no se cumplen en la práctica.
- La comunidad no se convierte en dueña del mar, sino que obtiene un derecho preferente de uso sobre el área
- Este derecho de uso no permite actividades extractivas industriales.

² La Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC) es una instancia de gestión costera en las regiones de Chile, creada en 1997. Es una entidad formal y de representatividad colegiada cuyo objetivo es aplicar territorialmente la Política Nacional de Uso del Borde Costero que busca compatibilizar los usos de las zonas costero-marinas del país y reducir los conflictos por la ocupación de espacios mediante distintos instrumentos de concesión y administración. Lo componen en la actualidad el Gobernador Regional (presidente), el Delegado(a) Presidencial Regional y provinciales, algunos seremis, directores de servicio, alcaldes, entre otras autoridades.



II. DEFECTOS Y PELIGROS DE LA LEY

La ley presenta ciertos defectos que generan efectos socioeconómicos indeseados en aquellas zonas donde se implementa y que permiten abusos por parte de grupos que utilizan la norma o la institucionalidad administrativa de manera indebida. Los más evidentes son:

1. Impedimento del desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas.

La ley permite únicamente a las comunidades indígenas la protección y preservación del espacio costero marino otorgado, admitiendo actividades menores como pesca de subsistencia, actividades culturales y de conservación. Sin embargo, no permite que las comunidades lleven a cabo actividades que les permitan el desarrollo socioeconómico adecuado.

Esto se debe a que la ley fue diseñada bajo una visión ideológica perniciosa. En general, se pueden identificar dos visiones extremas en torno a la conservación de la cultura indígena. Por un lado, un excesivo “integracionismo”, que minimiza o ignora el valor de las prácticas ancestrales. Al otro extremo, una visión proteccionista, que asume un comportamiento paternalista en torno al desarrollo de los pueblos indígenas y su inserción en la sociedad moderna, despreciando el desarrollo y progreso socioeconómico.³

En específico, la Ley Lafkenche está inserta en esta segunda visión cuyo objetivo es que las comunidades indígenas y su cultura se queden “congeladas en el tiempo” dejándolos, en la práctica, condenados a la pobreza.

³ Esta visión quedó patente en la Convención Constitucional. La propia Elisa Loncon, expresidenta de la Convención Constituyente, afirmaba: “Este antropocentrismo occidental fundamentó una idea de “progreso y desarrollo” que ha socavado a la naturaleza y a los pueblos que respetan la naturaleza.” (Elisa Loncon : “Aportes de la Filosofía mapuche en el cuidado del Lof y la Madre Tierra”).



2. Paralización de concesiones por el efecto suspensivo de la norma.

Uno de los principales efectos que genera la aplicación de la Ley Lafkenche es **la suspensión inmediata de nuevas concesiones marítimas** u otorgamientos de derechos sobre las áreas involucradas en una solicitud de ECMPO por la sola presentación de la solicitud. Esta suspensión puede detener o retrasar proyectos de inversión, tanto públicos como privados.⁴

Hay una marcada discrepancia entre el tiempo que debería durar la tramitación y el que efectivamente se demora. Los plazos de tramitación deberían durar aproximadamente un año, los procesos de asignación de una ECMPO promedian casi seis años mientras que las solicitudes pendientes más de siete años.⁵ Esto produce que por la sola solicitud de una ECMPO se paraliza la tramitación de concesiones marítimas y sus renovaciones por varios años.

Se estima que un 35% de las concesiones de acuicultura en trámite se sobreponen con solicitudes de ECMPO, lo cual implica una clara paralización de proyectos de desarrollo económico por el llamado “efecto suspensivo”.⁶

3. Ausencia de criterios objetivos para acreditación y limitación de extensiones en solicitudes ECMPO.

No existe relación entre la superficie y número de solicitantes. La ley no establece parámetros claros para validar el uso consuetudinario ni para determinar la extensión territorial de los espacios solicitados.

En la práctica, se han presentado solicitudes de grandes extensiones de mar sin una justificación proporcional respecto al número de solicitantes.

4 Art 10 Ley 20.249: “En caso de que la misma área solicitada como espacio costero marino de pueblos originarios hubiere sido objeto de una solicitud de afectación para otros fines, se deberá suspender su tramitación hasta que se emita el informe del uso consuetudinario elaborado por la CONADI o hasta que se resuelva el recurso de reclamación que se hubiere interpuesto en su contra.”

5 Ley Lafkenche: alcance y consecuencias’, Pivotes, 3 de junio 2024.

6 Idem.



Por otro lado, no existen límites claros en cuanto a la extensión territorial que pueden abarcar las solicitudes de ECMPO, permitiendo que algunas solicitudes de áreas marítimas sean evidentemente desproporcionadas.

Finalmente, la acreditación del “uso consuetudinario” es ambigua, ya que según el reglamento de la ley, se valida únicamente con la acreditación de dos hitos ancestrales ocurridos en el área solicitada, en un período de diez años consecutivos, lo que a todas luces, son requisitos insuficientes para una responsable determinación⁷.

4. Riesgo de abuso de la norma y la institucionalidad.

Las deficiencias de esta ley, particularmente descritas en los puntos 2 y 3, permiten que esta sea utilizada para bloquear o retrasar iniciativas económicas, particularmente en zonas con potencial para el desarrollo acuícola y energético.



⁷ Artículo 3° del Decreto N° 134 de 2008, del ministerio de Planificación que aprueba el reglamento de la ley N°20.249 que crea el espacio costero marítimo de pueblos originarios.



La ausencia de parámetros objetivos genera un escenario donde solicitudes por miles de hectáreas, terminan bloqueando el acceso de otros actores, la paralización en grandes zonas de cualquier actividad económica, entre otras. Por otro lado, la ambigüedad abre la puerta a interpretaciones poco estrictas o arbitrarias, facilitando que algunas organizaciones instrumentalicen la figura de “uso tradicional” para fines distintos a los originalmente contemplados.

En este contexto, algunas ONGs han cumplido un rol determinante en la promoción de solicitudes de ECMPO, muchas de estas ligadas a agrupaciones políticas lo que ha generado preocupación respecto al potencial uso político-ideológico de izquierdas con visiones misantrópicas en materia económica, social y ambiental.



7 Artículo 3° del Decreto N° 134 de 2008, del ministerio de Planificación que aprueba el reglamento de la ley N°20.249 que crea el espacio costero marítimo de pueblos originarios.



a) Injerencia de intereses político-ideológicos

Existen diversas organizaciones que patrocinan solicitudes de ECMPO, que son lideradas por personas que demostraron tener una marcada perspectiva ideológica de izquierdas que se hizo patente en la Convención Constitucional con la “teoría del decrecimiento”,⁸ entendiendo éste como la “disminución de los flujos de materia y energía de la economía global”.⁹

Este concepto, que ha tenido un creciente desarrollo académico, desembarcó en Chile en el marco de las frustradas discusiones constitucionales en 2021 y 2022. Adicionalmente, agrupaciones como la ONG FIMA (Fiscalía del Medio Ambiente) han impulsado estas ideas públicamente.¹⁰



8 Hickel, J., «El Decrecimiento: La teoría de la abundancia radical.» 2019, pág 3.

9 Alerta Conceptual, 3 de octubre de 2022, LyD. <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2022/10/alerta-conceptual-decrecimiento/>

10 Capítulo II: “Decrecimiento: una propuesta realista para Chile también parece adscribir a estas teorías”, Gabriela Cabaña Alvear, en Economía en tiempos de Crisis: Perspectivas para la transición socioecológica en Chile, 2022.



Así, por ejemplo, agrupaciones como Identidad Territorial Lafkenche (ITL) estuvieron involucradas en el proceso de la primera Convención Constitucional. Uno de sus miembros, Adolfo Millabur, fue electo convencional constituyente en 2021 en cupo de escaños reservados representando al pueblo Mapuche, involucrando a su organización en la discusión de los conceptos de plurinacionalidad y la exacerbación de la “consulta indígena”. Asimismo, la exconvencional Amaya Álves, militante del entonces partido Revolución Democrática, hoy Frente Amplio, patrocinó una polémica solicitud de espacio marino del borde costero en Coronel realizada por tres comunidades de la comuna, que mantiene todos los trámites de concesión marítima, acuicultura y áreas de manejo de diversos recursos paralizados.

Ambos convencionales estuvieron públicamente a favor de la opción APRUEBO en el primer proceso constitucional.





Casos relacionados:

Algunos casos relacionados con respecto al abuso por parte de ciertas ONGs, ya sea con mecanismos como la ley lafkenche o con la utilización de la ley indígena.

1. Comunidad Indígena Colla Pai Ote

La Comunidad Indígena Colla Pai Ote denunció ante la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara de Diputados la proliferación de organizaciones indígenas de Atacama que carecen de un vínculo que las relacione con el territorio que solicitan. Según la denuncia, estas agrupaciones buscan intervenir de manera directa y mal intencionada en los procesos de consulta indígena para acceder a compensaciones económicas, fondos estatales y beneficios derivados de grandes proyectos de inversión, especialmente aquellos vinculados a la explotación del litio.

La proliferación del presente fenómeno se ha facilitado especialmente por vacíos legales, reconocidos por representantes de pueblos originarios, que impiden un mayor filtro en la constitución de las comunidades para evitar su uso abusivo.



PULSO

Beneficios estatales por litio: comunidad indígena Colla Pai Ote acusa “fraude” de aquellas que no son de los territorios

La comunidad, en voz de su asesor Ariel León, afirmó que a la llegada de grandes proyectos a un territorio “hay 5 comunidades y terminamos en 15”. Codelco rechazó cualquier insinuación de injerencia en la conformación de esas agrupaciones o su representatividad.



2. Hidroeléctrica Los Lagos

Otro de los casos de permisología más emblemáticos de los últimos años es la hidroeléctrica “Los Lagos”, ubicada en la comuna de Río Bueno.

El pasado 19 de agosto, personeros de la comunidad “Aylla Rewe del Ngen Mapu Kintuantü”, auspiciados por la fundación de derechos humanos mexicana “ProDESC” interpusieron ante la autoridad del Consumidor de Noruega (país de origen de la empresa que desarrolla el proyecto) una denuncia de falta de diligencia en derechos humanos en la construcción de la central.

Todo lo anterior, sin perjuicio de que se haya agotado los canales institucionales de denuncia e investigación, sin haber concluido ningún tipo de riesgo o afectación sustancial y estando a la espera de la administración para iniciar sus operaciones.

3. Fundación Libera y el Centro Ecocéanos

Otro es el caso de la Fundación Libera y el Centro Ecocéanos. Ambas organizaciones participaron activamente en una denuncia ante organismos estadounidenses, en la que sostenían que en Chile existe “trabajo forzoso”, situación desmetida por la propia CUT y otros organismos similares. Esta denuncia desembocó en una medida de sanción por parte de Estados Unidos, consistente en un impuesto del 12,5% a diversas exportaciones chilenas.

Ante ambos casos, cabe preguntarse: ¿Por qué hay fundaciones extranjeras auspiciando denuncias que afectan directamente nuestra economía y los habitantes de la zona? ¿Por qué estas fundaciones viajan a Estados Unidos a denunciar la existencia de trabajo forzoso en Chile: es una preocupación real o responde a una agenda ideológica?



b) Injerencia de intereses privados o de Estados extranjeros.

Uno de los casos más representativo sobre el eventual cruce de intereses económicos e internacionales en el borde costero chileno involucra a Noruega. Cabe destacar que, de manera conjunta, Noruega y Chile concentran cerca del 80% de la producción mundial de salmón.¹¹

En este contexto, fuentes oficiales señalan que la ONG noruega Norwegian People's Aid (NPA) ha recibido financiamiento del Estado noruego por más de 99 millones de dólares. A su vez, esta organización ha destinado recursos a comunidades lafkenches en Chile —monto que según diversas fuentes superaría los 500 millones de dólares—, las cuales están facultadas por ley para suspender temporalmente proyectos de inversión en la zona costera durante la tramitación de un ECMPO.

¿EXISTE UN CONFLICTO DE INTERÉS EN ESTE APOYO?

11 TVN, Reportaje 24 Horas (2026, 22 de marzo). "Salmón: "Cooperación en superficie, guerra bajo el agua"
<https://youtu.be/lHe3lqmtgu0?si=l5lVMRsS00srDq1T>



5. Generación de incertidumbre jurídica, económica y laboral a nivel país por tiempos de tramitación, y resultados de los planes de administración.

La tramitación de las solicitudes de ECMPO carece de plazos estrictos, limitación de extensión y requisitos claros. Esto ha dado lugar a procesos extensos, con demoras significativas y sin certeza respecto a los plazos de resolución.

Lo anterior hace de la Ley Lafkenche, junto con los problemas que genera la denominada “permisología”, un problema real de incertidumbre jurídica y económica, tanto para comunidades indígenas como para inversionistas y trabajadores locales, especialmente en aquellos sectores que dependen del acceso al borde costero.





III. CASOS EMBLEMÁTICOS DE LA LEY LAFKENCHE

A. ECMPO “Islas Huichas” y “Cisnes”

- **Pu Wapi:** La comunidad mapuche, presidida por Daniel Caniullán y ubicada en la comuna de Guaitecas, en la Región de Aysén, presentó el año 2016 una solicitud de ECMPO en las comunas de Guaitecas y Cisnes por 227.271 hectáreas, superficie superior al total de las hectáreas que hoy abarcan los ECMPO decretados.
- **Antunen Rain:** El año 2017, la comunidad indígena mapuche presidida por Nelson Millatureo y ubicada en la región de Aysén, presentó una solicitud de ECMPO por 393.945 hectáreas para Islas Huichas. Este terreno corresponde a 6.155 Estadios Nacionales o 28,8 veces la superficie de la comuna de Maipú.

Ambas solicitudes comprenden más de 620 mil hectáreas, lo que equivale a más de cinco veces la superficie de Hong Kong; aún más, esta superficie es casi tres veces superior a las hectáreas que han sido concedidas en solicitudes de ECMPO a nivel nacional, hasta la fecha.

Tras una larga tramitación de alrededor de ocho años, caracterizada por fuertes oposiciones de diferentes sectores –incluso otras comunidades indígenas– la solicitud fue rechazada el año 2024 por la Comisión Regional de Uso de Borde Costero (CRUBC) con una gran mayoría en contra, pero dejando años de paralización de la inversión en la zona.



B. ECMPO Ngulam Ñuke Lafken

El año 2020, una agrupación de siete comunidades indígenas levantó una solicitud de ECMPO en la comuna de Puerto Montt, región de Los Lagos, bajo el nombre de Ngulam Ñuke Lafken. La solicitud de espacio costero comprende 67.484 hectáreas que abarcan desde Puerto Montt hasta Calbuco.

La polémica solicitud ha sido vehementemente rechazada por otras comunidades y en particular por los pescadores del sector. Adicionalmente, el año 2024 tres de las comunidades que levantaron la solicitud fueron investigadas por amenazas y extorsión a residentes del sector. Destaca el caso de extorsión a un emprendedor del sector a quien se le exigió el pago de \$30.000.000 para retirar la solicitud en el área utilizada.

C. Algunos datos para entender el estado actual de la situación

- ECMPOs decretadas:

Hasta el momento, se han decretado 24 ECMPO en todo Chile, abarcando 222.404 hectáreas, lo que equivale a más de la superficie de las comunas de Talca, Valparaíso, Rancagua, Buin y Puente Alto juntas (1.195 Km²).

Las zonas donde se han decretado mayoritariamente estos espacios costeros marítimos son sectores pertenecientes a regiones del sur del país, como Los Lagos y Aysén.

- Solicitudes de ECMPO vigentes:

Según datos de la Subsecretaría de Pesca, desde la creación de la ley hasta inicios del 2024, la superficie total de las ECMPO solicitadas es de 2.242.761,76 hectáreas; esto equivale a poco más que la superficie de El Salvador (21.041 km²).¹⁴

14 Subsecretaría de Pesca. (s/f). Mapa visualizador de datos <https://mapas.subpesca.cl/ideviewer/>



IV. SÍNTESIS

1. Impide el desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas.

La ley está diseñada desde una visión de “congelamiento sociocultural”: solo permite que las comunidades indígenas preserven el espacio otorgado, admitiendo únicamente actividades menores como la pesca de subsistencia, actividades culturales y de conservación.

Sin embargo, no permite que las comunidades puedan realizar actividades que les permitan el desarrollo socioeconómico adecuado, condenándolas a la pobreza.

2. Ausencia de criterios objetivos para acreditar y limitación de extensiones en las solicitudes.

La ley no establece un límite máximo de hectáreas a solicitar ni parámetros claros para validar el uso consuetudinario de una comunidad indígena sobre el terreno. En la práctica se han presentado solicitudes de grandes extensiones sin justificación proporcional respecto al número de solicitantes y sin sustento del uso consuetudinario, aprovechándose de la laxitud de la ley y su reglamento.

3. Paralización inmediata de cualquier proyecto con la mera solicitud.

Al realizar una solicitud de ECMPO, se suspenden nuevas concesiones marítimas u otorgamientos de derechos sobre las áreas involucradas e incluso las renovaciones de concesiones o derechos ya otorgados.

Por la gran cantidad de solicitudes administrativas que el Estado no es capaz de tramitar, además de los otros factores descritos, se puede detener o retrasar proyectos de inversión privados o públicos hasta por diez años.



A junio del 2024, un 35% de las concesiones acuícolas se encontraban suspendidas por tramitaciones de la Ley Lafkenche, lo que se traduce en empleos e inversiones que no se pueden realizar.

4. Abre la puerta para el abuso de ciertas ONGs.

La Ley Lafkenche ha abierto espacio para que ciertas ONGs con agendas político-ideológicas ejerzan influencia en estas materias. En varios casos, estas organizaciones han estado vinculadas a posturas contrarias al crecimiento económico, bajo el discurso de defensa cultural y ambiental.

Algunas ONGs han operado como vehículos para intereses económicos particulares, incluso extranjeros ya que las ECMPO han sido utilizadas para controlar zonas costeras clave y condicionar el avance de proyectos productivos.

