

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY LAFKENCHE (N° 20.249). EL COMPLEJO CONTEXTO IDEOLÓGICO, JURÍDICO, ADMINISTRATIVO Y SOCIAL QUE DIFICULTA SU APLICACIÓN¹

*Critical analysis of the lafkenche law (N°20.249).
The complex ideological, legal, administrative and social
context makes it difficult for application*

Sara Zelada Muñoz (*)

James Park Key (**)

RESUMEN

El estudio es un análisis interpretativo crítico de la Ley N° 20. 249 (ley Lafkenche) que regula la destinación, la administración y el término de todo espacio costero marino de los pueblos originarios, y del Reglamento N° 134 que normaliza dicha ley, en el marco de una situación jurídica, administrativa y social compleja, que afecta la administración del denominado borde costero. Los lafkenche y su derecho consuetudinario al uso del litoral para las prácticas económicas, sociales y religiosas que forman parte de su cultura, han sido ignorados por las leyes del estado que regulan la administración del borde costero de Chile. La meta es hacer un aporte a la discusión de los variados elementos que complejizan el análisis y el

(*) Estudiante del Programa de Doctorado en Comunicación, Universidad de Artes, Ciencias y Comunicación (UNIACC). Santiago, Chile. Correo electrónico: sarazel@gmail.com

(**) Centro de Estudios Regionales (CEDER), Universidad de Los Lagos. Osorno, Chile. Correo electrónico: jpark@ulagos.cl

¹ Este artículo es parte de los resultados del Proyecto N° 1110570 del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), titulado: “Cosmovisión huilliche y naturaleza: poética, discurso y políticas territoriales”.

Artículo recibido el 11 de junio de 2012. Aceptado el 14 de enero de 2013.

consenso en torno al uso consuetudinario del litoral marino, fluvial y lacustre de las comunidades lafkenche.

Palabras clave:

Análisis del discurso, ley lafkenche, borde costero, pueblos originarios, derecho consuetudinario, política institucional.

ABSTRACT

This study is an interpretative and critical analysis of Law N° 20.249, which regulates the destination, administration and the finality of all coastal marine space of the original peoples and of the Rule N° 134 that normalizes this Law, in the framework of the complex judicial, administrative and social situation, that affects the administration of Chile's denominated coastal borders.

Keywords:

Discourse analysis, lafkenche law, coastal border, original peoples, common law, institutional politics.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, ingresó a su primer trámite constitucional –como proyecto de ley– el 24 de agosto del año 2005, y a segundo trámite (Senado) el 16 de mayo del 2007. En noviembre de este último año, se dio inicio a su tercer trámite constitucional, siendo aprobada y promulgada el 31 de enero del 2008 y publicada en el Diario Oficial el 16 de febrero, luego de transcurridos 15 años desde la aprobación de la Ley Indígena (N° 19.253) por el Congreso Nacional².

Esta ley se circunscribe a una agenda de los gobiernos democráticos, que se proponen alcanzar un nivel de entendimiento con los pueblos originarios,

² La Ley N° 19.253 (ley Indígena) demoró casi tres años en ser aprobada por el parlamento y se introdujo al proyecto original importantes modificaciones (Aylwin, 2005:12).

consecuente con las normativas de los tratados internacionales ratificados por Chile, y con el compromiso adquirido en octubre de 1989 al firmar el Acta de Nueva Imperial³.

Los tratados internacionales más importantes, que son vinculantes para el Estado chileno, y especifican normas pertinentes a los derechos humanos en general y a los pueblos indígenas en particular, son: la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

El Convenio 169 de la OIT de 1989⁴ es el resultado de un largo proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas u originarios, derechos laborales primero, culturales y religiosos más adelante, que fueron desconocidos durante las épocas colonial y poscolonial. La doctrina de la *tutela* de los colonizadores europeos consideraba superiores a las naciones de Europa, propugnando como un “deber sagrado” imponer su dominación y cultura a aquellos pueblos menos “civilizados”, justificando así la apropiación de territorios que no eran suyos (Rodríguez-Piñero, 2004). Una vez que las colonias obtuvieron su independencia, esta doctrina sirvió de guía normativa a los Estados poscoloniales, quienes relegaron a los sobrevivientes de los pueblos indígenas a la periferia del sistema, excluyéndolos del discurso incipiente del derecho internacional esbozado a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. La OIT se hace cargo del “problema indígena” a raíz de las prácticas de *reclutamiento* y *trabajo forzoso* u obligatorio a que estaban sometidos los pueblos originarios desde la colonia y que continuó en los Estados independientes del siglo XIX, en su calidad de *peones* en el trabajo

³ El Acta de Nueva Imperial fue un acuerdo suscrito entre los representantes de las organizaciones indígenas y el candidato presidencial Patricio Aylwin, en que los primeros se comprometían a apoyar al nuevo gobierno y éste se comprometía a instar por el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, a crear por la ley la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI) y a una Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) con la participación de éstos.

⁴ El artículo 8° párrafo 1, del Convenio 169 señala: “Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o derecho consuetudinario”.

agrícola, sin que tuviesen un ordenamiento jurídico que normara el ámbito laboral equiparándolo al del trabajador no indígena y sus derechos. Son numerosos los convenios y recomendaciones sobre pueblos indígenas que emanan de este organismo a partir de 1921, cuando se hace la propuesta de desarrollar estudios sobre las condiciones laborales de los trabajadores indígenas.

El Convenio 169 revisa el Convenio 107 de 1957, que constituyó un primer intento de sujetar a un marco jurídico internacional los compromisos de los Estados Independientes hacia los pueblos indígenas y tribales cuyos derechos no habían sido consignados. El Convenio 107, de carácter integracionista, propendía a la asimilación paulatina de la denominada “población indígena” como proyecto de hacerles desaparecer a través de la integración. El Convenio 169 reemplaza este concepto de población por el de “pueblos indígenas” reconociendo a estas culturas “en un marco de respeto a la diversidad” (Rodríguez-Piñero, 2004), por cuanto los proyectos desarrollistas no dieron los resultados esperados, y los pueblos no se integraron a los nuevos Estados. Se elimina así, la orientación hacia la protección e integración a la cultura dominante, y se reconoce las aspiraciones de estos pueblos “a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religión, dentro del marco de los Estados en que viven” (González, 2000: 91).

De este modo, al paradigma integracionista –que se impuso como corolario en el derecho internacional– le sucedió el paradigma contemporáneo de la multiculturalidad, en la medida en que se reconoció el anacronismo e inconsistencia de la política integracionista con los derechos humanos que son universales, y con el derecho de los pueblos a sus territorios y libre determinación. En consecuencia, “cuando hablamos hoy de “derechos indígenas” nos estamos refiriendo a una concreción de los principios de derechos humanos de validez universal a las circunstancias específicas de estos pueblos”. En palabras de González (2000: 81-85) “el sistema jurídico indígena, es decir, la concepción, aprobación y aplicación de las normas propias de los pueblos indígenas, está reconocido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”, de este modo “la postura de la OIT en relación con los pueblos indígenas ha pasado de ser monotemática, es decir, un interés sólo como “trabajadores”, a un interés pluritemático: no sólo como trabajadores (atención social y económica), sino como grupo cultural con

sus propias concepciones y prácticas religiosas, lingüísticas, políticas y jurídicas”. Es en este contexto, que se presenta al Congreso, se aprueba y se promulga la Ley N° 20.249 que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, habida cuenta que estos pueblos costeros denominados Lafkenche, que son sujetos de un derecho consuetudinario –sobre territorios de litoral chileno– el *kiñel mapu*⁵– no habían sido contemplados en el ordenamiento del litoral, en la Ley de Pesca y Acuicultura.

En materia de derechos territoriales la legislación internacional reconoce no sólo “la protección jurídica y material de las tierras que los indígenas poseen u ocupan, sino además la necesidad de dar protección a los derechos de los pueblos indígenas sobre los territorios que ocupan o utilizan[...] o a los que hayan tenido acceso tradicionalmente para sus actividades de subsistencia” y “a controlar su propio desarrollo político, económico, social y cultural a través de sus instituciones propias y a ejercer autonomía y autogestión en materias internas y locales” (Aylwin, 2003: 3).

Chile ha experimentado una transformación estructural profunda a partir de la década de los ochenta, tanto en la política económica, como en el marco institucional, los servicios públicos, y la sociedad civil. El conflicto por los usos del agua, el uso del suelo y del litoral marino, las concesiones de la acuicultura, la privatización del agua y de la minería⁶ –sin estar preparado jurídicamente el país para asumir este gran desafío que ha significado la aplicación de un modelo económico ultraliberal– se ha traducido en el uso y abuso de los recursos naturales, en un marco jurídico vacío, donde todo está permitido por la falta de un ordenamiento territorial, una visión y gestión integral del territorio, insuficiencia de regulación, de normativa y/o control (Andrade, Arenas y Guijón, 2008). La usurpación histórica de la tierra mapuche, así como la división de los predios y la entrega de títulos individuales en el período dictatorial⁷, ha descompuesto la sociedad original, y los *mapuche* continúan la lucha reivindicativa por sus

⁵ *Kiñel mapu* es el conjunto de comunidades asociadas por vínculos de ascendencia de mayor antigüedad, generado a través de las alianzas matrimoniales. Poseen un espacio territorial definido y su propia organización social, cuya autoridad es el *ñizol lonko*.

⁶ La privatización del agua y de la minería se llevó a cabo con los decretos leyes correspondientes al Código de Aguas D.L N° 1.122 (1981) y Código de Minería Ley N° 18.248 (1983).

⁷ La Junta Militar dictó en 1979 los decretos ley 2.568 y 2.750,2 decretos que apuntan a revertir absolutamente el proceso anterior avanzado por la reforma agraria, llevando a un mayor ritmo en un proceso de división de comunidades. Se regresa, así, por ejemplo, a la situación de que basta que un solo comunero pida la división para que esta se realice. Ver Muñoz Bernardo (1999:16). Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile.

territorios y derecho consuetudinario⁸.

En este escenario, la Ley del Borde Costero de los Pueblos Originarios no ha resultado operativa y una vez más se ven burlados el esfuerzo y las expectativas que los *lafkenche* cifraron en las Instituciones del Estado chileno. ¿Cuáles son las claves del discurso político que es preciso abordar para interpretar el contradictorio cuerpo legal chileno? ¿Cómo operar para que las comunidades indígenas, las organizaciones de pescadores artesanales, las concesiones de acuicultura, el turismo, y demás usuarios, convivan compartiendo derechos, y solucionen sus conflictos de uso?

Proponemos como hipótesis que la Ley 20.249 será inoperante, en tanto no se superen los paradigmas del colonialismo, y se lleven a cabo planes de zonificación que atiendan e incorporen a los *lafkenche* como sujetos de derecho consuetudinario del borde costero y participen las comunidades activamente en las instancias de ordenamiento territorial y de zonificación del litoral en conjunto con los otros usuarios.

El trabajo se estructura en tres partes que corresponden al análisis crítico del contexto social, jurídico, y político-administrativo, que subyace al discurso emplazado en la Ley N° 20.249 y su Reglamento. La metodología aplicada es de *estrategia extensiva*, que consiste en analizar unos pocos elementos que serán tratados de manera exhaustiva, precisa y completa, complementada con estrategias *intertextuales* y *extratextuales*.

2. CONTEXTO SOCIAL

2.1. *El pueblo lafkenche*

Según la encuesta CASEN del año 2006⁹, “la población que se autoidentifica como perteneciente a pueblos indígenas alcanza a 1.060.786 personas, lo que equivale 6,6 % de la población del país. Este porcentaje se ha elevado en 2.2 puntos porcentuales en la última década”. Se autoidentifican como mapuche un 87,2% de ese universo, encontrándose las mayores concentraciones en la Región

⁸ *Lafkenches*: se reúnen en Temuco y entregan carta abierta al Gobierno solicitando espacios costeros marinos. 22 de marzo de 2011. Disponible en: < <http://cartelerasur.cl/elojo/?p=259>>. [Consultado: el 16 de octubre de 2011].

⁹ Encuesta aplicada entre el 7 de noviembre y el 20 de diciembre de 2006, a un total nacional de 73.720 hogares, equivalente a 268.873 personas, de 335 comunas del país.

Metropolitana (27,1%), la Araucanía (23,9 %) y la Región de Los Lagos (14,7 %). Los que hablan o entienden la lengua originaria son mayoritariamente los Rapa Nui (81,3%) y los Quechua (74,4 %), en tanto que en la población mapuche la comprensión del idioma vernáculo sólo alcanza al 22,8%. En los que viven en zonas rurales y en los de mayor edad, es donde se concentra la población que habla y/o comprende la lengua de sus antepasados.

De acuerdo a la misma encuesta (Casen, 2006), a pesar de que en el país la pobreza ha disminuido notoriamente en el período 2003-2006, es mayor la pobreza e indigencia en la población indígena que en los no indígenas. Aun cuando se ha acortado la brecha, la situación socio-económica de los pueblos indígenas de Chile sigue siendo más precaria que para el resto de la población, tanto en la zona urbana como en la rural, y se mantiene el patrón a lo largo del país considerando distintas regiones geográficas.

En relación a las oportunidades de trabajo, un número importante de las personas que ingresan al mercado laboral –con baja o escasa calificación– corresponde a indígenas, tratándose “preferentemente de actividades de baja productividad o de labores insertas en la dinámica de la economía campesina indígena, todo lo cual constituye un elemento característico del sector informal de la economía”. De este modo, “las importantes diferencias de salario percibido por población indígena y no indígena, en términos que en mismos oficios aquellos tienen ingresos inferiores, así como la precariedad del empleo o la mayor tendencia a trabajar sin contrato y por tanto sin derechos laborales, son todos antecedentes fundamentales para definir la “pobreza étnica”¹⁰.

“Los Mapuche lafkenche, han habitado ancestralmente el territorio del borde costero de la VIII, IX y X regiones. Su modo de relación con dicho medio es integral, lo que ha determinado la configuración de toda su cultura y orden social por siglos”, pertenecen a una de las Identidades Territoriales reconocidas por los mapuche actuales, que se expresa “en diferentes comunidades ubicadas geográficamente cerca de porciones de agua”. Estas “reivindican junto con una territorialidad expresada en la tierra, la defensa por los derechos ancestrales de

¹⁰ Historia de la Ley N° 20.249. Crea el espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. Mensaje de S. E. la Presidente de la República.

los espacios de agua con los cuales se vinculan” construyendo un discurso que se refiere a “la relación mapuche y espacio costero” por la defensa de los territorios y ecosistemas ancestrales.

Identidad Territorial Lafkenche es una organización indígena –legalmente constituida como Asociación– “que agrupa a un conjunto de comunidades y actores territoriales que habitan el *lafken mapu*, territorio costero mapuche situado entre el Golfo de Arauco y las provincias de Chiloé y Palena”¹¹. Estas comunidades tienen un sistema productivo diversificado, de subsistencia familiar, siendo la actividad económica principal la recolección marina de invertebrados y algas, también subsisten la pesca de orilla, el aprovechamiento del lobo marino, la recolección terrestre, las actividades agropecuarias y forestales y el trabajo asalariado.

Castro (2005: 19-22) hace un interesante relato de las actuales condiciones de la economía de este pueblo, haciendo referencia a las normas de manejo de los recursos, su uso medicinal, agroecológico y simbólico; las adaptaciones al uso de elementos externos como transporte motorizado, celular, medios de comunicación, y de cómo ellos organizan el territorio:

“En el ámbito marino, los habitantes del territorio saben los límites de cada comunidad tanto en el ámbito terrestre como en los sectores de playa. A diferencia de la tierra, los límites comunitarios en las playas se rigen por normas tradicionales y no por las leyes chilenas, dichos límites son identificados por medio de marcas y elementos de la naturaleza y no cercos [...] Las normas de manejo ancestral implican acuerdos orales, pactados entre las familias, que difícilmente pueden ser textualizados”.

Los *Williche* (huilliche) son la gente del sur, sin embargo, como las identidades territoriales las definen en la dirección oriente-poniente, teniendo importancia bastante secundaria la cardinalidad norte-sur”, los mapuche de la zona de Valdivia se autodefinen como *lafkenche* si sus actividades se desarrollan junto al mar. Los mapuche de Chiloé –que se definen tradicionalmente como *williches*– probablemente lo hagan porque “las comunidades más tradicionales se encuentran al interior de la isla y no en la costa misma” (Ruiz, 2003).

¹¹ Esta Asociación ha realizado desde el comienzo de los noventa “un trabajo de reconstrucción de la identidad territorial y protección del borde costero, apoyando reivindicaciones de comunidades, promoviendo y participando en encuentros de organizaciones, canalizando información y generando articulación entre comunidades lafkenches de diversas localidades”. Disponible en: < <http://www.identidadlafkenche.cl/>>. [Consultado: el 2 de septiembre de 2011].

La organización social de los mapuche es de familia extendida, y se conoce como *kiñe tuwün küpan*, el cual representa “el origen común de procedencia en cuanto a territorio y consanguinidad” que es entendido como el tipo de prácticas desarrolladas por las generaciones anteriores, los roles y funciones que asume el individuo y la familia en la comunidad o *lof*¹². Las prácticas incluyen la espiritualidad, el conocimiento de la vida trascendente, y la relación con el mundo natural. Estas prácticas integrales contrastan con la normativa institucional vigente, con su visión y gestión netamente productiva de las áreas costeras. Bengoa (2004: 506) señala:

“La sociedad mapuche-huilliche tradicional, más allá de sus parciales diferencias, tenía un carácter segmentario, ya que su organización se fundaba en numerosos grupos multifamiliares que conformaban unidades residenciales y patrimoniales en una zona determinada, explotando así sus recursos estratégicos. El núcleo primario de este tipo de organización se define como un grupo local de parientes –muchulla, de acuerdo a la terminología mapuche–huilliche– conformado por un número determinado de hogares o *katan*, que colectivamente explotan un área de recursos e integran una unidad residencial, lo que les permitía vivir en condiciones de relativa autarquía en términos de la subsistencia, aunque se daban algunos niveles de intercambio entre las distintas unidades productivas”.

Las comunidades *williche* de Chiloé están organizadas en un Consejo General de Caciques Williche de Chiloé y habitan un espacio ecológico que han ocupado históricamente y que corresponde a casi todo el espacio que fue inscrito a nombre del Fisco chileno en la “Inscripción Fiscal de 1900”. Es así que “la historia territorial *williche*, en la medida que contrasta con las reacciones del Estado chileno, tiende a resignificarse para mantener los propósitos colectivos desde las instituciones tempranas y mayormente conocidas, la figura del *lonko* y la estructura de la comunidad” (Lincoman, Guenteo y Muñoz, 2001: 170).

La cosmovisión mapuche es un elemento de gran significado a la hora de analizar e interpretar las leyes del Estado-Nación que se les imponen. Ellos se consideran hijos de la Madre Tierra, la que contiene “los árboles, los animales, los mares, los ríos, los lagos” y sostiene la vida del hombre, su forma de ver, su religiosidad. En ella realizan sus ceremonias a *Chao Ngüenechen*¹³, “para pedir por las siembras y las cosechas, para interrogar por nuestro futuro y para defender nuestro territorio (el mar y la tierra)”.

¹² *Lof*: Conjunto de familias que tienen un tronco de ascendencia común y que comparten un espacio territorial definido. Poseen su propia organización social, cuya autoridad es el *lonko*.

¹³ *Chao Ngüenechen*, es el dios creador de los mapuche.

“Nosotros no llegamos de ninguna parte, a nosotros Chao Ngüenechen nos puso en estos territorios; somos de la primera nación, por eso tenemos un deber sagrado con la Mapu Ñuke (Madre Tierra)... El espíritu protege nuestra nación, por eso no han podido sacarnos de nuestras tierras los grandes millonarios...” (Lincoman *et al.*, 2003: 95).

Estos son argumentos válidos del discurso *mapuche –lafkenche*, puesto que el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas– reconocido en los distintos instrumentos internacionales - se entiende como “las normas y costumbres que rigen diversos aspectos de la organización sociocultural”, y también como un sistema simbólico discursivo. El principal problema ha sido el desconocimiento de sus derechos colectivos, en especial el derecho a la tierra, luego que la división de las comunidades, “al someter las normas consuetudinarias mapuches de asignación y acceso a las tierras a las reglas del derecho civil chileno, rompió delicados mecanismos e instituciones de integración de la sociedad mapuche, dando origen a situaciones de disputa familiar intracomunitaria que perdurarán por varias generaciones” (Toledo, 2006: 72).

3. CONTEXTO JURÍDICO

La Ley Lafkenche. La nueva figura jurídica que crea la ley N° 20.249 (Lafkenche) denominada *Espacio Marino Costero de los Pueblos Originarios* (EMCPO), fue concebida para “dar cuenta de la realidad social y cultural de todos sus habitantes”, de la riqueza ancestral que les envuelve y “luego de un proceso de análisis de las situaciones que han sido planteadas reiteradamente y en diversas instancias por las comunidades” para que “se reconozcan los espacios territoriales del borde costero que han sido de uso ancestral”¹⁴. En la discusión del anteproyecto de la ley que reivindica el borde costero, participaron activamente las comunidades *lafkenche* desde Arauco a Chiloé.

La Ley contiene 16 artículos repartidos en seis Títulos. Los Títulos I (del ámbito y definiciones) y II (del procedimiento) son los más extensos.

En el Título I, del ámbito y definiciones de la ley N° 20.249, artículo 1º, se establece: “A las disposiciones de esta ley quedarán sometidos la destinación,

¹⁴ Historia de la Ley N° 20.249 (2008). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Mensaje de S. E. la Presidente de la República.

la administración y el término de todo espacio costero marino de los pueblos originarios de que tratan los artículos siguientes”.

El artículo 2° de las Definiciones, consta de seis definiciones: a) Asociación de comunidades indígenas; b) Comisión Regional del Uso del Borde Costero; c) Comunidad indígena o comunidad; d) Conadi; e) Espacio costero marino de pueblos originarios; y f) Subsecretaría.

El artículo 3°, dispone la creación del espacio costero marino de pueblos originarios.

El 4°, atañe a la Delimitación de dicho espacio; el 5° dispone la Administración del espacio y el artículo 6°, es del uso consuetudinario.

El Título II es del Procedimiento, con cuatro artículos, relativos al inicio del procedimiento (7°), el Informe (8°), la Destinación del espacio costero marino (9^a) y los criterios de decisión entre solicitudes incompatibles (10^a). El Título III de Planes y convenios, consta de dos artículos: plan de administración (11°) y convenio de uso (12°). El Título IV del Término y conflictos comprende dos artículos: Término del espacio marino de pueblos originarios (13°) y conflictos de uso (14°). El Título V de las Infracciones consta de un solo artículo (15°).

El Título VI, contiene la Disposición final y un solo Artículo (N° 16) que dispone el Reglamento de la ley. “El reglamento a que se refiere esta ley será dictado por los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Planificación, y deberá dictarse en el plazo de seis meses, contado desde la fecha de su publicación”. En ninguna parte se contempla la participación de las comunidades indígenas.

La comunidad indígena y la Asociación de comunidades. La comunidad indígena queda definida en la Ley 19.253, artículo 9° como “toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones: a) Provengan de un mismo tronco familiar; b) Reconozcan una jefatura tradicional; c) Posean o hayan poseído tierras indígenas en común”.

La Asociación de comunidades indígenas es “la agrupación de dos o más comunidades indígenas constituidas de conformidad con la ley N° 19.253, todas

las cuales, a través de sus representantes deberán, suscribir una misma solicitud de espacio costero marino de pueblos originarios”.

La ley Indígena 19.253 de 1993, artículo 10, dispone que las comunidades se constituyen “en asamblea que se celebrará con la presencia del correspondiente notario, oficial del Registro Civil o Secretario Municipal” con un tercio de los indígenas mayores de edad. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) “dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha del depósito de los documentos (Estatutos, Plan de Administración y Plan de manejo, de acuerdo al Reglamento D.S. N° 134), podrá objetar la constitución de la Comunidad Indígena si no se hubiere dado cumplimiento a los requisitos que la ley y el reglamento señalan para su formación y para la aprobación de sus estatutos, todo lo cual será notificado por carta certificada al presidente del directorio de la respectiva Comunidad Indígena”.

Resulta evidente que las disposiciones de la ley –tanto para las Comunidades como para las Asociaciones indígenas– no tienen en cuenta el carácter específico del pueblo mapuche-lafkenche, su modelo de organización, su enfoque territorial, no aplican las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, tampoco se ajustan a las recomendaciones de los organismos internacionales. Los procedimientos para constituirse obedecen al código jurídico chileno, en donde además se prescribe que “las Asociaciones no podrán atribuirse la representación de las Comunidades Indígenas” (artículo N° 36).

Un documento reciente –La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)– dispone el derecho de estos pueblos a procedimientos “equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados y otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos”¹⁵.

¹⁵ Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya. Informed, Cases examined by the Special Rapporteur (June 2009-July 2010).

El Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. La Ley N° 20.249, artículo 1º, (letra e) y su Reglamento (DL N° 134), define este espacio costero marino de los pueblos originarios en los siguientes términos: “espacio marino delimitado, cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio”. Especificando (letra f): “Serán susceptibles de ser declarados como espacio costero los bienes comprendidos en el borde costero que se encuentran bajo la supervigilancia y administración del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, de conformidad con el artículo 1º del decreto con fuerza de ley N° 340 de 1960, del Ministerio de Hacienda sobre Concesiones Marítimas, o la norma que lo reemplace”.

De acuerdo al decreto N° 340 artículo 2º, el *borde costero* comprende 80 metros de playa desde la línea de la más alta marea. Para estas comunidades, no es posible que ese espacio absolutamente delimitado, corresponda al territorio del que han hecho uso consuetudinario. Toledo (2006:120) considera que “la definición que se utilice del concepto de “territorio indígena” resulta fundamental para comprender los intereses y perspectivas de los actores involucrados en el debate”.

Si aceptamos que por territorio indígena se entiende de acuerdo a la OIT “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” y “en particular los aspectos colectivos de dicha relación”¹⁶ esto es áreas poseídas tanto en forma regular y permanente como de otras áreas que no habitan regularmente, sin embargo constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales –el territorio del que los *lafkenche* hicieron y hacen uso–, no debiera ser referido al Decreto N° 340, puesto que “el significado que tiene el derecho a la tierra para los pueblos indígenas es más complejo que el simple reconocimiento de su posesión colectiva. Incluye también el reconocimiento de un conjunto de garantías culturales, sociales y políticas que son inescindibles de los derechos territoriales”.

¹⁶ OIT (2006). Convenio 169. Artículo 13.1 prescribe “Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación”. Artículo 13.2 prescribe “La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”.

En las 393 páginas de que consta el documento titulado Historia de la Ley N° 20.249 no se menciona el territorio indígena. El cuerpo legal chileno emplea los términos espacio marino y bienes. Para Le Bonniec (2009: 64) existirían varias dimensiones en la manera de percibir, definir y construir el territorio mapuche, físicamente hoy inexistente, luego de los procesos de colonización interna, las reducciones y la división de sus tierras. La territorialidad como un campo social “se va configurando de acuerdo a la posición del locutor que se identifica con un cierto grupo, y guiando de acuerdo a sus redes de conocidos y aliados”, de manera que –no constituyendo un espacio físico– el territorio puede “ser interpretado más bien en un nivel representativo, como un “acto de palabra” individual o colectivo, construido a partir de las relaciones sociales y sus prácticas”. Es el ser humano el que da “efectividad y operatividad al territorio en la actualidad”.

El artículo 4° de la ley N° 20.249 dispone la delimitación del espacio costero marino de pueblos originarios: “La delimitación del espacio costero marino de pueblos originarios estará determinada por la superficie necesaria para asegurar el ejercicio del uso consuetudinario realizado en él, de conformidad con el artículo 6°”, según el cual “respecto de cada tipo de uso, la periodicidad de las prácticas o conductas” serán establecidas por el mismo reglamento.

A nuestro parecer, existe incongruencia entre la definición que hace la ley del uso consuetudinario –señalando que se trata de prácticas habituales y colectivas– sin embargo, enseguida las limita a los dictámenes de un reglamento cuyas bases jurídicas se encuentran en las leyes que fueron dictadas en un período previo de Estado de hecho y liberalización de la economía, cuando se dictó el Código de Minería, el de Aguas, y la misma Constitución del ochenta.

Luego vemos que de acuerdo al Reglamento D.S. N° 134¹⁷ el Plan de administración del espacio costero marino que deberá presentar la asociación de comunidades indígenas (o la comunidad indígena asignataria) aparece condicionado a una serie de elementos, entre los que destacamos: los usos por realizar, las actividades

¹⁷ Reglamentos D.S. N° 134 (2008) Artículo 1°.- Definiciones. Para los efectos del presente reglamento se atenderá por: h) Plan de Administración: Instrumento que contiene fundamentos y objetivos de administración del espacio costero que constituye el marco conceptual y operativo en que se insertan todas las actividades desarrolladas a su interior, en el marco de las realidades naturales, socioculturales e institucionales y las dinámicas territoriales en los que se encuentra inmerso. i) Plan de manejo: Compendio de normas y conjunto de acciones que permiten administrar una o más pesquerías basadas en el conocimiento actualizado de los aspectos biopesquero, ecológico, económico y social que se tenga de ella.

comprendidas en dichos usos y sus períodos, las actividades a desarrollar por usuarios que no sean integrantes de la comunidad (indicando si se trata de personas naturales u organizaciones), y que estas *deberán desarrollarse de acuerdo a la normativa sectorial vigente*. Exige además los Estatutos de la asociación de comunidades asignataria, las normas de solución en el caso que haya conflictos de uso, etc.

Sobre el Plan de Manejo (artículo 10° DS N° 134) se disponen medidas que exigen la asesoría de un profesional del área pesquera, acuicultura o ciencias del mar o de una institución técnica calificada, que preste servicios para el desarrollo de proyectos de investigación en el ámbito de las ciencias del mar. Por otra parte, el Plan de Administración que acompaña la solicitud –tremendamente recargada de requisitos para otorgar la concesión a los *lafkenche*– deberá ser *elaborado de acuerdo a la normativa vigente aplicable a los diversos usos y aprobado por la comisión intersectorial a que se refiere el artículo 11*.

La Comisión Intersectorial la integran “representantes del Ministerio de Planificación, de las Subsecretarías de Marina y de Pesca, de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante y de la CONADI”. Ahora bien, “la aprobación del plan de administración constará en una resolución que dictará la Subsecretaría, cuya copia se remitirá al Servicio Nacional de Pesca y a la Autoridad Marítima para los fines de fiscalización contemplados en el artículo 15 de la Ley”.

¿Qué dice el artículo 15° de la Ley Lafkenche? El artículo 15° se refiere a las Infracciones al Plan de Administración, que serán sancionadas conforme al artículo 116 de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Finalmente el D. S. N° 134. Artículo 13 “del Término del espacio costero marino para pueblos originarios”, dispone el término de la destinación de los espacios costeros marinos de pueblos originarios y el respectivo convenio de uso, a los que –aun teniendo el carácter de indefinidos– se les dará término (no caducidad) si se constatan causales que señala, entre otras, incumplimiento del plan de manejo que haya afectado gravemente la conservación de los recursos hidrobiológicos del espacio costero marino, constatado mediante los informes que deben presentar las comunidades cada dos años.

Estas exigencias legales resultan paradójales, al momento de comparar con las exigencias de la ley de Pesca y Acuicultura a las concesiones de acuicultura, cuyos impactos ambientales y socioeconómicos han sido denunciados y documentados por instituciones y organizaciones tanto nacionales como internacionales, demostrándose que violan los Convenios y Protocolos Internacionales ratificados por Chile (Buschmann, 2002; Igor y Díaz, 2007).

El Reglamento sobre Concesiones Marítimas de la Armada (2009), en el artículo 24 dispone para las concesiones –una de las cuales es la destinación– un plazo de otorgamiento que no puede exceder de 50 años. Sin embargo, el texto refundido de la Ley General de Pesca y Acuicultura (Decreto N° 430. Ley N° 18.892). Título I. Disposiciones Generales) otorga a las concesiones de Acuicultura “uso indefinido sobre determinados bienes nacionales, para que esta realice en ellas actividades de acuicultura”, y también, que “los derechos del concesionario serán transferibles y en general susceptibles de negocio jurídico”.

Solamente en el año 2010 una nueva Ley N° 20.434, en su artículo 1° letra b), modifica el numeral 13) de la Ley N° 18.892 de 1989 reemplazando la expresión “por tiempo indefinido” por la frase “por el plazo de 25 años renovables”. La demora –un lapso de dos décadas– en la modificación de la ley de Pesca del año 1989 que otorga a la acuicultura el uso de un bien nacional por tiempo indefinido, hasta condicionarlo a 25 años prorrogables es, evidentemente, la expresión de una voluntad política para otorgar plazos que iban más allá de los plazos decretados por la Subsecretaría de la Armada para las concesiones, de hasta 50 años como máximo.

Esta disposición legal sólo se modifica ante el lamentable suceso de la crisis de la industria salmonera por malas prácticas sanitarias a causa de la falta de regulación y control de su actividad, y que ocasiona no sólo pérdidas económicas a las empresas, sino que repercute hondamente en la sociedad. En el Primer Trámite Constitucional del Proyecto de Ley, Decreto N° 430 (enero de 2009), que Modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura en materia de acuicultura, el mensaje de la Presidenta al Congreso Nacional justifica la urgencia de las modificaciones a la Ley de Pesca y Acuicultura señalando: “como es de público conocimiento, la

situación de la industria se ha visto fuertemente impactada el último año debido a la aparición del virus Isa” y, en consecuencia “esta situación ha impuesto la necesidad de dictar estrictas medidas sanitarias para conseguir controlar el virus”.

4. CONTEXTO POLÍTICO ADMINISTRATIVO

Chile es el país de América del Sur que tiene menos plataforma continental y la mejor relación entre kilómetros de costa y superficie continental, con 4000 kilómetros de longitud. Pero es un país que mira hacia adentro, la Constitución no menciona el mar.

Con el empuje del modelo de desarrollo económico, la zona costera de Chile es objeto de una presión antrópica creciente, lo que ha significado un impacto sobre los recursos naturales y humanos que hacen uso de este litoral marítimo. Las actividades económicas que afectan en mayor manera al espacio litoral en Latinoamérica en general y, particularmente en Chile, son la minería, pesca, acuicultura, industria y turismo. La mayoría se vincula a procesos de exportación y, por tanto, constituyen actividades estratégicas en la obtención de divisas.

Los principales tropiezos que enfrentan los organismos con rol en la administración y gestión del borde costero en nuestro país son: la multiplicidad de organismos o instituciones operando en la materia (problema sectorial), la expansión mal concebida y nada regulada de la acuicultura, la diversidad de usos e intereses en el litoral marino, y la legislación, todo lo cual ha dado margen a conflictos entre los pescadores artesanales y los lafkenche, así como entre estos y las empresas, como es el caso de la celulosa Celco en la región de Los Ríos.

En las diferentes etapas de tramitación del sistema de Concesiones Marítimas participan los siguientes sectores: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante Nacional, Servicio de Impuestos Internos, Comisión Regional de Uso del Borde Costero, Dirección de Obras Municipales, Dirección Regional del Servicio Nacional de Pesca, Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, Secretaría Regional Ministerial de Obras Públicas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Fronteras y Límites del Estado, Servicio Agrícola y Ganadero y Contraloría General de la

República. Estos organismos actúan y deciden sectorialmente sobre un mismo territorio generándose sobreposiciones y descoordinación, que redundan en pérdida de tiempo y derroche de recursos humanos y materiales (Andrade, Arenas y Guijón, 2008: 36).

En Acuña y Zapata (2004: 25) encontramos la misma apreciación crítica a la hora de evaluar la gestión costera en Chile. El estudio confirma que “la mayoría de los conflictos y problemas físicos que se observan en las zonas costeras chilenas pueden atribuirse a fallos de los procedimientos, la planificación, las políticas y las instituciones, y muchos al desconocimiento de la importancia estratégica desde los puntos de vista social y económico de una gestión sostenible”.

Para Godoy y Salas (2011: 4-5), el municipio tiene un rol conductor fundamental en la gestión territorial, puesto que “es la forma organizativa del Estado más cercana al desarrollo local y del borde costero”, allí se genera un espacio de participación que posibilita la gobernabilidad y la gobernanza, con participación de todos los sectores involucrados “con transparencia y apertura en la toma de decisiones, y con acceso a información y justicia (comunicación certera, efectiva y abierta)”. Los Municipios participan en el proceso de tramitación de las solicitudes de concesión, en administración del sector urbano del borde costero y en el proceso de zonificación regional. Sin embargo afirman que “en Chile son pocos los alcaldes y directivos que han desarrollado una gestión ambiental participativa, incorporando a los ciudadanos como agentes co-responsables de la gestión del desarrollo comunal en general, y del borde costero en particular”.

En cuanto a la gestión local y el papel del Municipio, se destaca el Plan de Desarrollo del Territorio Lafkenche de Tirúa Sur –iniciado a fines de la década del noventa– con apoyo del Municipio con alcalde lafkenche, que tuvo logros importantes en materia de organización y gestión, con un proyecto territorial consolidado el año 2000 al constituirse en Sociedad Comercial Pu-Lafkenche para la compra y venta de productos de la tierra y el mar, superando las trabas impuestas por la Ley General de Pesca. Esta experiencia “interpela de manera profunda el ordenamiento legal chileno, cuyos instrumentos e instituciones no logran resolver los conflictos de acceso a la tierra ni a los recursos costeros”, y en donde los dirigentes “reconocen que no es posible superar la pobreza y la marginación sólo con acciones locales y

buscan modificar las condiciones del contexto legal e institucional que generan la exclusión y la pobreza” (Reyes y Lara, 2007: 2).

Concepto de zonificación del borde costero. De acuerdo a Andrade *et al.* (2008: 26) “en Chile se manejan dos conceptos similares, pero con significados muy diferentes: el borde costero y la zona costera”, siendo el concepto de *borde costero* el concepto legal, y que en la práctica se reduce a 80 metros de playa. Y el de *zona costera*, que “es un concepto más bien científico-técnico, que sin establecer un área claramente delimitada se refiere a todo el ámbito de interacción física, biológica y también antrópica entre los ambientes terrestre y marino”.

El concepto de zonificación, aunque se introdujo como “nuevo instrumento orientador y ordenador de las actividades que se desarrollan en el borde costero” con lo dispuesto en la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República (PNUBC) (D.S. N° 475 de 1994), aún no llega a concretarse, en la mayor parte de las regiones el proceso recién ha comenzado¹⁸. La zonificación tiene por objeto “definir el territorio y establecer sus múltiples usos, expresados en usos preferentes, y graficados en planos que identifiquen, entre otros aspectos, los límites de extensión, zonificación general y las condiciones y las restricciones para su administración”¹⁹, por lo que tanto, este proceso y lo que finalmente se decida es determinante para las concesiones de espacio costero a los *pueblos originarios*. Por último queremos señalar que la Ley Lafkenche se basa en ciertos principios que informa el contenido de la figura administrativa que se crea: la exclusividad, voluntariedad, asociatividad, gratuidad y respeto a derechos constituidos.

Finalmente, y atendido el estado actual de afectación de áreas del borde costero, la nueva figura que se crea debe respetar los derechos legalmente constituidos a la fecha en que se solicita la declaración de un espacio costero marino de pueblos originarios, lo que garantiza que la aplicación de esta figura no genere conflictos con otros usuarios del borde costero. En este ámbito, resultan particularmente relevantes los actuales procesos de zonificación del borde costero del litoral, a través de los cuales pueden ser resguardados los espacios que resultan de interés de las comunidades de pueblos originarios.

¹⁸ Comisión Nacional del Uso del Borde Costero. Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Gobierno de Chile. Publicado en: <<http://bordecostero.ssffaa.cl/2010/02/zonificacion-del-borde-costero/>>.

¹⁹ Historia de la Ley N° 20.434. Mensaje presidencial página 8.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Existen contradicciones, incoherencias y vacíos evidentes en la Ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, homologada conceptualmente a las leyes que favorecen las privatizaciones de los recursos naturales (Código de Aguas y de Minería, Ley de Pesca y Acuicultura). En primer lugar, no considera los usos y las costumbres del pueblo *lafkenche* y su derecho consuetudinario²⁰. 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 general²¹.

Como segundo punto, se constatan algunos avances en la gestión costera a partir de 1994, con la Política Nacional de Uso del Borde Costero, aunque insuficientes, dado que la administración y gestión del litoral chileno no ha sido eficiente, lo que ha sido señalado por diversos investigadores, instituciones y organismos internacionales. La razón de esto sería la falta de recursos económicos y técnicos, un sistema administrativo obsoleto, de carácter sectorial, complejo, difícil de coordinar, y el centralismo de Estado que deja en manos de la Dirección Nacional las decisiones, entregando pocas atribuciones a las instituciones locales, como son los municipios y las Secretarías Regionales. En los textos legales y reglamentarios –que son considerados normas relevantes– confluyen múltiples organismos competentes y con funciones y atribuciones también diversas.

En tercer lugar se demuestra que no existe sistematización en materia de ordenamiento territorial, y el lento avance de la zonificación sólo se ha concretado en Biobío y Aysén. Faltan principios rectores para los usos y permisos del suelo. Esto se traduce en conflictos de uso permanentes, y existe preocupación por la rápida degradación de algunos recursos costeros que “se vincula tanto al modelo

²⁰ El derecho consuetudinario son “las normas y costumbres que rigen diversos aspectos de la organización sociocultural (Hamel, 1990: 206).

²¹ Ley N° 19.253 Párrafo 4. Artículo 10.- La constitución de las Comunidades Indígenas será acordada en Asamblea que se celebrará con la presencia del correspondiente notario, oficial del Registro Civil o Secretario Municipal. En la Asamblea se aprobarán los estatutos de la organización y se elegirá su directiva. Artículo 37.- Las Asociaciones Indígenas obtendrán personalidad jurídica conforme al procedimiento establecido en el párrafo 4° del Título I de esta ley. En los demás les serán aplicables las normas que la ley N° 18.893 establece para las organizaciones comunitarias funcionales.

de la economía chilena (capitalismo de recursos), como a su ritmo de desarrollo (crecimiento rápido)”²².

Una cuarta conclusión apunta a los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile, aunque con demora respecto a otros países del continente. Estos han abierto un camino para el reconocimiento de los pueblos originarios y su derecho a la autonomía (Convenio 169 de la OIT y Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos Indígenas). Estos tratados internacionales son vinculantes para los Estados que los ratifican, y también pueden ser autoejecutables. “La confluencia e integración en el sistema jurídico de los derechos, reconocidos por vía de fuente interna y de fuente internacional, obliga a unificar el criterio de interpretación del sistema de derechos humanos, dando coherencia a dicho sistema, de manera de aplicar en cada caso la norma que mejor proteja a la persona y sus derechos esenciales”. “Todo el sistema de derechos debe ser interpretado como mínimo de conformidad con el contenido de los derechos asegurado por los tratados de derechos humanos del cual el Estado es Parte” (Nogueira 2003: 403). En el Informe sobre derechos indígenas en Chile (2009), el Relator Especial para Asuntos Indígenas de la ONU, James Anaya –reconociendo avances en la materia y la ratificación del Convenio N° 169– expresa su preocupación por las reiteradas comunicaciones recibidas de las organizaciones y representantes indígenas, que han expresado el sentirse excluidos de los procesos de toma de decisiones de las políticas gubernamentales y legislativas que les conciernen, incluyendo el Plan Re-conocer, y aquellas iniciativas gubernamentales relacionadas con reformas legislativas y constitucionales, políticas sobre tierras y territorios, y proyectos públicos y privados de desarrollo e inversión económica”.

Por último, nos referiremos al fenómeno de la globalización de la economía, con sus efectos políticos, sociales, culturales y medio ambientales. De acuerdo con Bengoa (2002: 19) “la globalización, como fenómeno multidimensional” pone en cuestión el Estado Nación inaugurado en el siglo XIX. Este modelo define a todos los que viven en el territorio como ciudadanos de una sola nación y en igualdad jurídica, cualquiera fuese su religión, procedencia, tradiciones. La globalización ha ocasionado la disminución del poder del Estado, la identidad nacional, y se ve

²² Informe Alternativo 2010 respecto del cumplimiento del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, al cumplirse un año de su entrada en vigencia en Chile. Elaborado por: Consejo de de Longko del Pikun Wijimapu –el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales– el Grupo de Trabajo Mapuche sobre los Derechos.

surgir o resurgir “las identidades locales, comunitarias, primordiales, junto con las identidades construidas en torno a los estados nacionales y las crecientes y cada vez más fuertes identidades transnacionales o globalizadas”. “La antiglobalización sería el fenómeno o proceso crítico a este movimiento de homogeneización internacional” Y afirma que “prácticamente todos los conflictos actuales en el mundo tienen un elemento étnico involucrado”, y “el primer paso para la obtención de los derechos de un grupo minoritario es su reconocimiento. El reconocimiento por parte del estado en que se encuentra, vive o ha vivido históricamente la minoría es un asunto político fundamental”.

Para González (2000: 94) “la única salida, sensata, civilizada, duradera, estructural, a esta coexistencia de culturas jurídicas diferentes en un mismo territorio es el diálogo”. Y estima que el Convenio 169 –a pesar de sus limitaciones o insuficiencias que pone en evidencia– “sigue siendo el único texto vigente que conforma una plataforma a través de la cual los estados respetuosos, tolerantes, responsables y solidarios, con los pueblos indígenas (existentes o no en sus territorios) pueden impulsar este diálogo”.

En la perspectiva del diálogo intercultural, del proceso dinámico de construcción de las identidades en su constante interacción y devenir creativo, necesariamente tendrá que modificarse el discurso institucional chileno bajo la presión del nuevo contexto jurídico internacional que reconoce no sólo la presencia de la multiculturalidad en nuestras sociedades, sino también la multinacionalidad dentro del Estado, los fenómenos migratorios intra e internacionales y – especialmente– enfatiza la necesidad de una nueva visión o paradigma social, que integre la diversidad (los localismos, las minorías, los pueblos originarios y las etnias) en un *corpus* global, considerando al ser humano como formando parte de un espacio que llegue a ser de encuentro entre culturas y no de confrontación, de democracia y no de autoritarismo, de diálogo constructivo y no de descalificación, un espacio social multipolar, en un entorno natural cuyos recursos son limitados y obligan a una modelación económico-político-social de compromiso con el medio ambiente.

REFERENCIAS

- Acuña, Adolfo y Zapata, Néstor. *Estudio Sinóptico. La Gestión Costera En Chile: Estado Actual y Perspectivas*. Programa Ecoplata. Red Coastman Chile - Centro EULA de la Universidad de Concepción Concepción-Chile, 2004. Disponible en: <http://www.ecoplata.org/wpcontent/files_mf/estudiosinopticogestioncosteraenchile.pdf>. [Consultado: el 15 de octubre de 2011].
- Andrade, Belisario; Arenas, Federico y Guijón, Rodrigo. “Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera”, *Revista de Geografía Norte Grande* 41 (2008): 23-48.
- Aylwin, José. *Pueblos indígenas en el Derecho Internacional y Comparado*, 2003. Disponible en: <<http://200.10.23.169/trabajados/Jos%E9%20Aylwin.pdf>>. [Consultado: el 6 de octubre de 2012].
- . “Pueblos Indígenas De Chile: Antecedentes Históricos y Situación Actual”. Instituto De Estudios Indígenas. Universidad De La Frontera. Serie Documentos N° 1 (2005): 1- 25. Disponible en: <<http://rehue.home.xs4all.nl/art/ayl1a.html>>. [Consultado: el 11 de mayo de 2012].
- Bengoa, José. “La invención de las minorías: las identidades étnicas en un mundo globalizado”, *Revista de Academia* 7 (2002): 9-37.
- . (comp.). *La memoria olvidada. Historia de los pueblos indígenas de Chile*. Santiago: Publicaciones del Bicentenario, 2004.
- Buschmann, Alejandro. “Impacto ambiental de la salmonicultura en Chile: la situación en la Xa Región de Los Lagos”. *Análisis de Políticas Públicas* 16 (2001):1-11 (Ed. Marcel Claude. Fundación Terram). Disponible en: <www.olach.cl/home/.../storiesApp16-_Salmonicultura_X_region.pdf>. [Consultado el 10 de febrero de 2013].

- Carrasco, Sergio. “La evolución político-constitucional de Chile”, *Estudios Constitucionales* 6/2 (2008):301-324. Disponible en: <<http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v6n2/art10.pdf>>. [Consultado el 18 de octubre de 2011].
- Castro, Paulo. “Aproximación a la Identidad Lafkenche”, *Peripheria* 2 (2005):1-3. Disponible en: <<http://www.raco.cat/index.php/Periferia/article/viewFile/145003/196823>>. [Consultado: el 16 de octubre de 2011].
- Castro, Consuelo y Alvarado, Claudia. “La gestión del litoral chileno: un diagnóstico”. *Manejo Costero Integrado. CYTED Ibermar* (2009):1-22. Universidad Católica de Chile. Instituto de Geografía. Disponible en: <<http://www.geo.puc.cl/pdf/RedIbermar.pdf>>. [Consultado: el 7 de junio de 2012].
- Godoy, Cecilia y Salas, Caduzzi. “Gestión Costera Integrada En Chile: Transitando Hacia La Gobernanza Costera Y Las Buenas Prácticas De Manejo” Del Borde Marino Costero, *Revista Parques* 1 (2011):1-6.
- González, Jorge. “El Reconocimiento del Derecho Indígena en el Convenio 169 de la OIT”. En José Ordoñez. Análisis Interdisciplinario Del Convenio 169 De La OIT. Jornadas Lascanianas, 2000: 81-97. Disponible en: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/91/8.pdf>>. [Consultado: el 6 de junio de 2012].
- Hamel, Rainer. “Lenguaje y conflicto interétnico en el derecho consuetudinario y Positivo”. En Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde (comp.). *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*. México: Instituto Indigenista Latinoamericano (III) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (1990): 205-228.
- Hernández, María. ”Desafíos para la sustentabilidad en el territorio lafkenche de Carahue”. Tesis de Magíster. Chile: Universidad Católica de Temuco, 2005. Disponible en: <<http://biblioteca.uct.cl/tesis/mariangelica-hernandez/tesis.pdf>>. [Consultado: el 13 de octubre de 2011].

Igor, Patricio y Díaz, Isabel. Radiografía a la industria del salmón en Chile bajo la mirada de estándares de RSE. Ecocéanos, Puerto Montt. Serie Documentos *Red Puentes – Chile Cice, Centro de Información del Comportamiento Empresarial*, 2007. Disponible en: <http://www.mapeo-rse.info/sites/default/files/Radiografia_a_la_industria_del_salmon.pdf>. [Consultado: el 10 de febrero de 2013].

Le Bonniec, Fabien. “Reconstrucción de la territorialidad Mapuche en el Chile contemporáneo”. En Jorge Calbucura y Fabien Le Bonniec (Eds.). *Territorio y territorialidad en contexto post-colonial. Estado de Chile-Nación mapuche* (2009): 44-79. Disponible en: <http://www.mapuche.info/wps_pdf/calbucura090500.pdf>. [Consultado: el 17 de octubre de 2011].

Lincoman, Carlos; Guenteo, Hilda y Muñoz, Manuel. “Nuestro pueblo huilliche de la tierra quiere seguir siendo de la tierra”. Consejo General de Caciques de Chiloé, 2001. Disponible en: <<http://amdh.com.mx/ocpi/documentos/docs/4/4/01/03/04.pdf>>. [Consultado: el 14 de mayo de 2012].

Muñoz, Bernardo. “Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile”. Red de desarrollo agropecuario. Unidad de Desarrollo Agrícola. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. CEPAL-ECLAC, 1999. Disponible en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/4630/LCL1257P.pdf>>. [Consultado: el 16 de octubre de 2011].

Organización Internacional del Trabajo (O.I.T). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2006.

Reyes, Bernardo y Jara, Daniela. “Gobernanza ambiental: mensajes desde la periferia”. Instituto de Ecología Política. Informe final. Disponible en: <<http://www.grupochoylavi.org/gobernanzaambiental/Completos/IEP.pdf>>. [Consultado: el 2 de junio de 2012].

Rodríguez - Piñero, Luis. “La OIT y los Pueblos Indígenas en el derecho Internacional. Del colonialismo al multiculturalismo”, *Trace* 46 (2004):59-81. Disponible en: <http://www.cemca.org.mx/trace/TRACE_46_PDF/Rodr%EDguez_46_2004.pdf>. [Consultado: el 16 de octubre de 2011].

Ruiz, Carlos. “La estructura ancestral de los mapuches: Las identidades territoriales, los Longko y los Consejos a través del tiempo”, *Working Paper Series* 3 (2003). Ñuke Mapuförlaget. En Jorge Calbucura (ed.). Disponible en: <http://www.mapuche.info/wps_pdf/Ruiz031100.pdf>. [Consultado: el 10 de octubre de 2011].

Smith, Sara. “La ‘cuestión indígena’ y el estado nacional: análisis crítico de discursos oficiales contemporáneos en Chile”. Tesis de Maestría ès arts (M.A.) en Estudios hispánicos. Cánada: Université de Montreal, 2005. Disponible en: <<http://umontreal.academia.edu/SaraSmith/Papers/158717/>>. [Consultado: el 18 de mayo de 2012].

Toledo, Víctor. *Pueblo mapuche derechos colectivos y territorio: Desafíos para la sustentabilidad democrática*. Santiago: Editorial LOM, 2006.