



**UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

Programas de Postgrados y Educación Continua

Departamento de Ciencia Política y Relaciones

Internacionales

Magíster Gobierno, Políticas Públicas y Territorio

**EL ROL DE LA COMISIONES REGIONALES DE BORDE COSTERO Y LA
APLICACIÓN DE LA LEY 20.249 DE ESPACIOS COSTEROS MARINOS
PARA PUEBLOS ORIGINARIOS**

**Análisis de las resoluciones a solicitudes ECMPO en la Región de Los
Lagos**

CLAUDIA ELENA MUÑOZ MOREIRA

Profesor Guía:

Natalia Evelyn Hernández Mery

Santiago, 31 de Octubre de 2017



**UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

Programas de Postgrados y Educación Continua

Departamento de Ciencia Política y Relaciones

Internacionales

Magíster Gobierno, Políticas Públicas y Territorio

**EL ROL DE LA COMISIONES REGIONALES DE BORDE COSTERO Y LA
APLICACIÓN DE LA LEY 20.249 DE ESPACIOS COSTEROS MARINOS
PARA PUEBLOS ORIGINARIOS**

**Análisis de las resoluciones a solicitudes ECMPO en la Región de Los
Lagos**

CLAUDIA ELENA MUÑOZ MOREIRA

Profesor Guía:

Natalia Evelyn Hernández Mery

Santiago, 31 de Octubre de 2017

DEDICATORIA

A mis amigos y amigas por no poder dedicarles el tiempo que merecían

A mis padres y a Malena, por el apoyo incondicional

A Franca, por darle sentido a todo

AGRADECIMIENTOS

Agradecer especialmente a las personas que accedieron a ser entrevistadas, sin ningún mayor interés que en aportar en esta investigación y poder abordar con mayor profundidad este tema.

A Ricardo Alvarez y Francisco Ther, quienes aportaron con información y sugerencias sobre cómo abordar esta investigación.

A la Fundación para la Superación de la Pobreza, por el apoyo constante y la generosidad para permitir desarrollar este estudio.

Contenido

RESUMEN.....	6
INTRODUCCIÓN	8
PROBLEMATIZACIÓN.....	12
Política Nacional de Borde Costero	12
MARCO TEÓRICO	23
METODOLOGÍA.....	32
OBJETIVOS	32
Objetivo general	32
Objetivos específicos.....	32
DESARROLLO	38
CONCLUSIONES.....	59
BIBLIOGRAFÍA.....	67
ANEXOS.....	70
Pauta de entrevista	70
Matriz de Análisis	73
Consentimiento Informado.....	75

RESUMEN

El presente estudio es un análisis sobre las solicitudes de Espacios Costeros Marinos de los Pueblos Originarios (en adelante ECMPO), desde la implementación de la Ley 20.249 en el año 2010 y los fundamentos para la toma de decisiones por parte de la Comisión Regional de Usos del Borde Costero (en adelante CRUBC), en la Región de Los Lagos, considerando que no existen dentro de su reglamento parámetros claros que les permitan a sus integrantes basar sus decisiones de aceptación o rechazo.

En las CRUBC's recae el rol de pronunciarse para aprobar, rechazar o modificar las propuestas de ECMPO, previamente evaluadas por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI. Para ello, no existe uniformidad de criterios en base a los cuáles los integrantes de las CRUBC deban pronunciarse respecto de estas solicitudes, ya que el Gobierno Regional de Los Lagos no cuenta con elementos de planificación territorial asociados al Borde Costero y en el reglamento de que crea la CRUBC regional, tampoco está normado los criterios en base a los cuales se tomarán las decisiones con respecto a las solicitudes ECMPO. Por esta razón, en la presente investigación se buscó estudiar **cómo se toman las decisiones en la CRUBC**, es decir, qué criterios utilizan sus integrantes para aprobar y rechazar una solicitud con acreditación de uso consuetudinario previo por parte de CONADI y conocer qué elementos facilitan y cuáles obstaculizan las aprobaciones de las solicitudes realizadas por las comunidades indígenas.

En esta investigación se realizó un análisis de lo establecido en la Política Nacional de Borde Costero (en adelante, la Política), la Ley N°20.2049 o también denominada Ley Lafkenche (en adelante, la Ley), la ausencia de instrumentos de planificación territorial asociados al Borde Costero en la Región de Los Lagos y su relación con el proceso de decisión por parte de los integrantes de la CRUBC ante solicitudes de ECMPO's.

Para este análisis, se abarcaron las 22 solicitudes realizadas en la Región de Los Lagos desde 2010 a la fecha, a través de una metodología cualitativa del tipo exploratorio-descriptiva, con revisión de material bibliográfico, documental y entrevistas semi-estructuradas a actores claves.

Este trabajo, se realizó en base al modelo de análisis de Gestión Integral de Áreas Litorales (en adelante, GIAL), propuesto por la Universidad de Cádiz, que "surge como respuesta específica a problemas concretos" (Barragán, 2014:24) asociados a los ecosistemas costeros y considera los aspectos claves con que debiera contar toda política pública en materia de borde costero.

En el transcurso de esta investigación, se realizó una comparación entre lo establecido en el decálogo GIAL y los mapas cognitivos construidos a partir de entrevistas a integrantes o ex-integrantes de la CRUBC Los Lagos, con experiencia en votaciones de solicitudes ECMPO y desde la Secretaría Técnica de la Oficina de Borde Costero del Gobierno Regional de Los Lagos, encargada de elaborar el informe técnico que respalda la propuesta presentada por el Intendente Regional, en su calidad de Presidente de la Comisión.

Cada uno de estos mapas cognitivos, permitió organizar los conceptos, de acuerdo a como son entendidos por los distintas representaciones con que cuenta la CRUBC (institucionalidad pública, municipios, mundo privado y soporte técnico). Realizado este análisis, se presenta un mapa conceptual general, que nos permite representar sistematizada y gráficamente, la brecha entre los elementos utilizados para aprobar, rechazar o modificar solicitudes ECMPO y aquellos elementos ausentes .

Para finalizar, se establecen recomendaciones que pudieran ser integradas en un futuro por la CRUBC Los Lagos, de manera tal de facilitar el proceso de toma de decisiones para todos sus integrantes.

INTRODUCCIÓN

La Ley N°20.249, que crea los Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, fue publicada en el Diario Oficial el 18 de febrero de 2008, con el objetivo de garantizar la conservación de las tradiciones y el uso de los recursos del borde costero que se ha realizado de forma ancestral. A contar de esa fecha, las Comunidades Indígenas o Asociación de Comunidades, podían iniciar ante la Subsecretaría de Pesca (en adelante, SUBPESCA), un expediente para que se le reconozca la administración de un espacio costero, en el que han desarrollado actividades consideradas como consuetudinarias, concepto que desarrollaremos en el marco teórico que sustenta esta investigación.

En la Región de Los Lagos, el primer expediente con informe de uso consuetudinario por parte de la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), ingresa en el año 2010, con el fin de ser aprobado, modificado o rechazado por la CRUBC.

Desde esa fecha, varias son las investigaciones realizadas en torno a su implementación. Por un lado, se han hecho análisis jurídicos sobre la reivindicación de usos consuetudinarios sobre bienes comunes, que en algunos grupos generan la idea de que se transformará en un espacio de exclusividad al que ya no se podrá acceder de forma libre o que puede coarta el desarrollo productivo de los territorios. Frente a ello, es importante aclarar que la exclusividad en la administración por parte de la o las comunidades solicitantes no puede pasar a llevar una norma superior con respecto a un " bien nacional que pertenece a toda la nación, cuyo acceso y uso público no puede ser enajenado, perteneciendo su dominio siempre al estado". (Vergara Gómez, 2012: 33). Siguiendo en el ámbito jurídico, en un análisis crítico a la Ley Lafkenche, Sara Zelada y James Park, establecen que en la ley no existe un reconocimiento en plenitud sobre el uso consuetudinario por parte de las

comunidades indígenas, ya que "las definiciones y normativas son consistentes con el modelo jurídico chileno, como es el caso de las exigencias a las Comunidades y Asociaciones indígenas para constituirse y para administrar la concesión del espacio costero que se constituyen de conformidad con la ley N° 19.253 siguiendo el modelo de una ley anterior cuyo ámbito es general" (Zelada Muñoz & Park Key, 2013:66).

Por otro lado, la puesta en marcha de la Ley 20.249, ha relevado nuevamente las complicaciones que genera no contar con un instrumento de planificación asociado a las áreas litorales. Al no existir una macrozonificación del borde costero en la Región de Los Lagos, algunos autores plantean que estas solicitudes han aparecido como una alternativa de ordenamiento ya que "la problemática es la llegada de personas ajenas a la comuna a solicitar CCMM (Concesiones Marítimas) o CCAA (Concesiones Acuícolas) y para salvaguardar los espacios ellos deciden solicitar la ECMPO". (Molina Canales & Negrete Sepúlveda, 2016: 12). Pero, "cuando estos espacios están vinculados a grandes escalas de producción transnacional y, a su vez, con usos de comunidades indígenas, los Instrumentos de Planificación Territorial se tornan aún más conflictivos" (Olea & Carrasco, 2017: 9).

Al día de hoy, 22 han sido las solicitudes que han llegado ingresado a la CRUBC y, acuerdo a los datos de Subpesca, de las 71 solicitudes en trámite ECMPO a nivel nacional, 49 de ellas corresponden a la Región de Los Lagos, seguida por Bío Bío con 8, Los Ríos y Aysén con 5 cada una, Araucanía con 2 y Atacama y Magallanes con una solicitud por cada una de ellas.

Por otra parte, durante 2017 en la Región de Los Lagos, se produjo una fuerte polémica a raíz de una solicitud ECMPO por parte de Ngulan Rilon Kawin (Consejo de Comunidades Ancestrales Mapuches Williches de Lafkenmapu Rilon Kawin Kayne), que abarcaba el seno del Reloncaví, el estuario Reloncaví y delimitaba con parte del Golfo de Ancud hasta Punta Coronel. A pesar de que fue declarada inadmisibles por Subpesca, a través de la Resolución N°2995 del 8 de septiembre de 2017, porque el solicitante carecía de representatividad de

una Comunidad o una Asociación de Comunidades Indígenas, el tema generó inquietud, especialmente en actores del mundo privado, quienes "reconocen el derecho de comunidades indígenas de resguardar sus espacios para usos consuetudinarios, pero advierten riesgos en el desarrollo económico regional" (Diario El Llanquihue, 2017:8).

Ante la ausencia de ordenamiento territorial del borde costero en la Región de Los Lagos, el posible desconocimiento de los alcances de la ley desde los diferentes actores presentes en el borde costero y la gran cantidad de solicitudes en tramitación en la Región de Los Lagos, a través del presente estudio, se buscó indagar sobre la base de qué elementos , quienes componen la CRUBC Los Lagos, toman decisiones ante solicitudes ECMPO, con el fin de conocer las virtudes y falencias que tiene el proceso y finalmente, establecer conclusiones y recomendaciones que pudieran facilitar dicha toma de decisiones.

Al ser un tema con alta relevancia para todos los sectores involucrados, durante el trabajo de campo, existió plena disposición para aportar con información y responder a entrevistas, pero en el caso del representante de las comunidades indígenas en la CRUBC, Francisco Vera Millaquén que, a pesar de la buena disposición que manifestó para poder participar, fue imposible concordar agendas.

En el presente estudio, presentaremos en una problematización, en la que daremos cuenta de los antecedentes que normativos en el marco de la aplicación de la Ley 20.249, así como las investigaciones y estudios realizados que dan cuenta de los conflictos que conlleva su aplicación. Posteriormente, en el marco teórico, se ahondará en el decálogo establecido por GIAL y la forma en que cada uno de los conceptos son comprendidos en esta investigación.

En el capítulo de hallazgos, en base a entrevistas con diferentes actores que han sido o son parte de la CRUBC, a través de mapas cognitivos se

representan los actuales elementos considerados por sus integrantes para tomar decisiones en cuanto a solicitudes de espacios costeros por parte de pueblos originarios, lo que finalmente se resume en un mapa conceptual, que nos permitirá determinar las brechas y los pasos a seguir, para finalmente, en las conclusiones, entregar sugerencias y recomendaciones que buscan aportar al objetivo de contar una planificación costera a nivel regional, que permita hacer convivir de mejor forma, los intereses productivos, de conservación y culturales de los distintos actores con interés en el borde costero.

PROBLEMATIZACIÓN

Política Nacional de Borde Costero

"Chile es una nación esencialmente costera: con más de 83.000 kilómetros de longitud es la novena zona económica exclusiva más grande del mundo"(Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2011:5)

Como una forma de regular esta gran extensión de costa, surge la Política Nacional de Usos del Borde Costero, aprobada bajo Decreto número 475, el 14 de diciembre de 1994, en el punto 2 del numeral I del artículo 1°, que tiene como objetivo "acrecentar la conciencia en todos los sectores y actores de la vida nacional, respecto a la importancia y trascendencia de una ocupación equilibrada y armónica de nuestro borde costero y que, al mismo tiempo, procura conciliar los diversos intereses regionales y locales con la naturaleza misma de la problemática que aborda".(Ministerio de Defensa, 1994:2)

A través de ella se busca ordenar las distintas variantes de uso que pueden coexistir en el borde costero, de tal manera de hacerlas compatibles y proponer usos preferentes específicos.

Entenderemos bajo el concepto de Borde Costero, lo establecido en el artículo n°2 de la Política que lo define como "aquella franja del territorio nacional que comprende los terrenos de playa fiscales, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, conforma una unidad geográfica y física de especial importancia para el desarrollo integral y armónico del país" (Ministerio de Defensa, 1994:3), reglamento bajo el cual se establece el deber del Estado

de propender a su uso adecuado y al aprovechamiento integral y coherente de sus recursos, riquezas, posibilidades y potencialidades.

Frente a esto, uno de los principales desafíos, dice relación con la Zonificación del Borde Costero, es decir, contar con un ordenamiento territorial, instrumento de planificación que no existe en la Región de Los Lagos, que cuenta además con múltiples usos y por lo tanto múltiples actores concurrendo con sus particulares intereses en un mismo espacio marítimo: empresas salmoneras, empresas miticultoras, pescadores artesanales, buzos mariscadores, recolectores de orilla, etc. "El ordenamiento territorial de la zona costera plantea dificultades particulares, ya que ella corresponde a una entidad espacial con características propias, vinculadas a la interacción de procesos situados en la interface entre la geósfera, atmósfera e hidrósfera, condición que le otorga características ambientales de fragilidad y vulnerabilidad, y por otra parte, porque por naturaleza esta zona constituye un espacio muy atractivo para diversas actividades humanas (urbanas, industriales, turísticas, de transporte, agrícolas, acuícolas, pesqueras y otras actividades extractivas), lo que produce la concurrencia de múltiples usos y con frecuencia la generación de conflictos territoriales.(Andrade, Arenas, & Guijón, 2008: 2).

En un ámbito administrativo, "en materia de borde costero concurren las normas sobre concesiones marítimas (Decreto con fuerza de ley N° 340, de 1969, del Ministerio de Hacienda, y su reglamento aprobado por el Decreto supremo N° 2, de 1995, del Ministerio de Defensa Nacional) y las normas urbanística, particularmente los IPT. Si no hay IPT, se debe aplicar plenamente el régimen del suelo rural, según lo dispuesto en el artículo 55 LGUC. Así, quien sea titular de una concesión marítima, sólo puede ejercer sus facultades conforme a lo dispuesto en la normativa urbanística, que es la que rige sobre esta materia. A su vez, si existe IPT, el uso del borde costero a través de una concesión marítima deberá someterse a lo dispuesto en dicho instrumento". (Cordero Quinzacara, 2011: 25).

Entenderemos por concesión marítima a aquellas que se otorgan sobre el borde costero del litoral, entendido de acuerdo a lo que establece el Artículo N°2 de la Política: "aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina" y que pueden tener por fin la construcción de infraestructura portuaria con fines productivos o de defensa, el desarrollo de acuicultura y la extracción de especies hidrobiológicas.

De acuerdo al artículo 24 del Nuevo Reglamento de Concesiones Marítimas del año 2006, estas concesiones se clasifican "considerando el plazo de duración, el cual no podrá exceder los 50 años, la cuantía de los capitales a invertir en dichas concesiones".

La institución encargada de la planificación y gestión del borde costero es la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero y, en las regiones, las CRUBC y al no existir un instrumento de planificación territorial que dé cuenta de las diversas actividades desarrolladas en él que incorpore una mirada ambiental, dificulta las posibilidades de una toma de decisiones justificada. Desde la perspectiva de este estudio, además, es necesario establecer que cuando se habla de ordenamiento territorial, se hace considerando indispensable que en su diseño la participación de todos los actores involucrados, de manera tal de "conciliar la racionalidad del ordenamiento territorial (de carácter principalmente técnico-urbano/territorial) con visiones culturales que pueden ser propias a actores arraigados territorialmente".(Lira Montes, 2001: 12)

Esta ausencia de un 'rayado de cancha' que permita entender las prioridades e intereses de uso sobre el borde costero por parte de la Región, generan además tensiones entre los diversos actores de este espacio de "notoria importancia bentónica y que, por tanto, es particularmente sensible a

las decisiones -normativas y regulaciones- que se establezcan sobre el borde costero".(Saavedra Gallo, 2013: 10)

Como órgano proponente en materias de uso de Borde Costero, la Política Nacional, crea una Comisión Nacional de Usos del Borde Costero y sus correlatos regionales, las CRUBC, quienes, dentro de las funciones definidas en su creación, el año 1998, en el Artículo N°1 de dicho Reglamento, asumen rol de "definir los criterios y procedimientos más adecuados para elaborar la zonificación de los diversos espacios que conforman el Borde Costero del litoral de su jurisdicción, y velar por la correcta ejecución de la zonificación propuesta".

Dentro de las funciones que se le asignan, en el punto 4 de la Resolución Exenta 1786 que crea la Comisión, se establece que deberá "recibir y resolver las solicitudes que presenten los organismos y/o ciudadanos para el cambio de uso preferente o alternativo del borde costero de la región, que signifiquen una modificación o adecuación de la zonificación vigente, informando a la comisión nacional".

La CRUBC Los Lagos, de acuerdo a lo que establece la Ley, está compuesta por los siguientes integrantes:

- El Intendente Regional
- Los Gobernadores de las 4 provincias de la región (Osorno, Llanquihue, Chiloé y Palena)
- Secretaria Regional Ministerial de Economía (Secretaria Ejecutiva CRUBC)
- Secretarios Regionales Ministeriales de: Obras Públicas, Bienes Nacionales, Desarrollo Social, Medio Ambiente, Vivienda y Urbanismo y Transporte y Telecomunicaciones.

-Alcaldes de las comunas de: San Juan de la Costa, Río Negro, Purranque, Puerto Montt, Fresia, Puerto Varas, Maullín, Calbuco, Cochamó, Los Muermos, Chonchi, Puqueldón, Ancud, Castro, Curaco de Vélez, Quellón, Quinchao, Quemchi, Dalcahue, Queilén, Hualaihué, Chaitén.

-Comandante en Jefe V Zona Naval

-Gobernadores Marítimos: Puerto Montt y Castro

-Director Zonal de Pesca y Acuicultura

-Directores Regionales de Sernapesca, Sernatur y Conadi.

- 2 Consejeros Regionales representantes de la Comisión Pesca

- Consejo Regional de Pesca Artesanal

- Unión de Federaciones de la Pesca Artesanal

- Francisco Vera Millaquén, representante de las comunidades indígenas de la Región de Los Lagos

- ARMASUR S.A.

-AMICHILE S.A.

- Salmonchile.

Durante el año 2005, se elaboró un Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Regional de Uso del Borde Costero de la República, en donde se entrega a las regiones directrices sobre el funcionamiento de dichas comisiones y su constitución, creándose además las Oficinas Técnicas Regionales de Borde Costero como apoyo técnico a las CRUBC's.

Estas oficinas, dependen administrativamente de los respectivos Gobiernos Regionales y, en el caso de la Región de Los Lagos, funcionan bajo el alero de la División de Planificación y Desarrollo, como parte del

departamento de Ordenamiento Territorial y que en lo establecido por el Reglamento en el punto e), tiene como función proporcionar a la CRUBC "todos los antecedentes disponibles que se requieran para la adopción de acuerdos o resolución de materias sometidas al conocimiento de la Comisión". (Gobierno Regional de Los Lagos, 1998, pág. 9).

Ya establecida la estructura administrativa que operacionaliza la aplicación de la Ley, parece importante establecer el marco legal que la antecede. De esta forma, a nivel normativo, la Ley N°19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, más conocida como ley indígena, fue promulgada en nuestro país el año 1993, siendo un primer intento legal de protección a las comunidades indígenas presentes en el territorio nacional. En su origen, buscaba hacerse eco de las reclamaciones de los pueblos originarios, especialmente mapuches, para rearticularse y fortalecerse organizacionalmente post Dictadura. El producto final, luego de las modificaciones introducidas en el Congreso, presentó una serie de falencias debilitando a sus organizaciones y limitando la participación a instancias de carácter consultivo, "puesto que la ley dejó, en última instancia, la resolución de los asuntos indígenas en manos de la CONADI" (Aylwin, 2000: 282).

Esta norma además, no reconocía el rol del pueblo mapuche o lafkenche en torno al mar y a los cuerpos de agua en general. De esta manera, los pueblos originarios costeros, debían adecuar su estructura a la normativa establecida por la Ley de Pesca y Acuicultura, pues no existía un reconocimiento legal a sus prácticas ancestrales de recolección de orilla, pesca artesanal, religión, medicina, entre otras. De esta forma, el pueblo mapuche se vio "constantemente amenazado por la constante transformación de sus espacios de asentamiento y de la vinculación que establecen con los recursos naturales" (Castro Neira, 2005:28).

En 1999, surge Identidad Territorial Lafkenche, organización que impulsó la creación de la Ley 20.249, con el fin de mantener las tradiciones y el uso de

los recursos naturales del borde costero que habían habitado previo a la conquista.

Como respuesta a la falta de normativa para reconocerles a las comunidades indígenas específicamente el Derecho y preferencia por sobre otras solicitudes, sobre el uso de los espacios que han sido parte de su vida en actividades de todo tipo en el borde costero y con el objetivo de promover su desarrollo económico, surge en 2008, la Ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (en adelante ECMPO). (Ministerio de Planificación, 2008).

En su artículo 1º, letra e, se define a la ECMPO como 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”.

Por esta razón, la promulgación de la Ley N°20.249, ha buscado hacer un reconocimiento legal al derecho **consuetudinario** de los pueblos originarios que habitan las costas chilenas. Esta normativa legal se basa en cinco principios fundamentales:

- El primero de ellos es la **exclusividad**, según el cual sólo son destinatarias de ECMPO las Comunidades o Asociaciones de Comunidades Indígenas establecidas conforme a la ley 19.253.
- En segundo lugar se encuentra el principio de **voluntariedad**, según el cual las Comunidades o Asociaciones de Comunidades Indígenas pueden someterse voluntariamente a los preceptos de esta ley u optar por otras figuras establecidas en el ordenamiento jurídico nacional.

-
- El tercer principio es el de **asociación**, basado en el supuesto que el uso consuetudinario ha sido ejercido por la generalidad de los miembros de la Comunidad o Asociación de Comunidades.
- El cuarto es el de **gratuidad**, ya que no se contempla el pago de tributos por la entrega en administración de los ECMPO.
- Finalmente se encuentra el principio de **respeto a los derechos constituidos por terceros**, ya que se garantizan forma previa a la presentación de una solicitud ECMPO.

* (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2014: 8)

En el título II de la Ley, artículo 7, se establece el procedimiento para que las comunidades o asociaciones de comunidades indígenas hagan sus respectivas solicitudes ante la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, indicando "los fundamentos que justifican el uso consuetudinario del espacio costero marino de pueblos originarios por parte del solicitante y los usos que pretendan ser incorporados en el plan de administración".

La Subsecretaría verifica si existen superposiciones a concesiones de acuicultura, marítimas o áreas de manejo y, en caso de no existir, se remite la solicitud a CONADI para la acreditación del uso consuetudinario. Posterior a ello, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 de la Ley " la Subsecretaría deberá someter el establecimiento del espacio costero a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero. Dicha Comisión contará con el plazo de un mes para emitir su pronunciamiento. Vencido dicho plazo, se entenderá emitido un pronunciamiento favorable".

Desde 2010 a la fecha, la CRUBC ha decidido aceptar, modificar o rechazar solicitudes ECMPO en 22 oportunidades, de acuerdo al siguiente cuadro:

ECMPO	Solicitante	Aprobado Integralmente	Aprobado con modificaciones	Rechazado
Punta Capitanes	C.I. Aitué	2010		
Punta San Luis	C.I. Aitué		2016	2012
Contuy	C.I. Contuy			2012
Manquemapu	C.I. Manquemapu		2012	
Trincao"Sector 1 a 10"	C.I. Folil Trincao		2012 - 2013	
Huentetique	C.I. Huentetique	2012		
Koldita	C.I. Fundo Koldita y Piedra Blanca	2014	2012	
Mahuidantu	C.I. Mahuidantu		2013	2012
Pargua	C.I. Pepiukelén	2013		2012
Caleta Cóndor	C.I. Caleta Cóndor		2013	
Bahía San Pedro	C.I. Lafken Mapu		2013	
Caulín	C.I. Caulín	2014		
Buta Lauquen Mapu	C.I. Buta Lauquen Mapu	2015		
Rauco	C.I. Antilko de Rauco	2015		
Pucatué	C.I. Huicha Pucatué	2015		
Huicha	C.I. Huicha Pucatué	2016		
Caleta Milagro	Asoc. de Comunidades		2016	

	Indígenas Tripay-Antu- Huatralafken- Lafken			
--	--	--	--	--

*Elaboración propia. Fuente: Actas y Resoluciones CRUBC, Gobierno Regional de Los Lagos

La implementación de esta ley no ha estado exenta de discusión, debido a que se entrega un derecho preferente paralizando toda otra solicitud, en un borde costero que presenta una superposición de usos, como es posible observar en los informes de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (en adelante, SUBPESCA) (Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, 2017).

De acuerdo a lo establecido por Tecklin, los conflictos frente a las aprobaciones de las solicitudes ECMPO, surgirían por la dimensión del territorio solicitado, existiendo "una clara divergencia entre los imaginarios de los actores del estado y los de las organizaciones indígenas respecto de los propósitos y la escala de los ECMPO"(Tecklin, 2015: 14). Sumado a esto, "estamos frente a la falta de uniformidad de criterios o directrices que miren a regular la actuación de las CRUBC, ya que el carácter decisorio de dicha comisión en el ámbito de los ECMPO, la posibilidad de dictar actos administrativos y la no menor instancia de que ellos sean recurribles, se opone drásticamente a la naturaleza consultiva que ellas tienen" (Flores Brito, 2016: 44).

En resumen, al pensar en el borde costero a nivel de la Región de Los Lagos y específicamente en cuanto a la Ley Lafkenche y las dificultades que se han presentado en su aplicación, aparecen como elementos fundamentales para ello la ausencia de ordenamiento territorial asociado al espacio costero; la facultad de decidir sobre el otorgamiento de porciones de costa solicitadas a una entidad (CRUBC), que no contaba ni cuenta con un marco y/o reglamento que le permita tomar estas decisiones; una ley que desconoce el funcionamiento de las comunidades de pueblos originarios y las asimila a las

estructuras asociativas que cuentan con respaldo legal en el país; y, la falta de difusión sobre los alcances de la ley a los otros actores con intereses en el territorio, han generado un escenario complejo al momento de tomar decisiones con respecto a solicitudes.

Por esta razón, parece indispensable conocer en base a qué elementos se toman las decisiones con respecto a las solicitudes ECMPO y reconocer criterios comunes y diferencias en torno a ello, así como posibilidades de mejora para este proceso.

En vista de lo expuesto en que a pesar de que la Ley establece un Derecho preferente de uso para las Comunidades Indígenas que acredite usos consuetudinarios del Borde Costero, existe la facultad de las CRUBC de rechazar o modificar dicha solicitud, no estableciéndose en ningún reglamento motivos claros para ello, salvo la decisión de cada uno de sus representantes. Frente a ello y entendiendo que la Región de Los Lagos es la con más solicitudes a nivel país desde la implementación de la Ley, es que vale la pena preguntarse:

- ¿Cuáles son los elementos que permiten construir los criterios de aprobación, rechazo o modificación por parte de las CRUBC Los Lagos frente a las solicitudes de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios desde el año 2010 en adelante?

MARCO TEÓRICO

Establecida la pregunta de investigación y los objetivos propuestos para el presente estudio, es necesario establecer qué dimensiones se consideran para evaluar el **proceso** de toma de **decisiones**, entendiendo éste como "un **proceso** intencional que combina el análisis de la información, la confrontación de alternativas, la valoración de las opciones y, finalmente, la toma de la **decisión**" (Salinas Salazar & Rodríguez Gómez, 2011: 1).

Considerando que las ECMPO solicitan territorio dentro del borde costero, este estudio aborda cómo desde la Región de Los Lagos, específicamente la CRUBC, se concibe la gestión costera y cómo esos elementos -si existen-, se ponen en juego a la hora de tomar decisiones.

De acuerdo a lo planteado por Barragán, "el análisis de la gestión costera exige un conocimiento elemental de las características del espacio y de los recursos del litoral"(Barragán, 2005:15), por lo que coexisten sub-sistemas que, para efectos de esta investigación, se definen de la siguiente manera:

- **Sub-sistema costero y físico:** a nivel nacional la línea total del borde costero es de 83.850 kilómetros " considerando la longitud total de la línea de costa del territorio continental más las islas ligadas al continente"(Segovia, 2012:20). No existe el dato oficial sobre los kilómetros lineales que comprende la costa de la Región de Los Lagos pero es importante destacar que sus planicies litorales "se caracterizan por ser angostas debido a la presencia de la cordillera costera, aun así se hace posible la formación de pequeñas caletas ocupadas por pescadores y mariscadores. Al acercarse al río Maullín vuelve a alcanzar un desarrollo considerable, a través de una franja de unos 60 kilómetros de longitud aproximadamente, hasta

desaparecer en el Canal de Chacao" (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017; 1)

- **Sub-sistema costero social y económico:** en la Región de Los Lagos, de sus 30 comunas, 22 de ellas cuentan con borde costero asociado al mar. En torno a él, se han ido construyendo ciudades y pueblos, con un sistema de construcción, alimentación, artesanía naval y textil propio, siendo además el lugar donde se produce el intercambio de productos entre las culturas locales y también se alberga a la industria en la ciudad"(Segovia, 2012:44)

Por su parte, la Región de Los Lagos establece como prioritarias, todas aquellas actividades económicas relacionadas con el borde costero, como puede observarse en la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) 2009-2020, en donde se "definen lineamientos estratégicos, objetivos y acciones prioritarias en los sectores económicos relevantes de la región, sectores: agropecuario, **pescas y acuicultura, y turismo**".(Gobierno Regional de Los Lagos, 2009:19). Esto mismo se ratifica con la Estrategia Regional de Innovación 2014-2019, en la que se establecen como "actividades productivas prioritarias "salmonicultura, mitilicultura, pecuario (carne y leche) y turismo"(Gobierno Regional de Los Lagos, 2014:8)

- **Sub-sistema costero jurídico y administrativo:** el marco regulatorio del borde costero a nivel nacional es la PNUBC, ya descrita anteriormente y que debiera tener su correlato regional, pero aún en la Región de Los Lagos

no ha sido construida. Dentro de este sub-sistema aparecen la Ley General de Pesca y Acuicultura, en la que, como se especifica en su Artículo N°1, "quedará sometida la preservación de los recursos hidrobiológicos y toda actividad pesquera extractiva, de acuicultura, de investigación y deportiva, que se realice en aguas terrestres, aguas interiores, mar territorial o zona económica exclusiva de la República y en las áreas adyacentes a esta última sobre las que exista o pueda llegar a existir jurisdicción nacional de acuerdo con las leyes y tratados internacionales".

Finalmente, se encuentra la Ley 20.249, objeto de este estudio, también conocida como Ley Lafkenche, que busca reconocer el uso ancestral del Borde Costero por parte de las comunidades indígenas.

Definidos estos sub-sistemas, para el desarrollo de los objetivos de este estudio, se recurre al *Decálogo* establecido para la administración pública de las costas, en el marco del proyecto GIAL de la Universidad de Cádiz, que, "agrupa 10 atributos con los cuales se examinan las herramientas y capacidades con las que una administración pública responde –o falla en responder– a los múltiples, complejos y dinámicos desafíos presentes en lo que es usualmente llamado Manejo Costero Integrado "(Barragán Muñoz, 2011:9):

1. **Política y Estrategia:** De acuerdo a lo establecido en el Decálogo GIAL, el análisis en este punto recae en “los diferentes pasos que forman parte de toda política costera”(J. M. Barragán Muñoz, 2010:45), es decir, identificación de temas clave, formulación de la política pública y evaluación. En la presente investigación se buscó indagar sobre la existencia de instrumentos de planificación sobre el borde costero de la Región de Los Lagos, más allá de aquellos ordenadores de territorio, como las macro y microzonificaciones, sino que buscando conocer si, para la toma de decisiones, los integrantes de la CRUBC hacen uso de instrumentos de política pública, concebida esta como un conjunto de "inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática". (Velásquez Gavilanes, 2009:156)

2. **Normativa:** en este apartado, nos referimos a “la producción normativa, relacionada con la gestión costera”(J. M. Barragán Muñoz, 2010:49). Como fue descrito en la problematización, existen una serie de normativas asociadas al borde costero, tanto a nivel nacional y regional y es necesario conocer si es aplicada o no por los integrantes de la CRUBC Los Lagos y su postura con respecto a ella. Pero además de la normativa directamente asociada a las áreas litorales, es necesario conocer si sus integrantes, al momento de tomar decisiones, hacen uso de otras normativas que de manera indirecta afectan a estos territorios, ya que "el ordenamiento jurídico chileno contiene un gran número de normas aplicables en todo el territorio nacional y, por lo tanto, por extensión también en la zona costera. (Andrade et al., 2008: 33)

3. **Competencias:** en esta categoría, nos referimos a la "distribución de responsabilidades públicas en relación con la gestión del espacio y los recursos costeros" (Red Española Integrada de Gestión de Áreas Litorales, 2010:7), es decir, cómo se reparten las competencias en torno al uso del borde costero entre distintas instituciones y establecer si las instituciones van más allá de lo meramente institucional y establecen que la gestión litoral es más que la suma del trabajo de cada uno de los representados en esta Comisión.

4. **Instituciones:** en la presente investigación, se entenderá por instituciones a aquellas con los organismos competentes para intervenir en la planificación o gestión del borde costero, los que, en el caso de Chile y específicamente en la Región de Los Lagos, "no tienen atribuciones para extender sus planes e instrumentos más allá de dicho territorio"(Andrade et al., 2008: 28) Es necesario conocer cómo se coordinan para estos efectos y cómo se relacionan con otras instituciones con atribuciones sobre el territorio terrestre colindante.

5. **Instrumentos Estratégicos y Operativos:** por instrumentos estratégicos nos referimos a Planes, que determinan prioridades y criterios, cobertura de equipamientos y disposición de recursos, su previsión presupuestaria y horizonte temporal con respecto al borde costero y a los programas que, de acuerdo a como lo define el Sistema Nacional de Inversiones, son "iniciativas de inversión, destinadas a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios" en el área litoral. Por instrumentos estratégicos, a aquellos como cuotas pesqueras y espacios protegidos que existan en el territorio costero, con planes asociados a ellos

6. Formación y capacitación: “No cabe duda que la capacitación de los funcionarios es fundamental para abordar con éxito un cambio en el modelo de gestión costera”(J. M. Barragán Muñoz, 2010:56), por lo que es importante contar con diversidad de profesionales capacitados en habilidades técnicas relacionadas con el borde costero y habilidades sociales que permitan mejorar la relación y cooperación entre los diversos actores “especialmente si consideramos la gestión integrada como búsqueda de oportunidades en: el trabajo en red, la coordinación y cooperación entre agentes sociales e institucionales, la resolución de conflictos, la búsqueda de consenso, la participación pública, etc.” (J. M. Barragán Muñoz, 2010:57). En este trabajo, se busca conocer si a nivel de CRUBC existen iniciativas para capacitar a sus integrantes en materias de áreas costeras y específicamente en ECMPO "admitiendo que todos deben contar, además de conocimientos sobre ecosistemas y sobre la realidad socioeconómica, con determinadas destrezas y habilidades sociales para la: negociación, búsqueda de consenso, gestión de conflictos, intermediación y facilitación, etc."(Barragán Muñoz, 2011:161)

7. Recursos Económicos: se entenderá esta dimensión, como las "bases económico-financieras sobre las que se sustenta la gestión costera"(Red Española Integrada de Gestión de Áreas Litorales, 2010:12) de las solicitudes ECMPO. Aquí se incluye además, el análisis de las reales posibilidades de la o las comunidades solicitantes de asegurar la conservación de los recursos naturales dentro del polígono solicitado y "propender al bienestar de las comunidades, conforme a un plan de administración elaborado de

acuerdo a la normativa vigente aplicable a los diversos usos" como lo establece el Artículo 5 de la Ley 20.249.

8. **Conocimiento e información:** en este estudio, se buscó "determinar el nivel de conocimiento de los subsistemas costeros" por parte de los integrantes de la CRUBC y "la información pública accesible sobre el propio modelo de gestión"(Red Española Integrada de Gestión de Áreas Litorales, 2010:14). Sumado a esto, se indagó sobre cómo los integrantes de la CRUBC perciben la "contribución de las buenas prácticas que aporta el conocimiento tradicional de las comunidades locales"(Barragán, 2014:161), considerando que la Ley intenta resguardar el uso consuetudinario de los pueblos originarios sobre los territorios.

Sobre esto último, al hablar de uso consuetudinario, hacemos referencia un modelo de vida y control en el acceso a los recursos marinos y formas de explotación de los mismos, que garantizaba la "precedencia en términos del uso y habilitación" y, a diferencia de las regulaciones actuales en materia de borde costero "no se planteaba de modo excluyente y, por el contrario, aseguraba por la vía de un eslabonamiento la provisión de las poblaciones más alejadas de la costa".(Skewes, Álvarez, & Navarro, 2012: 117).

En lo específico, la Ley 20.249 en su artículo n°6, entiende como uso consuetudinario "las prácticas o conductas realizadas por la generalidad de los integrantes de la comunidad o asociación de comunidades según corresponda, de manera habitual y que sean reconocidas colectivamente como manifestaciones de su cultura" y que, para efectos de la acreditación de que debe hacer CONADI de las solicitudes, se considera como habitual una

periodicidad de a lo menos dos veces dentro de un período de diez años, para (para usos religiosos, recreativos, medicinales y otros); en cambio, para uso asociado a pesca artesanal "se entenderá que es habitual cuando la actividad extractiva sobre recursos hidrobiológicos se haya ejercido uniformemente durante temporadas continuas de pesca al menos cada tres años".(Ministerio de Economía Fomento y Turismo, 2014: 10).

9. **Educación y Concienciación:** en cuanto a este criterio, se analizó desde la lógica de sustentabilidad ambiental para el territorio costero y se buscó indagar si era un tema considerado a la hora de tomar decisiones. Para estos efectos, nos basaremos en el Método de la Concienciación de Paulo Freire que se enfoca en el aprendizaje más que en la enseñanza, ya que lo que se conoce "deja de ser repetición intemporal ... para temporalizarse, para concienciar su temporalidad constituyente"(Freire, 2005:23)

10. **Participación Ciudadana:** de acuerdo a lo establecido por Barragán "la democratización de las instituciones públicas exige posibilidades de participación ciudadana" (J. M. Barragán Muñoz, 2010:59), por lo que en este punto, nos referimos a la consideración de la ciudadanía interesada y su postura con respecto a las solicitudes ECMPO, como un criterio a tomar en cuenta al momento de la toma de decisiones. Consideramos la participación ciudadana como "un producto histórico derivado del accionar de los propios ciudadanos....y que depende de que el contexto estructural, de por sí, avance en modo consistente en esa misma dirección" (Salazar, 1998:11), por lo que no necesariamente basta con la intención de los interesados, sino

que se hace necesaria la disposición institucional de incorporarlos en los procesos de toma de decisiones.

Establecidos los 10 elementos del decálogo GIAL, se buscó reconocer la existencia y la consideración que los actores de la CRUBC le entregan a cada uno de ellos al momento de decidir sobre solicitudes ECMPO, con el fin de hacer un diagnóstico de la realidad actual y poder establecer sugerencias que permitan alcanzar una mejor administración de los espacios costeros.

METODOLOGÍA

OBJETIVOS

Objetivo general

Identificar qué elementos son considerados en el proceso de toma de decisiones frente a las solicitudes de ECMPO por parte de la CRUBC Los Lagos, desde el año 2010 a la fecha,

Objetivos específicos

- Identificar coincidencias y divergencias entre los actores públicos y privados integrantes de las CRUBC al analizar solicitudes ECMPO's.
- Caracterizar a los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones de la CRUBC frente a solicitudes ECMPO's.
- Describir el proceso de toma de decisiones de las solicitudes ECMPO's en la Región de Los Lagos
- Proponer recomendaciones que permitan acordar criterios para la toma de decisiones frente a futuras solicitudes ECMPO's.

El interés principal de esta investigación, es comprender qué elementos se utilizan al momento de construir la toma de decisiones con respecto a las solicitudes ECMPO, en ausencia de un marco regulatorio en materia de ordenamiento territorial que permita facilitar la comprensión de dicho proceso. Por tal motivo, este estudio se enmarcó en un enfoque metodológico cualitativo, ya que se buscaba indagar en los criterios construidos desde las instituciones políticas.

El fundamento por abordar el problema de investigación desde este enfoque supone que en el proceso de comprensión y análisis del fenómeno aquí descrito, es necesario indagar en las distintas consideraciones utilizadas por los actores que toman decisiones sobre las solicitudes presentadas por las comunidades indígenas.

A partir del enfoque cualitativo, se ha diseñado una estructura metodológica centrada en indagar por el conocimiento de la realidad construida, que incluya la interpretación discursiva de los tomadores de decisiones de la CRUBC y por otro de la profundización objetiva de expertos, que asesoran técnicamente a esta instancia de asesora regional.

Esta investigación se inscribe en los preceptos de los estudios con alcance exploratorio- descriptivo y con ello se buscó mostrar dos perspectivas:

a) las particularidades de las distintas experiencias de integrantes de la CRUBC; y

b) la visión de asesores técnicos de esta Comisión y su particular visión frente a las resoluciones adoptadas frente a las solicitudes ECMPO desde 2010.

Para abordar ambos grupos, se utilizó la revisión documental y entrevistas semi-estructuradas, específicamente la entrevista a actores claves, porque lo que se busca es " analizar y comparar el contenido del conocimiento del experto" (Flick, 2007), considerando la fecha inicial para este estudio el año 2010, fecha en que ingresó la primera solicitud para ser analizada por la CRBC Los Lagos.

Durante el año 2010, la CRUBC estaba constituida por 49 integrantes, entre representantes del mundo público, privado y representantes de comunidades indígenas. Actualmente, son 59 el total de quienes la componen.

A partir de esta cifra para la entrevista semi-estructurada, se propone un muestreo teórico en el nivel en que se centra directamente en personas específicas, ya que "las decisiones de muestreo se dirigen a ese material que promete las mayores ideas, visto a la luz del material ya utilizado y el conocimiento extraído de él"(Flick, 2007:78).

Bajo esta consideración, se buscó dar cuenta de la diversidad de la representación institucional, quedando la muestra reflejada de acuerdo a la siguiente tabla:

Institución	Representantes
SS.PP. de Gobierno	1
Privados	1
Municipal	1

En cuanto a los asesores técnicos, la entrevista estuvo dirigida a un profesional que se desarrolló como profesional y encargado de oficina de Borde Costero a partir del año 2010.

Para establecer los criterios de selección de los tomadores de decisiones, se pensó en los elementos de constitución de los casos en las muestras (Flick, 2007:84) en el que cada caso se representa a sí mismo, es universal individualizado, y con ello, se desarrolla la propia subjetivación de una

experiencia y representa un contexto fáctico de una actividad específica e intereses específicos.

Se establecieron como criterios que los entrevistados fueran:

- Integrantes titulares de la CRUBC desde 2010-2017.
- Que hayan asistido a las sesiones de aprobación de al menos 2 solicitudes ECMPO entre 2010 y 2017.

Por su parte, los criterios de selección de expertos responden a la relevancia que tuvieron en su calidad de asesores de la CRUBC desde 2010, año en que fue presentada la primera solicitud ECMPO.

Lista de Entrevistados

Nº Entrevista	Sector	Cargo	Organización
1	Público	Ex Seremi Región de Los Lagos	Ministerio de Desarrollo Social
2	Municipal	Profesional Secplan	Municipio Integrante CRUBC
3	Privado	Gerente General	Gremio Integrante CRUBC
4	Oficina Regional Borde Costero	Encargada Oficina Los Lagos	Gobierno Regional de Los Lagos

Las entrevistas, fueron construidas en base a los criterios del Decálogo GIAL, (Anexo 1) y vaciadas en una primera instancia en base a una Tabla de Dimensiones y Sub-Dimensiones (Anexo 2)

Realizadas las entrevistas y en base a lo establecido en la matriz, se analizó la información a través de la técnica de mapas cognitivos por cada uno de los entrevistados, ya que "ante cualquier colectivo o grupo de sujetos la primera indagación tiene carácter individual" (de Castro, 1999:12)

Utilizamos la técnica de mapas cognitivos que se aplica en esta investigación pues no sólo se busca hacer una descripción de las dimensiones antes enunciadas y qué rol juegan en las decisiones de cada uno de los tomadores de decisiones de la CRUBC sino que estos datos obtenidos, "mantienen un doble juego: por un lado obedecen a una plataforma perceptual que los inspira y por otro contribuyen en un proceso de retroalimentación a robustecer el esquema perceptual".

Una vez realizadas las entrevistas, se diagramó cada una de ellas para su posterior análisis (Fig. 1,2,3 y 4) en base al mapa cognitivo de Agua Mala, que ayuda a organizar de mejor manera la información, ya que cuenta con las siguientes características:

- a. En la parte superior (primer recuadro) se anota el título del tema.
- b. En los recuadros subsiguientes, las divisiones del tema.
- c. En los hilos o líneas de la medusa se colocan las características o elementos de cada subtema.(Romero Paz, 2017:11)

Finalmente, esta información fue trabajada a través de un mapa conceptual, que nos permite "ordenar los tipos de conexión, importancia u oposición que mantienen entre sí"(Pérez, 2005:15), en base a las diferentes

categorías en las que se indagó con los entrevistados y en la revisión de actas y resoluciones.

Esta técnica, tiene la característica de poder representar gráficamente los conceptos de forma jerarquizada y establecer relaciones entre ellos. " Los enlaces cruzados nos ayudan ver cómo un concepto en un dominio de conocimiento representado en el mapa está relacionado a un concepto en otro dominio mostrado en el mapa", (Novak & Cañas, 2006:2)

DESARROLLO

En base a las entrevistas individuales, se levantaron mapas cognitivos en relación al decálogo Gial.

El primer mapa (Fig.1), corresponde a lo rescatado de la entrevista a una representante institucional, que cumplió roles como Secretaria Ministerial de una de las reparticiones con presencia en la CRUBC y que en el ejercicio de dicho cargo, le correspondió participar de 4 sesiones en las que se presentaban solicitudes ECMPO.

En base a ello, es posible constatar que no existen políticas o estrategias a nivel gubernamental, que consideren a las ECMPO como parte de las planificaciones, estableciendo que al enfrentarse a la primera solicitud ECMPO "Algunos profesionales de la seremía me explicaron algunos componentes básicos, pero en temas de una política institucional de abordar el tema desde el ministerio...no" (Entrevista nº1).

Tampoco es posible observar que existan otros instrumentos de planificación existentes, que sean considerados por los tomadores de decisiones de la institucionalidad pública al momento de tomar decisiones de aprobar, rechazar o modificar las solicitudes, ya que, como plantea la entrevistada "si bien es cierto la región de Los Lagos tenía su Estrategia de Desarrollo Regional nunca lo analizamos en esta nueva etapa de administración de instituciones públicas... eso fue así, una realidad que no lo analizamos en esta nueva etapa".

En cuanto a los temas normativos, como es posible observar en el mapa conceptual, se delega en el equipo técnico que asesora a la CRUBC desde el Gobierno Regional, la responsabilidad de conocer la legalidad y directrices nacionales y regionales existentes en materia de borde costero y en todas aquellas áreas involucradas en la decisión de entregar concesiones a pueblos originarios, Salvo este equipo de profesionales, de acuerdo a su visión, no

existirían las competencias en otras reparticiones públicas para hacerse cargo de generar material técnico que permita apoyar el proceso de toma de decisiones.

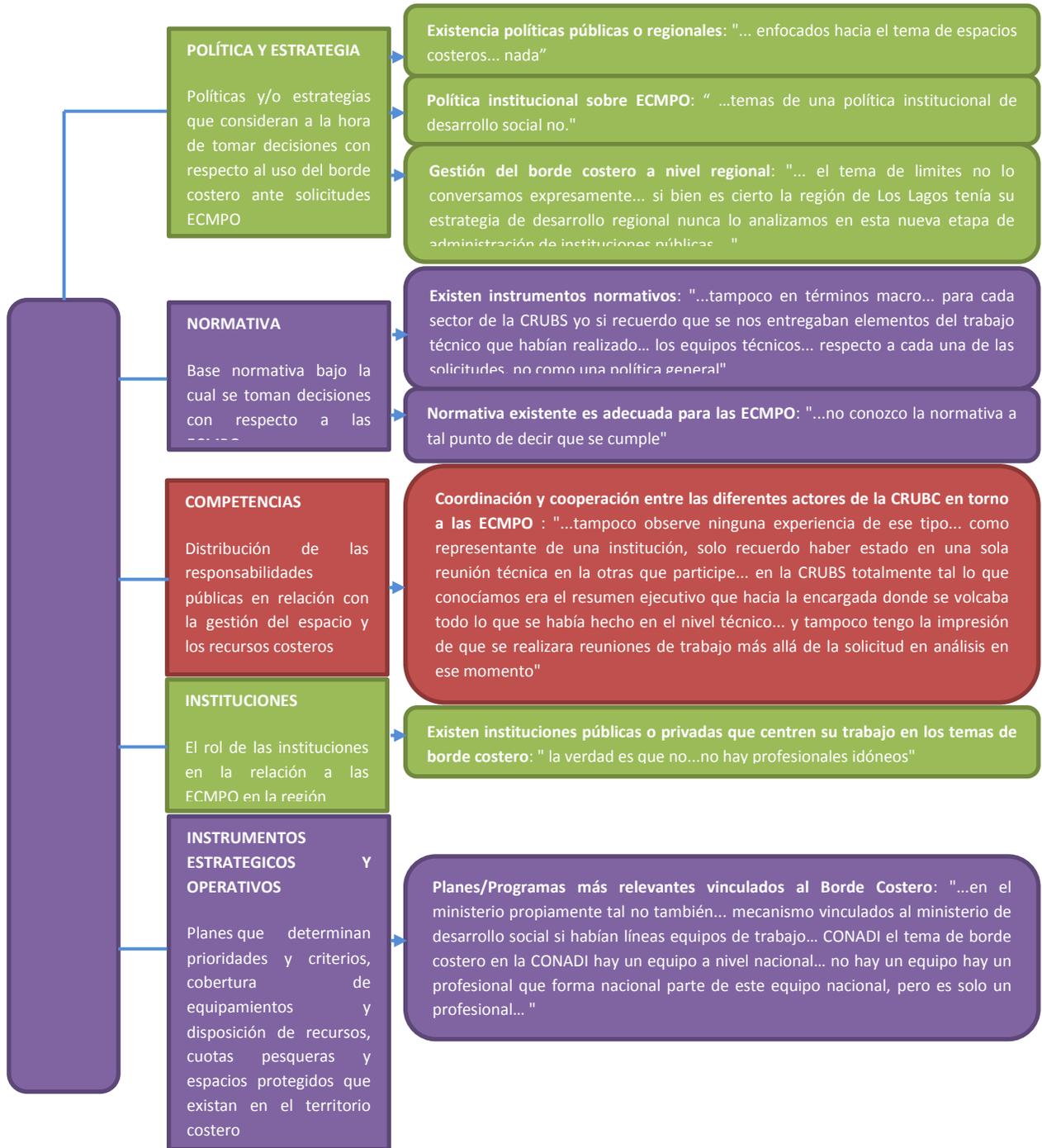
En términos políticos, tampoco se han entregado los lineamientos desde el nivel gubernamental con una postura explícita frente a las solicitudes ECMPO. De acuerdo a lo relatado y como se puede observar en la Fig. 1, a pesar de que a en algún momento existió la instancia en que las autoridades políticas con representación en la CRUBC se reunieron para ver este tema, queda claro que sólo tuvo como objetivo indicarles el proceso por el que debe pasar una solicitud ECMPO, pero no para concordar elementos técnico-políticos a la hora de tomar decisiones.

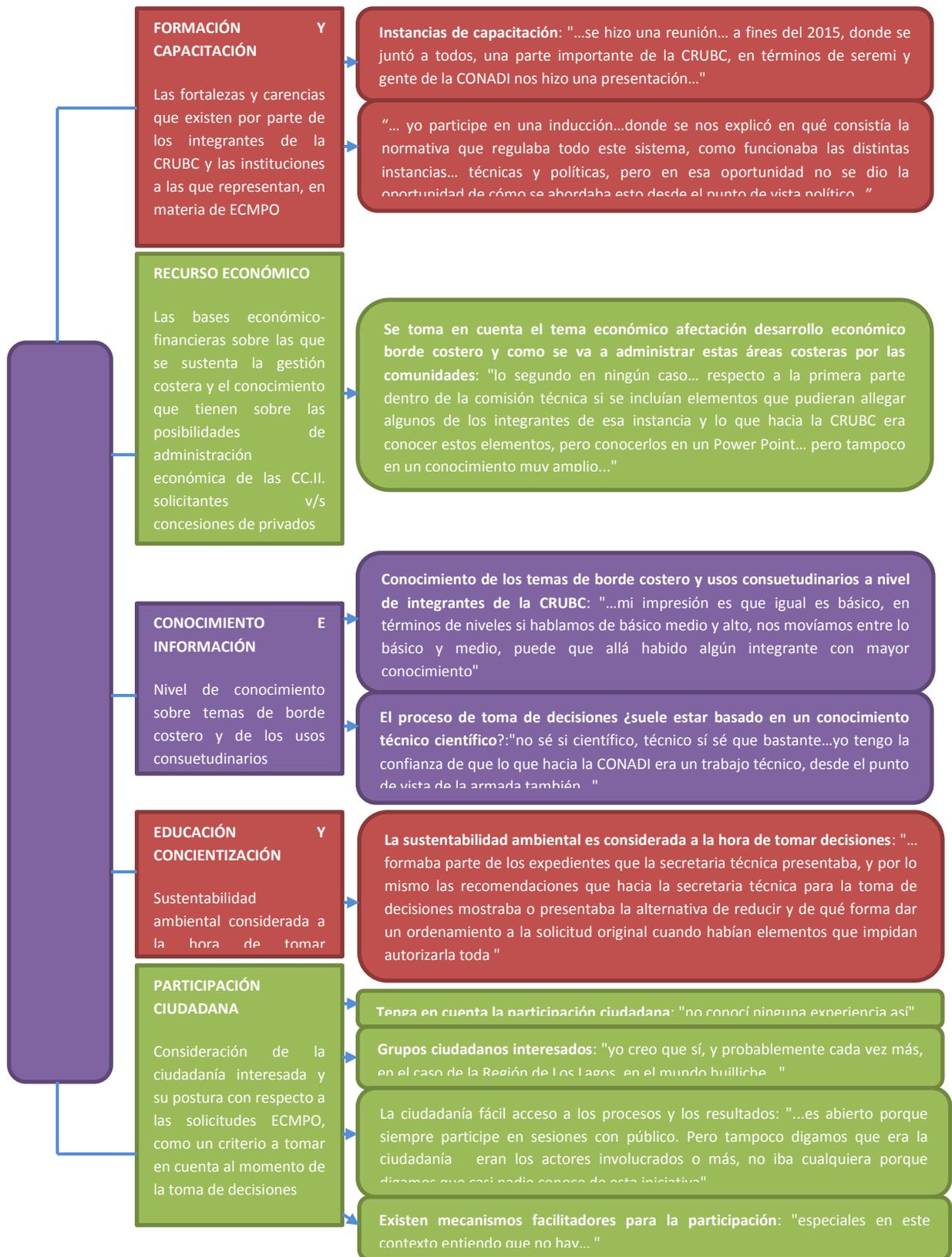
En caso de aprobarse una ECMPO y su posterior destinación por parte de SUBPESCA, no se hace un análisis de la sustentabilidad de dicha concesión, conociéndose sólo cómo afectaría económicamente una posible concesión a los otros actores presentes en el territorio y no considerándose el cómo una Comunidad solicitante asumirá los costos que significa su administración.

A pesar de que reconoce conocimiento técnico más especializado por parte de algunos integrantes de la CRUBC, como la Armada y CONADI, plantea que, en la generalidad de los 49 integrantes que la componen, el conocimiento es bajo a medio.

Se destaca lo abierto y transparente del proceso de decisiones de la CRUBC, pero de acuerdo a su opinión, no existiría una participación ciudadana con mayores grados de incidencia en la toma de decisiones, limitándose sólo a poder observar lo que sucede en la sesión, aunque se reconoce que se ha ido incrementando el interés ciudadano, quizás aún no organizado, en temáticas que tengan que ver con la cultura mapuche huilliche.

Fig. 1_Representante Institucional





Para conocer la visión desde el punto de vista municipal, se entrevistó a uno de los representantes de los 22 municipios costeros que componen la CRUBC los Lagos, que ha participado en 6 instancias decisorias en temas de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios.

Desde el mundo municipal (Fig.2), se destaca la necesidad de contar con un instrumento de planificación asociado al borde costero, el que se habría comenzado a trabajar en 2008, bajo la administración del Intendente Sergio Galilea, pero que nunca fue terminado, entre otras cosas, por la oposición de las comunidades indígenas, debido a que no fue un levantamiento que contara con un proceso participativo involucrando a todos los actores presentes en el borde costero regional.

Al igual que en el caso anterior, se delega prácticamente toda la responsabilidad a la hora de determinar la distribución del espacio costero ante solicitudes ECMPO, a la Oficina Técnica del Gobierno Regional quienes, después de reunirse con los actores involucrados directamente en las solicitudes -el Alcalde, por ejemplo, como lo declara el entrevistado-, entrega su esta información sistematizada y con una propuesta que es presentada por el Presidente de la CRUBC.

En lo que respecta al interés de otros actores organizados (ONG's, Fundaciones, Corporaciones, A.G.), más allá de los representados en la CRUBC, no existirían o no serían reconocidos a nivel municipal, llegando el entrevistado incluso a plantear que " los temas relacionados con participación ciudadana, medio ambiente y en especial el tema de los pueblos originarios no han sido ampliamente debatidas en Chile" (Entrevista n°2) y por eso carecerían de representatividad en instancias decisorias tan importantes como la CRUBC.

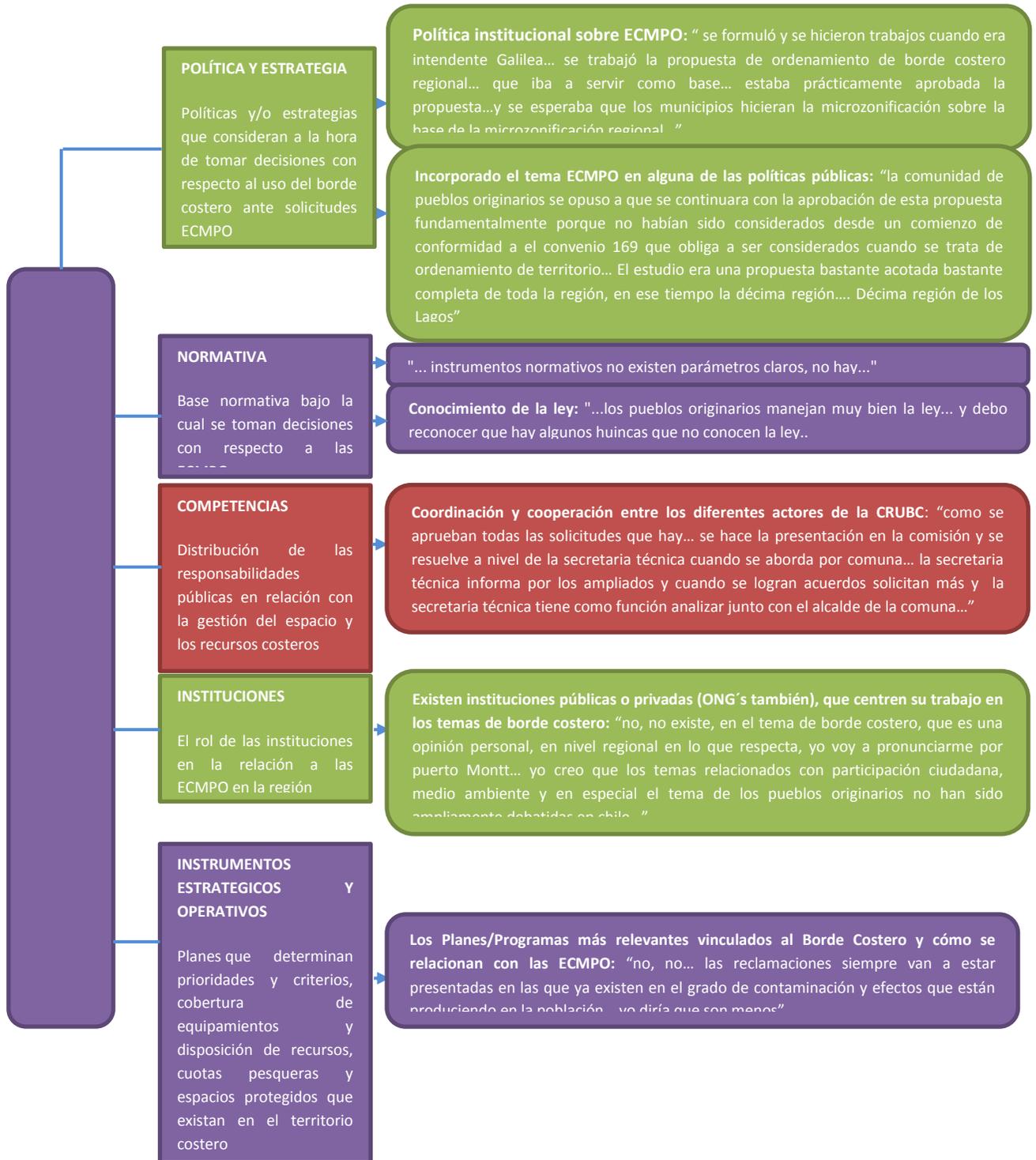
Tratándose de los espacios costeros, que independiente de su destinación siguen siendo bienes comunes, llama la atención el poco interés que existe por parte de la ciudadanía sobre estas solicitudes.

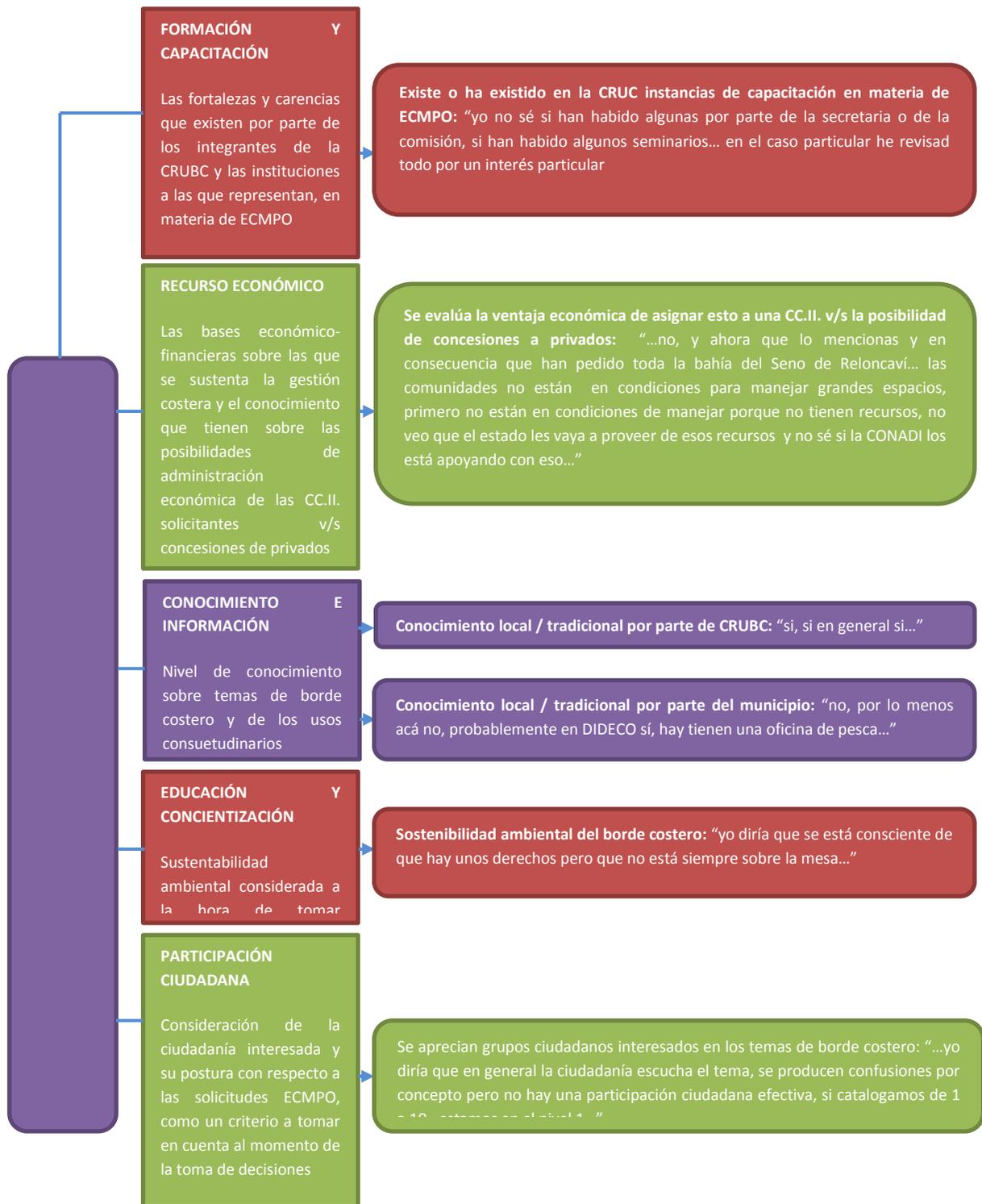
A diferencia de los representantes institucionales, no han existido reuniones o instancias de capacitación en donde se les dé cuenta de las implicancias, el procedimiento y el espíritu que inspiró esta ley y cuál es el rol de los integrantes de la CRUBC ante esta nueva facultad entregada y sólo prima el interés particular de capacitarse e informarse sobre estos temas. Tampoco existen instancias dentro del propio municipio para analizar técnica y políticamente estos temas.

En esta entrevista, se vuelve a mencionar el hecho de que la viabilidad económica para el desarrollo de la administración del polígono aprobado por parte de la comunidad solicitante, no es un punto a considerar a la hora de resolver una solicitud ECMPO y el entrevistado cree además que podría ser un punto negativo en la evaluación pues "las comunidades no están en condiciones" (Entrevista n°2), ya que no contarían con los recursos económicos para elaborar e implementar un Plan de Administración que es exigido luego de ser entregada la destinación.

La participación ciudadana tampoco es catalogada positivamente, no sólo porque no tiene una injerencia real en el proceso decisorio, sino porque además, se considera que no está bien informada sobre estos temas y "se produce confusiones sobre un tema especialmente sensible" (Entrevista n°2).

Fig. 2 Representante Municipal





Cuando se crean las Comisiones Regionales de Usos del Borde Costero, aún no se promulgaba la Ley 20.249, por lo que en sus funciones, no se consideraba que sus integrantes tuvieran que tomar este tipo de decisiones y por lo tanto, conocer más en profundidad sobre los pueblos originarios que tienen relación con el borde costero en el país.

Esto significó un gran cambio para los integrantes de la CRUBC, quienes además, según refieren, no fueron capacitados sobre el contenido y los alcances de esta Ley y, como bien dice el entrevistado del mundo privado (Fig.3), "la Comisión de Usos del Borde Costero no estaba preparada para esto" (Entrevista n°3).

Para conocer cómo se construyen los elementos para tomar decisiones sobre ECMPO desde el ámbito empresarial de la CRUBC, se entrevistó a uno de los representantes de las Asociaciones Gremiales que forman parte de la Comisión y que ha participado de 6 votaciones relacionadas con la Ley Lafkenche.

De acuerdo a lo planteado, este desconocimiento por parte de la Comisión de la implementación de la Ley, ha llevado a que sea considerada "como una concesión más" (Entrevista n°3), sin hacer mayor hincapié en la importancia que tendría para las comunidades el desarrollo de actividades consuetudinarias asociadas al borde costero y sólo considerando el potencial productivo que podría desarrollarse en el espacio solicitado.

Por otra parte, se reitera las dificultades que plantea para la Región y especialmente al tener que tomar decisiones sobre concesiones marítimas y ECMPO, el no contar con una macrozonificación del borde costero, generando mayores controversias al momento de enfrentar temas de destinación marítima.

Desde el ámbito privado, se reconoce la existencia de normativa legal asociada al borde costero, pero estableciendo que existe un desconocimiento de ellas por parte de aquellas instituciones y/o personas implicadas en dicho espacio.

Desde su mirada, el principal problema que se enfrenta ante estas solicitudes, viene de las deficiencias por parte de CONADI a la hora de acreditar los usos consuetudinarios invocados pues, según su visión, en este proceso, debieran conversar con los otros actores involucrados en el territorio y otras comunidades para conocer y constatar si los usos solicitados son realizados de manera regular por parte de los solicitantes.

Uno de los puntos que destaca el entrevistado, se refiere a lo que él considera como "excesivas dimensiones" en los polígonos solicitados, perdiéndose el objetivo de las ECMPO, que diría relación con la "conservación de los usos ancestrales" (Entrevista n°3).

En materia de capacitación y formación con respecto a la Ley 20.249, tampoco habría existido una instancia formal a su llegada como representante de su institución ante la CRUBC ni ha conocido de que ello hubiera ocurrido en otras instancias¹. A pesar de ello, por interés personal, solicitó a la Oficina Técnica de Borde Costero del Gobierno Regional, se le entregara una capacitación para poder interiorizarse más sobre la ley y sus implicancias.

Otro de los problemas que son visualizados desde el ámbito privado, dicen relación con el proceso que conllevan estas solicitudes. Al ingresar cada expediente a la Subsecretaría de Pesca, de forma inmediata se paraliza toda otra solicitud que exista sobre el polígono en cuestión, lo que para las empresas con presencia en el sector, significaría paralizar inversión proyectada en dicho espacio y un costo económico importante asociado a ello.

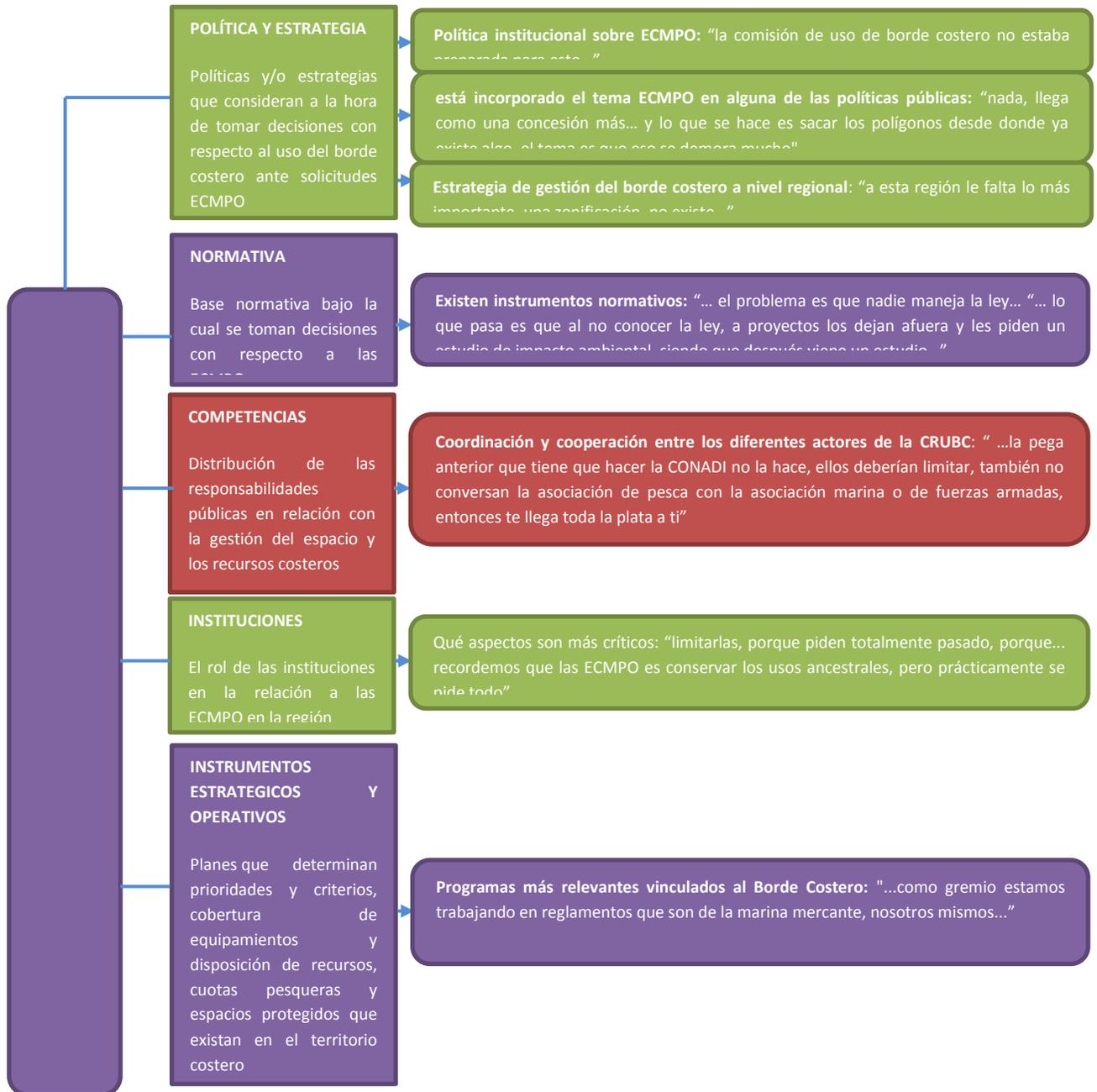
¹ El 10 de junio de 2010, según consta en Acta de Sesión Ordinaria, se realizó por parte de SUBPESCA una presentación respecto de la Ley 20.249 ante el pleno de la CRUBC.

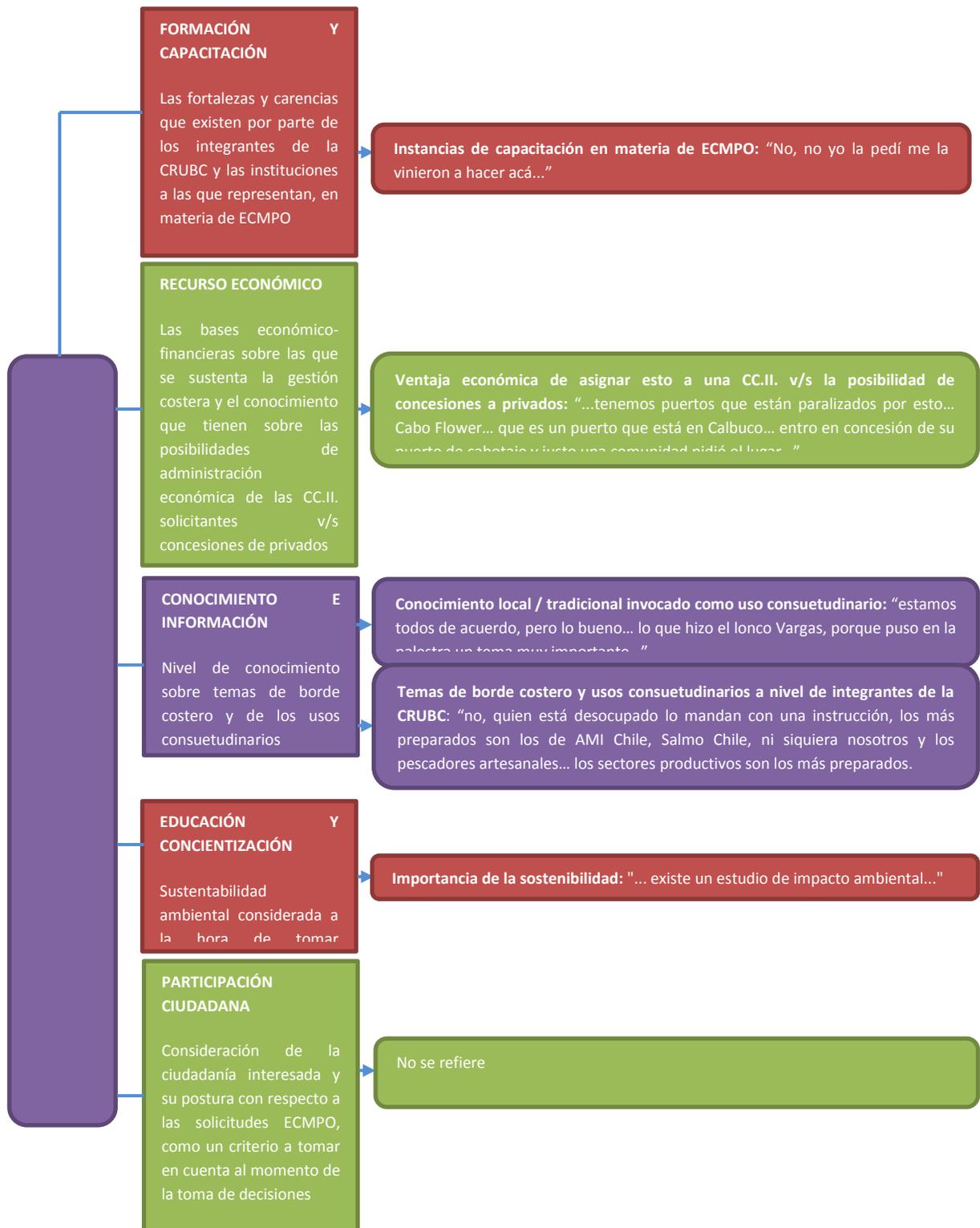
Se critica la poca formación sobre temas de borde costero en los integrantes de la CRUBC, especialmente de los representantes institucionales ("quien está desocupado lo mandan con una instrucción"(Entrevista nº3)), a diferencia de los representantes de sectores productivos quienes, por tener intereses económicos asociados a estas solicitudes, deben estar mejor preparados técnica y legalmente, para tomar decisiones que podrían afectar sus actuales y futuras inversiones en el litoral.

No se desconoce la importancia de los usos consuetudinarios que pueden invocar las comunidades al solicitar ECMPO, pero se releva la complejidad de tratar de abarcar espacios demasiado amplios por parte de los solicitantes y un proceso demasiado lento que podría paralizar el dinamismo económico sobre algunos territorios.

Por otro lado, no existe una postura sobre el rol de la participación ciudadana en torno a la gestión sobre áreas litorales, ni específicamente sobre ECMPO, ni conocimiento sobre otras instituciones, fuera de las representadas en la CRUBC, cuya opinión debiera ser incorporada en este tipo de decisiones.

Fig. 3 Representante Privado





En el proceso de solicitud ECMPO, luego de ingresar a la Subsecretaría de Pesca, el expediente es analizado por CONADI, organismo que debe acreditar si los usos invocados se desarrollan en el espacio solicitado. Una vez ajustados los límites, llega al Gobierno Regional para ser puesto a resolución por parte de los integrantes de la CRUBC.

Para ello, y como fue explicado anteriormente, el Gobierno Regional cuenta con una Oficina Regional de Borde Costero que, aunque no tiene derecho a voto, es quien presenta los antecedentes técnicos que respaldan la propuesta presentada a votación por el Intendente Regional, en su calidad de Presidente de la Comisión de Usos del Borde Costero.

Para el objetivo de esta investigación, se entrevistó a una profesional de la Oficina de Borde Costero (Fig.4), que se desempeñó como profesional y posteriormente como encargada de la misma², por lo que en las 22 solicitudes desde ECMPO presentadas desde el año 2010, le correspondió trabajar en la preparación de los informes y apoyar en el proceso de toma de decisiones a la CRUBC.

Desde esta mirada, se reafirma que no existe política o estrategia que funcione como carta de navegación en materias de borde costero y sólo deben ampararse en base a lo establecido por la PNUBC.

En materia de ordenamiento territorial, la macrozonificación aparece como una deuda por parte de la Región y una necesidad imperiosa para apoyar el proceso de toma de decisiones de la Comisión " pero es un proceso que no ha culminado durante por lo menos 8 años, por decisiones políticas y técnicas siendo que también hay nuevas normativas a las cuales se ha tenido que ir acoplado" (Entrevista n°4).

² Al momento de ser concordada la entrevista, en septiembre de 2017, se desempeñaba como encargada de la oficina. A la semana siguiente, asumió un rol dentro de otra repartición pública.

Este proceso de macrozonificación, fue paralizado el año 2010, pero los elementos allí levantados, han servido como respaldo en la elaboración de informes para la toma de decisiones de la CRUBC, ante la inexistencia de otros instrumentos que acompañen dicho proceso.

A esto se suma lo que es calificado como "vacíos de la ley" (Entrevista n°4), que permiten que algunos conceptos queden abiertos a distintas interpretaciones, siendo lo más complejo en este caso, el hecho de que no ha existido a nivel nacional o regional, instancias que permitan tomar acuerdos por parte de la institucionalidad pública, sobre cómo serán interpretados los temas planteados en la misma ley.

Desde 2010, cuando comenzaron a ingresar las primeras solicitudes en la Región de Los Lagos, fue responsabilidad de esta oficina reunir y sistematizar la mayor información posible para entregar a la CRUBC. Ni desde la Política de Borde Costero ni desde otras instancias nacionales relacionadas con la Ley 20.249, se ha entregado lineamientos de cómo debieran funcionar dichas oficinas o sobre cómo enfrentar de mejor manera las solicitudes ECMPO. A pesar de ello, en la Región de Los Lagos, se tomó la decisión de generar una instancia de "articulación en relación a generar análisis del territorio" (Entrevista n°4), en la que se convoca a todos los actores involucrados a una Secretaría Técnica previa, con el fin de zanjar posibles controversias a la hora de tomar decisiones.

A pesar de ello, el conocimiento técnico y el trabajo desarrollado por esta oficina no tendría un correlato a nivel de las instituciones representadas en la CRUBC, ya que "hay mucho desconocimiento respecto al tema y se necesita más personal capacitado" (Entrevista n°4).

Desde su punto de vista, la mayor complejidad a la hora de tomar decisiones, dice relación con que el pronunciamiento de la CRUBC es un pronunciamiento político, que debiera estar basado en un respaldo técnico, pero

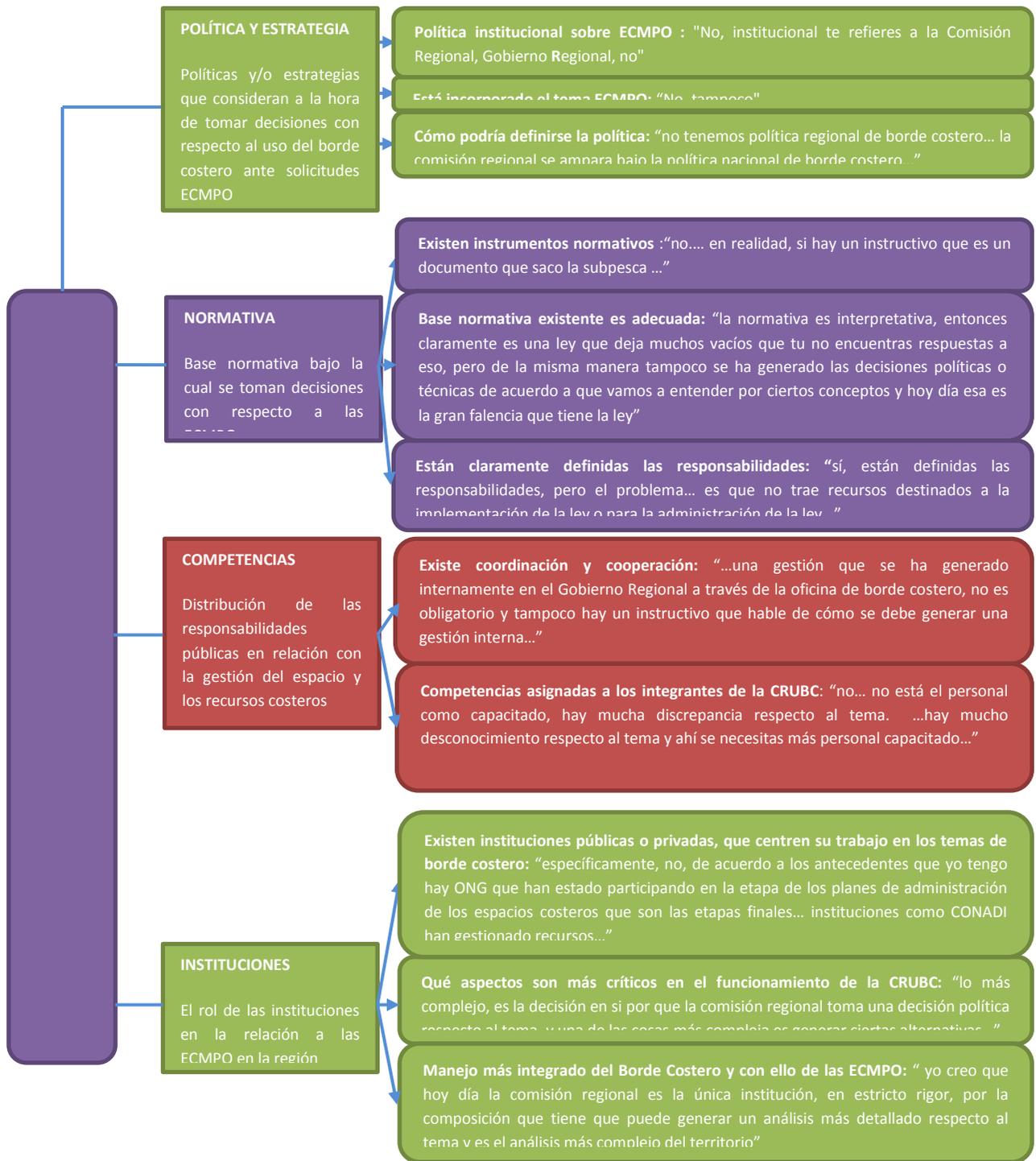
que al tener tantos actores con diferentes intereses presentes, dificulta la posibilidad de "generar alternativas" (Entrevista nº4).

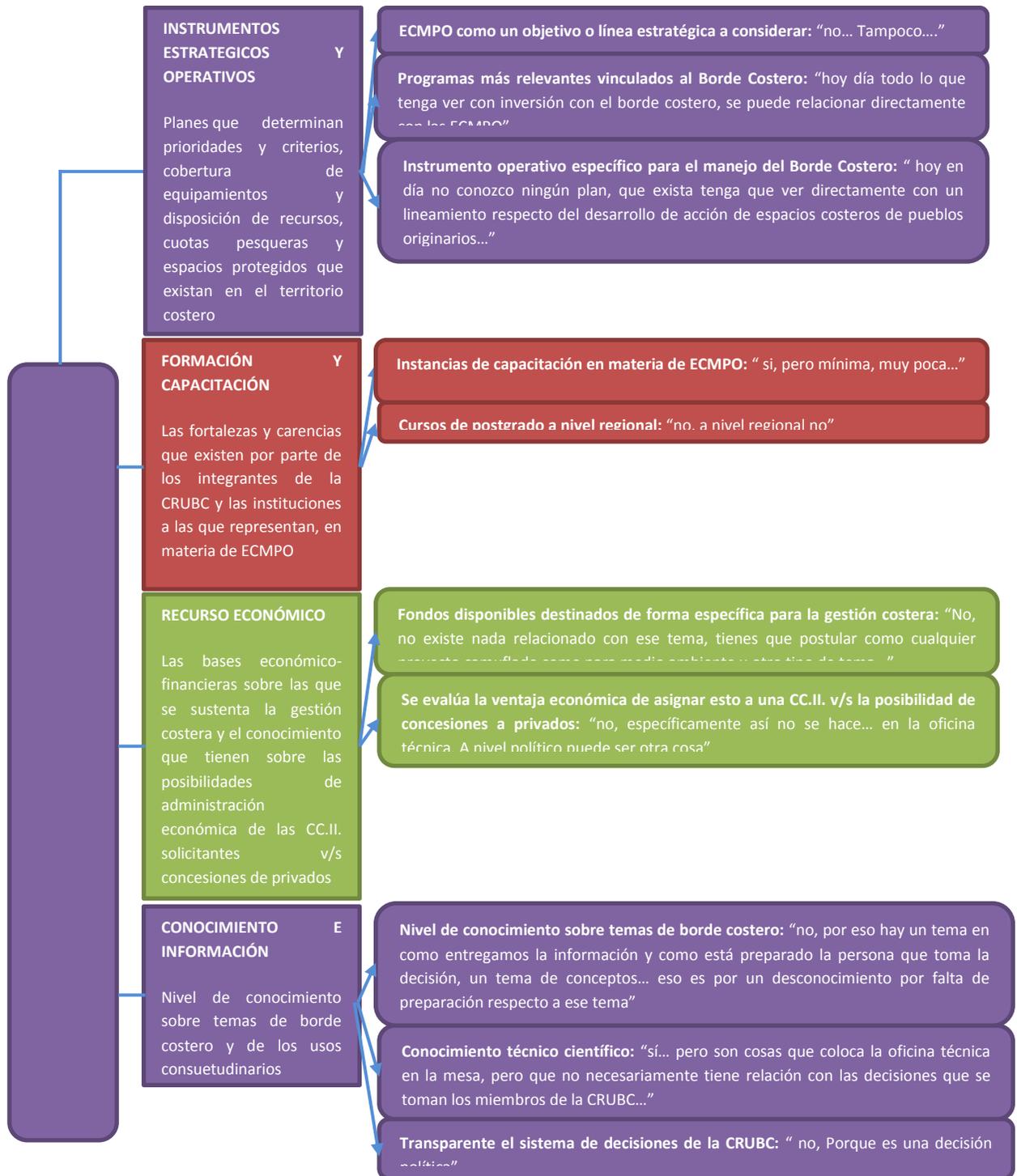
Independiente de ello, dejar a la CRUBC fuera de este nivel de decisiones no pareciera ser lo más adecuado, pues es "la única institución, en estricto rigor, por la composición que tiene que puede generar un análisis más detallado respecto al tema y el análisis más complejo del territorio" (Entrevista nº4).

El rol más importante de la oficina frente a las solicitudes CRUBC es generar y entregar la información al Presidente y a los integrantes de la CRUBC para la toma de decisiones, pero eso podría colisionar con el "cómo está preparado la persona que toma la decisión" (Entrevista nº4), que muchas veces, según se plantea, desconoce en profundidad sobre estos temas. En base a esto mismo, más allá de lo técnicamente elaborado que pueda ser el informe, son datos que "coloca la oficina técnica en la mesa, pero que no necesariamente tiene relación con las decisiones que toman los miembros de la CRUBC" (Entrevista nº4).

Con respecto a las instancias de participación ciudadana en materia de toma de decisiones, se destaca que la Secretaría Ejecutiva, como instancia para resolver conflictos previo a la decisión de la CRUBC, pueden participar integrantes y no integrantes de la Comisión y es ahí donde organizaciones ciudadanas interesadas en el tema, pueden tener una instancia de manifestar sus opiniones con respecto a las solicitudes, pero se plantea que detectar y convocar a estos grupos de interés, es responsabilidad y deber del respectivo municipio.

Fig. 4 Asesor Técnico





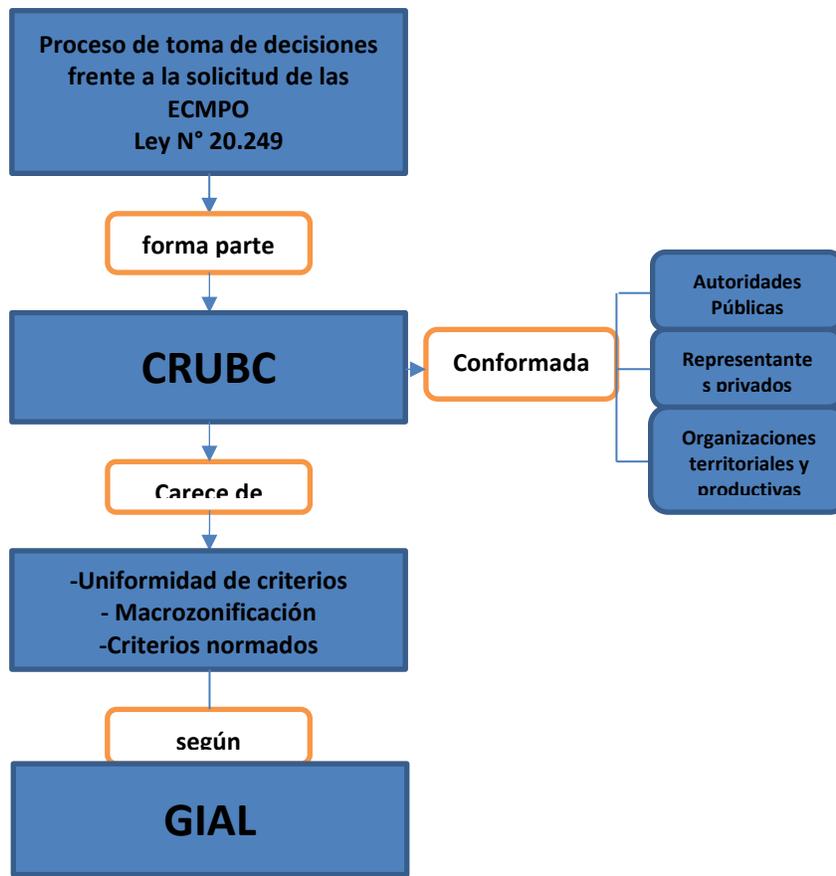


Analizados cada uno de los mapas cognitivos, se generó un mapa conceptual (Fig.5), que nos permite graficar y visibilizar de mejor forma, los elementos en base a los cuales se toman decisiones con respecto a las ECMPO, así como las brechas existentes entre lo que debiera ser una gestión integrada de áreas litorales en torno a las ECMPO y lo que actualmente existe en la Comisión Regional de Usos del Borde Costero de la Región de Los Lagos.

De esta forma, es posible observar varias opiniones comunes que se repiten ente los diferentes actores que forman parte de la CRUBC. Para todos ellos, una de las deficiencias que se presenta a la hora de evaluar las solicitudes, es la ausencia de instrumentos de planificación, tales como una política regional de borde costero o una macrozonificación del mismo, lo que dificulta el proceso de toma de decisiones al no contar con una carta de navegación que permita “diferenciar bien entre temas costeros (qué hay que hacer) y temas de gestión costera (quién, cómo y cuándo hay que hacerlo)”(J. M. Barragán Muñoz, 2010:48)

Sumado a esto, existen coincidencias en la ausencia de normativa que ordene este proceso para los integrantes de la CRUBC, lo que sumado al escaso conocimiento técnico sobre la aplicación de la ley por parte de los titulares y sus equipos asesores, dificultan una decisión amparada en una visión más estratégica sobre el uso y administración del borde costero.

Fig. 5



Política y Estrategia	Normativa	Competencias	Instituciones	Instrumentos Estratégicos y Operativos	Formación y Capacitación	Recursos Económicos	Conocimiento e Información	Educación y Concientización	Participación ciudadana
No existe una política de borde costero relacionada a las EMPOs	Sólo existe un instructivo de parte de Subpesca pero no es suficiente y que deja muchos vacíos	"Hay mucho desconocimiento respecto al tema y se necesita más personal capacitado"	"Comisión Regional toma una decisión política respecto al tema"	CONADI y secretaria como principales encargados de generar investigación	Capacitaciones básicas o casi insistentes	No existe nada relacionado con el tema de financiamiento de ECMPOs	Conocimiento de parte de personal de la CRUBC es básico además falta de preparación respecto al tema	Decisiones que no se basan en la protección de recursos naturales, "tiene que ver con un tema económico, pero no	Muy escasa, participación solo de personas involucradas

CONCLUSIONES

En cuanto al cumplimiento de los 10 atributos definidos en el Decálogo GIAL, en el cual se basa la presente investigación y analizada la documentación, sumado a lo recopilado a través de entrevistas, se elaboró el siguiente cuadro que da cuenta de la actual situación de la Región en cuanto a gestión de áreas litorales, específicamente en lo que concierne a los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios:

Situación ECMPO's en la Región de Los Lagos frente al Decálogo GIAL

Atributo	Situación
<i>Política y Estrategia</i>	Ausencia de instrumentos a nivel regional. No existe Política Regional de Borde Costero ni Macrozonificación.
<i>Normativa</i>	En cuanto a las ECMPO's, sólo existe un documento emanado de la Subsecretaría de Pesca con los pasos que debe cumplir toda solicitud ECMPO, pero a nivel regional no está institucionalizada la forma de operar. La instancia de la secretaría Técnica, ha presentado buenos resultados para resolver conflictos previo a la resolución, pero no existe una obligatoriedad de ser realizada, quedando a voluntad del Presidente de la CRUBC.
<i>Competencias</i>	En las instituciones integrantes de la CRUBC,

	<p>existen profesionales con competencias en manejo de áreas litorales, pero no con capacitación específica en materia de ECMPO.</p>
<p><i>Instituciones</i></p>	<p>El rol técnico de las instituciones representadas en la CRUBC se debilita, pues la decisión finalmente es política, ya que se somete a votación la propuesta del Intendente, en su calidad de Presidente de la CRUBC y la gran mayoría de los integrantes son representantes de gobierno.</p>
<p><i>Instrumentos Estratégicos y Operativos</i></p>	<p>En algunas instituciones, especialmente las ligadas a temas productivos asociados al borde costero, existen lineamientos que permitan determinar prioridades y criterios asociados a ello, pero ninguno de estos lineamientos está coordinado entre los distintos organismos y cuando existen, sólo responden al interés particular de la organización.</p>
<p><i>Formación y Capacitación</i></p>	<p>Tanto a nivel de CRUBC como al interior de cada una de las instituciones integrantes, hay una ausencia de instancias de capacitación en materias de ECMPO. Tampoco existe una oferta de instituciones de nivel superior en la Región, que permitan generar espacios de formación, análisis y reflexión sobre estas solicitudes.</p>
<p><i>Recursos Económicos</i></p>	<p>La concesión de estos espacios no considera recursos económicos para que las comunidades solicitantes puedan levantar un plan de administración, dificultando su</p>

	operatividad, tema que tampoco es considerado por los integrantes de la CRUBC a la hora de tomar su decisión.
<i>Conocimiento e Información</i>	Salvo el representante de las comunidades indígenas, CONADI las instituciones vinculadas a temas pesqueros (SUBPESCA y SERNAPESCA), no existe entre los integrantes de la CRUBC un manejo adecuado de información con respecto a usos de borde costero y específicamente en cuanto a Ecmpo.
<i>Educación y Concientización</i>	El tema ambiental, no aparece como un elemento relevante a la hora de considerar la decisión, siendo la prioridad los temas económicos asociados al espacio solicitado.
<i>Participación Ciudadana</i>	No existen instancias de participación ciudadana para actores indirectamente involucrados, ni procesos que permitan hacer seguimientos de las solicitudes abierto a todos los ciudadanos, afectando la transparencia del proceso.

En base a esto y de acuerdo al análisis de las 4 entrevistas realizadas y al mapa conceptual planteado en la Fig.5, en donde se buscó identificar coincidencias y divergencias entre los actores públicos y privados integrantes de las CRUBC al analizar solicitudes ECMPO's, como fue planteado dentro de los objetivos específicos, surge como uno de los elementos transversales más importantes la ausencia de ordenamiento territorial asociado al borde costero, que no sólo significa retrasar el avance de la región en materia de microzonificaciones a nivel comunal, sino que además impide aunar criterios en

cuanto a lo que se quiere potenciar en el borde costero y, por lo tanto, su ausencia, complejiza la toma de decisiones sobre su uso y destinación.

Contar con una macrozonificación del borde costero, permitiría no sólo contar con una carta de navegación en esta materia, sino que además establecer las áreas prioritarias en donde la región quiere fomentar el desarrollo asociado a sus áreas litorales.

Por otro lado, se hace indispensable que en este proceso de reformulación de este instrumento, que tuvo sus inicios el año 2008 paralizándose el 2010, se pueda contar efectivamente con participación ciudadana efectiva, no sólo en términos de entregar información referente al proceso, sino que cuente con mecanismos adecuados para hacer partícipes a todos los actores involucrados en el borde costero, tanto en el diseño como en la aprobación del mismo.

Dentro de las características comunes de todos los representantes entrevistados (a excepción de la representante de la Secretaría Técnica), está el hecho de que su participación obedece al rol que le toca o le ha tocado cumplir dentro de una institución integrante de la CRUBC y que antes de ello, desconocían los alcances y la forma de operar de esta Ley. Sólo por motivaciones personales, se han interiorizado en el tema, pero ni en las organizaciones que representan ni en la Comisión Regional de Usos del Borde Costero, existen instancias institucionalizadas de inducción e información sobre esta normativa.

En base a ello, en cuanto a los temas de capacitación con respecto a la Ley 20.249, sólo en el año 2010, en junio, se realizó una presentación por parte de la Subsecretaría de Pesca para explicar las implicancias de la implementación de esta nueva norma traería para la CRUBC. Después de eso y de acuerdo a lo que relatan los entrevistados, sólo han existido instancias a nivel de representantes de Gobierno y cuando han sido solicitadas de manera particular.

Entendiendo que la decisión de los integrantes de la CRUBC con respecto a las solicitudes ECMPO es una decisión política, es necesario contar con un respaldo técnico adecuado, que parecieran no tenerlos los titulares y tampoco sus equipos técnicos.

En la revisión de las actas y resoluciones de la Comisión en las cuales se tomaron decisiones con respecto a las solicitudes ECMPO, se hace complejo encontrar integrantes que hayan estado en más de 2 ocasiones como participantes de estas instancias, debido a la rotación de autoridades con los cambios de administración política, tanto para los representantes de gobierno como para los municipales.

La responsabilidad de lo técnico, es delegada por todos los integrantes en la Oficina Regional de Borde Costero pero desde esta instancia se considera que aquello es insuficiente, pues al ser una decisión de carácter político que muchas veces ya viene asumida por el representante de la institución previo a la presentación del informe ante la CRUBC, es indispensable trabajar en una estrategia de formación y capacitación desde el Gobierno Regional de cuerpos técnicos en cada una de estos organismos, que permitan apoyar el proceso de toma de decisiones. Esto no debiera anular la posibilidad de que cuando se produzca la rotación de uno o más integrantes titulares de la Comisión, se le pueda convocar para entregar información adecuada sobre la Ley, las solicitudes ECMPO y el rol de la Comisión, pero siempre contando además con un respaldo de profesionales de base en las respectivos organismos representados.

Una de las controversias más sentidas desde los actores no pertenecientes a pueblos originarios frente a estas solicitudes, dice relación con que ante cada presentación de solicitud ECMPO, se paraliza toda iniciativa público o privada que se tuviera para el espacio solicitado. Para el mundo privado e incluso para el mundo público, supone la paralización de regularizaciones de concesiones acuícolas, puertos, etc. Esto presenta un gran desafío para todos los actores involucrados en estas decisiones y que dice

relación con la generación de diálogo por sobre el rol de antagonistas ante dichas solicitudes.

Una de esas instancias es la Secretaría Técnica que realiza la Oficina Regional de Borde Costero, al convocar a todos los actores con injerencia en el espacio, para zanjar dudas y resolver disputas previo a la decisión de la CRUBC. Pero en algunos casos, esta puede ser una instancia tardía, considerado que CONADI toma alrededor de 6 a 8 meses en emitir su informe, por lo que incluso pudiera pasar un año desde el ingreso a Subpesca y hasta que llegue a decisión de la CRUBC. Para ello, es necesario el reconocimiento del diálogo para subsanar este tipo de conflictos.

En la comuna de San Juan de la Costa, específicamente en el sector de Bahía Mansa, la Comunidad Indígena Ancapán y la Comunidad Indígena Mapulafkén, presentaron una solicitud de Espacio Costero Marino que involucraba la explanada de dicho sector. En ese mismo lugar, a través del Programa Pequeñas Localidades, el municipio había priorizado la construcción por parte de la Dirección de Obras Portuarias (en adelante, DOP) de un proyecto urbanístico para uso comunitario. La solicitud ECMPO aún no había comenzado a ser analizada por CONADI e impedía siquiera pensar en presentar el proyecto de la DOP para ser analizado en el Ministerio de Desarrollo Social. Frente a esta situación, el Alcalde de la comuna se reunió con la comunidad para explicarles los alcances de su iniciativa y convocarlos a ser parte del mismo. Finalmente, en un acta de acuerdo levantada en abril de 2017, la comunidad acordó retirar de su solicitud los espacios de playa y terreno de playa correspondientes a la explanada con el compromiso de ser incorporados en el plan de gestión de dicho proyecto y contar con espacios para desarrollar actividades productivas.

En general la falta de información y conocimiento sobre la Ley, han generado posiciones antagónicas con respecto a las ECMPO que no facilitan que estos procesos se lleven a cabo de la mejor manera y debiera ser un rol de

la CRUBC trabajar en una estrategia que permita un mayor conocimiento sobre esta norma.

Tal como se plantea desde la Secretaría Ejecutiva, la ley cuenta con una serie de vacíos legales, cuya interpretación queda a criterio del lector. Según se relata en la entrevista, hubo intentos durante 2014-2015 de analizar posibles modificaciones a la ley desde el nivel central, pero no fue concretado. Es necesario hacer una revisión de la norma, de manera tal de subsanar aquellos puntos no bien definidos y que han quedado en evidencia a la hora de la implementación, como por ejemplo, establecer si al solicitar borde costero se entiende que puede comprender playa y terreno de playa, tema que en la sesión del 8 de Agosto de 2014, frente a la solicitud de las comunidades Isla Koldita y Piedra Blanca en la comuna de Quellón, donde se generó una discusión sobre si debieran o no considerarse esos espacios como parte de la solicitud.

En cuanto a la representatividad de la CRUBC, no existen posturas en contra con respecto a quienes la integran y tiene la ventaja de incorporar a una diversidad de actores relacionados con áreas litorales en la Región. Pese a ello, no se ha aprovechado la instancia para generar desde ahí, análisis e instrumentos de planificación que faciliten su propia toma de decisiones, aunando criterios y miradas sobre dicho espacio.

Por otro lado, aunque no es mencionado tácitamente, es importante considerar el ingreso de otros actores desde la sociedad civil (ONG's , Fundaciones, etc.) y desde el mundo académico, que pueden ser un aporte tanto en la profundización de los temas asociados al borde costero, como en incorporar una visión más amplia desde la ciudadanía que no tiene implicancias legales ni económicas sobre dichos espacios.

Es importante también considerar que la capacidad económica con que cuentan las comunidades para administrar el potencial espacio asignado, no es considerado a la hora de tomar decisiones por parte de los integrantes de la

CRUBC. Uno de los requerimientos posterior a la destinación es levantar un Plan de Administración, para cuya elaboración no existen recursos asignados por parte del Estado, presentando un problema para las comunidades que muchas veces no cuentan con los recursos ni los apoyos técnicos necesarios para aquello. Este es un tema necesario de abordar y resolver para la Comisión, pues el tiempo invertido y el trabajo realizado en todo el proceso que conlleva una solicitud ECMPO, podría verse perdido al no contar con las posibilidades de cumplir con las exigencias de la ley.

Finalmente, ante la ausencia de una macrozonificación del borde costero, la Comisión debiera trabajar en la generación de un instrumento multicriterio, que les permita establecer elementos esenciales que deba cumplir una solicitud ECMPO por cada uno de los indicadores establecidos en el decálogo GIAL, no sólo como un facilitador para el proceso de toma de decisiones, sino que además les permita tener una visión más a largo plazo del espacio costero y una visión interrelacionada entre todos los actores con intereses en dichos espacios, apostando a un desarrollo sostenible y a la conservación de las zonas costeras.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, B., Arenas, F., & Guijón, R. (2008). Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera. *Revista de Geografía Norte Grande*, 41, 23–48. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022008000300002>
- Aylwin, J. (2000). Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas. *Revista Perspectivas*, 3(2), 277–300.
- Barragán, J. M. (2005). La gestión de áreas litorales en Latinoamérica y España, 198.
- Barragán, J. M. (2014). *Política, gestión y litoral*.
- Barragán Muñoz, J. M. (2010). *La gestión de los espacios y recursos costeros en España: Política e instituciones de una legislatura (2004-2008)*. *Estudios Geográficos* (Vol. 71). <https://doi.org/10.3989/estgeogr.0450>
- Barragán Muñoz, J. M. (coord). (2011). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la Acción*.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2017). Relieve Región de Los Lagos.
- Castro Neira, P. (2005). *Aproximación a la Identidad Lafkenche* .
- Cordero Quinzacara, E. (2011). Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras. *Revista de Derecho de La Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 36, 209–249.
- de Castro, C. (1999). Mapas Cognitivos. Qué son y cómo explorarlos. *Scripta Nova*, 33, 1–14. <https://doi.org/10.1590/S1413-294X2002000300008>
- Diario El Llanquihue, V. A. (2017, September). Ley Lafkenche: el conflicto que inquieta a la acuicultura.
- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa. Introducción a la investigación cualitativa*.
- Flores Brito, P. A. (2016). *La Comisión Regional del Uso del Borde Costero: Régimen jurídico en el procedimiento administrativo de otorgamiento de concesiones marítimas*.
- Freire, P. (2005). Pedagogia do oprimido Pedagogia do oprimido Pedagogia do oprimido. *Rio de Janeiro: Paz E Terra*, 12.
- Gobierno Regional de Los Lagos. Resolución Exenta 1786 (1998).

- Gobierno Regional de Los Lagos. (2009). Estrategia Regional de Desarrollo 2009-2020, Región de Los Lagos.
- Gobierno Regional de Los Lagos. (2014). *Estrategia Regional De Innovación Región De Los Lagos*.
- Lederman, L. C. (1990). Assessing educational effectiveness: The focus group interview as a technique for data collection ¹. *Communication Education*, 39(2), 117–127. <https://doi.org/10.1080/03634529009378794>
- Lira Montes, P. F. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. Medio Ambiente y Desarrollo* (Vol. 45).
- Ministerio de Defensa. Decreto 475 que establece Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, y Crea Comisión Nacional que Indica. (1994). Chile.
- Ministerio de Economía Fomento y Turismo. (2014). Guía para la Aplicación de la Ley de Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios, 1–45.
- Ministerio de Planificación. Ley 20249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (2008). Congreso Nacional de Chile.
- Molina Canales, M. C., & Negrete Sepúlveda, J. (2016). ZONIFICACIONES DEL BORDE COSTERO COMO INSTRUMENTO DE GOBERNANZA TERRITORIAL : EXPERIENCIAS EN ISLA GRANDE DE CHILOE ,. *Revista Geográfica de Valparaíso*, 53, 142–159.
- Novak, J. D., & Cañas, A. J. (2006). La teoría subyacente a los mapas conceptuales y a cómo construirlos. *Florida Institute for Human and Machine Cognition*, 1, 1–37. <https://doi.org/IHMC>
- Olea, J., & Carrasco, J. R. (2017). ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MODERNIZACIÓN EN LA PATAGONIA NORTE CHILENA . *Planeo*, #70(Territorios Indígenas y Planificación).
- Pérez, F. (2005). La entrevista como técnica de investigación social Fundamentos teóricos, técnicos y metodológicos. *Extramuros*, 8(22), 187–210. Retrieved from http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-74802005000100010&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Red Española Integrada de Gestión de Áreas Litorales. (2010). Guía metodológica para la elaboración de los diagnósticos regionales.
- Romero Paz, L. A. (2017). *Aplicación de mapas cognitivos en el aprendizaje significativo del área de Ciencia y Ambiente en estudiantes del cuarto grado de educación primaria en la Institución Educativa privada Peruano-Británico Internacional de Arequipa en el año 2014*. Universidad Nacional de San

Agustín de Arequipa.

Saavedra Gallo, G. (2013). La Pesca Artesanal En Las Encrucijadas De La Modernización. Usos, Apropiaciones Y Conflictos En El Borde Costero Del Sur De Chile. *Revista Andaluza de Antropología*, 4, 79–102.

Salazar, G. (1998). “De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable.” *Proposiciones: Sociedad Civil, Participación Y Ciudadanía Emergente*, 28, 1–29.

Salinas Salazar, M. L., & Rodríguez Gómez, H. M. (2011). *Toma de decisiones*.

Segovia, C. (2012). *Relación ciudad y borde costero Industria Salmonera Dalcahue, Chiloé*. Universidad de Chile.

Skewes, J. ., Álvarez, R., & Navarro, M. (2012). Usos consuetudinarios, conflictos actuales y conservación en el borde costero de Chiloé insular. *Magallania*, 40(1), 109–125. <https://doi.org/10.4067/S0718-22442012000100006>

SUBDERE. (2011). *Guía de zonificación costera para el Ordenamiento Territorial*.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2011). *Guía de Zonificación Costera para el Ordenamiento Territorial*.

Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. (2017). Visualizador de Mapas Subpesca. Retrieved from <http://mapas.subpesca.cl/visualizador/>

Tecklin, D. (2015). La apropiación de la costa chilena: Ecología política de los derechos privados en torno al mayor recurso público del país. *Ecología Política En Chile: Naturaleza, Propiedad, Conocimiento Y Poder*, 121–142.

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública .” *Desafíos*, 20, 149–187. Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf>

Vergara Gómez, P. A. (2012). *Uso del espacio marítimo de los pueblos originarios y de los recursos hidrobiológicos. Efectos jurídicos*. Universidad Austral de Chile. Retrieved from <http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2014/bmfciu.41i/doc/bmfciu.41i.pdf>

Zelada Muñoz, S., & Park Key, J. (2013). Analisis Critico De La Ley Lafkenche Zelada Y Park 2013. *Universum*, 1(28), 47–72.

ANEXOS

Pauta de entrevista

Tema	Orientaciones y Preguntas de Reforzamiento
Introducción	<i>Partamos hablando de usted, cuénteme SR(a)¿por cuánto tiempo se desempeñó como integrante de la CRUBC? y en qué contexto le tocó ser integrante?</i>
<p><u>Política y Estrategia:</u></p> <p>Conocer, qué política y/o estrategia se consideran a la hora de tomar decisiones con respecto al uso del borde costero ante solicitudes ECMPO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe una política institucional sobre ECMPO, explícita y pública, que esté formalmente adoptada? • ¿Está incorporado el tema ECMPO en alguna de las políticas públicas y/o estrategias regionales existentes? • ¿Cómo podría definirse la política o la estrategia de gestión del borde costero a nivel regional?
<p><u>Normativa</u></p> <p>Conocer la base normativa bajo la cual se toman decisiones con respecto a las ECMPO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen instrumentos normativos, tales como guías, orientaciones, directrices, que contribuyan a la implementación de la ECMPO? • ¿La base normativa existente es adecuada para las ECMPO?
<p><u>Competencias</u></p> <p>Conocer la distribución de las responsabilidades públicas en</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Están claramente definidas las responsabilidades de la administración regional para la

<p>relación con la gestión del espacio y los recursos costeros</p>	<p>gestión del espacio (costero-terrestre, intermareal y marino) y también para los recursos costero-marinos? y ¿ para las ECMPO?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe coordinación y cooperación entre las diferentes actores de la CRUBC en torno a las ECMPO? ¿Cómo se articula? • ¿Resultan acordes las competencias asignadas a los integrantes de la CRUBC con respecto a los recursos técnicos disponibles por las instituciones representadas para asumir esa responsabilidad? • ¿Se tienen en cuenta los límites naturales a la hora de definir los límites administrativos?
<p><u>Instituciones</u> Analizar el rol de las instituciones en relación a la ECMPO en la región</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen instituciones públicas o privadas (ONG´s también), que centren su trabajo en los temas de borde costero? ¿Y ECMPO? • ¿Qué aspectos son más críticos en el funcionamiento de la CRUBC Los Lagos con respecto a las decisiones ECMPO? • ¿La existencia de un organismo como la CRUBC, permite pensar en un manejo más integrado del Borde Costero y con ello de las ECMPO?

<p><u>Instrumentos Estratégicos y Operativos</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Dentro de los planes regionales, está incluida la ECMPO como un objetivo o línea estratégica a considerar? ¿Y a nivel provincial o local? • ¿Cuál/es son los Planes/Programas más relevantes vinculados al Borde Costero y cómo se relacionan con las ECMPO? • ¿Existe en Región un instrumento operativo específico para el manejo del Borde Costero? ¿Y de las ECMPO? • ¿Conoce de proyectos específicos relacionados con las ECMPO que estén en ejecución o en fase de diseño en la Región? • ¿Existen instrumentos de evaluación y/o seguimiento por parte de la CRUBC Los Lagos a las solicitudes ECMPO aprobadas?
<p><u>Formación y Capacitación</u></p> <p>Establecer las fortalezas y carencias que existen por parte de los integrantes de la CRUBC y las instituciones a las que representan, en materia de ECMPO</p>	<ul style="list-style-type: none"> •

Matriz de Análisis

<i>Dimensión</i>	<i>Sub-dimensión</i>	<i>Rep. Institucional</i>	<i>Rep. Municipios</i>	<i>Rep. Privados</i>	<i>Prof. Of. Técnica</i>
Política y estratégica	Costera				
	Indirecta				
Normativa	Costera				
	Indirecta				
Competencias	Coordinación				
	Sin relación				
Instituciones	Coordinación				
	Sin relación				
Instrumentos Estratégicos y Operativos	Aplica				
	No aplica				
Formación y capacitación	Adecuada				
	Mínima o nula				
Recursos económicos	Considera				
	No considera				
Conocimiento e información	Adecuada				
	Mínima o nula				
Educación y Concienciación	Enseñanza				
	Aprendizaje				
Participación	Unilateral				

Ciudadana	Mutua				
-----------	-------	--	--	--	--

Consentimiento Informado



CARTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

El rol de las Comisiones Regionales de Borde Costero y la aplicación de la Ley 20.249 de Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios

Claudia Muñoz Moreira

Usted ha sido invitado a participar en el estudio "El rol de las Comisiones Regionales de Borde Costero y la aplicación de la Ley 20.249 de Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios" a cargo de la investigadora Claudia Muñoz Moreira, estudiante de Magister de la Universidad Alberto Hurtado. El objeto de esta carta es ayudarlo a tomar la decisión de participar en la presente investigación.

¿Cuál es el propósito de esta investigación?

El presente estudio busca hacer un análisis sobre los elementos bajo los cuales se construye la toma de decisiones frente a las solicitudes de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios por parte de los integrantes de la CRUBC, ante la ausencia de ordenamiento territorial asociado al Borde Costero.

Para ello, estamos haciendo un análisis de las decisiones frente a las solicitudes de ECMPO desde el año 2010 y las razones que llevaron a la aprobación, rechazo o modificación por parte de los integrantes de la CRUBC, frente a la acreditación de usos consuetudinarios respaldada por CONADI.

¿En qué consiste su participación?

Participará en una entrevista semi-estructurada que consistirá en una conversación con respecto al objetivo del estudio y al rol que tuvo o ha tenido como integrante de la CRUBC Los Lagos, frente a las solicitudes ECMPO.

¿Cuánto durará su participación?

Una entrevista de aproximadamente 40 a 60 minutos

¿Qué riesgos corre al participar?

No existen riesgos en su participación pues las respuestas que se realizan serán confidenciales. La información que nos proporcioné será utilizada solo para los fines declarados para este estudio.

¿Qué beneficios puede tener su participación?

Los beneficios directos de este estudio para usted son poder conocer cómo otros integrantes de la CRUBC toman decisiones con respecto a las solicitudes ECMPO y además se busca proponer recomendaciones que permitan acordar criterios para la toma de decisiones frente a futuras solicitudes ECMPO's

¿Qué pasa con la información y datos que usted entregue?

Los investigadores mantendrán CONFIDENCIALIDAD con respecto a cualquier información obtenida en este estudio.

¿Es obligación participar? ¿Puede arrepentirse después de participar?

Usted NO está obligado de ninguna manera a participar en este estudio. Si accede a participar, puede dejar de hacerlo en cualquier momento sin repercusión alguna.

¿A quién puede contactar para saber más de este estudio o si le surgen dudas?

Si tiene cualquier pregunta acerca de esta investigación, puede contactar a Claudia Muñoz Moreira. Su teléfono es el +56996425617 y su email es claudia.munoz.moreira@gmail.com. Si usted tiene alguna consulta o preocupación respecto a sus derechos como participante de este estudio, puede contactar a la profesora guía de este estudio, Natalia Hernández email: nhernand@ahurtado.cl

HE TENIDO LA OPORTUNIDAD DE LEER ESTA DECLARACIÓN DE CONSENTIMIENTO INFORMADO, HACER PREGUNTAS ACERCA DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN, Y ACEPTO PARTICIPAR EN ESTE PROYECTO.

Firma del/la Participante

Fecha

Nombre del/la Participante

Firma del la Investigador/Investigadora

Fecha

(Firmas en duplicado: una copia para el participante y otra para el investigador)