

Interacción entre la Ley Lafkenche y la Ley para la Naturaleza: Aprendizajes y gobernanza territorial

*Interaction between the Lafkenche Law and the Law for Nature:
Lessons learned and territorial governance*

Camilo Veas Carvacho *

Emerson Acuña De La Cerda **

Eduardo Chia Valladares ***

RESUMEN: La coordinación de múltiples intereses y actividades, así como también la gestión de la biodiversidad al interior de los espacios marino-costeros, son algunos de los principales desafíos que debe afrontar el Estado en Chile. El país cuenta con más de 80.000 kilómetros continentales e insulares de costa, caracterizados por una gran biodiversidad y desarrollo de actividades económicas diversas, a lo que se han añadido los efectos del cambio ambiental global. En este escenario, se han llevado adelante esfuerzos intersectoriales y de actualización de normativas, siendo dos casos destacables el de la Ley Lafkenche y el de la Ley para la Naturaleza. El presente artículo busca aproximarse a las interacciones entre los Espacios Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO), y las futuras Áreas de Conservación de Pueblos Indígenas (ACPI) incorporadas en la Ley para la Naturaleza, a través del prisma

* Magíster en Ciencias Ambientales, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Director del Centro Interdisciplinario de Estudio de Territorios Litorales y Rurales (CIET-LR). Valparaíso, Chile. cveas@cietlr.cl. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2484-8772>

** Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Investigador en el Centro Interdisciplinario de Estudio de Territorios Litorales y Rurales (CIET-LR). Puerto Montt, Chile. emerson.adelac@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4221-6295>.

*** Doctor en Economía y Ciencias de Gestión de la Universidad de Bourgogne, Francia. Investigador en el Centro Interdisciplinario de Estudio de Territorios Litorales y Rurales (CIET-LR). Montpellier, Francia. eduardo.chia@inrae.fr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4557-6586>



de la gobernanza territorial. Los principales resultados dan cuenta en primer lugar de una racionalidad compartida de los cuerpos normativos, que integra conservación con prácticas asociadas a usos consuetudinarios. Se develan también puntos críticos asociados a la gestión intersectorial y los criterios de toma de decisiones, los cuales pueden generar desincentivo de parte de las comunidades a la hora de formar parte de futuras declaratorias de ACPI. Finalmente, se destaca que si bien ambos cuerpos normativos poseen orígenes históricos distintos, con diferentes grados de participación a escala local, presentan como principio orientador la conservación de los ecosistemas marino-costeros.

Palabras claves: Usos consuetudinarios, conservación, gobernanza, espacio marino-costero, Ley Lafkenche, Ley para la Naturaleza.

ABSTRACT: The coordination of multiple interests and activities, as well as the management of biodiversity within marine and coastal areas, are some of the main challenges facing the Chilean State. The country has more than 80,000 kilometers of continental and insular coastline, characterized by high biodiversity and diverse economic activities, further complicated by the effects of global environmental change. In this context, intersectoral efforts and regulatory updates have been undertaken, with the Lafkenche Law and the Law for Nature being two notable examples. This article seeks to explore the interactions between the Coastal and Marine Spaces of Indigenous Peoples (ECMPO, by its Spanish acronym), and the future Indigenous Peoples Conservation Areas (ACPI, by its Spanish acronym) incorporated into the Law for Nature, through the lens of territorial governance. The main findings reveal, firstly, a shared rationale in the regulatory frameworks, which integrates conservation with practices associated with customary uses. Critical points related to intersectoral management and decision-making criteria are also identified, which may discourage communities from participating in future ACPI declarations. Finally, it is noted that although both regulatory frameworks have distinct historical origins and varying degrees of local participation, they share the guiding principle of marine-coastal ecosystem conservation..

Keywords: Customary uses, conservation, governance, marine-coastal area, Lafkenche Law, Law for Nature.

Introducción

Los espacios marinos-costeros de Chile son una muestra clara de la necesidad e importancia de mejorar los grados de coordinación y participación entre los actores para la planificación y la toma de decisiones (Martínez *et al.*, 2019). Con una costa extremadamente extensa, un número considerable de actividades económicas, una diversidad geográfica notoria, y un cambio ambiental global que avanza sin precedentes, lograr acuerdos basados en un enfoque de sustentabilidad y con participación a diferentes escalas, es hoy uno de los principales desafíos.

La transformación de los espacios marino-costeros, producto, de la intensificación y la modernización de las actividades extractivas, del auge de actividades vinculadas al desarrollo inmobiliario y el turismo, además del cambio climático, han producido una presión creciente sobre los bienes comunes naturales y una profunda crisis de gobernanza (Ñancucheo *et al.*, 2019). Cabe destacar que la trayectoria de desarrollo marino-costero de Chile ha estado marcada por la coexistencia —muchas veces conflictiva— de regímenes de conservación, modelos extractivos industriales, formas de vida comunitaria y normas sectoriales disgregadas (Benavente, 2021).

En este escenario, se vuelve indispensable revisar y fortalecer el diálogo entre los diferentes instrumentos y normas que regulan el desarrollo de los espacios marino-costeros, la gestión de los recursos naturales, y la conservación de la biodiversidad. Así, un caso de superposición de intereses sobre áreas geográficas comunes, es el de la Ley Nº20.249 del año 2008 -en adelante, Ley Lafkenche- que reconoce los usos consuetudinarios de los pueblos originarios mediante destinación de áreas determinadas, y la Ley Nº21.600 del año 2023 -en adelante, Ley para la Naturaleza-, la cual define, entre otros ámbitos, áreas indígenas con fines específicos de conservación.

La implementación de estas leyes no solamente va a estructurar las relaciones entre los actores (públicos y privados) de las zonas concernidas, sino que va a generar diferentes aprendizajes de parte de los diversos actores involucrados, entre los que se reconoce a organizaciones locales, funcionarios públicos locales, equipos técnicos, entre otros. Estos aprendizajes van a influenciar a su vez en los modos de coordinación y en la elaboración de estrategias territoriales. Son estos procesos de adquisición de nuevas habilidades, conocimientos, y prácticas, los que están en el corazón de la gobernanza territorial. Torre y Chia (2025) consideran que “*comprender los mecanismos de gobernanza territorial es necesario para promover el desarrollo territorial y la sostenibilidad. Uno de los principales desafíos es identificar los objetivos, las*

preocupaciones de las poblaciones locales y facilitar la implicación de los actores en los procesos de desarrollo territorial”.

Así, el presente artículo aborda los desafíos de implementación entre estas dos leyes en materia de aprendizajes de gobernanza territorial. En un primer momento se presentará una breve contextualización de los aspectos territoriales de ambos cuerpos normativos, para posteriormente en la metodología, describir la relevancia de los aprendizajes desde la óptica de la Gobernanza Territorial. Luego se presentarán y analizarán los principales puntos críticos y aprendizajes del proceso territorial de implementación de la Ley Lafkenche, y cómo estos pueden contribuir a una implementación efectiva y armoniosa de la Ley para la Naturaleza y sus alcances de conservación y pueblos indígenas.

I. Breve presentación: Ley Lafkenche y Ley para la Naturaleza.

Tanto la Ley Lafkenche como la Ley para la Naturaleza se encuentran dentro del debate jurídico de los últimos años, producto, en parte, a las tensiones entre intereses económicos y aspectos ambientales y culturales. Para el caso de la Ley Lafkenche, las evaluaciones críticas se han efectuado de parte de sectores determinados de la sociedad, y principalmente desde el mundo empresarial, quienes ven en este cuerpo normativo amenazas para la expansión de sus intereses económicos, todo lo cual ha decantado además en una iniciativa parlamentaria que buscan empujar su reforma (Congreso Nacional, 2023). En el caso de la Ley para la Naturaleza, sus puntos críticos han estado puestos en la gran magnitud de coordinaciones intersectoriales que considera su implementación, la disponibilidad efectiva de recursos con los que cuenta, la interacción con el desarrollo de actividades económicas extractivas relevantes para el país, y las dificultades que ha supuesto el proceso de consultas indígenas de sus diferentes reglamentos. Así, en una interfaz como la marino-costera, se tensionan intereses a través de la promoción de modelos de diferente naturaleza, tales como el desarrollo de actividades acuícolas (Araos *et al.*, 2020), el reconocimiento de usos consuetudinarios de parte de pueblos originarios, y la prioridad de salvaguardar funciones ecosistémicas claves mediante iniciativas de conservación.

La Ley N°20.249 del año 2008, también denominada “Ley Lafkenche”, que crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios -en adelante, ECMPO-, se constituye en un hito sin precedentes a nivel nacional para el reconocimiento

de los “usos consuetudinarios”¹ de parte de los pueblos originarios. Se debe destacar que este cuerpo normativo es fruto de un proceso que emerge desde las propias comunidades indígenas, además de acuerdos internacionales suscritos por Chile, entre los que destaca el Convenio 169 de la OIT (Zelada y Park, 2013).

En términos administrativos, los ECMPOs se crean a modo de destinación o concesión marítima y la administración es entregada a una comunidad indígena o bien a un conjunto de ellas, todas las cuales se deben encontrar legalmente constituidas (Araos *et al.*, 2020). La destinación de estos espacios es entregada por el Ministerio de Defensa Nacional a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, -en adelante, SUBPESCA-. Durante dicho proceso interviene el Ministerio de Desarrollo Social a través de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, -en adelante, CONADI-. En términos normativos, interactúan la Ley Nº18.892 General de Pesca y Acuicultura, -en adelante, LGPA- a través de la participación de SUBPESCA, y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, -en adelante, SERNAPESCA- en tanto los planes de administración que regularan la extracción de recursos marinos, así como la Ley de Concesiones Marítimas dependiente del Ministerio de Defensa Nacional.

La definición de un ECMPO establecida por el artículo 2º de la Ley Lafkenche señala que corresponde a un “*espacio marino delimitado, cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio*”. Así, la misma norma establece que su 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*”.

Durante el último tiempo, se ha posicionado en el debate público y parlamentario, la necesidad de reformar la Ley Lafkenche, pero si bien el proyecto de reforma fue presentado el año 2023, no fue hasta el 2025 que se retomó la discusión en el Senado en la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura. Dentro de las medidas que se busca alcanzar con esta moción, destaca

¹ Según el artículo 6º de la Ley Lakfenche, los usos consuetudinarios se definen como: “Las prácticas o conductas realizadas por la generalidad de los integrantes de la asociación de comunidades o comunidad, según corresponda, de manera habitual y que sean reconocidas colectivamente como manifestaciones de su cultura. El reglamento establecerá, respecto de cada tipo de uso, la periodicidad de las prácticas o conductas. No afectará la habitualidad las interrupciones del uso. El uso consuetudinario podrá comprender, entre otros, usos pesqueros, religiosos, recreativos y medicinales.”

“perfeccionar su implementación y reducir los plazos de otorgamiento, a su vez, se vuelve necesario introducir modificaciones destinadas a entregar criterios claros y precisos para la correcta delimitación del área solicitada, compatibilizando el uso consuetudinario con los demás usos desarrollados en el borde costero. Junto con lo anterior, resulta imperioso precisar los alcances del efecto suspensivo de dichas solicitudes. El efecto suspensivo debe ser un instrumento de carácter provisorio y transitorio destinado a resguardar los intereses de sus solicitantes. Este efecto en ningún caso puede ser permanente o extremadamente prolongado, capaz de afectar de manera directa el legítimo interés y expectativa de quienes solicitan el área para fines diversos. Se debe resguardar la convivencia armónica con reglas claras, y certeza jurídica” (Congreso Nacional, 2023).

Dicha declaratoria, orientada por el principio de “perfeccionar” la norma, introduce modificaciones que, en la práctica, limitan su aplicabilidad y retroceden gravemente en estándares y garantías dispuestas para la protección tanto de los espacios marino-costeros, como de los usos consuetudinarios de los pueblos originarios frente a otras actividades económicas. Cabe mencionar que frente a este escenario, el Ejecutivo, utilizando sus facultades, hizo reserva de constitucionalidad en la discusión de este proyecto que busca modificar la Ley.

La promulgación, en el año 2023, de la Ley para la Naturaleza, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas -en adelante, SBAP-, y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, -en adelante, SNAP- constituye un hito relevante en la evolución de la institucionalidad ambiental chilena (Vial, 2024). La ley busca unificar bajo una sola autoridad la administración de las áreas protegidas del Estado y establecer un marco normativo coherente para la conservación de la biodiversidad terrestre, continental y marina. A través de la creación del SNAP, y la incorporación explícita de los espacios marinos al régimen de protección ambiental, la ley abre una ventana de oportunidad para avanzar hacia una gobernanza de la conservación más integral, coherente y territorialmente situada (Katz, 2024).

El objeto de la Ley, establecido en su artículo 1º, es avanzar en una *“conservación de la diversidad biológica y la protección del patrimonio natural del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas”*.² De esta manera, la Ley busca lograr este objetivo

² Ley N°21.600/2023 del Ministerio del Medio Ambiente, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

atendiendo a la histórica fragmentación con la que ha operado la institucionalidad ambiental en Chile, con competencias dispersas entre ministerios y servicios públicos, lo que ha generado superposiciones de diferentes usos de naturaleza disímil, como lo es por ejemplo el caso de la expansión inmobiliaria y la conservación, en espacios altamente intervenidos como lo son los litorales (Martínez *et al.*, 2019).

En términos de la delimitación y administración de áreas para la conservación, la Ley para la Naturaleza establece en su Título IV, la creación del SNAP, definiéndolo como aquel *“Sistema, constituido por el conjunto de áreas protegidas, del Estado y privadas, terrestres y acuáticas, marinas, continentales e insulares”* y cuyo objetivo, entre otros, será *“asegurar de manera efectiva la conservación permanente de la biodiversidad y del patrimonio natural, paisajístico y cultural asociado a las áreas que lo conformen, incluyendo aquellos elementos relevantes para la identidad regional o local”*. En este sentido, en el artículo 56 se establecen las categorías de áreas protegidas, siendo estas: a) Reserva de Región Virgen; b) Parque Nacional; c) Monumento Natural; d) Reserva Nacional; e) Área de Conservación de Múltiples Usos; y f) Área de Conservación de Pueblos Indígenas.

Al detenerse en el artículo 62 de la Ley para la Naturaleza, se define a las Áreas de Conservación de Pueblos Indígenas, -en adelante, ACPI-, como aquella *“área ubicada en tierras indígenas o en espacios costeros marinos de pueblos originarios, en los que existen especies nativas, hábitats y ecosistemas naturales terrestres o acuáticos, relevantes para la conservación de la biodiversidad local, regional o nacional y que son voluntariamente destinadas y administradas para lograr la conservación de la biodiversidad a largo plazo, así como la protección del patrimonio natural”*. Además, la norma establece que se busca promover la conservación de la naturaleza, hábitats, especies, servicios ecosistémicos, valores culturales, como también conocimientos locales y prácticas tradicionales compatibles con los objetivos de conservación previamente establecidos. En este sentido, el marco regulatorio reconoce la posibilidad de desarrollo de actividades de usos ancestrales o consuetudinarios al interior de las ACPI, siempre que se salvaguarden los servicios ecosistémicos que ahí se proveen.

Para lograr la implementación de la ley de la Naturaleza, ella misma mandata que 21 materias sean detalladas mediante reglamentos (a la fecha aún no aprobados), incluyendo algunas que son susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, haciendo procedente la consulta indígena de las mismas (MMA, 2025).

En síntesis, considerando que los ECMPOs establecidos por la Ley Lafkenche, así como las ACPI definidas en la Ley de la Naturaleza, comparten criterios de espacialidad, y que además reconocen usos consuetudinarios, el presente artículo propone reflexionar sobre la implementación de la Ley para la Naturaleza, específicamente sobre la futura creación de ACPIs a nivel nacional. Para esto, se utilizará el marco de la gobernanza, específicamente la dimensión de los aprendizajes territoriales.

II. Metodología.

1. Grilla de análisis: Los aprendizajes territoriales.

El análisis fue construido desde el marco de la gobernanza territorial, la cual se define como la interacción entre estructuras, procesos y tradiciones de carácter territorial que determinan las formas sobre las cuales se ejerce el poder, se definen las responsabilidades, se toman decisiones, y se delimita la participación de cada uno de los interesados (Torre, 2016; Bustos *et al.*, 2019; Chia *et al.*, 2016; Graham, 2003). La gobernanza territorial se entiende a su vez como un proceso situado, lo que implica que la participación de los actores locales sea un aspecto fundamental para la adaptación y eficacia de las políticas públicas, asumiendo que los instrumentos de gestión del territorio no son neutros y que requieren ser apropiados por los actores si se desea establecer reales procesos de desarrollo (Torre y Chia, 2023).

Considerando que la gobernanza es un concepto polisémico y de amplio alcance, y que además el objetivo del artículo es centrarse en la experiencia territorial de la implementación de la Ley Lafkenche frente las futuras designaciones de ACPI en el marco de la Ley para la Naturaleza, el artículo se centrará en lo que se denominan los aprendizajes territoriales, los que pueden ser descritos como una serie de procesos colectivos y sociales en los cuales los actores construyen conocimientos basándose en relaciones de cooperación, conflicto e interacciones (Chia y Torre, 2020).

Investigaciones han categorizado los tipos de aprendizajes, sus usos y objetivos (Vitry y Chia, 2017; Torre y Chia, 2023), dando sentido a la importancia de los aprendizajes territoriales en los procesos de implementación de políticas públicas. De esta manera, cuando el objetivo es producir visiones comunes, se pueden generar tipos de aprendizajes relacionados a la creación de sentido (*Sensemaking*), lo que facilitará usos tales como producir lenguajes comunes, dar sentido al trabajo colectivo y desarrollar nuevos marcos de referencia (Vitry y Chia, 2017).

En este contexto, la Tabla 1 presenta una categorización de los tipos de aprendizajes, los objetivos de aprendizaje, y los usos, contextualizados al proceso de integración de aprendizajes desde la Ley Lafkenche hacia la Ley para la Naturaleza.

Tabla 1. Tipos de aprendizaje, usos y objetivos de los instrumentos para el caso de dos cuerpos normativos con incidencia marino-costera.

Tipos de aprendizaje de gobernanza	Objetivos de aprendizaje	Usos
Creación de sentido (<i>Sensemaking</i>)	Producir una visión compartida. Sensibilización	Dar sentido a lo colectivo, producir un lenguaje común Desarrollar nuevos marcos de referencia
Contextualización interacción cuerpos normativos. Ley Lafkenche / Ley para la Naturaleza		
Formas de comprensión y relacionamiento entre actores con visiones diferentes pero que cohabitan un espacio marino-costero común.	Producir una visión compartida entre marcos normativos enfocados en conservación y el reconocimiento de usos consuetudinarios en espacios marino-costeros.	Construir puentes de aproximación entre conservación y usos consuetudinarios Elaborar reglas claras para las futuras ACPI que sean capaces de considerar el reconocimiento de usos consuetudinarios (ya reconocidos o aún sin reconocer).

Elaboración propia en base a Torre y Chia (2023).

Los aprendizajes al interior de la gobernanza pueden tener múltiples formas, los cuales se pueden manifestar, por ejemplo, mediante relaciones de cooperación, conflicto o neutralidad (Torre y Chia, 2025). Nuestra grilla de lectura de los aprendizajes territoriales considera tres objetivos:

- (i) **Producción de una visión – acción común o compartida del territorio:**
Se trata de dar sentido al colectivo y a la acción, y de generar un marco dentro del cual los actores locales puedan actuar. Aquí surgen estrategias de *creación de sentido*: dar significado a lo colectivo, producir un lenguaje común, así como desarrollar nuevas referencias

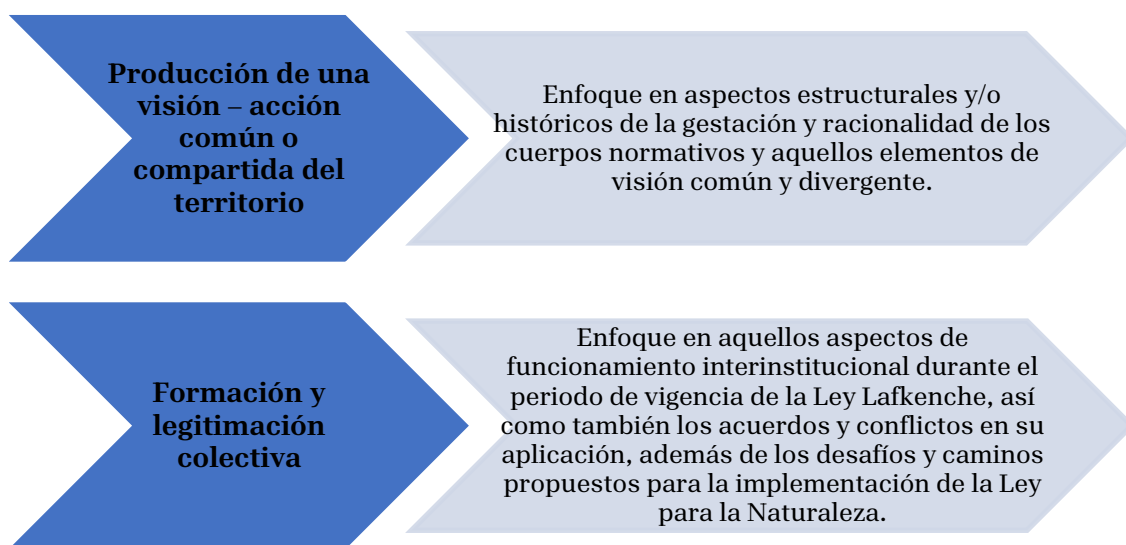
(Weick, 1988). En esta situación los actores involucrados comparten sus aprendizajes, instrumentos y dispositivos, dentro o fuera de la situación.

- (ii) **Formación y legitimación colectiva:** Se trata de aprender a trabajar juntos, involucrar a nuevos actores (*stakeholders*) en el/los proyecto/s, y construir un sistema de reglas para implementar la gobernanza;
- (iii) **Funcionamiento proyectado y adaptativo.** Asegurar el funcionamiento de la gobernanza aprendiendo a adaptar los instrumentos existentes, fabricar nuevos instrumentos, movilizar el conocimiento para adaptarse modificando las prácticas y los objetivos (valores).

2. Esquema metodológico.

Considerando que los aprendizajes territoriales son entendidos como aquellos procesos colectivos y sociales en los cuales los actores construyen conocimientos, prácticas, dispositivos e instrumentos basándose en relaciones de cooperación, conflicto e interacciones, y que estos a su vez se pueden categorizar en tres objetivos vinculados a la producción de visión común, legitimación colectiva y funcionamiento proyectado, la Figura 1 adapta esta grilla al escenario de interacción de normativas analizados en el presente artículo, centrándose en la producción de una visión común y en la formación y legitimación colectiva.

Figura 1. Esquema metodológico para la revisión de los aprendizajes territoriales en la interacción de dos cuerpos normativos de pertinencia marino-costera.



Fuente: Elaboración propia.

III. Resultados

Los resultados fueron organizados mediante una primera etapa asociada a la visión territorial de los cuerpos normativos, que permita comprender el contexto en el cual fueron gestadas, y como sus racionalidades o fundamentos de trasfondo poseen menores o mayores grados de interacción. La segunda etapa, se aproxima a la implementación de la Ley Lafkenche en términos operativos, lo que se asocia al proceso de formación y legitimación colectiva que permite entregar orientaciones para la integración progresiva y futura de ambas leyes.

1. La producción de una visión común: Contexto de creación de la Ley Lafkenche y de la Ley para la Naturaleza.

a) Ley Lafkenche: Proceso gestado desde las comunidades.

En términos históricos, la promulgación de la Ley Lafkenche es reconocido como un proceso impulsado desde los propios territorios, especialmente desde las comunidades mapuche-lafkenches localizadas principalmente entre la desembocadura del Río Biobío y el Río Toltén (Grimaldi, 2020), lo que representa un primer aprendizaje en la elaboración de una visión común. Uno de los hitos que desencadena la articulación de las comunidades indígenas respecto al uso y reconocimiento de su cultura en las áreas marino-costeras, corresponde a la promulgación el año 1991 de la Ley Nº18.892 LGPA, la cual omite las prácticas de subsistencia y culturales que los pueblos originarios ejercen sobre las zonas costeras y marinas del país (Gissi *et al.*, 2017).

Además de los impactos generados por la política regulatoria del sector pesquero, se agregan proyectos de tipo extractivo impulsados durante la década de los años 90, entre los que destacan el ducto al mar perteneciente a la empresa Celulosa Arauco en la zona de Mehuín (Región de Los Ríos), como también proyectos de infraestructura vial que atentaban contra zonas de importancia cultural en el entorno del Lago Budi (Región de La Araucanía).

En este escenario, se comienzan a articular una serie de organizaciones mapuche-lafkenches, con el objetivo de proteger y promover su cultura mediante una práctica política con enfoque étnico y perspectiva costera (BCN, 2018). Este proceso, dio paso a su vez a la conformación de la organización Identidad Territorial Lafkenche (ITL), actor clave que luego de más de 15 años de trabajo territorial y diálogo con el Estado, específicamente con los gobiernos concertacionistas de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, logró ingresar el proyecto de ley el año 2005, siendo promulgada finalmente el año 2008.

b) Ley para la Naturaleza: Una implementación en curso.

Por otra parte, la Ley para la Naturaleza representa un aprendizaje en curso, puesto que luego de más de una década de tramitación legislativa, se encuentra aún en proceso de ajustes en lo que a su implementación respecta. Esta norma vino a completar un proceso de actualización de la institucionalidad ambiental, que comenzó con la creación del Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, como pilares de la institucionalidad declarada en la Ley N° 20.417/2010, que modificó además a la ya existente Ley N°19.300/1994. Se añade a este proceso, la creación de los Tribunales Ambientales vía la Ley N°20.600 del año 2012.

La Ley para la Naturaleza, establece la creación de un servicio público descentralizado, encargado de administrar el SNAP, así como de coordinar la conservación de la biodiversidad en terrenos públicos y privados. En este marco, uno de los avances significativos es la incorporación expresa de áreas protegidas marinas dentro de la estructura del sistema, corrigiendo una histórica disociación entre la conservación terrestre y la marina.³

Dicha integración representa una oportunidad para fortalecer la coherencia territorial de las políticas de conservación. En efecto, la nueva ley establece que el SBAP tendrá competencia sobre todas las áreas protegidas del Estado, incluyendo aquellas actualmente bajo administración de otros organismos sectoriales, como en el caso de las Reservas Marinas en donde participa el Ministerio de Economía a través SERNAPESCA, aunque esta transferencia de competencias será progresiva y sujeta a convenios de colaboración interinstitucional.⁴

La posibilidad de superar la fragmentación institucional ha sido ampliamente destacada, y se reconoce como un requisito para fortalecer una gobernanza efectiva, más aún en los espacios marino-costeros, en donde la multiplicidad de intereses e instituciones abundan. En este contexto, el diseño actual del SBAP tiene el gran desafío de atender parte de los problemas de coordinación intersectorial y de participación vinculante de los actores locales, velando por una gestión descentralizada y con pertinencia territorial.

c) Convergencias y aproximaciones normativas.

En relación a la racionalidad en la cual se gestó la elaboración de las normativas antes señaladas, una interpretación más amplia del derecho internacional

³ Ley 21.600/2023, Art. 53°.

⁴ Ley 21.600/2023, Art. 5° Transitorio.

aplicable y de su incorporación en el derecho interno chileno permite observar la existencia de puntos de convergencia que pueden servir como fundamento para una articulación normativa de la Ley Lafkenche con la Ley para la Naturaleza. En efecto, tanto el Convenio sobre la Diversidad Biológica -en adelante, CDB- como el Convenio 169 de la OIT —ambos ratificados por Chile y, por tanto, integrantes del bloque de convencionalidad aplicable— develan que la conservación de la biodiversidad y la protección de los usos y conocimientos tradicionales indígenas no sólo son compatibles, sino que se refuerzan mutuamente.

El CDB constituye el marco global de mayor envergadura para la conservación de la biodiversidad, y su preámbulo establece una premisa que aproxima directamente la racionalidad de la Ley para la Naturaleza a la Ley Lafkenche: el reconocimiento de *“la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas”* respecto de los recursos biológicos, así como *“la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios derivados de los conocimientos tradicionales”* asociados a su conservación. Esta afirmación no es meramente declarativa. El artículo 8 (j) del CDB, ordena a los Estados a *“respetar, preservar y mantener”* los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, y a promover su aplicación con la aprobación y participación de quienes los poseen. Asimismo, el artículo 10 (c), obliga a proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos conforme a las prácticas culturales tradicionales, siempre que sean compatibles con los fines de conservación. Estas disposiciones revelan que el paradigma del CDB no se agota en la objetividad científica o en la tecnificación de la gestión ambiental, sino que incorpora explícitamente un enfoque cultural, en el cual los sistemas de conocimiento indígena son reconocidos como verdaderas formas de conservación.

La Ley para la Naturaleza instala una institucionalidad técnica y centralizada para la conservación, el SBAP, detallando además en su texto múltiples referencias directas al reconocimiento de prácticas, conocimientos y usos tradicionales indígenas como parte constitutiva del régimen de protección. Ejemplo de aquello es el artículo 54 que define los objetivos del SNAP, en donde ordena *“respetar, preservar y mantener los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales”* que se vinculen con la conservación y el uso sostenible. El artículo 62 a su vez, al definir a las ACPI, incorpora explícitamente los *“usos ancestrales o consuetudinarios”* dentro de sus actividades permitidas, y reconoce como objetivo la preservación de los valores culturales asociados. Otras disposiciones —como los artículos 70 y 80— refuerzan esta línea al eximir del pago de tarifas a quienes ingresen en ejercicio de usos o costumbres ancestrales y al imponer a los concesionarios la

obligación de respetar los lugares donde existan costumbres tradicionales. Finalmente, los artículos 115 y 116 establecen que ciertas conductas que podrían constituir infracciones no serán sancionadas cuando se realicen en el marco de usos o costumbres ancestrales reconocidas en el decreto de creación o en el plan de manejo del área protegida. Así, el proceso de formulación y gestación de la Ley para la Naturaleza, confirma que estas disposiciones no fueron accesorios tardíos, sino parte de las obligaciones derivadas de la consulta indígena realizada en 2016 y posteriormente incorporadas por el Ejecutivo. Todo esto devela y evidencia que la Ley fue diseñada con el objetivo de armonizar la conservación con los derechos culturales indígenas.

Por su parte, la Ley Lafkenche, se estructura sobre una racionalidad normativa distinta pero complementaria: la territorialidad indígena como fundamento jurídico y político para el uso y administración de los espacios marino-costeros. Su eje central es el reconocimiento del “*uso consuetudinario*” definido anteriormente. Esta definición dialoga directamente con el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus territorios. Asimismo, el artículo 7 del Convenio 169 exige que los pueblos puedan definir sus prioridades en materia de desarrollo y participar en la elaboración, aplicación y evaluación de los programas que los afecten, lo que se refleja en la administración indígena del ECMPO y en la elaboración participativa de su plan de manejo. En esta racionalidad, la conservación no se entiende como un fin separado de la vida comunitaria, sino como parte inherente de la continuidad cultural y territorial.

Lo que emerge de la lectura conjunta del CDB y del Convenio 169 de la OIT, que enmarcan a la Ley para la Naturaleza y a la Ley Lafkenche, es una convergencia normativa, en la cual los conocimientos tradicionales y los usos consuetudinarios no sólo son compatibles con la conservación técnica, sino que están reconocidos como elementos indispensables para su eficacia. En términos sustantivos, el CDB eleva el uso tradicional a la categoría de instrumento de conservación; la Ley Lafkenche transforma el uso consuetudinario en un derecho territorialmente protegido; y la Ley para la Naturaleza incorpora estas lógicas como parte de su propia arquitectura institucional. Por ello, lejos de establecer una dualidad excluyente entre “conservación técnica” y “territorialidad indígena”, el derecho vigente habilita interpretaciones integradoras donde el ECMPO pueda ser entendido como una forma legítima de conservación cultural y por ende una hoja de ruta para la creación de futuras ACPI.

2. Formación y legitimación colectiva: Consideraciones operativas en la implementación de la Ley Lafkenche.

La implementación de la Ley Lafkenche, a más de 15 años de su promulgación, ha enfrentado varios desafíos y retrasos. Procesos administrativos y multisectoriales en demasía extensos, han diezmado una aplicación que cuente con mayor representación de superficie en los espacios marino-costeros. De acuerdo a los registros oficiales publicados por la SUBPESCA, a marzo del 2024,⁵ de las 103 solicitudes ingresadas sólo 24 se encontraban en categoría de decretadas. A su vez, en términos de distribución territorial, del total de solicitudes, es decir en diferentes categorías de trámites, cerca del 73% se emplazaba en la Región de Los Lagos. Complementario a esto, los tiempos de tramitación que por reglamento no deberían superar los 24 meses, se han extendido en promedio a más de siete años, esto debido en parte a los múltiples procesos administrativos, así como también a las limitadas capacidades instaladas de los organismos multisectoriales, todo lo cual ha impactado no solo en las destinaciones, sino que también en las comunidades y sus proyectos territoriales (Hiriart-Bertrand y Gelcich, 2020).

La Ley Lafkenche establece un procedimiento administrativo especial para la destinación de una ECMPO, cuyo propósito es resguardar el uso consuetudinario que las comunidades indígenas han ejercido históricamente en los espacios marino-costeros. Esta figura se ha constituido como un mecanismo innovador de reconocimiento de derechos territoriales en el ámbito marino (Cid y Araos, 2021), en sintonía con estándares internacionales de derechos humanos, en particular con el Convenio N°169 de la OIT.

Desde una perspectiva jurídica, el procedimiento previsto por la Ley Lafkenche y su reglamento, articula varias etapas que incluyen: la presentación de la solicitud por parte de la comunidad o asociación de comunidades indígenas ante la SUBPESCA;⁶ la verificación de superposiciones con concesiones previamente otorgadas;⁷ la emisión de un informe técnico por parte de CONADI sobre el uso consuetudinario;⁸ la consulta a otras comunidades indígenas y a la comunidad regional; el pronunciamiento de la Comisión Regional de Uso del Bordo Costero - en adelante, CRUBC- y la destinación por parte del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría de Marina.⁹ Esta secuencia

⁵ Información extraída en diciembre de 2025 de: <https://www.subpesca.cl/portal/sitio/Areas-y-Zonificaciones/Espacios-Costeros-Marinos-Pueblos-Originarios-ECMPO/>

⁶ Reglamento de la Ley 20.249/2008, Art.4°

⁷ Ley 20.249/2008, Art. 7°

⁸ Ley 20.249/2008, Art. 8° y Reglamento de la Ley 20.249/2008, Art. 6°

⁹ Ley 20.249/2008, Art. 9°

culmina en la suscripción de un convenio de uso con carácter indefinido, condicionado a la aprobación de un plan de administración.¹⁰

La definición de los usos consuetudinarios¹¹ a su vez, se encuentra establecida en el reglamento de la Ley Lafkenche, y establece que son los solicitantes (en este caso la o las comunidades), las que deben presentar los fundamentos que justifican el uso consuetudinario, así como los usos específicos que se pretenden desarrollar y que serán indicados en el plan de administración, además de un mapa sociocultural de dichos usos. Estos antecedentes podrán ser acompañados de documentación, testimonios, relatos de ancianos u otros elementos considerados fundamentales.

El proceso operativo de implementación de la Ley Lafkenche, se ha encontrado con una serie de tensiones y retrasos en su aplicación relativas a aspectos operativos y de coordinación intersectorial, los cuales han debilitado la eficacia de su avance. Ya en el año 2014 se reconocían estas dificultades, por lo que el ejecutivo creó una guía para la aplicación de la Ley, en la cual manifestaba que *“una de las primeras acciones adoptadas fue la de generar mayores instancias de coordinación y eficiencia en la gestión pública, para lo cual se incrementaron los recursos humanos y presupuestarios y se uniformaron los criterios para interpretar y aplicar la Ley y su Reglamento”* (Minecon, 2014). En primer término, si bien la Ley reconoce el uso consuetudinario como fundamento jurídico para la destinación, su acreditación ha resultado excesivamente onerosa en términos probatorios y técnicos para comunidades que, por regla general, carecen de recursos institucionales y financieros para sostener expedientes prolongados. En teoría esta tramitación debería extenderse por un periodo aproximado de un año, siendo el promedio efectivo superior a 4 años (Molina *et al.*, 2021). Esta situación ha contribuido en parte a que el rol de CONADI, aunque central, sea percibido como insuficiente en términos de acompañamiento técnico y de impulso efectivo del procedimiento.

En segundo lugar, el diseño del procedimiento carece de plazos perentorios en etapas críticas, lo que ha derivado en procesos administrativos que pueden extenderse por varios años sin resolución. Este vacío reglamentario genera un escenario de incertidumbre jurídica, afectando no solo los derechos de las comunidades solicitantes, sino también la coherencia del ordenamiento aplicable al borde costero. Se evidencian tramitaciones que, luego de siete años de duración

¹⁰ Ley 20.249/2008, Art. 11°

¹¹ Reglamento de la Ley 20.249/2008, Art. 3

son denegadas, conllevando no solo un malestar de parte de los solicitantes, sino que también una pérdida de confianza en el sistema (El Ciudadano, 2024).

En tercer lugar, el margen de discrecionalidad administrativa que permite la oposición de terceros¹² —titulares de concesiones acuícolas, marítimas u otras figuras de ocupación del borde costero— no siempre se resuelve conforme a criterios de ponderación que privilegien el derecho consuetudinario indígena. La legislación no establece jerarquías claras entre solicitudes incompatibles, lo que ha dado pie a decisiones que, aunque fundadas, perpetúan una lógica extractivista del uso del mar, en desmedro de los derechos colectivos indígenas (Lee, 2024).

Adicionalmente, el procedimiento enfrenta serias dificultades de coordinación intersectorial. La CRUBC, instancia clave en el procedimiento, opera con criterios disímiles según los territorios regionales, sin lineamientos nacionales robustos y claros, tales como una gobernanza participativa, reconocimiento efectivo de la diversidad de los pueblos indígenas definidos en la Ley, y criterios de conservación. Esto se agrava por la débil articulación entre la Ley Lafkenche y otros cuerpos normativos regulatorios de los espacios marino-costeros, tales como la LGPA, la Ley sobre Concesiones Marítimas (Decreto con Fuerza de Ley Nº340 del año 1960) y más recientemente la Ley para la Naturaleza, cuya implementación aún es incierta en tanto mecanismos de compatibilización y/o coordinación entre las futuras ACPI y las ECMPOs.

IV. Aprendizajes y discusiones.

La gobernanza territorial representa una grilla de interpretación que permite un diálogo a través de la dimensión de los aprendizajes, fortaleciendo o entregando pistas para futuros procesos. A su vez, es posible notar que los mecanismos de coordinación local generados mediante la destinación de áreas de uso consuetudinario con objetivos de conservación, principalmente implícitos, conllevan a una reconfiguración de la distribución del poder, a lo que Cid y Araos (2021) denominan una gobernanza ambiental de base local, lo cual representa un punto de atención fundamental para analizar y comprender en las futuras declaratorias de ACPI, así como para motivar el desarrollo de otros proyectos locales de esta índole (Fernández *et al.*, 2018).

Otro aspecto importante a considerar en la construcción del reglamento de creación de las futuras ACPI, es avanzar en la generación de confianzas mediante plazos perentorios que den certezas jurídicas a las comunidades involucradas. Con eso no solo se logrará avanzar en un trabajo horizontal con los actores, sino

¹² Ley 20.249/2008, Art. 7º

que también en una motivación a la participación y por consecuencia al fomento de la conservación con base local. Araos *et al.*, (2020) identifica en su investigación tres consecuencias claves de las figuras de gestión indígena (específicamente ECMPO) para la protección del medio natural. Por una parte la capacidad de paralización de actividades antrópicas de alto impacto, por otra, el avance en modelos de conservación que integren a las personas y sus medios de vida, y por último, la oportunidad de crear mecanismos replicables en zonas en donde existe una urgencia por conservar ecosistemas frágiles. En este sentido, mejorar los procesos de gestión de las futuras ACPI, mediante coordinaciones claras y ajustadas a los contextos locales, es una parte fundamental para avanzar en el modelo de conservación y protección de la biodiversidad que el Estado de Chile se ha comprometido a alcanzar a nivel internacional.

A pesar de las trabas administrativas y de los conflictos de intereses, en la actualidad se reconoce que la figura de ECMPO ha representado una oportunidad de reivindicación para las comunidades indígenas costeras, reconociendo sus modos de vida y su interrelación con la naturaleza, a la vez que ha permitido iniciar nuevas gobernanzas locales y avanzar también en la implementación de mecanismos de conservación de la biodiversidad que contribuyen al bienestar humano (Cid y Araos, 2021; Araos *et al.*, 2020).

En el caso de la Ley para la Naturaleza, destaca en materia de gobernanza que uno de sus principios rectores es el de participación ciudadana,¹³ la cual se expresa en distintos mecanismos, como la elaboración participativa de los Planes de Manejo, la creación de Comités Locales de Gestión y la posibilidad de postular Áreas Protegidas Privadas o de Pueblos Indígenas. No obstante, el carácter consultivo de estas instancias de participación ha sido un punto identificado como crítico por parte de organizaciones territoriales y comunidades costeras, que sostienen la necesidad urgente de avanzar en espacios de cogestión y toma de decisiones efectiva (FIMA, 2024).

Este escenario revela que la implementación de la Ley para la Naturaleza plantea diversos desafíos en materia de coordinación intersectorial y transferencia de competencias. Por ello, los avances hacia una visión ecosistémica e integral de la conservación deben armonizarse con otros marcos normativos relevantes, tales como la Ley de Pesca y Acuicultura (LGPA), la reciente Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales (N°21.770) y la Ley Lafkenche.

En este contexto, se busca promover el rol de los aprendizajes obtenidos en la destinación de ECMPOs durante los últimos 18 años, y como estos pueden

¹³ Ley 21.600/2023, Art. 2° letra d.

contribuir además a una ejecución de la Ley para la Naturaleza más efectiva, integrada a otros cuerpos normativos, y con mayor pertinencia territorial en lo referido a la conservación y los usos consuetudinarios.

Consideraciones finales

La implementación de la denominada Ley para la Naturaleza posiciona sobre la palestra una discusión relevante respecto al espíritu fundacional de los marcos normativos, y cuáles son los caminos más adecuados para integrar intereses de conservación y de uso cultural, los cuales si bien pueden ser complementarios, en su racionalidad operativa parecieran distanciarse.

La comparativa reafirma que los modelos de conservación heredados de la modernidad occidental tienden a despolitizar las relaciones entre territorio, conocimiento y poder, negando la existencia de regímenes alternativos de producción territorial (Escobar, 2016). En esta línea, la coexistencia sin articulación entre la lógica de la Ley para la Naturaleza y la Ley Lafkenche, puede derivar en zonas grises de autoridad y conflicto, donde el Estado podría proponer eventuales áreas protegidas en espacios ya gestionados por comunidades indígenas, sin un adecuado reconocimiento efectivo de su gobernanza tradicional. Esto, desconociendo además que la figura de ECMPO se puede categorizar como un instrumento que promueve una gobernanza colectiva e intercultural de los bienes comunes naturales (Molina *et al.*, 2021), puesto que permite la participación de actores que no necesariamente pertenecen a la/s asociación/es asignataria/s.

Es relevante mencionar además, que en el caso específico de los espacios marino-costeros, la participación no puede reducirse a un ejercicio formal, sino que debe ser entendida como un proceso político de redistribución de poder territorial (Gudynas, E. 2015). En este sentido, se recomienda que la Ley para la Naturaleza pueda considerar apoyarse en los aprendizajes y espacios generados en el marco de la Ley Lafkenche y los actores que hacen parte de este proceso.

En consideración de las reflexiones expuestas, se propone avanzar en una incorporación efectiva de los aprendizajes territoriales al interior de la gobernanza de los espacios marino-costeros, posicionándose así como un enfoque analítico clave para comprender y proyectar los desafíos de integración de diversos marcos normativos. Se busca promover además la necesidad de integrar naturaleza, cultura y política en los territorios del litoral (Grimaldi, 2020), develando la relevancia de los espacios marino-costeros como territorios habitados, producidos y significados por comunidades que han desarrollado históricamente formas de vida, conocimiento y gestión propias (Azolas, 2019).

Bibliografía

a) Doctrina

- Araos, F., Catalán, E., Álvarez, R., Núñez, D., Brañas, F. y Riquelme, W. (2020). Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios: usos consuetudinarios y conservación marina. *anuario antropológico*, 45(1), 47-68. <https://doi.org/10.4000/aa.4933>
- Araya, M. (2015) *El Estado Chileno y la tecnocratización del medio ambiente, las estrategias discursivas en los acápite medioambientales de los programas de gobierno en Chile posdictadura 1989-2013* [Tesis de Maestría, Universidad de Chile]. Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/144871>
- Azolas, N. (2019). *Áreas de desarrollo indígena y su relación con el territorio indígena*. [Tesis de Licenciatura, Universidad de Chile]. Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/204733>
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2018). La Ley Lafkenche. Análisis y perspectivas a 10 años de su entrada en vigor. [Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G.] Disponible en: <http://bcn.cl/2cpqr>.
- Benavente, M. (2021). Diversidad, conflictos, confianza y aprendizaje social en la Gobernanza Colaborativa. Un estudio de caso de las Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero. *Territorios Y Regionalismos*, (5), 1-19. <https://doi.org/10.29393/rtr5-3DCMB10003>
- Bustos, B., Lukas, M., Stamm, C. y Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Rev. geogr. Norte Gd*, 73, 161-183. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>
- Cid, D. y Araos, F. (2021). Las contribuciones del espacio costero marino para pueblos originarios (ECMPO) al bienestar humano de las comunidades indígenas de Carelmapu, Sur de Chile. *CUHSO*, 32(2), 1-26. <http://dx.doi.org/10.7770/cuhso-v31n2-art2258>
- Chia, E., Torre, A. (2025). Les apprentissages au service de la gouvernance territoriale. Le rôle des acteurs et des instruments dans les processus de développement des territoires. *Géographie, Économie, Société*, 5-24, 27 pp.
- Chia, E. y Torre, A. (2020). Gobernanza territorial a través del prisma de los instrumentos, aprendizajes y conflictos. *Investigaciones Geográficas: Una Mirada Desde El Sur*, (60), 18-34. <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2020.57285>
- Chia, E., Rey Valette, H., Michel, L., Soulard, Ch., Nougarede, B., Mathé, S., Barbe, E., Maurel, P., Jarrige, F. y Guiheneuf P.Y. (2016). Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza a partir de una experiencia francesa. *Revista Geográfica de Valparaíso*, 53, 23-46. <https://doi.org/10.5027/rgv.v1i53.a3>

- Escobar, A. (2016). *Sentipensar con la Tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Ediciones UNAULA.
- Fernández, G., Ayaviri, D. y Maldonado, R. (2018). Participación de los actores en el desarrollo local en entornos rurales. *Revista de ciencias sociales*, 24(3), 62-82. <https://doi.org/10.31876/rcs.v24i3.24922>
- Fiscalía del Medio Ambiente. (14 de junio 2024). *Ley para la Naturaleza: una oportunidad para reconectar con los territorios*. <https://www.fima.cl/2024/06/14/ley-para-la-naturaleza-una-oportunidad-para-reconectar-con-los-territorios/>
- Gissi, N., Ibacache, D., Pardo, B., Ñancucheo, M. (2017). El Estado Chileno, los lafkenches y la Ley 20.249: ¿Indigenismo o política del reconocimiento?. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 32(1), 5-21.
- Graham, J., Amos, B. y Plumptree, T. (2003). Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century. *Institute on Governance in collaboration with Parks Canada and CIDA*, Canada.
- Grimaldi, D. (2019). Etnopolítica del espacio marítimo y el rol de la Identidad Territorial Lafkenche en la solicitud de espacios costeros marítimos para pueblos originarios. *Polis*, 18(52), 60-75. <http://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2019-n52-1365>
- Gudynas, E. (2015). Derechos de la naturaleza: Ética biocéntrica y políticas ambientales. <https://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasDerechosNaturalezaLima14r.pdf>
- Hiriart-Bertrand, L., Silva, J. y Gelcich, S. (2020). Challenges and opportunities of implementing the marine and coastal areas for indigenous peoples policy in Chile. *Ocean & Coastal Management*, 193:105233. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2020.105233>
- Hucke-Gaete, R. y Álvarez, R. El ordenamiento del maritorio en la ecorregion Chiloense (2018). <https://www.terram.cl/descargar/naturaleza/biodiversidad/cartilla/Cartilla-El-Ordenamiento-del-Maritorio-en-la-Ecorregion-Chiloense.pdf>
- Katz, E. (2024). Implementación de la Ley 21.600 y los desafíos para lograr la protección efectiva del 30% de los ecosistemas. *Centro de Estudios Públicos*, (700).
- Lee, L (2024). Ley Lafkenche: Ejecutivo, gremios salmoneros y autoridades de la zona rechazan solicitud de espacio costero a comunidades indígenas. <https://interferencia.cl/articulos/ley-lafkenche-ejecutivo-gremios-salmoneros-y-autoridades-de-la-zona-rechazan-solicitud-de>
- Martínez, C., Arenas, F., Bergamini, K., Urrea, J. (2019). Hacia una ley de costas en Chile: criterios y desafíos en un contexto de cambio climático. CIGIDEN.
- Molina, F., Martínez, C., Tironi, M. y Guerra, F. (2021). Hacia una nueva Ley de Costas: desafíos y aprendizajes de la Ley Lafkenche. CIGIDEN.

- Montalvan, D., Wences, I. (2022). Hacia una interpretación descolonial del derecho al territorio de los pueblos indígenas en el Derecho Internacional de los derechos humanos: más allá de la propiedad y la cartografía. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122022000300061>
- Ñancucheo, M., García, M. y Pardo, B. (2019). El espacio costero marino de pueblos originarios en Chile: una oportunidad para la gobernanza policéntrica y multiescalar. En L. Cuervo. y M. Délano (Ed.), *Planificación Multiescalar: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos Volumen III* (pp. 95-110). Naciones Unidas.
- Paredes Letelier, C. y Guerra, F. (27 de diciembre 2024). Nuevo Protocolo de Defensores de Derechos Humanos y Ley Lafkenche: Un paso insuficiente. <https://www.ciperchile.cl/2024/12/27/nuevo-protocolo-de-defensores-de-derechos-humanos-y-ley-lafkenche-un-paso-insuficiente/>
- Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. (Marzo 2024). Espacios Costeros Marinos Pueblos Originarios (ECMPO). <https://www.subpesca.cl/portal/sitio/Areas-y-Zonificaciones/Espacios-Costeros-Marinos-Pueblos-Originarios-ECMPO/>
- Torre, A. (2016). El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios. *Revista Geográfica de Valparaíso*, 53, 7-22. <https://doi.org/10.5027/rgv.v1i53.a1>
- Torre, A. y Chia, E. (2023). Aprender a gobernar los territorios. Reflexiones sobre los resortes de la acción territorial. *Persona y Sociedad*, 37(1), 41-58. <https://doi.org/10.53689/pys.v37i1.381>
- Torre, A., Chía, E. (2025). Gobernanza, Desarrollo, Aprendizajes e Instrumentos: Desafíos Para Los Territorios. *Revista De Estudios Regionales Nueva Época* 3 (5):117-40. <https://doi.org/10.59307/terne3.5126>.
- Vial, J. (2024). Chile y sus áreas marinas protegidas. Cambios regulatorios, áreas de protección existentes y desafíos futuros. *Revista de ordenación del sector marítimo*, 2(1), 77-90. <https://doi.org/10.21134/3641hj25>
- Vitry C., Chia E. (2017). Une analyse des apprentissages de gouvernance dans des territoires périurbains. *Canadian Journal of Regional Science, régionales* 40(2), 115-1234.
- Weick, K. (1988). Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies* 25, 305-317.
- Zelada, S., Park, J. (2013). Análisis crítico de la Ley lafkenche (N° 20.249). El complejo contexto ideológico, jurídico, administrativo y social que dificulta su aplicación. *Universum*, 28(1), 47-72.

b) Normativa

Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

Ley 20.249 de 2008. Crea el espacio marino costero de los pueblos originarios. 31 de Enero 2008.

Ley 21.600 de 2023. Crea el servicio de biodiversidad y áreas protegidas y el sistema nacional de áreas protegidas. 21 de Agosto de 2023. N.O. 43.646.

c) Otras fuentes

El Ciudadano. (11 de noviembre 2024). *Denuncian demoras de liberadas en admisibilidad de Espacios Costeros de la Ley Lafkenche: Apuntan a Subpesca*. <https://www.elciudadano.com/actualidad/denuncian-demoras-deliberadas-en-admisibilidad-de-espacios-costeros-de-la-ley-lafkenche-apuntan-a-subpesca/11/10/>

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2014). Guía para la Aplicación de la Ley de Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios. https://www.subpesca.cl/portal/616/articles-82585_recurso_1.pdf

Ministerio del Medio Ambiente (2025). Minuta sobre consulta de los Pueblos indígenas procesos de elaboración de los reglamentos que establecen los procedimientos para la creación de áreas protegidas y de determinación de sitios prioritarios. https://consultaindigena.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2025/08/Minuta_Etapa_de_Entrega_de_Informacion-Consulta-Indigena-ReglamentosAP_y_SP.pdf