



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Ciencia Política

Tesis Doctorado en Ciencia Política

**Logros y fallas en la gobernanza de áreas de
conservación y manejo: voluntad política y matriz
socioterritorial en Chile y Uruguay**

Ximena Lagos Miranda

Montevideo

2025



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

Logros y fallas en la gobernanza de áreas de conservación y manejo: voluntad política y matriz socioterritorial en Chile y Uruguay

Autor: Ximena Lagos Miranda

“Tesis presentada con el objetivo de obtener el título de Dra. en Ciencia
Política en el marco del Programa de Doctorado de Ciencia Política de la
Facultad de Ciencias Sociales”

Director de tesis: Dr. German Bidegain P.

Dr. Martin Freigedo P.

Dr. Andrés Marín R.

Montevideo, 2025

Lagos Miranda, Ximena

Logros y fallas en la gobernanza de áreas de conservación y manejo: voluntad política y matriz socioterritorial en Chile y Uruguay. Montevideo: Udelar. FCS, 2025.

337 p.

Tesis (Doctorado en Ciencia Política) - Universidad de la República (Uruguay), Facultad de Ciencias Sociales.

1. Gobernanza. 2. Política ambiental. 3. Protección ambiental. 4. Medio ambiente marino. 5. Recursos marinos. 6. Zona costera. 7. Gestión ambiental. 8. Participación ciudadana. 9. Chile. 10. Uruguay.

I. Título. II. Bidegain, Germán, tutor. III. Freigedo, Martín, tutor. IV. Marín, Andrés, tutor.

CDD: 320.6

Resumen

Este trabajo busca contribuir al estudio de la gobernanza en áreas de conservación y manejo en el Cono Sur, mediante el análisis crítico de su funcionamiento y la identificación de sus logros y fallas. El enfoque se centra en la interacción entre la voluntad política y la matriz socioterritorial como factores explicativos clave en los procesos de conformación y desarrollo de estas áreas en Chile y Uruguay.

La gobernanza de áreas protegidas se posiciona en la actualidad como el marco imperante respecto a la gestión de las áreas y el vínculo entre Estado y sociedad. No obstante, este enfoque idealizado enfrenta importantes desafíos, respecto a las capacidades institucionales, desigualdades de poder entre actores y en los procesos de toma de decisiones. Este estudio se posiciona en ese “lado oscuro” de la gobernanza, donde las tensiones estructurales condicionan su efectividad.

A través de un enfoque cualitativo, centrado en casos de estudios en Chile y Uruguay, se analizaron las trayectorias socioinstitucionales en el proceso de creación de las áreas, su estructura de funcionamiento y el desarrollo de sus espacios de gobernanza, en el proceso de creación de las áreas como en su desarrollo. En Uruguay, se estudiaron las Comisiones Asesoras Específicas de Laguna de Rocha y Cerro Verde; y en Chile, el Comité de Manejo de Bahía de Corral y el Consejo Directivo del Área Marina Costera Protegida de Rapa Nui.

Los resultados muestran que en las fases iniciales de las áreas la voluntad política, se muestra favorable a la participación sin embargo, los resultados del proceso de gobernanza están

profundamente condicionado por las trayectorias previas de relación entre actores locales y el Estado. Durante el desarrollo de las áreas, los resultados del proceso de gobernanza dependen de voluntad política que se expresa en la existencia de capacidades institucionales que permitan articular eficazmente los niveles interinstitucionales y socioterritoriales, así como sostener la participación activa de los actores locales en los espacios de decisión.

En esta línea, los resultados comparados muestran trayectorias divergentes. En Chile, la voluntad política se mantiene favorable a lo largo del tiempo, lo que ha logrado la continuidad y fortalecimiento de los espacios de gobernanza analizados. En contraste, en Uruguay la voluntad política es influenciada por los cambios políticos-institucionales, fallando de tal manera que las Comisiones Asesoras Específicas dejan de funcionar en su totalidad. Se concluye que la voluntad política es un factor decisivo para asegurar el funcionamiento de los espacios de gobernanza con una participación real y efectiva. Sin embargo, la matriz socioterritorial, es clave para incidir en la voluntad política.

Palabras claves: Gobernanza, voluntad política, matriz socioterritorial, logros, fallas.

Abstract

This study seeks to contribute to the analysis of governance in conservation and management areas in the Southern Cone through a critical examination of their functioning and the identification of their achievements and shortcomings. The focus lies on the interaction between political will and the socio-territorial matrix as key explanatory factors in the formation and development of these areas in Chile and Uruguay.

Protected area governance is currently positioned as the prevailing framework for area management and for the relationship between the state and society. However, this idealized approach faces significant challenges related to institutional capacity, power imbalances among stakeholders, and decision-making processes. This research positions itself within this "dark side" of governance, where structural tensions condition its effectiveness.

Using a qualitative approach centered on case studies in Chile and Uruguay, the study analyzes the socio-institutional trajectories involved in the creation of these areas, their operational structures, and the development of their governance spaces. In Uruguay, the research focused on the Specific Advisory Commissions (Comisiones Asesoras Específicas) of Laguna de Rocha and Cerro Verde; in Chile, on the Management Committee of Bahía de Corral and the Governing Council of the Rapa Nui Marine Coastal Protected Area.

The results show that during the initial phases of area establishment, political will tends to favor participation. However, governance outcomes are deeply conditioned by the pre-existing trajectories of interaction between local actors and the state. In the development phase,

governance results depend on political will expressed through the presence of institutional capacities that enable effective coordination across inter-institutional and socio-territorial levels, as well as the sustained active participation of local stakeholders in decision-making spaces.

In this regard, the comparative findings reveal divergent trajectories. In Chile, political will has remained supportive over time, resulting in the continuity, and strengthening of the analyzed governance spaces. In contrast, in Uruguay, political will has been shaped by political-institutional changes, leading to the complete cessation of activity in the Specific Advisory Commissions. The study concludes that political will is a decisive factor in ensuring the effective functioning of governance spaces with genuine and meaningful participation. Nevertheless, the socio-territorial matrix plays a key role in shaping political will.

Keywords: Governance, political will, socio-territorial matrix, successes, failures.

Este trabajo esta dedicado a tod@s quienes hoy siguen luchando con tesón y amor por el futuro de nuestras costas y mares. En especial a los pescadores y las pescadoras artesanales que son ejemplo de coraje y dignidad. Y entre ellas a Elba Osano, que nos dejó demasiado pronto y me enseñó lo que es la fuerza y resistir ante la adversidad.

Agradecimientos

“En tiempos de incertidumbre y desesperanza, es imprescindible gestar proyectos colectivos desde donde planificar la esperanza junto a otros” - Enrique Pichon-Rivière.

Este trabajo no podría haber sido realizado sin el apoyo de muchas personas que acompañaron este largo proceso académico.

A la Universidad de la República, y la Comisión de Apoyo de Posgrados y su programa de Becas de Posgrados para docentes de La Universidad de la República.

A mis tutores Germán, Martín y Andrés por el tiempo dedicado, a corregir, aconsejar y orientar en este proceso doctoral.

Al tribunal, Beatriz Yanicelli, Cristina Zurbriggen y Antoine Millet por sus aportes para nutrir y mejorar este trabajo.

A Altar Magri que acompañó los primeros pasos en el doctorado.

A todos y todas quienes fueron entrevistados, consultados y dieron un tiempo de sí para que yo pudiera aprender de sus experiencias.

A las familias pescadoras de la barra de Laguna de Rocha, particularmente a las pescadoras de la Cocina de La Barra por una década de aprendizajes junto a ustedes y de su fortaleza, por compartir su lugar en el mundo que ahora también es un poco mío.

A mis compañeras y compañeros del CURE, por su amistad, aguante, risas y conversaciones de sueños compartidos de amor por nuestra costas: Cecilia Laporta, Natalia Verrastro, Estela

Delgado, Laura Brum, Daniel de Alava, Beatriz Yanicelli, Noelia Bertolotto, Fabrizio Scarabino, Leandro Bergamino e Ignacio Santillán.

A todo la equipa de “Laguna Enseña” por compartir amor y compromiso juntas y y sostener cuando no pude estar.

A mis colegas en el curso de Conflictos Ambientales, Carlos Santos y Joaquín Marqués, por su apoyo y continuas enseñanzas. A l@s compas del grupo Costa+, MarGen y Sumergiendo en la Pesca por ayudarme a nutrir la investigación con otras miradas.

A mis amigas Catalina Alvarez y Francesca Repetto, que compartieron sus caminos doctorales junto al mío, aguantando mis interminables memes terapéuticos y dandome fuerza para seguir.

A Maria Leticia Gonzáles, por su amistad y amor compartido por el mar.

A Mónica Triunfo por su apoyo en la transcripción de las entrevistas.

A mi familia en Chile, la familia Miranda “Colo Colo 437” por ser un refugio de mi corazón migrante en cada estadía en Chile. A mi tía Sara Lagos, mi prima Maria Paz Peña Lagos y Duncan Christie, pro darme un hogar y hermosa familia en Valdivia. Al clan Lakero por tanta comida y cariño entregado.

A mis amigos y amigas en Chile que me llenan de amor, bienvenidas y despedidas durante 17 años de vida migrante para llevarme el corazón cargadito a Uruguay. En especial a Amanda, Camila, Sandra, Karen, Jose y Bianca por ser bastión de la amistad desde la infancia. A mi amiga Macarena Barahona, que me apoyo mi trabajo de campo, pudiendo compartir con su mundo allá y ahora compartiendo la nostalgia por la isla en los extremos del continente.

A mis clotas queridas Astrid, Loreto, Giuli, Gloria. En especial a Bárbara Escobar, que acompaña cada uno de mis pasos desde la universidad y ahora en la vida migrante juntas en Uruguay, como roommate, en la maternidad, como terapeuta de una tesista loca. Leyó, corrigió, contuvo y llena la vida de amor y amistad. Eres mi yeina.

A mi madre Ada y padre Hernan, faros que iluminan mis pasos, con su ejemplo y enseñanzas. Y mis amados y adorados hermanos Camilo y Rodrigo, mi red y corazón, gracias por tanto tanto apoyo y amor.

Por último pero más importante, a mi pequeña familia, mi compañero Juniors, por el amor compartido, apañar siempre y contruir esta vida linda juntos. Y a ti Aldana, adorada hija mi flor dorada, por ser el amor, luz y motor de mi vida, dandole sentido a todo lo que hago.

INDICE

Resumen.....	3
Agradecimientos	9
LISTADOS DE ABREVIACIONES.....	18
1. INTRODUCCIÓN	20
2. MARCO CONCEPTUAL	29
2.1 Antecedentes teóricos	29
AP como propuesta de conservación, sustentabilidad y conflicto.....	29
La gobernanza y su mochila.....	35
Gobernanza y conservación	41
¿Buena gobernanza?: dimensiones de análisis.....	44
Fallas de la gobernanza y voluntad política	48
2.2 Problema de Investigación, preguntas e hipótesis	55
2.3 Marco Metodológico.....	60
Estrategia General	60
Antecedentes empíricos y ubicación de los casos de estudio	66
Abordaje empírico.....	77
3. POLÍTICAS AMBIENTALES DE CONSERVACIÓN COSTERA-MARINA EN CHILE Y URUGUAY	83
3.1 La emergencia de la agenda verde-azul en el mundo	83
3.2 Marcos institucionales de las Áreas de conservación y manejo en Chile y Uruguay	88
Políticas Ambientales y Áreas de conservación y manejo en Uruguay	88
Políticas Ambientales y Áreas de conservación y manejo en Chile	97
3.3 Discusión: Las políticas de conservación en Chile y Uruguay. Respuestas locales a marcos globales.	104

Entramados Políticos e Institucionales para la Gobernanza	105
4. ÁREA MARINA COSTERA PROTEGIDA DE MÚLTIPLES USOS DE RAPA NUI	109
4.1 Trayectorias socio-institucionales de conformación del área.....	110
4. 2 Diseño socioinstitucional del AMCP-MU de Rapa Nui	120
4.3 Funcionamiento del Consejo Directivo AMCP-MU de Rapa Nui	128
4.4 Gobernanza en práctica.....	132
4.4.I Gobernanza en la creación del área.....	134
4.4.II Desarrollo de la Gobernanza.....	140
4.5 Discusión: Del conflicto a la cooperación: empoderamiento local o la rapanuización de la gobernanza.	147
Caminos de la rapanuización de la gobernanza	148
Caminos para el éxito en la práctica de la gobernanza	151
5. ÁREA DE MANEJO DE RECURSOS BENTÓNICOS DE BAHÍA DE CORRAL.....	154
5.1 Trayectorias socio-institucionales de conformación del área.....	154
5.2 Diseño socio-institucional del AMBC	160
5.3 Funcionamiento del Comité de Manejo de Bahía de Corral	170
5.4 Gobernanza en práctica.....	173
5.4.I Gobernanza en la creación del área.....	175
5.4.II Desarrollo de la Gobernanza.....	181
5.5 Discusión: Confianza local y compromiso socio institucional en la trayectoria del CMBC.	188
6. PAISAJE PROTEGIDO DE LAGUNA DE ROCHA.....	192
6.1 Trayectorias socio-institucionales de conformación del área.....	192
6.2 Diseño socio-institucional del PPLR	198
6.3 Funcionamiento de la Comisión Asesora Específica de PPLR	212
6.4 Gobernanza en práctica.....	214
6.4.I Gobernanza en la creación del área.....	216

6.4.II Desarrollo de la Gobernanza.....	221
6.5 Discusión. De la construcción colectiva al desmantelamiento del espacio de gobernanza	228
Fases de un proceso de gobernanza.....	229
Dimensiones del Funcionamiento y Factores de Decaimiento	231
7. ÁREA DE MANEJO DE HÁBITAT Y ESPECIES DE CERRO VERDE E ISLAS DE LA CORONILLA	235
7.1 Trayectorias socio-institucionales de conformación del área.....	235
7. 2 Diseño socio-institucional del AM-CV	242
7.3 Funcionamiento de la Comisión Asesora Específica de Cerro Verde	251
7.4 Gobernanza en práctica.....	253
7.4.I Gobernanza en la creación del área.....	255
7.4.II Desarrollo de la Gobernanza.....	263
7.5 Discusión: Fallas de la gobernanza en Cerro Verde: conflictividad socioambiental y repliegue estatal.	273
Voluntad Política: Fragilidad Institucional para la participación.....	273
Dinámicas socio-territoriales: participación y disputas de poder	275
8. DISCUSIÓN GENERAL: EL DESENVOLVIMIENTO DE LA GOBERNANZA. ENTRE VOLUNTAD POLÍTICA Y DEMANDAS TERRITORIALES	277
Cuando falla de la gobernanza	278
¿Qué Fortalece a la Gobernanza?	284
Síntesis: Mirando el lado oscuro de la gobernanza.....	287
La gobernanza como falla	290
9. CONCLUSIONES	292
Políticas ambientales y gobernanza	294
Éxito y fallas de gobernanzas situadas	298
Perspectivas futuras e implicancias	301
9. BIBLIOGRAFIA.....	306
10. ANEXOS	335

10.1 LISTADO DE ACTORES ENTREVISTADOS	335
10.2 PAUTA DE ENTREVISTA	338

Tablas

Tabla 1. Objetivos de gobernanza y sus atributos según Bennet y Terrafield (2018).....	47
Tabla 2. Combinaciones de comportamiento en las cuatro áreas estudiadas en relación con la matriz socioterritorial, la voluntad política y los resultados de gobernanza en T0 y T1.....	64
Tabla 3. Componentes y cualidades de la gobernanza	65
Tabla 4. Dimensiones y descriptores para caracterizar los esquemas	78
Tabla 5. Dimensiones y variables para caracterizar funcionamiento de los espacios de gobernanza	79
Tabla 6. Síntesis de elementos para caracterizar el diseño institucional del AMCP-MU.	121
Tabla 7. Gobernanza del AMCP-MU en t0 y t1.....	133
Tabla 8. Síntesis características del comportamiento de matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza AMCP-MU.....	135
Tabla 9. Síntesis características de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso gobernanza en el t1 AMCP-MU.	141
Tabla 10. Síntesis de elementos para caracterizar el diseño institucional del AM-BC.....	161
Tabla 11. Síntesis de características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza BC.....	175
Tabla 12. Síntesis de características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza en el t0 BC.....	176
Tabla 13. Características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza en t1 BC.....	182
Tabla 14. Síntesis de elementos para caracterizar el diseño institucional del PPLR.....	199

Tabla 15. Síntesis de características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza en t0 y t1 PPLR.....	215
Tabla 16. Síntesis de características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza en t0 PPLR.	216
Tabla 17. Síntesis de características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza PPLR.	221
Tabla 18. Síntesis de elementos para caracterizar el diseño institucional del AMHE-CV	243
Tabla 19. Gobernanza de AM-CVIC en t0 y t1.....	254
Tabla 20. Síntesis de características del comportamiento de matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza CV.....	255
Tabla 21. Síntesis de características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza CV.....	263
Tabla 22. Síntesis de los resultados en los casos estudiados.	277

Figuras

Figura 1. Mapa de ubicación casos de estudio en Chile y Uruguay.	26
Figura 2. Laguna de Rocha, y área que abarca el PPLR, con las principales ciudades aledañas. .	69
Figura 3. Ubicación y delimitación de Área Protegida de Cerro Verde.....	70
Figura 4. Ubicación de Bahía de Corral y área de cobertura del plan de manejo	74
Figura 5. Mapa del AMCP-MU de Rapa Nui.....	75
Figura 6. Mapa institucional de administración de esquemas de conservación y manejo marino en Chile.	102

Figura 7. Publicación de prensa chilena referida a incidencia de las ONG en la conservación rapanui	112
Figura 8. Declaración de CODEIPA ante anuncio de Parque Marino	114
Figura 9. Voto de la consulta para la aprobación del AMCP-MU de Rapa Nui.	119
Figura 10. Principales Instituciones del AMCP-MU Rapa Nui.....	124
Figura 11.Conformación del Consejo Directivo del AMCP-MU de Rapa Nui	128
Figura 12. Logo del Koro Nui o te Vai Kava.	129
Figura 13. Publicación oficial del Ministerio de Ambiente, sobre la creación del área.....	138
Figura 14. Presentación con el expresidente Sebastián Piñera del nuevo Consejo Directivo de AMCP-MU de Rapa Nui.....	139
Figura 15. Caletas de pescadores presentes en la Bahía de Corral.....	162
Figura 16. Navajuelas, Huepo, y Chorito.....	163
Figura 17. Actores vinculados al Comité de Manejo de BC.....	166
Figura 18. Mapa de la propuesta de ECMPO Wadalafken.....	168
Figura 19. Área de exclusion propuesto por pescadores artesanales de LR.	203
Figura 20. Instituciones y organizaciones vinculadas al PPLR y la CAE.	204
Figura 21. Esquema conceptual de proceso planificación del plan de manejo	208
Figura 22. Árbol de decisión del protocolo de apertura	210
Figura 23. Publicaciones de prensa sobre el camino de acceso a Cerro Verde.....	241
Figura 24. Instituciones y organizaciones vinculadas al área protegida y la CAE.	246
Figura 25. Esquema de los ámbitos de interacción para la elaboración del plan de manejo	249
Figura 26. Objetos focales del área, estado y el estado deseado establecido en PM.	250
Figura 27. Visiones sobre el Parque San Miguel, Potrerillos y Cerro Verde.....	257
Figura 28. Extracto de Acta 1ra reunión preparatoria de CAE Cerro Verde.	267

LISTADOS DE ABREVIACIONES

AP Áreas Protegidas

APALCO Asociación de Pescadores Artesanales de las Lagunas Costeras de Rocha

AMCV Área de Manejo de Hábitat y Especies de Cerro Verdes e Islas de la Coronilla

AMP Áreas Marinas Protegidas

AMCP-MU Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos

CAE Comisiones Asesoras Específicas

CDB Convenio de la Biodiversidad Biológica

CMBC Comité de Manejo de Bahía de Corral

CODEIPA Comisión de Desarrollo Indígena de Isla de Pascua

CURE Centro Universitario Regional del Este

DGDR Dirección General de Desarrollo Rural

DINABISE Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

DINARA Dirección Nacional de Recursos Acuáticos

DINAGUA Dirección Nacional de Aguas

DINAMA Dirección Nacional de Medio Ambiente

DINOT Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

FALC Fundación Amigos de las Lagunas Costeras de Rocha

MGAP Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca

MA Ministerio de Ambiente

MMA Ministerio del Medio Ambiente

MINECON Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

LOTDS Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

PPLR Paisaje Protegido de Laguna de Rocha

PROBIDES Programa de Biodiversidad y Desarrollo Sustentable Humedales del Este

SEPAE Servicio de Parques del Ejército

SNAP Sistema Nacional de Áreas Protegidas

SUBPESCA Subsecretaria de Pesca

SERNAPESCA Servicio Nacional de Pesca

UDELAR Universidad de la República

UICN Unión Internacional para la Conservación

WWF World Wild Foundation

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende generar un aporte a nivel teórico sobre los estudios de gobernanza ambiental, particularmente en la temática de la gobernanza de áreas protegidas (AP). La gobernanza de áreas protegidas problematiza dos marcos conceptuales que provienen de áreas del conocimiento muy diferentes. Por una parte, las áreas protegidas que como un foco de estudio ligada a ecología de la conservación y, por otro lado, la gobernanza asociada a los estudios de políticas públicas. Estas temáticas históricamente separadas, comienzan a juntarse en las últimas décadas generando gran interés académico y de organismos internacionales, que integran la gobernanza de áreas protegidas como un principio en los marcos internacionales referidos a la gestión de áreas de conservación.

La literatura sobre gobernanza de áreas protegidas ha crecido aceleradamente en la última década, predominando diferentes enfoques fragmentados y dispersos sobre actores, políticas y relaciones humano-naturaleza (Li et al 2022). En Latinoamérica, de manera más reciente comienza a abordarse el tema, aunque aún de manera escasa, pero creciente (Zurbriggen 2011). La ciencia política ha tenido una lenta aproximación a las políticas ambientales y, por ende, a la gestión de los recursos costeros-marinos (Hammond 2021).

La gobernanza ambiental, y particularmente, la gobernanza de áreas protegidas aparece como una nueva forma de gobernar los bienes de la naturaleza, distinto al control jerárquico, donde instituciones y actores no gubernamentales cooperan y toman decisiones sobre la gestión del ambiente y las metas de la sociedad en torno a ella (Armitage et al.2012, Burhenne-Guilmin y Scanlon, 2004). La gobernanza ambiental se expresa como el eje de la sustentabilidad (Rivera 2021) y se propone como una forma de mejorar la democracia (Cohen 2013).

Sin embargo, como mostrará esta investigación la gobernanza de áreas protegidas se encuentra constreñida por sus orígenes. Por una parte, la gobernanza marca su origen en los procesos de neoliberalismo económico y el ingreso del sector privado a la gestión pública (Zurbriggen 2011). Por otra parte, las áreas protegidas han sido señaladas como herederas, y en muchos casos reproductoras, de modelos colonialistas y neocolonialistas de apropiación de la naturaleza (Dominguez y Luoma 2020, Agrawal 1997, West et al 2006).

En las políticas ambientales, tales como las AP, la gobernanza se establece asociada al mainstream de la sustentabilidad, se instaura bajo la visión normativa de *buena gobernanza* donde el Estado y los actores de interés, ONG, sector privado se sientan en una misma mesa en la búsqueda de consensos en el manejo de los bienes naturales. En este enfoque, la gobernanza en áreas protegidas se plantea como un mecanismo que permitiría reducción de conflictos entre actores (Brenner 2010, García 2012).

Esta visión idealizada, positiva y centrada en los actores, sostiene un imaginario donde la gobernanza fortalece la capacidad de resolver problemas en los ámbitos políticos, sociales, y, por ende, ambientales, ya que todos los participantes tendrían una voz igualitaria en la toma de decisiones, lo que conduciría a una mejora en la gestión de los diferentes ámbitos.

En contraposición a esta visión, perspectivas críticas de la gobernanza han centrado su atención a la matriz neoliberal de la gobernanza ambiental (Dunlap y Sullivan 2020) que, en América Latina, se presenta en contexto de regímenes neoextractivistas con altos niveles de conflictividad ambiental (De Castro et al. 2015). Esto implica una fuerte fragilidad de los sistemas de gobernanza frente a las presiones que el modelo económico neoliberal ejerce sobre los bienes de naturaleza (Bustos et al. 2019). Asociado a esto, también desde los estudios de conservación,

surgen enfoques que interpelan las modalidades de conservación neoliberal (Igoe y Brockington 2007, Apostolupolos et al. 2021) y los impactos sociales que generan las áreas protegidas (West et al. 2006, Bennet y Dearden 2014).

Asimismo, el análisis del “lado oscuro de la gobernanza”, centra su atención lejos de esa mirada optimista y normativa, examinando los elementos que permiten entender los fracasos de la gobernanza. Este análisis, pone acento en las desigualdades de poder que se establecen en los espacios de gobernanza (Morrison et al. 2019), y los factores que se presentan en las instituciones o en los procesos que determinan las fallas de la gobernanza en términos de efectividad o legitimidad de los procesos (Arnout y Ars 2009). Asimismo, West y colaboradores (2006) señalan que la discusión en torno a las áreas protegidas debe poner en centro la cuestión de quién toma la decisión, y los impactos de estas en la escala socioterritorial.

En esta línea es que este trabajo se propuso profundizar en las fallas y los logros de los espacios de gobernanza en áreas de conservación y manejo en nuestra región. Particularmente la investigación problematiza el funcionamiento de los espacios de gobernanza a partir de dos factores explicativos de los resultados de la gobernanza en áreas protegidas y de manejo, la matriz socioterritorial y dimensión político institucional. Nos preguntamos, ¿cómo inciden la voluntad política y la dinámica de la matriz socioterritorial, sobre el funcionamiento de los espacios de gobernanza en las AP?

Nuestro objetivo central en este trabajo fue mostrar cómo los logros o las fallas en el funcionamiento de los espacios de gobernanza en áreas protegidas o de manejo, depende de la interacción entre voluntad política y dinámica de la matriz socioterritorial. Para esto un primer objetivo se centró en analizar las trayectorias políticas y socio-institucionales del proceso de

conformación y desarrollo de áreas de conservación costera-marina a partir de casos en Chile y Uruguay. Una vez reconstruidos los procesos socioinstitucionales de las áreas, nos propusimos en segundo lugar, caracterizar el funcionamiento de la gobernanza en los espacios de participación de las áreas protegidas durante la etapa inicial de creación de estas, y posteriormente durante el desarrollo y consolidación de los espacios de acuerdo con el comportamiento de la red de actores socio territoriales y las respuestas estatales. Un tercer objetivo de integración de los anteriores, se planteó establecer los logros y/ o fracaso de la gobernanza de las AP a partir de la combinación entre las actuaciones de la matriz socioterritorial y la voluntad política en la conformación, desarrollo y estabilidad de los espacios de gobernanza de las áreas.

La variable dependiente de este estudio se encuentra dada por el funcionamiento de los espacios de gobernanza. Este funcionamiento está referido al desempeño de estos espacios en las áreas en relación con el cumplimiento de objetivos/ principios de gobernanza (Nunan 2018). En esta investigación, tomaremos tres componentes para analizar el desempeño: integración, capacidad y robustez. Estos elementos sintetizan los planteamientos de Nunan (2018), Bennet y Satterfield (2018) y Lockwood (2010) referidos a principios de gobernanza.

Una primera variable independiente se encuentra dada por la voluntad política, expresada en el interés y respaldo político – institucional que permite promover y dar continuidad a espacios de gobernanza a través de una participación real y efectiva. Una segunda variable independiente se encuentra en la dinámica de la matriz socioterritorial. Está la entenderemos como el conjunto de procesos situados en los territorios en donde se desarrollan diferentes trayectorias de acción colectiva con respuestas estatales que producen, de manera agregada, un vínculo entre actores socioinstitucionales, el cual se encuentra en constante movimiento.

En base a lo anteriormente expuesto, los argumentos que sustentan este trabajo proponen en primer lugar que el desarrollo de los espacios de gobernanza en el proceso de creación de las áreas es el resultado de las trayectorias previas de acción colectiva de la matriz socioterritorial y su vínculo con Estado y las respuestas estatales durante el proceso de implantación de las AP. Un segundo argumento plantea que los espacios de gobernanza se sostienen inicialmente por el compromiso político con las áreas protegidas desde la cooperación internacional, generando una disposición gubernamental positiva a la participación de los actores locales y la creación de espacios de gobernanza en área de conservación de manejo. En tercer lugar, planteamos que el funcionamiento de los espacios de gobernanza, en términos de éxito o fracaso, se encuentra dado por el desarrollo de una participación real y efectiva de los actores locales y la voluntad política expresada en las capacidades institucionales concretas para la integración interinstitucional y de respuesta a las demandas locales.

Para corroborar nuestras hipótesis, tomamos como referentes empíricos cuatro casos de estudio, que representan distintos tipos de esquemas de conservación y/ o manejo en dos países del Cono Sur. Estos casos, de Chile y Uruguay, nos permitieron mostrar la diversidad de las formas en que se desenvuelve la gobernanza y sus resultados, en la articulación de las dimensiones político-institucionales y la matriz socioterritorial en la evolución de los espacios de gobernanza y las áreas protegidas.

Chile y Uruguay, son países que han sido foco de diversas investigaciones de casos comparados en ciencias sociales al presentar confluencias por ser países con sistemas políticos fuertemente institucionalizados (Jones 2007, en Ramos y Scrollini 2013). Asimismo, en términos de políticas ambientales ambos países desarrollan marcos legislativos y de gestión, a partir de los años noventa influenciado por la Agenda 21 y Río 92'.

Respecto a sus áreas de conservación y manejo, Uruguay, desarrolla un sistema de áreas protegidas en la década de los 2000, desplegando diferentes categorías de acuerdo con los criterios de la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN), y estableciendo un modelo de gobernanza bajo un espacio denominado Comisiones Asesoras Específicas (CAE). En el caso de Chile, coexisten diferentes esquemas de conservación y manejo tanto marino como territorial, y en la década pasada comienzan a desarrollarse espacios de gobernanza multiactorales. En ambos países, como en todo el continente, las áreas protegidas comienzan a tomar fuerte relevancia en las políticas ambientales y han implicado un laboratorio de gobernanza territorial que es referencia en la escala local.

En Uruguay, nuestro estudio se centra en las Comisiones Asesoras Específicas del Paisaje Protegido de Laguna de Rocha y del área de Manejo de Hábitat y Especies de Cerro Verde e Islas de La Coronilla, pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas que se encuentra en la órbita del Ministerio de Ambiente. En el caso de Chile se analizará el Comité de Manejo de Bahía de Corral, que depende de la Subsecretaría de Pesca, perteneciente al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; y el Consejo Directivo del Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos de Rapa Nui que se encuentra bajo la esfera del Ministerio de Ambiente (Fig. 1).

Figura 1. Mapa de ubicación casos de estudio en Chile y Uruguay.



(Elaboración propia en base a Google Earth).

Estos casos mostraron cómo se despliega la gobernanza, frente heterogeneidad de las diferentes composiciones asociadas a la matriz socioterritorial de los casos, tales como la importante presencia de comunidades y actores locales, el fuerte arraigo socioterritorial como sucede en las diferentes comunidades de pescadores artesanales presentes en las AP, la dimensión étnica, regional, y los conflictos con la institucionalidad, en los procesos de creación y desarrollo de las áreas. Las diferencias socioculturales presentes en los casos y en trayectorias locales e institucionales enriquecieron el análisis, para poner en discusión desde los marcos conceptuales que constituyen la gobernanza de las áreas protegidas y sus alcances en el marco de las políticas ambientales, con una gobernanza situada en el cono Sur.

Esta investigación busca demostrar que el funcionamiento de los espacios de gobernanza, en su etapa inicial de creación y primeros años, en ambos países, se presentan fuertemente unidos a las respuestas de la dinámica de los actores locales, tanto las instituciones locales, organizaciones o vecinos. Ambos países muestran inicialmente una voluntad política para promover la participación y la búsqueda de acuerdos que den respuestas a las demandas locales para la instauración de las áreas. Sin embargo, durante una segunda etapa, la dinámica institucional predomina sobre la matriz socio territorial.

La voluntad política en Uruguay se reduce, tanto por una disminución de capacidades institucionales y el interés para sostener la participación y el funcionamiento de las Comisiones Asesoras Específicas, lo cual empeora con el cambio de gobierno en 2015. En Chile, por el contrario, la voluntad política se mantiene en términos de un compromiso político-institucional que se sostiene pese a diferentes cambios de gobiernos. En ambos casos se observó que la “institucionalización” de la participación, de carácter no vinculante, desmotiva la movilización de los actores locales no institucionales.

Este trabajo se estructura de la siguiente forma: el primer capítulo aborda el marco teórico y metodológico de la investigación. El marco teórico presenta los antecedentes conceptuales referidos a la gobernanza de áreas protegidas y su análisis. El marco metodológico discute la estrategia de investigación desde los estudios de casos dentro de una aproximación cualitativa y la utilización de las diferentes técnicas antropológicas de recopilación de información. El capítulo dos se concentra en la naturaleza del problema, abordando las trayectorias institucionales en términos de políticas ambientales, centrándose en el desarrollo de las políticas costeras-marinas y aquellas vinculadas a la conservación en Chile y Uruguay.

Los capítulos 4, 5, 6 y 7 abordan cada uno de los casos estudiados. En cada uno de estos capítulos se describen las trayectorias socioinstitucionales en el proceso de conformación y desarrollo de las áreas, las principales características del diseño institucional de cada uno de los esquemas de conservación/manejo y el desarrollo de la gobernanza de los espacios de gobernanza. El análisis de la gobernanza considera cómo fue el despliegue de la voluntad política en el proceso de creación y desarrollo de los espacios de gobernanza de cada área. El capítulo 8 aborda una discusión comparada de los resultados. Finalmente, el capítulo 9 aborda las principales conclusiones de la investigación.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1 Antecedentes teóricos

AP como propuesta de conservación, sustentabilidad y conflicto

Las áreas protegidas (AP) surgen de la idea de preservación de áreas naturales en el Siglo XIX, asociados a las corrientes del naturalismo. Estas áreas aparecen como respuesta al proceso de industrialización y sus impactos en la degradación de hábitats y especies, principalmente como refugios de flora y fauna, respondiendo a la noción de naturaleza intocada, prístina y principalmente sin humanos. Este modelo de parques nació en Estados Unidos y se extiende por todo el mundo durante el siglo XX promovidos por grupos conservacionistas que comienzan a agruparse creando la unión internacional por la conservación (Santos 2010, Tejera, 2006, Leis 2001).

Durante la postguerra, con la creación de la Naciones Unidas, y el resto de las agencias internacionales, como UNESCO, se formaliza bajo la tutela de esta, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) hacia 1958. La cual realizará en los años posteriores, diferentes congresos mundiales en torno a parques naturales, desarrollando las primeras clasificaciones y llevando la agenda de conservación a la primera Conferencia de Naciones Unidas por el Medio ambiente y Desarrollo, conocida como la Cumbre de la Tierra en el año 1992 en Río de Janeiro (Leis 2001).

A partir de Río 92, la agenda ambiental comienza a globalizarse, a través de diferentes acuerdos firmados entre los países como el Convenio de la Biodiversidad Biológica (CDB) y la Agenda 21 que van a generar diferentes lineamientos orientados al desarrollo sustentable de zonas

costeras, como el capítulo 17 de la Agenda 21. Con estos acuerdos comienzan a desarrollarse políticas y legislaciones ambientales en gran parte de Latinoamérica. Del CDB, los países se comprometen a aumentar la superficie de protección y la creación de sistemas nacionales de administración para estas áreas. UICN y grandes ONG's como WWF (World Wild Foundation) desarrollan lineamientos para la generación de los sistemas de áreas protegidas a escala nacional.

Las AP se definen como una herramienta que permite trabajar a escala de sitio para elaborar estrategias de conservación *in situ*, de especies y ecosistemas (Dudley 2008). Sin embargo, el establecimiento e implementación de áreas protegidas es un proceso social complejo que envuelve aspectos socio-institucionales y ecológicos (Oyanedel et al 2014) que, en muchos casos, genera resistencias en las comunidades locales y también impactos negativos (West et al 2006, Bennet y Darden 2014).

Las AP se han exportado, desde Europa y Norteamérica como modelo de protección de la naturaleza en todo el mundo. A partir de Río 92' se institucionalizarían como un multi-instrumento del desarrollo sustentable (Dudley 2008) y harán parte de las políticas ambientales y del *mainstream* ambiental dominante en la escala global. En la última década los marcos internacionales plantean la necesidad de generar y gestionar las AP incluyendo la participación de las comunidades locales y en consonancia con la legislación internacional, vinculada al convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos indígenas y Tribales.

Sin embargo, diversos autores han planteado los impactos sociales de las AP (Agrawal 1997, West et al 2006, De Santo 2013, Bennet y Darden 2014, Dominguez y Luoma 2020). Uno de estos impactos está referido al proceso de expulsión de comunidades locales llevado a cabo con el

establecimiento de los primeros parques naturales existentes en el mundo. Dicho modelo de parques se construyó en la dicotomía de naturaleza/cultura y donde la presencia humana era la limitación para la conservación. Estas ideas puristas en torno a la naturaleza “salvaje” (wilderness), implicó el desplazamiento de comunidades indígenas y tradicionales de sus territorios, o cercamientos y limitaciones en sus prácticas (West et al 2006). Este modelo de parques nacionales se reprodujo en Chile y Argentina a finales del XIX desplazando a las comunidades mapuches en el sur de Chile y nor-Patagonia (García y Mulrennan 2020).

Domínguez y Luoma (2020), señalan que las áreas protegidas son herederas de procesos de colonialismo territorial, que se expresan en la negación de las poblaciones indígenas y locales y sus derechos, expulsándolas de sus territorios y provocando conflicto social de largo plazo, hambre y muerte. Este modelo de conservación “de fortaleza” o colonial” se basa en la creencia que la mejor manera de proteger la biodiversidad es creando áreas donde los ecosistemas puedan funcionar aislados de las perturbaciones humanas. Incluso aquellas áreas que no optan por una estrategia de “fortaleza” implementan mecanismos de exclusión que restringen accesos o usos del territorio, como una estrategia proteccionista. Pese a que actualmente el nuevo paradigma de las áreas protegidas reconoce el derecho de los pueblos indígenas y comunidades tradicionales, estos compromisos en muchos casos no logran materializarse (De Santo 2013).

Vinculado a lo anterior esta herencia colonial se potencia con los colonialismos internos y se reconfigura en el actual marco de la agenda de conservación y manejo costero-marino de los organismos internacionales a partir de Río 92 y el desarrollo de la Agenda 21 que impulsará la Economía Verde, y la generación de diferentes herramientas e incentivos económicos basados en la naturaleza. Estas iniciativas, enmarcadas en lo que se ha denominado la neoliberalización

de sustentabilidad (Tulloch y Neilson 2014), potenció el desarrollo de instrumentos que refuerzan la commodificación de la naturaleza¹.

Para Cortés Vázquez y Beltrán (2015), la década de los 90 's y los primeros años del siglo XXI van a potenciar un enfoque de conservación más cercano al mercado donde el primero se apoya en el segundo para legitimarse políticamente. Esto implicará una territorialización del Estado que monopoliza las políticas de conservación a través de una gubernamentalidad soberana que promoverá, por ejemplo, esquemas de conservación en terrenos económicamente marginales para potenciar el turismo de naturaleza, y con ello el valor de la propiedad en zonas adyacentes. Asimismo, se vislumbran, procesos de acaparamientos verde, que conllevan la adquisición o control de tierras por el Estado o privados para destinarlas a áreas de conservación generando desposesión, realojamiento y limitaciones de uso o acceso a comunidades locales (Apostoloulou y Adams 2015).

Por su parte, Río+20 potenciaría la agenda internacional en torno a océanos y mares, que son señalados como el futuro motor de una economía sustentable, situándolos como la nueva frontera de la sustentabilidad global (Bennet 2019). Para esto se apuntó a profundizar la cooperación internacional entre agencias internacionales y sector privado para una economía azul, impulsándose la Alianza Mundial de los Océanos en el año 2012, por PNUD, FAO, BM, con donantes privados, coaliciones industriales y grandes ONGS (Babbesgard 2018).

Brent y colaboradores (2018), señalan al respecto, que la Retórica Azul (economía azul, crecimiento azul etc.) se combina por 3 componentes claves que constituyen la Fórmula azul²:

¹ La commodificación de la naturaleza refiere al proceso por el cual es objetiviza la naturaleza como un bien de consumo.

² Los otros componentes de la fórmula azul que acompañan a la conservación se encuentran dados por la combinación de proteína y energía. La energía está asociada a industrias extractivas de los fondos oceánicos, la explotación de

energía, proteínas y conservación. El componente de conservación implicará grandes ONG'S de conservación que llevan a cabo una estrategia de creación de grandes áreas marinas³ "no take" con exclusiones de pescadores artesanales y/o en régimen de concesiones a ONG privadas para su administración y que en muchos casos se encuentran ligadas a iniciativas sobre REDD o carbono azul.

Como resultado de esto, De Santo (2013²) señala que AP costeras y AMP, en diferentes gradientes, evidencian una fuerte relación con procesos de acaparamiento de los océanos. Enmascarados en esquemas de conservación y manejo orientados a la sustentabilidad, incluyen iniciativas que simulan la participación y que dan legitimidad a la creación de estas áreas. La autora señala que, pese a que los marcos internacionales manifiestan la importancia de las comunidades, se siguen promoviendo esquemas de exclusión o la generación de parques que, por la debilidad de los sistemas de participación y gobernanza local, terminan convirtiéndose en "parques de papel". Esto implica el cuestionamiento a la real efectividad de las grandes áreas protegidas como medida de conservación o como un instrumento de marketing verde para los Estados y grandes ONG internacionales (De Santo 2011).

Estos elementos planteados, que podemos enmarcarlos como parte de modelo de conservación neoliberal, van acompañados por estrategias de mancomunidad entre el Estado y el mercado. Tal como señala Dunlap y Sullivan (2020), parte del ADN neoliberal, es una infraestructura gubernamental que se potencia por regulación o desregulación del libre mercado, y la

minerales, la generación de energías marinas, plantas desalinizadoras, etc.). La proteína implica la producción intensiva bajo el discurso de la soberanía alimentaria y los beneficios a la salud de productos marinos. Este componente potencia a empresas de acuicultura a gran escala y de procesamiento y distribución de especies objetivo de la pesca industrial (Brent et al 2018).

³ Del inglés Large Marine Areas.

combinación de interés público-privados-corporativos. Este es el origen y también la mochila de la gobernanza, que, en el marco de la política ambiental, y la conservación en específico, va a ser también uno de sus cuestionamientos.

Sin embargo, no hay un modelo homogéneo, existiendo múltiples formas en que se expresan los esquemas de conservación en una economía neoliberal, particularmente en el sur global (Apostolopoulou et al 2021). En este sentido, el Estado sigue manteniendo un rol clave, y de equilibrio, en la creación de un marco institucional para la protección efectiva de la naturaleza y restricciones, a través de la legislación ambiental, a la libertad del capital. En esta misma lógica, mediante espacios de gobernanza ambiental va a permitir la entrada de nuevos actores locales que reclamarán nuevas formas de gestión territorial (Apostolopoulou y Adams 2015).

Otro elemento, a considerar en el vínculo entre AP y gobernanza tiene que ver con una tensión histórica entre las nociones de conservación y manejo. El enfoque conservacionista imperante en el marco de las AP, tiene como señalamos esa idea de naturaleza intocada (Diegues 2001). Por otro lado, la idea de manejo surge en el marco de la gestión pesquero orientada por nociones de capturas sostenibles. El encuentro de estos marcos, particularmente en áreas marinas protegidas problematiza estas dos perspectivas en cómo orientar la sustentabilidad (Weigel et al 2014) Esto incluye y cómo dialogan estos enfoques en la incorporación de las comunidades locales en los modelos de gobernanza y las medidas de gestión de dos tradiciones institucionales que históricamente han caminado alejadas (Garcia et al 2014).

La gobernanza y su mochila

La idea de gobernanza surge en los años 80-90, como parte del enfoque de la nueva gestión pública, que apuntaba a mejorar las deficiencias estatales, a través de la eficiencia en la gestión. Para esto se requería alianzas con el sector privado, principalmente el empresariado, para dar respuesta a las necesidades de la gestión pública. Sin embargo, con la emergencia del tercer nivel de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y frente a las demandas de la sociedad por mayor participación en la acción pública, la gobernanza comienza a plantearse como una forma de dirección gubernamental, a través del intercambio con diferentes actores de la sociedad para la toma de decisión de objetivos de la vida común.

En el ámbito de las políticas ambientales, la gobernanza toma una fuerte preponderancia a partir de la década del 2000, promoviéndose desde los organismos internacionales como el enfoque más adecuado para la toma de decisiones en la gestión de los bienes comunes y potenciar la participación y el involucramiento de las comunidades locales. El concepto de gobernanza es un término ampliamente usado entre organismos internacionales y agencias nacionales, e incorporado en las políticas ambientales en los últimos años, con diferentes interpretaciones, como un símbolo de una nueva modernidad en los modos de acción pública no sólo desde una categoría analítica sino también de acción (Natera 2004, Maze 2017).

En este plano, la gobernanza, es un enfoque teórico-práctico, un nuevo proceso directivo de la sociedad, que ha sido visto como una aproximación para dar solución al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno (Aguilar Villanueva 2007). Asimismo, es señalado como un proceso social que influye en la gobernabilidad y que da cuenta de cambios en los patrones de interacción en el sector público y privado (Kooiman 2003).

La gobernanza puede definirse como las *“instituciones, estructuras y procesos que determinan quién toma las decisiones, cómo y para quién se toman las decisiones, y además cómo y qué acciones se toman y por quién y con qué efecto”* (Bennet y Satterfield 2018:2). A esta definición agregamos la idea señalada por Aguilar Villanueva (2014), de procesos de interacción socio-institucional *“para definir, acordar y decidir sus principios y objetivos de vida en común y las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran son necesarias y conducentes para realizar los objetivos y principios decididos de interés general”* (Aguilar Villanueva 2014:17).

Un elemento relevante de destacar, en la discusión sobre el concepto de gobernanza y en su abordaje, es la diferenciación de la experiencia latinoamericana respecto a este concepto. En este sentido, el concepto de gobernanza llega de la mano de la financiación internacional en las políticas de desarrollo de los países latinoamericano, asociado al paradigma neoliberal y en un marco de transición de gobiernos autoritarios y centralizados, de la década de los ochenta. Hacia la década del noventa, la gobernanza aparece dentro de procesos de descentralización y reestructuración neoliberal, con regímenes eleccionarios de representación partidista, el avance del poder de mercado y contracción del Estado (Zurbriggen 2011, De Castro et al 2015).

En ese contexto, las políticas públicas promovieron procesos de descentralización en los niveles subnacionales con promoción de participación local, sin embargo, tal como señala Zurbriggen, *“el paradigma neoliberal ha creado un marco institucional que poco ayuda al fortalecimiento democrático y al desarrollo territorial. En dicho proceso tuvo lugar una transferencia acrítica de los formatos de gobernanza, sin suponer que la construcción de ciudadanía no se limita a la creación acotada de un ámbito de deliberación en los asuntos públicos, sino que hay que considerar el contexto político-institucional en que aquélla se desarrolla”* (2011:52).

En esta línea, las perspectivas críticas a la gobernanza plantean que esta sigue siendo un término ambiguo, que nace con una función académico-analítica y se acaba convirtiendo en categoría normativa que define la calidad del sistema democrático. En este sentido se conforma como una red de ideas y formas de comportamiento. Al respecto Julia Martí (2016) señala que este modelo teórico, no logra desprenderse de una matriz política de la globalización neoliberal. Esto implica, por ejemplo, que, en el establecimiento de redes aparentemente no jerárquicas y horizontales, como las interacciones entre gobierno-sociedad, el Estado aparece sin una fuerte conducción, aplicando instrumentos suaves de influencia en dichas redes, que no consiguen eliminar las desigualdades de poder.

A raíz de esto, autores plantean miradas alternativas al enfoque tradicional de gobernanza que la sitúa como espacio de sinergias entre múltiples actores de la sociedad con un fuerte rol del Estado garante del bien público (Zurbriggen 2014), de manera tal que se avance a un modelo de gobernanza democrática a través de la participación popular y un Estado social abriendo espacios deliberativos (Monedero 2003).

En la actualidad, la gobernanza ambiental en América Latina se encuentra en permanente tensión, por un lado, generando y avanzando en la creación de ámbitos de intercambios desde el Estado con organizaciones sociales y comunidades locales, en la gestión de los recursos naturales. Pero, por otro lado, esto se da en un contexto de aumento de los conflictos ambientales en toda la región y el resurgimiento de la histórica tensión entre “conservación y desarrollo”, desde la política pública ambiental. Esto se traduce en el aumento de iniciativas como las áreas protegidas, al mismo tiempo que se incrementan las alianzas público-privadas para proyectos extractivistas de fuerte impacto ambiental en la matriz socioecológica (De Castro et al 2015).

En ese contexto, los esquemas de gobernanza se caracterizan por la existencia de capas territoriales las cuales se encuentran intermediadas por múltiples mecanismos de interacción socioestatal. Para lo cual, se desarrollan alianzas entre actores, y arreglos más complejos que incluyen a múltiples partes interesadas y a instituciones multiescalares. Tal como señala Armitage (2008), la gobernanza de los bienes comunes en los sistemas costero-marino, requieren de un enfoque multinivel que pueda abordar la complejidad socioinstitucional, desde lo local a lo nacional e internacional en un contexto de cambio y degradación ambiental.

Así mismo, Partelow y colaboradores (2020) identifican y sintetizan diferentes marcos y teorías de gobernanza necesarias para analizar los espacios costeros y marinos, entendiendo estos como un sistema socioecológico complejo altamente dinámico y productivo (Berkes 2015), que al mismo tiempo son espacios vividos y normados (Ther 2010). En este contexto, los autores plantean la necesidad de integrar diferentes teorías para poder comprender las múltiples facetas de los procesos de gobernanza. Destacamos, para este trabajo tres cuerpos teóricos que nos permitirán analizar la gobernanza en tanto proceso y espacio: la gobernanza interactiva, gobernanza multinivel y policéntrica, las redes de gobernanza.

Respecto a la gobernanza interactiva, Kooiman (2003) plantea que los sistemas sociopolíticos presentan características de enorme complejidad, dinámica y diversidad, por lo que la gobernanza requiere considerar estos elementos para lograr mecanismos de funcionamiento eficaces y democráticos. Este enfoque enfatiza el proceso y aspectos del cambio en las interacciones entre los actores, la diversidad da cuenta de múltiples agentes que se encuentran involucrados en dichos procesos y la complejidad revela la interdependencia y retroalimentación en los diferentes niveles de agregación sociopolítica.

Asimismo, nos aporta dos dimensiones para su análisis: la capacidad de gobernanza, centrada en lo instrumental y la calidad de la gobernanza que pone foco en lo normativo (Chuenpagdee y Jentoft 2015 en Partelow et al 2020). La capacidad de gobernanza se asocia a la gobernabilidad, entendida como la integración de las características propias del sistema que se gobierna, u objeto de la gobernanza, la capacidad y/o cualidades del sistema de gobierno y las interacciones entre ambos. Las condiciones de gobernabilidad de cualquier sistema cambian continuamente en respuesta a factores externos e internos (Kooiman et al 2008). Respecto a la calidad de la gobernanza, es importante poner foco en las acciones y dentro de ella, la voluntad para gobernar las interacciones.

El foco de las interacciones nos lleva poder pensar dónde y de qué manera se dan estas, en lo espacial y socioinstitucional, que en la gobernanza de los bienes comunes involucra múltiples actores que interactúan en múltiples escalas y que será el foco de la gobernanza multinivel (GMN) (Armitage 2008). En este sentido, Fiona Nunan (2018) plantea entonces que el análisis de la gobernanza en este tipo de contextos debe contener tres aspectos: 1) la multiplicidad de niveles de actores e instituciones 2) la existencia de oportunidades y desafíos para la integración vertical y horizontal y 3) la evaluación de la performance de la gobernanza tomando los principios de la misma.

La GMN permite explicar el cómo y porqué intercambian los actores, las transformaciones en el espacio institucional y acciones resultantes en esos procesos (Magri 2009). Este enfoque se centrará en los mecanismos de relacionamiento público e informal que forman ámbitos de decisión, donde los actores, los espacios y las instituciones no están jerárquicamente ordenados. Esta puede surgir “de abajo hacia arriba” como un resultado de la acción colectiva voluntaria y la

negociación o bien, como resultado de procesos “desde arriba” que de manera obligatoria apuntan a una estrategia de más participación (Setter et al 2016).

Tal como señala Magri (2011) la GMN nos permite profundizar en: *“a. el sistema de interacción que provee de recursos a los actores y el modelo de relacionamiento pudiendo observar cómo se produce el cambio institucional bajo modelos de nueva gobernanza (la interacción y la interdependencia en el descentramiento); b. la estructura de oportunidades en marcos institucionales específicos que ofrecen un set de cursos de acción permitiendo analizar cómo se forman las preferencias, como se produce la interacción y como se explica el cambio (actores e integración)” (2011:155).*

Desde la perspectiva de GMN, la movilización política ocurre dentro de los límites institucionales y sus procedimientos, pero también fuera de estos componentes. Por otro lado, en la formulación de políticas y los procesos que esto conlleva, tienen un rol clave los actores tanto públicos como privados, por tanto, las instituciones requieren de mayor capacidad de adaptación y flexibilidad frente a los procesos socio-institucionales.

En este sentido la GMN, permite centrarse en cómo se desarrollan los vínculos al integrar entre sí los procesos de gestión de los distintos niveles institucionales (Peters y Pierre 2002). Plantea, por tanto, la interdependencia entre los actores, insertándose como redes de políticas que conforman tramas de relaciones y mecanismos de colaboración en las cuales organizaciones y actores interactúan de manera estable agrupando o movilizand recursos con un objetivo común.

Las dinámicas de las redes, por su parte, están determinadas por los diferentes patrones de lazos relacionales presentes en su estructura que, a su vez, afectan cómo se transmiten los conocimientos, se comparte la información, la construcción de consensos y las relaciones de poder (Bodin y Crona 2009). Tan importante como la estructura de la red, son los procesos

sociales que llevan a su conformación y dinámica, en los marcos institucionales de escala nacional y local.

Uno de los principios aporte este enfoque para entender los procesos y dinámicas de la gobernanza es la capacidad para mostrar como la estructura relacional, en tanto tipo y calidad de vínculos, determina el acceso y distribución recursos (económicos, políticos, culturales, de informacionales, etc). Esta estructura no solo da forma a la red, sino que también influye directamente en su desempeño, al determinar qué actores pueden coordinar acciones, movilizar apoyo o adaptarse ante cambios frente a diferentes tipos de disturbios socioecológicos (Marin et al 2023).

Gobernanza y conservación

El enfoque multinivel en la gobernanza es particularmente relevante para los problemas relacionados con la gobernanza ambiental y, en particular, de aquellos ecosistemas o recursos que requieren una acción integrada y concertada en múltiples niveles dentro de las esferas de política, economía y sociedad civil (Sattler et al 2016). Este enfoque, en el contexto de la conservación y manejo de zonas costeras-marinas permite abordar las interacciones horizontales y verticales entre los diferentes agentes de las políticas públicas de conservación tales como las agencias de cooperación internacional (ej. GEF, BID, BM) las instituciones nacionales con competencia (ministerios, secretarías, agencias nacionales), y los niveles subnacionales y locales de administración territorial. Además de organizaciones ambientales y productivas como sindicatos y/o federaciones de pescadores, asociaciones civiles y organizaciones comunitarias.

Sumado a lo anterior, el alto dinamismo de las zonas costeras-marinas en sus procesos socio-ecológicos, permite transitar a través de las diferentes escalas ecológicas, territoriales, jurisdiccionales y administrativas que intervienen en la gestión de estos sistemas. Se relaciona además en la interfase ciencia-política donde cumple un importante rol tanto la evidencia ecológica en los procesos de toma de decisión como la caracterización del contexto sociocultural en que se extraen los recursos naturales (Sattler et al 2016).

Ekroos et al. (2015) identifica dos formas de GMN referida a la conservación, la primera refiere a sistemas jurisdiccionales anidados de cualquier tipo, donde diferentes sectores se integran en cada nivel de decisión por lo que las decisiones se toman en múltiples niveles jurisdiccionales. La segunda forma refiere a un nivel de toma de decisiones más fluido y potencialmente superpuesto, pero relacionado a un tema específico, lo que permite combinar la escala de toma de decisiones para un tema particular, problematizando la forma de hacerlo y por quiénes es asumido.

Esta variedad de escalas involucradas ha implicado abordar el análisis de las redes de políticas e interacciones entre los diferentes actores que componen los múltiples niveles de gestión abordando la variedad de lazos que incluyen: niveles de pertenencia, tipo relaciones, e interacciones entre actores y flujos de recursos tangibles o intangibles. (Alexander y Armitage 2015).

Tal como hemos señalado, tradicionalmente en el manejo de ecosistemas, tanto en áreas protegidas como en la gestión ambiental en general, ha prevalecido el modelo "desde arriba" (*top-down*). Sin embargo, a partir de la década del 2000 comienzan a promoverse desde enfoques gerencialista ambientales, la importancia de que diferentes actores dialoguen sobre la gestión de

los recursos, incorporándose el concepto de gobernanza como el pilar fundamental de la planificación y el manejo.

En este sentido, hacia el año 2003, en el marco del V Congreso Mundial de Parques, se reconoce la importancia de participación y la equidad en las áreas protegidas, apareciendo el concepto de gobernanza como lineamiento fundamental de las AP. Se crean desde la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Convenio de Biodiversidad Biológica (CDB), directrices y principios para llevar adelante la gobernanza en AP. En estos marcos, se define la gobernanza como las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo los ciudadanos y otros actores tienen su voz al respecto (Graham et al 2003).

Así, la gobernanza se incluyó en el programa de trabajo del Convenio de Biodiversidad de áreas protegidas, denominado: Gobernabilidad, participación, equidad y participación en los beneficios. Este elemento del programa plantea *“promover la equidad y la participación en los beneficios incrementando los beneficios de las áreas protegidas para las comunidades indígenas y locales, y afianzar la participación de las comunidades indígenas y locales y de todos los interesados”* (Secretaría del Programa de Trabajo 2004:6).

En las directrices sobre Gobernanza, UICN y CDB, se categoriza la gobernanza con relación a la autoridad de los actores y su responsabilidad en el establecimiento de las áreas, sus objetivos y planes. Se establecieron cuatro tipos de gobernanza (Borrini-Feyerabend, et al. 2014):

1) *Gobernanza por parte del gobierno*, en distintos niveles, ya sea a través de un ministerio o agencia nacional, o bien a nivel subnacional o bien en la gestión delegada del gobierno.

2) *Gobernanza compartida*, referida a la gobernanza conjunta entre distintos titulares de derechos e interesados, ya sea en una gobernanza transfronteriza con acuerdos entre dos o más Estados; una gobernanza en colaboración cuando actores o instituciones colaboran de alguna forma en la gestión; o bien, gobernanza conjunta cuando se presenta un ámbito que administren varias partes.

3) *Gobernanza por parte de individuos y organizaciones privadas* que pueden ser propietarios individuales, organizaciones sin ánimos de lucro u organizaciones con ánimos de lucro, tales como cooperativas.

4) *Gobernanza por parte de pueblos indígenas y/o comunidades locales*.

¿Buena gobernanza?: dimensiones de análisis

Tal como hemos visto, la gobernanza como campo es amplio, respecto a enfoques, teorías y aplicaciones en áreas de conservación y/o manejo en zonas costeras. Un último aspecto para su análisis tiene que ver con sus resultados, los principios que la guían, etc. En ese sentido tanto desde el marco de gobernanza de áreas protegidas o de gobernanza ambiental se han generado algunos principios para su evaluación y, por ende, el funcionamiento de los espacios de gobernanza y las condiciones que determinan una buena gobernanza.

Abrams y colaboradores (2003) plantean que:

“buena gobernanza es una forma justa y eficaz de ejercer los poderes de gobierno (medios) para cumplir los objetivos (fines) del área protegida. Se basa en la capacidad y fiabilidad de las instituciones de gobierno para responder eficazmente a los problemas y lograr la unidad social mediante diversas formas de consulta, negociación y acuerdos multipartitos. Los órganos

que practican la "buena gobernanza" pueden gestionar los conflictos de forma constructiva, permitiendo la expresión de diferentes puntos de vista, la exploración de diversos significados y la evolución de soluciones consensuadas. Esto, a su vez, aumenta la legitimidad de los órganos de gobierno, su respeto a los ojos de las partes interesadas y el cumplimiento social de las normas pertinentes" (p.19)⁴.

En general, el marco de análisis más utilizado es el desarrollado por UICN en base los trabajos de Graham y colaboradores (2003) que toma los principios de gobernanza desarrollados por el *think tank* canadiense, *Institute on Governance*. Este enfoque se centra en la idea de una buena gobernanza en relación a la calidad de gobernanza, lo que se expresa en la institucionalización de los arreglos, el despliegue de la autoridad y la eficacia de esta, es decir cómo se lleva a cabo la gestión, respecto a la coordinación de acciones, comunicación y transparencia. Este marco incluye la noción de imparcialidad, en relación con el acceso a la justicia, respeto a los derechos humanos y de los pueblos indígenas.

De esta manera la calidad de la gobernanza de un área protegida o un sistema de áreas protegidas puede ser evaluada por 4 principios de buena gobernanza para alcanzar una gobernanza equitativa y eficaz (Graham et al 2003, Borrini Feyeraben et al 2014).

1) Legitimidad y voz: refiere a que las áreas protegidas, más allá de su formalización jurídica deben ser reconocidas y aceptadas por la sociedad, la que además debe tener mecanismos para expresarse sobre ellas.

⁴ Traducción propia

2) Dirección y desempeño: la dirección se vincula con la visión estratégicas a largo plazo que deben tener las AP debiendo ser congruentes con la práctica gobernanza y los valores del área. El desempeño en tanto da cuenta de la eficacia de las medidas de gestión y los procesos de evaluación y monitoreo que deben llevarse dentro de las AP.

3) Responsabilidad y rendición de cuentas: refiere al establecimiento claro de roles y responsabilidades entre los administradores y la necesidad de garantizar la transparencia de las áreas con la sociedad.

4) Justicia y derechos: se relaciona con la lucha por una distribución equitativa de los costos y beneficios del desarrollo de las AP, la justicia en la toma de decisiones, el respeto por los derechos humanos y el consentimiento libre e informado, por parte de las comunidades indígenas o tradicionales presentes en las AP.

Junto a esto, diversos autores establecen diferentes dimensiones para evaluar el desempeño y efectos de los procesos de gobernanza (Adams et al 2003, Graham et al, 2003, Lokckood et al 2010, Nunnan 2019). En esta línea, Bennet y Satterfield (2018) realizan una revisión sistemática en torno a indicadores y dimensiones para evaluar la gobernanza discutidas en la literatura académica, tomando elementos de gobernanza adaptativa, multinivel, de áreas protegidas etc. A partir esto desarrollan un marco de análisis conformado por objetivos y atributos de la gobernanza ambiental interrelacionados con elementos que la constituyen tales como instituciones (leyes, políticas, reglas y normas), estructuras (espacios de toma de decisión organización formal y redes informales) y procesos en torno a la toma de decisión, creación de políticas, negociación de valores y resolución de conflictos (tabla 1).

Tabla 1. Objetivos de gobernanza y sus atributos según Bennet y Terrafield (2018).

	OBJETIVOS			
	<i>Efectivo</i>	<i>Equitativo</i>	<i>Receptivo</i>	<i>Robusto</i>
ATRIBUTOS	Dirección	Reconocimiento	Aprendizaje	Legitimado
	Coordinación	Participación	Anticipado	Conectado
	Capacidad	Justo (correcto)	Adaptativo	Anidado
	Informado	Justo (legal)	Innovador	Policéntrico
	Responsable		Flexible	
	Eficiente			

(Elaboración propia en base a los autores).

Los autores proponen cuatro objetivos generales de la gobernanza con diferentes atributos (cualidades o capacidades), sus características y los resultados y productos idealizados de un sistema de gobernanza que es efectivo, equitativo, receptivo y robusto. En ese sentido plantean:

1. Gobernanza efectiva: Requiere una dirección clara, coordinación entre instituciones y uso de conocimientos diversos para implementar acciones eficaces. Además, debe incluir mecanismos transparentes de rendición de cuentas.
2. Gobernanza equitativa: Debe ser inclusiva y garantizar justicia en la toma de decisiones, la distribución del poder y los beneficios socioeconómicos. También implica proteger los derechos comunitarios y facilitar el acceso a la justicia.

3. **Gobernanza receptiva:** Necesita adaptabilidad a cambios socioecológicos mediante aprendizaje continuo, planificación anticipada y promoción de la innovación. Esto permite ajustar políticas e instituciones de manera flexible.
4. **Gobernanza robusta:** Debe asegurar la estabilidad institucional mediante redes de colaboración sólidas, transparencia y coherencia. Un enfoque policéntrico favorece la resiliencia y evita el colapso institucional ante crisis.

El aporte del trabajo de Bennet y Terrafield (2018) es que logran sintetizar varias de las discusiones actuales sobre que poner en el centro cuando hablamos de gobernanza en áreas de conservación y manejo. Una de ellas, es el foco en el desempeño de la gobernanza, desde un marco institucional y otra es, la inclusión de la equidad en los procesos de gobernanza. En este sentido, los autores profundizan en este aspecto, incluyendo temas relacionados a los derechos territoriales de las comunidades y un enfoque multicultural.

En esta línea, Boillat y colaboradores (2018), profundizan en la discusión de la equidad en la conservación, utilizando el marco de justicia ambiental para sus análisis. Este considera la equidad como un resultado de las interacciones entre la distribución (cargas y beneficios de las AP), la representación (participación, transparencia, acceso a la justicia, rendición de cuentas y consentimiento libre e informado) y el reconocimiento (identidad cultural, diversidad de conocimientos y derechos consuetudinarios), junto a las asimetrías de poder y el impacto en usos de la tierra de las interacciones distantes generadas en sistemas policéntricos de gobernanza.

Fallas de la gobernanza y voluntad política

Arts y Arnouts (2009), plantean que en la literatura académica se impone un retrato general de la gobernanza, con una imagen normativa, optimista, centrada en los actores y como una

herramienta que incrementa las capacidades de resolver problemas en los arreglos políticos. En este sentido, la gobernanza es construida desde un imaginario donde todos los actores se sientan en la mesa en igualdad de condiciones para una toma de decisiones consensuada que mejore la gestión de las áreas.

Esta imagen ha implicado una invisibilización de las relaciones de poder (Morrison et al 2019), de las diferencias y desigualdades entre quienes integran los espacios en detrimento de la participación real, afectando la dinámica relacional y por tanto de la performance de la propia gobernanza. Razón por la cual, no se le ha dado suficiente relevancia al "lado oscuro" de la gobernanza que llevan al fracaso de esta. Los estudios sobre el fracaso de la gobernanza se centran en las diferentes formas en que falla la gobernanza y las estructuras que las determinan (Peters 2014, Howlett y Ramesh 2014).

Howlett y Ramesh (2014) señalan que el concepto "fallas de gobernanza" es una forma útil de describir las situaciones que se producen cuando los requisitos esenciales de una forma de gobernanza no se cumplen o está desalineado con el problema que se supone que debe abordar. Esto se vincula con las concepciones idealizadas de los modos de gobernanza no jerárquicos respecto a las capacidades del gobierno de resolver problemas.

Esto se relaciona con lo planteado por Jänicke y Jörgens (2020), quienes señalan que una de las grandes dificultades que enfrenta la política ambiental son los llamados problemas ambientales persistentes, y que refieren a los problemas donde la política medioambiental no ha logrado ninguna mejora significativa durante un período de tiempo considerable. Estos problemas tales como la desigualdad social, la emisión de gases efecto invernadero, la pérdida de biodiversidad o cambio climático, son catalogados como problemas perversos (*wicked problems*), que refiere a

fenómenos sociales altamente complejos, que afectan de manera global, pero con un correlato local y por tanto abarcan una multiplicidad de escalas socioterritoriales, de actores, jurisdicciones, etc.

Al respecto Howlett y Ramesh (2014), plantean que dos aspectos de las fallas de la gobernanza se relacionan con desajustes en el diseño y problemas de capacidades políticas. Así, estas fallas surgen porque el modelo de gobernanza establecido no es adecuado para el problema que se quiere abordar. Por otro lado, el modelo de gobernanza puede ser correcto, pero aun así no existen las capacidades gubernamentales suficientes para poder desarrollar acciones u objetivos de la gobernanza. Asociado a esto, Peters (2014) señala que los fracasos de la gobernanza se enmarcan en el fracaso del sector público que incluye los fracasos del Estado y sus políticas. En este sentido la gobernanza falla por la incapacidad del Estado de conducir los procesos de interacción socio estatal debido a una pobre coordinación.

Otros elementos para analizar el fracaso de la gobernanza tienen que ver con los arreglos políticos, dado por actores y coaliciones, las relaciones y distribución del poder, los recursos, los discursos conflictivos y las reglas de juego que se dan en múltiples niveles, ya sea en una dimensión vertical (niveles de acción las políticas) y/o horizontal (diversidad de actores en la implementación de políticas) de la gobernanza (Arts y Arnouts 2009).

En este sentido, la gobernanza falla desde una perspectiva de legitimidad y efectividad, por una sobrecarga de actores generadas por el incremento de estos que van sumándose en cada nivel de agregación y que pueden generar problemas de comunicación que impactan en los patrones de interacción. Junto a esto, surgen presiones en las relaciones de autoridades entre nivel locales o nacionales y entre actores no gubernamentales incrementándose las pugnas de poder.

Así también, la gobernanza implica un cambio en las narrativas existentes en torno a la toma de decisiones, distribución del poder que en muchos casos genera discursos conflictivos y contrapuestos con el objetivo de la gobernanza. Esto también implica un cambio en las reglas de juego con relación a donde se encuentran los focos de decisiones y cómo se dan las interacciones entre el estado y los actores, lo que puede generar situaciones de confusión entorno a las reglas existentes.

El fracaso de la gobernanza ha sido asociado a la falta de voluntad política (Malena, 2009). Aunque la voluntad política es un concepto ampliamente utilizado, su comprensión y estudio han sido limitados (Carbonetti et al., 2014; Malena, 2009; Post et al., 2010). La voluntad política es un fenómeno complejo e impredecible (Malena, 2009) y se puede definir como el compromiso de un actor político o grupo de actores para crear e implementar políticas en pos de resolver un problema particular (Carbonetti et al., 2014).

La voluntad política implica la existencia de tomadores de decisiones comprometidos con una solución política específica para un problema particular. Esto significa un entendimiento compartido del problema en cuestión, un compromiso con soluciones efectivas y un apoyo comprometido a una agenda formal. La voluntad política es un concepto dinámico que cambia con el tiempo y está relacionado con las capacidades políticas y/o de las políticas (Post et al., 2010).

Carmen Malena (2009) destaca la importancia de tres dimensiones clave de la voluntad política que son necesarias para garantizar una gobernanza participativa efectiva: el querer, el poder hacerlo y el deber político. El querer se refiere a la disposición de los tomadores de decisiones de llevar a cabo acciones que promuevan la participación ciudadana en la toma de decisiones. Esta

disposición puede estar motivada por el valor democrático de la gobernanza participativa o por los beneficios políticos o personales que se derivan de su implementación.

El poder hacerlo se relaciona con las capacidades que tienen los tomadores de decisiones para implementar acciones de gobernanza participativa. Estas capacidades pueden ser competencias, mecanismos, recursos y apoyo político, tanto de coaliciones partidarias o agentes institucionales, como de otros actores sociales. Por último, el deber político se relaciona con las fuentes de presión que exigen la acción de los tomadores de decisiones y hacen que la inacción sea políticamente costosa. Estas presiones pueden provenir de crisis, mandatos legales o instrucciones jerárquicas.

En este sentido, un último elemento que debemos considerar al pensar en el funcionamiento de la gobernanza y por tanto sus éxitos y fallas; y fuertemente unido a la voluntad política, es la participación. La palabra participación viene del latín *participare* “*ser parte*” y se relaciona con la gobernanza precisamente en cómo los ciudadanos, actores, comunidades, vecinos, organizaciones etc., se desenvuelven o, se les permite “*ser parte*” en espacios de gobernanza. En este sentido, la participación y sus formas van a determinar la performance de la gobernanza en los espacios, a modo general como proceso. Por otro lado, tal como señala Carbonetti y colaboradores (2014) parte de las debilidades de la gobernanza es la escasa o inadecuada participación de los actores en los esquemas de manejo.

La participación en un campo estudiado desde múltiples aristas desde las ciencias sociales y ha sido uno de los temas centrales en la perspectiva social de la conservación y la gestión ambiental en general (Reed 2008, Blixer et al 2015). Para su análisis, autores como Arnstein (1969) o Hart (1992) han elaborado diferentes tipologías para clasificar los tipos de participación, de acuerdo

con los escalones que presenta en su desenvolvimiento. Otros estudios se enfocan en profundizar en el análisis de la participación a partir de categorizar las diferentes formas que esta se expresa: ciudadana, intraestatal, indígena, etc. (Trentini 2021).

Particularmente la participación ciudadana institucional, entendida como la participación de los ciudadanos en procesos de agenda pública marcada desde el Estado, presenta una visión normativa, imperando la idea que la participación mejora el compromiso ciudadano, fortaleciendo la democracia (Carrasco 2021). Sin embargo, el contexto latinoamericano muestra en la práctica, que los avances en la participación ciudadana, durante los últimos 20 años luego de los procesos de reestructuración democrática, han aumentado, pero no logran posicionarse como prioridad en la agenda estatal (ibid).

Así, en las áreas de conservación y manejo, podemos distinguir la participación burocrática (Ferrero y Arach 2021) como una forma característica que asume la participación ambiental en nuestra región. Este tipo de participación se establece mediante la representación de instituciones u organizaciones con un carácter consultivo y que, como señalan Ferrero y Arach *“se manifiesta en ámbitos de encuentro entre actores diversos, con interacciones personales que se desenvuelven en marcos de camaradería y horizontalidad, pero donde el proceso en su conjunto se inserta en una lógica jerárquica con estructuras de mediación que tiñen de opacidad a las instancias en que se toman las decisiones definitivas”* (2021:30) Esto se traduce según los autores en un despliegue de la participación más cercano a la cultura administrativa que a los modos de ser y estar de pobladores, y por ello, se encuentra representantes mayoritariamente de estructuras institucionalizadas, como ONGs, academia y agencias gubernamentales.

La calidad de los procesos de participación resulta un factor determinante para el resultado de los espacios de gobernanza (Aguilar 2010, Oyanadel et al. 2014). La idea de una participación real y efectiva, asociada a la participación ciudadana, se expresa en la posibilidad de trascender los límites del poder, en el sentido que debe tener la capacidad de incidir genuinamente en las decisiones (Rowe y Frewer 2000), poder disminuir las brechas y desigualdades sociales (Cornwall y Gaventa 2001), e incorporar una mirada multicultural e interseccional, que visible las múltiples formas de participación y ontologías políticas (Guiñazu 2022).

2.2 Problema de Investigación, preguntas e hipótesis

Las políticas ambientales de las zonas costeras tienen hoy como principal herramienta de gestión, las áreas de manejo y/o protegidas. Estas comienzan a desarrollarse en países como Chile y Uruguay, con una fuerte orientación y financiación de las agencias internacionales. En ambos países se comienza a promover con fuerza en las últimas décadas, este tipo de esquemas de conservación y/o manejo desde un enfoque de Manejo Ecosistémico, con espacios de gobernanza fuertemente institucionalizados, integrados por actores de múltiples niveles socioterritoriales.

Históricamente las AP se han instaurado desde un modelo “desde arriba” (*top-down*) como nuevos mecanismos para la administración conjunta de los recursos costeros desde lo nacional a lo local. Sumado a esto, tanto en Chile como Uruguay, existe una trayectoria de relacionamiento entre usuarios de los recursos, como los pescadores artesanales y pueblos indígenas con el Estado, que ha sido históricamente difícil.

Por esta razón, en ambos países, la creación de estas áreas ha sido antecedita en muchos casos por resistencias y conflictividades territoriales generadas en respuesta al modelo top-down desde el cual surgen estas estrategias de conservación y en donde se produce un cuestionamiento de la legitimidad de los objetivos de conservación/manejo, de los propios esquemas de manejo y, por ende, del sistema de gobernanza que se instaura. Esto se expresa en procesos de creación de áreas que vienen dados como respuestas institucionales a procesos de demanda local con diferentes grados de conflictividad social.

Asimismo, la implementación de las áreas protegidas ha promovido el desarrollo de nuevas dinámicas entre los actores generadas a partir de su funcionamiento y que tienen que ver con

cómo se procesan las decisiones, sean espacios vinculantes o no, la respuesta del sistema de gobernanza frente a temas emergentes y la incertidumbre propia del manejo de los sistemas costeros-marinos. Además, suma complejidad al proceso de desarrollo de los espacios de gobernanza, cada nivel de agregación socioinstitucional y que las propias áreas de manejo en el territorio se ven sujetas a diferentes niveles de integración, o desacople, con otros esquemas de gestión territorial, y, por ende, de interacción con otras redes de actores.

En este contexto nos interesa estudiar cómo la gobernanza se ha asentado en ambos países, como concepto, espacios y procesos en el ámbito local, buscando construir nuevas formas de relación entre el Estado y los actores. Por lo cual, nos planteamos poder ir más allá del imaginario de gobernanza como una toma de decisiones consensuada y en igualdad de condiciones entre actores, para poder visibilizar las desigualdades y relaciones de poder existentes entre los actores involucrados y cómo estos elementos influyen en el funcionamiento de la gobernanza de las áreas.

En ambos países, como en todo el continente, las AP's comienzan a tomar fuerte relevancia y han implicado un laboratorio de gobernanza territorial que es referencia en la escala local. Pese a esto, el funcionamiento de los espacios de gobernanza y, por ende, de la gobernanza, no ha sido estudiada profundamente en Latinoamérica y particularmente en el cono sur, generando un importante vacío de información.

Este vacío de conocimiento afecta la interfaz ciencia-política, debido a que ha sido escasa la problematización conceptual, para entender el funcionamiento de espacios de gobernanza y los factores que explican sus fallas. Esto implica importantes limitaciones para los gestores y actores

institucionales, en ambos países, abordar la complejidad socioinstitucionalidad que implica gestionar los procesos de participación social y gobernanza.

En este sentido, el problema central que aborda esta investigación es la diversidad de los espacios de gobernanza, en Chile y Uruguay, por la influencia de dos elementos claves: la matriz territorial y la dimensión político-institucional como factores explicativos en el éxito y/o las fallas de la gobernanza en áreas protegidas y /o de manejo.

El primer factor, la dinámica de la matriz territorial, se encuentra dado por la red de actores y el cómo se han construido los procesos de acción colectiva a nivel local y su incidencia en el proceso de creación de los espacios de gobernanza territorial y su posterior desarrollo. Por otro lado, la dimensión institucional implica la voluntad política para el funcionamiento de un ámbito institucionalizado de articulación entre actores de múltiples niveles locales, regionales y nacionales en un marco gubernamental y que por tanto incorpora el imbricado universo de las relaciones intergubernamentales, el poder y las capacidades institucionales. Comprender la interrelación entre ambos factores en el desempeño de la gobernanza será el foco de esta investigación.

En este contexto, la pregunta central que guía esta investigación es:

¿Cómo inciden la voluntad política y la dinámica de la matriz socioterritorial sobre el funcionamiento de los espacios de gobernanza en las AP?

Para responder esta pregunta nos planteamos como objetivo general, mostrar cómo los logros y/o las fallas en el funcionamiento de los espacios de gobernanza en áreas protegidas o de manejo depende de la interacción entre voluntad política y dinámica socioterritorial. Para cumplir

con este objetivo, nos planteamos como primer objetivo describir y analizar las trayectorias políticas y socioinstitucionales del proceso de conformación y desarrollo de áreas de conservación costera-marina en casos de Chile y Uruguay. A partir de esto en un segundo objetivo buscamos caracterizar el funcionamiento de la gobernanza en los espacios de participación de las AP durante el proceso de creación y desarrollo-consolidación de los espacios de acuerdo con el comportamiento de la red de actores socioterritoriales y las respuestas estatales. En base a lo anterior, como tercer objetivo apuntamos a determinar los logros y las fallas de la gobernanza de las AP de acuerdo con la combinación entre las actuaciones de la matriz socioterritorial y la voluntad política en la conformación, desarrollo y estabilidad de los espacios de gobernanza de las áreas.

La variable dependiente de este estudio se encuentra dada por el funcionamiento de los espacios de gobernanza. Este funcionamiento está referido a la performance de la gobernanza, es decir el desempeño de los espacios en las áreas en relación con el cumplimiento de objetivos/principios de gobernanza (Nunan 2018). La performance se desenvuelve en las interacciones horizontales y verticales que ocurren entre la multiplicidad de actores e instituciones que lo integran en las diferentes escalas territoriales de actuación. En esta investigación, tomaremos tres componentes para analizar el desempeño: integración, capacidad y robustez. Estos elementos sintetizan los planteamientos de Nunan (2018), Bennet et al (2018) y Lockwood (2010) referidos a principios de gobernanza.

Este trabajo presenta dos variables independientes: la voluntad política y la dinámica socioterritorial que se combinan con diferentes resultados. Particularmente en esta investigación la voluntad política, se expresa en el interés y respaldo político – institucional que permite promover y dar continuidad a los espacios de gobernanza a través de una participación real y

efectiva. La dinámica socioterritorial la entenderemos cómo el conjunto de procesos situados en los territorios en donde se desarrollan diferentes trayectorias de acción colectiva con respuestas estatales que producen, de manera agregada, un vínculo entre actores socioinstitucionales, el cual se encuentra en constante movimiento.

Los argumentos que sustentan este trabajo proponen en primer lugar, que el desempeño de los espacios de gobernanza en el proceso de creación de las áreas es el resultado de las trayectorias previas de acción colectiva de la matriz socioterritorial y su vínculo con Estado y las respuestas estatales durante el proceso de implantación de las AP. Un segundo argumento plantea que los espacios de gobernanza se sostienen inicialmente por el compromiso político con las áreas protegidas impulsado desde la cooperación internacional, generándose una disposición gubernamental positiva a la participación de los actores locales y la creación de espacios de gobernanza en área de conservación de manejo. En tercer lugar, planteamos que el funcionamiento de los espacios de gobernanza, en términos de éxito o fracaso, se encuentra dado por el desarrollo de una participación real y efectiva de los actores locales y la voluntad política expresada en las capacidades institucionales concretas para la integración interinstitucional y de respuesta a las demandas locales.

2.3 Marco Metodológico

Estrategia General

Esta investigación se inscribe dentro de las metodologías cualitativas, pero con un enfoque integrador para la gestión pública, que considera las complejidades de los sistemas institucionales (Koiman 1993) en dos países de la región, y su expresión en espacios de gobernanza y gestión de zonas costeras.

La estrategia metodológica que guía este trabajo se enmarca en el estudio de casos comparados. El estudio de casos es un enfoque que apunta a un análisis intensivo de una o pocas unidades (casos) que permiten entender de manera global, el fenómeno a estudiar (Gerring 2006). Yin (1994:2) señala, que la utilización del estudio de caso *“proviene del deseo de entender fenómenos sociales complejos”*.

Como estrategia de investigación, implica una investigación empírica profunda sobre algunos fenómenos, con el objetivo de analizar su configuración y aclarar características que puedan extenderse a una clase mayor de fenómenos similares. Este tipo de estudio no se reduce a una simple unidad de análisis o una observación, sino que se concibe como una categoría teórica y se evalúa con base en explicaciones teóricas (Chetty, 1996).

El enfoque de casos utiliza la teoría para facilitar la interpretación histórica y guiar la identificación de factores causales importantes en fenómenos político-sociales. Los estudios de caso han sido ampliamente utilizados en ciencia política, especialmente en el análisis de políticas públicas y políticas ambientales, contribuyendo significativamente a la acumulación de conocimiento en

estas áreas (Chetty, 1996). En este sentido, la autora destaca la importancia de observar casos individuales no con el propósito de demostrar algo, sino con la esperanza de aprender.

En esta investigación, el estudio de casos busca mostrar desde la diversidad, y más allá de las experiencias particulares, cómo se desarrolla la gobernanza en Chile y Uruguay, desde sus diferentes expresiones. Esto nos permite observar la diversidad de las manifestaciones de gobernanza como proceso y estructura en Chile y Uruguay, pero al mismo tiempo entender la gobernanza en nuestra región como una parte fundamental de las políticas públicas ambientales y la democracia territorial.

Tal como señala Yin (1994 en Merlinsky 2014:62) *“el estudio de caso resulta ser una estrategia de investigación adecuada para analizar el despliegue de las prácticas disruptivas que tienen puntos de novedad, pero también líneas de continuidad con el pasado. Esto nos permite investigar fenómenos contemporáneos dentro de su contexto natural y considerar sus múltiples dimensiones y características”*. Esto implicó en esta investigación, considerar desde una perspectiva, diacrónica-sincrónica, la realidad local para trazar continuidades y convergencias que nos permitan ver de una manera regional las dinámicas sociopolíticas en el manejo y conservación del territorio costero-marino y sus recursos.

Una característica de los estudios de caso es el abordaje en casos reducidos, lo que permite profundizar en su estudio. Esto implica una mayor validez interna pero menor validez externa respecto a los estudios con N grande o estudios estadísticos. Un enfoque basado en casos permite obtener un conocimiento profundo de un reducido número de casos, lo que facilita la generalización temporalmente limitada a los casos estudiados, pero requiere investigaciones posteriores para evaluar su importancia en un contexto más amplio (Bartoli, 1975). Tal como

señala Gerring (2004) un estudio de caso es altamente enfocado por el importante tiempo que el investigador/a utiliza para analizar uno o más casos porque estos dan cuenta de evidencia o argumentos relevantes para sus hipótesis.

El enfoque de casos explora la diversidad y casos que se desvían de la norma a través de descripciones sólidas y detalladas, a menudo comparándolos en diversas dimensiones. Esto implica que se analicen pocos casos, pero con una amplia gama de características con el fin de profundizar en el análisis y obtener una comprensión más completa de los fenómenos político-sociales.

Las explicaciones en este enfoque son narrativas y tienen un alcance limitado en términos de generalización (Ragin, 1994), pero resultan particularmente útiles para identificar procesos causales y desarrollar teorías más ricas y contextualizadas. A través de la confrontación de proposiciones analíticas con una gran cantidad de datos, no solo se construyen teorías, sino que también se verifican.

El enfoque de casos emplea marcos teóricos para ofrecer explicaciones de casos particulares, lo que enriquece la comprensión de fenómenos sociales y políticos desde una perspectiva crítica, cuestionando los límites y categorías convencionales (Ragin, 1987:54). Al preguntarnos sobre el contenido de un caso, estamos construyendo una representación de la experiencia u observación, lo que contribuye a la reflexión y análisis en la investigación política y social.

Dentro de la perspectiva de estudio de caso, esta investigación utilizó el enfoque de pocos casos, el cual ha sido ampliamente utilizado en los estudios de políticas comparadas. El enfoque en pocos casos permite profundizar en torno a las semejanzas y diferencias entre casos, así como las causas subyacentes de los fenómenos a ser estudiados.

Un aspecto clave en los estudios de caso tiene que ver cómo estos son seleccionados. Para esto Seawright & Gerring (2007) plantean 7 diferentes tipos de casos: 1) típico: representa un caso representativo del modelo que busca ser explicado., 2) diverso: ejemplifican diversos valores a ser estudiados., 3) extremo: muestran valores extremos o inusuales en sus variables., 4) desviado: casos que demuestran un valor sorprendente que se desvían de alguna relación entre casos., 5) influyente: casos que puedan ser influyentes en relación con una teoría. 6) más similar: dos o más casos comparten valores similares, pero difieren en alguno y 7) más diferente: son casos que difieren en todos sus valores.

En esta investigación la selección de casos se planteó bajo la perspectiva de casos más diferentes. Los casos elegidos presentan una importante diversidad respecto a las variables que están siendo consideradas, lo que nos permitieron abordar con profundidad los procesos que los hacen particulares y que les da heterogeneidad a las manifestaciones de la gobernanza para analizarlos desde la perspectiva teórica del fenómeno.

Para dar profundidad a nuestro estudio, observaremos los casos de manera longitudinal, a partir de dos momentos (tabla 2) en que se expresa la combinación de factores explicativos entre la dinámica de la matriz socioterritorial y la voluntad política. El primero (T0) en el momento de creación e instauración de las áreas y posteriormente (T1) durante su desarrollo y con los espacios de gobernanza en funcionamiento.

En este sentido, para entender el funcionamiento de espacios de gobernanza en áreas protegidas, se eligieron casos en ambos países donde si bien podemos observar algunos factores de semejanza respecto a la voluntad política en el proceso de implementación de las áreas, y similares características respecto a la importante dinámica socio territorial local. Las

combinaciones entre la voluntad política y la matriz socioterritorial, muestran resultados diferentes entre sí.

Tabla 2. Combinaciones de comportamiento en las cuatro áreas estudiadas en relación con la matriz socioterritorial, la voluntad política y los resultados de gobernanza en T0 y T1.

	Creación T ₀			Desarrollo T ₁		
	Matriz socioterritorial	Voluntad Política	Proceso de Gobernanza	Matriz socioterritorial	Voluntad Política	Proceso de gobernanza
Rapa Nui	Negativa	Positiva	Fallido	Positiva	Positiva	Éxito
Bahía de Corral	Positiva	Positiva	Éxito	Positiva	Positiva	Éxito
Laguna de Rocha	Positiva	Positiva	Éxito	Positiva	Negativa	Fallido
Cerro Verde	Negativa	Positiva	Fallido	Negativa	Negativa	Fallido

(Elaboración propia).

Finalmente, entenderemos por éxito del proceso de gobernanza la permanencia en el funcionamiento de los espacios de gobernanza desde su creación a la fecha a partir del desarrollo de los componentes de integración, capacidad y robustez (tabla 3). Por el contrario, el fracaso se encuentra dado en la medida que los espacios de gobernanza no logran una continuidad, teniendo procesos de inactividad mayores a un año.

Tabla 3. Componentes y cualidades de la gobernanza

Componentes	Características / Cualidades
Integración	Coordinación y flujo de información entre los diferentes niveles de gestión territorial gubernamental. Existe una coordinación de las políticas, la legislación, los planes y las prácticas
Capacidad	Existen capacidades, habilidades, experiencias, recursos e información para permitir la participación efectiva en los EG. Existen mecanismos para resolver los conflictos entre grupos.
Resiliencia y Robustez	Respuesta en tiempo y forma frente a emergentes socioambientales Se integra el conocimiento científico y local Presenta redes de organizaciones y actores fuertemente vinculadas vertical y horizontalmente. Existen organizaciones puente. Existen procesos para apoyar el desarrollo de redes, desarrollar relaciones sociales y apoyar el aprendizaje mutuo.

Elaboración propia en base a: Bennet & Satterfield 2018, Lockwood et a 2010, Nunan 2018.

Antecedentes empíricos y ubicación de los casos de estudio

Uruguay

Las áreas protegidas constituyen un fenómeno relativamente reciente, y, en consecuencia, también lo es su estudio. En Uruguay, las investigaciones vinculadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) se han centrado, en gran parte, en el análisis político del desarrollo de estas áreas (Tejera, 2006) y en el proceso de consolidación del sistema (Pereira, 2013). Estos trabajos destacan las dificultades de implementación, en particular aquellas derivadas de tensiones intergubernamentales, demandas de organizaciones ambientalistas y los desafíos asociados a la incorporación de categorías que integren paisajes.

En esta línea, Rodríguez-Gallego y Nin (2012) analizan el proceso de implementación del área protegida Laguna de Rocha, señalando las dificultades para incluir el paisaje cultural como objeto de conservación. Estas dificultades responden a la dicotomía histórica entre conservación natural y conservación cultural. No obstante, los autores evidencian que dicha integración es posible cuando existen visiones compartidas a largo plazo sobre qué se desea conservar y se alcanzan acuerdos sobre cómo llevarlo a cabo.

Desde otra perspectiva, Santos (2010) y Santos y Chouhy (2018) abordan los conflictos entre conservación y desarrollo vinculados a las áreas protegidas, argumentando que estas se presentan como una herramienta de conservación limitada en su alcance, y como una estrategia de la institucionalidad ambiental orientada a mitigar parcialmente los impactos del desarrollo.

El enfoque etnográfico y el análisis de redes realizado por Santos et al. (2008), Santos (2010) y Lagos et al. (2017) en diferentes momentos del proceso del Paisaje Protegido Laguna de Rocha (PPLR) muestran una red de actores cohesionada, tanto en la etapa de impulso del área como en

su posterior gestión. En la misma línea, los estudios de Lagos et al. (2012, 2019) destacan la potencialidad de los vínculos entre academia, técnicos y comunidad local para promover procesos de desarrollo territorial. Vitancurt (2016) subraya, en este contexto, que la construcción de confianza es un elemento fundamental para viabilizar la gestión efectiva en áreas protegidas.

Por su parte, Fernández (2018) analiza los procesos participativos en los planes de manejo, subrayando la necesidad de reducir la brecha entre planificación e implementación. Propone adecuar los procesos de planificación participativa a las características del sistema social, considerando los intereses y expectativas de los actores, y resalta la importancia de que los equipos de planificación cuenten con un fuerte anclaje territorial.

En lo que refiere al análisis de la gobernanza en áreas protegidas, cabe destacar el estudio de Juliana Gonçalves (2020), quien examina los sistemas de gobernanza en Brasil y Uruguay a partir de dos estudios de caso, utilizando indicadores de justicia ambiental. Su investigación evidencia las debilidades de dichos sistemas de gobernanza, particularmente frente a las presiones sobre la tenencia de la tierra y a la limitada estructura institucional del sector ambiental.

En otro trabajo, Paula Rodríguez (2020) explora la relación entre la producción ganadera familiar y la participación en espacios como la Mesa de Desarrollo Rural y las Comisiones Asesoras Específicas (CAE) en Rocha. Su análisis concluye que la participación social en estos ámbitos tiende a ser simbólica, respondiendo a intereses institucionales funcionales, generalmente vinculados al acceso a financiamiento o a temas específicos.

Respecto a otros esquemas de gestión, Trimble y Plummer (2019) evalúan la gobernanza del Consejo Zonal de Pesca de Costa de Oro (Canelones), estableciendo indicadores en conjunto con los integrantes del comité y vinculándolos con principios de gobernanza adaptativa. Los autores

destacan la necesidad de incorporar procesos de evaluación participativa como herramienta para fortalecer la gobernanza pesquera. En la misma línea, Bausero et al. (2024) analizan el funcionamiento del Consejo Zonal de La Coronilla-Barra del Chuy, utilizando indicadores de desempeño, percepción de los integrantes y análisis de redes de actores. Su estudio identifica deficiencias en la frecuencia de las reuniones y en los mecanismos de comunicación interinstitucional.

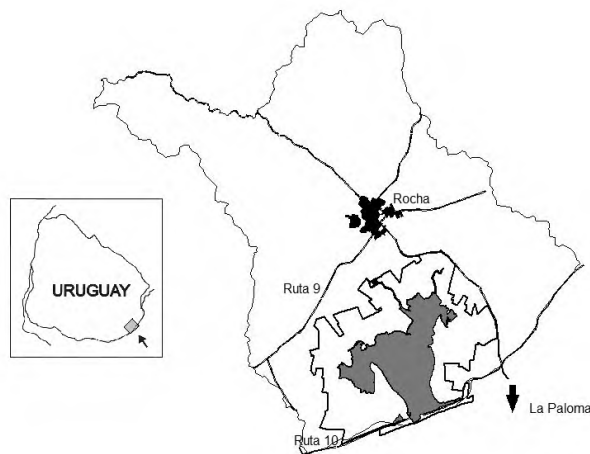
En cuanto a los comités de cuenca, Venegas (2023) realiza un análisis comparado de los comités en Uruguay y Brasil, examinando su diseño institucional, sus procesos de toma de decisiones, así como sus logros y limitaciones. El autor concluye que estos espacios presentan una baja capacidad de influencia en la toma de decisiones desde una perspectiva de impacto político. Por su parte, Venturini (2023), desde el marco de la gobernanza del agua, estudia las percepciones de los actores que integran la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía. Su investigación revela que el espacio participativo no logró consolidarse como un ámbito para reducir asimetrías de poder, funcionando predominantemente bajo una lógica vertical.

Finalmente, Trimble et al. (2023) realizan un análisis exhaustivo del funcionamiento del Comité de Cuenca del Río Santa Lucía y su relación con los conflictos ambientales, tanto emergentes como históricos, que enfrenta la cuenca. El estudio destaca la existencia de percepciones divergentes sobre las problemáticas ambientales como un factor de conflictividad social, en un contexto caracterizado por fuertes asimetrías de poder y una gobernanza del agua dominada por instituciones gubernamentales con un rol jerárquico, centralizado y verticalista.

Laguna de Rocha

Laguna de Rocha, se encuentra en el Departamento de Rocha, en el margen oeste del Municipio de La Paloma (Fig. 2). Forma parte del sistema de laguna costeras salobres de la costa atlántica del Uruguay y tiene una superficie de 72 km² en conexión directa con el océano y separada de él, por un cordón arenoso, denominado comúnmente como “la barra”, del cual depende su funcionamiento ecosistémico, por la interacción de masas de agua de origen marino y continental. La laguna es un lugar de gran importancia para aves migratorias, siendo un lugar de reproducción y cría para diferentes especies pesqueras de importancia comercial. Estas características han convertido a Laguna de Rocha en uno de los sitios de conservación prioritarios en Uruguay, tanto por sus valores naturales y culturales tales como sitios históricos y arqueológicos, paisajes asociados a sistemas agropecuarios y unas de las comunidades de pescadores artesanales más antiguas del departamento de Rocha.

Figura 2. Laguna de Rocha, y área que abarca el PPLR, con las principales ciudades aledañas.

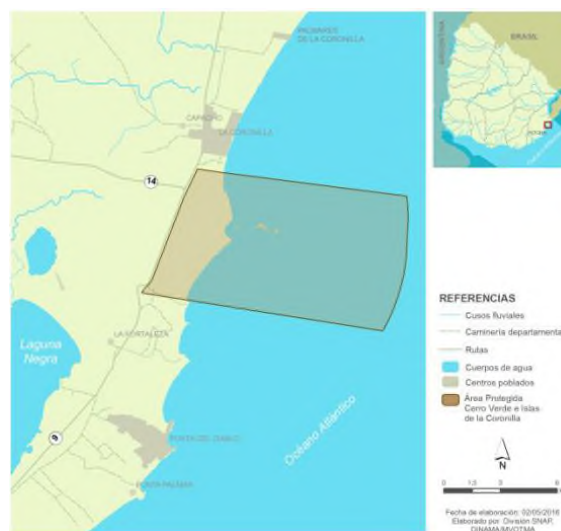


(Extraído de Lagos et al 2012).

Cerro Verde

El área de Cerro Verde e Islas de La Coronilla se encuentra en la costa atlántica del Departamento de Rocha, entre el Parque Nacional de Santa Teresa y el balneario La Coronilla. No vive población en la zona, formando parte de los atractivos naturales de interés turístico. En torno a las islas, se desarrollan actividades de pesca artesanal, y en las zonas rurales colindantes al área, se encuentra presente la forestación y la producción arrocerá. El Cerro Verde se caracteriza como un afloramiento rocoso cubierto por una formación vegetal única, que continúa en el océano con pequeños islotes e islas. Posee un alto grado de naturalidad y contiene una importante variedad de ecosistemas que albergan aproximadamente 400 especies de fauna y flora entre terrestres y marinas, así como también sitios arqueológicos.

Figura 3. Ubicación y delimitación de Área Protegida de Cerro Verde.



(Extraído MVOTMA 2018).

Chile

En relación con las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB), existe una abundante producción científica, especialmente desde el enfoque biológico-pesquero, aunque también se ha abordado desde la perspectiva de los cambios en la gobernanza. Diversos estudios han analizado la evolución de la gestión pesquera desde la década de 1980 hasta la actualidad, destacando a las AMERB como instrumentos innovadores y transformadores, en particular por sus aportes al capital social, las redes de actores y la articulación entre saberes científicos y locales (Gelcich et al., 2010).

Asimismo, se ha empleado el análisis de redes sociales para examinar los procesos de cambio y respuesta frente a eventos catastróficos, como el tsunami de 2010 (Marín y Gelcich, 2012; Marín et al., 2015). Estos estudios han mostrado que el capital social desempeña un rol clave en la capacidad de adaptación de las organizaciones de pesca artesanal, y que las redes asociadas a las AMERB lograron organizarse con mayor rapidez para enfrentar los impactos del tsunami.

En esta línea, Aburto et al. (2014) analizaron la gobernanza antes y después de la implementación de una AMERB en la zona de Tongoy. Los autores identificaron la fragilidad de la gobernanza: en un escenario de abundancia del recurso, los incentivos favorecieron la creación de normas por parte de los pescadores; sin embargo, cuando el recurso disminuyó, la gobernanza fue abandonada y no se reactivó, incluso tras la recuperación del recurso.

En cuanto a las Áreas Marinas Protegidas (AMP), Rovira (2013) examinó el modelo de gobernanza vigente en ese momento, proponiendo un sistema articulado con áreas terrestres, con niveles de decisión local, regional y nacional, especialmente para zonas de alta mar. Por su parte, Guajardo y Navarrete (2012) estudiaron el desempeño de la Reserva Marina Isla Chañaral, incluyendo

aspectos de gobernabilidad, y concluyeron que los objetivos de conservación se cumplían solo parcialmente, debido a debilidades en la gestión y gobernanza del área.

Oyanedel et al. (2016) abordaron el desarrollo de dos espacios multi-actorales en AMP desde un enfoque participativo “desde abajo” (bottom-up), destacando la importancia de la cohesión social y del rol de agentes externos, como las ONG, en la promoción del diálogo y la participación para el establecimiento de estas áreas. En la misma línea, Aburto y Gaymer (2018) evidenciaron desencuentros en las percepciones sobre la conservación marina entre actores institucionales y locales en Rapa Nui, resaltando el conocimiento local como base para una gobernanza efectiva.

Respecto a las Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU), Serra (2013, 2018) describió el proceso de implementación y las implicancias socioculturales del área Lafken Mapu Lahual, donde actores locales, aparentemente homogéneos, respondían a intereses diversos, y donde la falta de conocimiento sobre la realidad local en las medidas de conservación contribuyó a la exclusión de comunidades locales.

Araos et al. (2020 y 2023) destacan a los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO) como una estrategia de conservación impulsada por comunidades indígenas, que reconfiguran la gobernanza planteando una gestión autónoma basada en saberes ancestrales y la ética del cuidado. A diferencia de otras figuras de conservación, los ECMPO priorizan una gobernanza local orientada a la regeneración de ecosistemas y la defensa territorial.

Respecto a los estudios sobre los comités de manejo Reyes, Gelcich y Ríos, 2012 y Gelcich, 2014 han descrito el proceso de creación de esta figura, así como sus principales características y perspectivas desde el enfoque de la gobernanza policéntrica. Al respecto Estévez y Gelcich, 2019

destacan también su potencial para fomentar la acción colectiva en pos de un manejo democrático y deliberativo.

Por su parte, Tapia (2022) analizó la conformación de estos comités en relación con la representatividad de los pescadores artesanales y sus efectos en los procesos de deliberación y toma de decisiones. Estévez et al. (2020) abordaron el caso del comité de manejo del Golfo de Arauco mediante un análisis de decisión multicriterio desarrollado en conjunto con el comité, lo que permitió establecer prioridades de manejo e identificar debilidades a considerar en el plan de acción.

En tanto, Gelcich et al. (2019) realizaron una evaluación temprana de la gobernanza de los comités de manejo a partir de tres estudios de caso. Su análisis se centró en las percepciones de los actores involucrados en la implementación de estos comités, especialmente en torno a la desconfianza, la representatividad, la integración de saberes, así como los recursos y capacidades disponibles para llevar a cabo los planes de manejo.

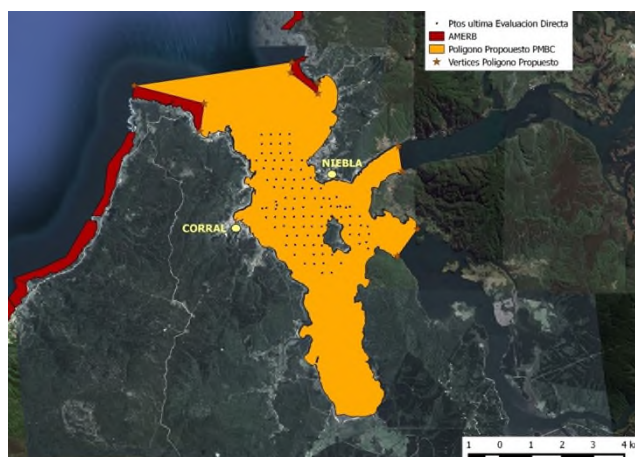
Bahía de Corral

La Bahía de Corral, se encuentra en la desembocadura del Río Valdivia, en la XI Región de Los Ríos. En su entorno, se encuentra la ciudad de Corral (Municipalidad de Corral) y la localidad de Niebla (Municipalidad de Valdivia). Las principales actividades económicas que se desarrollan en la zona son la pesca artesanal, la forestación y el turismo.

La pesca artesanal de la zona se compone de recursos tales como sierra (*Thyrsites atun*), congrio (*Genypterus blacodes*), corvina (*Micropogonias furnieri*) y recursos bentónicos como el loco (*Concholepas concholepas*), huepo (*Ensis macha*), navajuela (*Tangelus dombeii*). Respecto a la organización del sector, en la zona se encuentran diferentes sindicatos de pescadores, agrupados

en la Federación Interregional de Pescadores Artesanales (FIPASUR) y la Federación de Pescadores Artesanales de Corral (FEPACOR).

Figura 4. Ubicación de Bahía de Corral y área de cobertura del plan de manejo

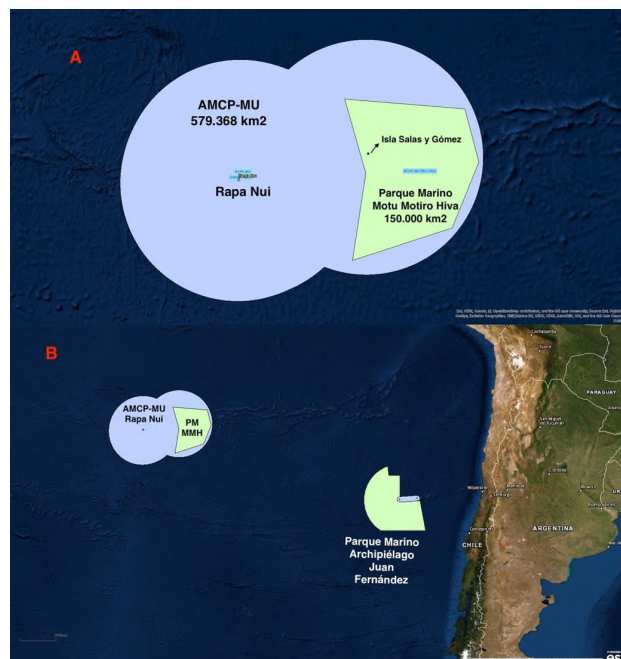


En naranja área de cobertura del plan de manejo. En rojo las AMERB. (Extraído SUBPESCA 2015).

Rapa Nui (Isla de Pascua)

Rapa Nui (Isla de Pascua) se encuentra a 3700 km de la costa chilena en el pacífico sur, siendo el punto más oriental del llamado triángulo de la polinesia (Fig.5). El territorio insular, tiene una superficie de 163,6 km² y una población aproximada de 7500 personas, 60% extranjeros y continentales y 40% pertenecientes a la etnia rapanui. Las principales actividades económicas son el turismo y la pesca. Administrativamente pertenece a la V región de Valparaíso, conformando al mismo tiempo la Municipalidad y Provincia de Isla de Pascua, encabezadas por las figuras del alcalde y el Delegado Provincial Presidencial, el cual es nombrado desde la Presidencia.

Figura 5. Mapa del AMCP-MU de Rapa Nui.



A) Superficie que comprende el área de protección del Rapa Nui, que incluye el AMCP-MU y PMMH. B) La superficie de las áreas en relación con la distancia con Chile continental y área del Parque Marino de Juan Fernández (Elaboración Propia en base a visualizador de mapas SUBPESCA <https://mapas.subpesca.cl/ideviewer/>) (Extraído de Lagos et al,2020)

El pueblo rapanui y el Estado Chileno han tenido una relación conflictiva, desde su anexión en 1889, manifestándose a lo largo de su historia, en distintos hechos, la demanda de autonomía (Lagos y Escobar 2009). En el marco jurídico-administrativo, la isla es regida por la Ley Pascua de 1966, que reconoció a sus habitantes como ciudadanos chilenos. En el año 1993, con la promulgación de la Ley Indígena, se crea la Corporación de Desarrollo de Isla Pascua (CODEIPA) como un órgano de toma de decisiones entorno a la propiedad de la tierra, la elaboración de planes de desarrollo para el lugar y que se encuentra presidida por el delegado presidencial provincial y conformada por representantes de las diferentes instituciones gubernamentales, el alcalde y 6 representantes electos de la etnia. Desde el año 2007, se estableció a Isla de Pascua como un "territorio especial", el cual prevé la creación de un "Estatuto Especial de Administración" que hasta la fecha no ha sido elaborado.

Dentro de las figuras de conservación y manejo, se encuentra el Parque Nacional Rapa Nui creado en 1966 y que comprende un 40% de la superficie de la isla. Desde 1972 fue administrado por la CONAF hasta el año 2015, cuando la organización indígena Parlamento Rapa Nui, se toma el parque, prohibiendo el acceso a los sitios arqueológicos más emblemáticos de la isla. En el año 2017, tras un largo proceso de negociaciones, el Gobierno de Chile le entrega la administración del parque a la etnia rapanui. El parque es administrado por la Comunidad Indígena Mau Henua bajo la fiscalización de "*Honui*"⁵ entidad de referencia de etnia (Delaire 2018, Lagos et al. 2020, Astudillo, 2018).

⁵ En el proceso por la administración del PNRP, cada una de las 36 familias rapanui eligió un representante *Honui* para participar en dichas reuniones, llevar la información a las familias y la posición de estas en las diferentes reuniones. *Honui*, viene de la noción de *tangata Honui*, que refiere a un sabio, por lo que identifica a quien lleva la voz, vocero o representante (Astudillo, 2018).

Abordaje empírico

Para caracterizar el proceso de conformación de las áreas, se realizó una sistematización a partir de una revisión documental y bibliográfica que nos permitió contextualizar los marcos institucionales (nacional o internacional) en que se desarrollan las políticas costeras y la existencia de espacios de GMN formales e informales. Se aplicaron, además técnicas tales como entrevistas abiertas y semiestructuradas a actores, técnicos e investigadores en Chile y Uruguay. En este sentido, se caracterizaron los diferentes esquemas de conservación y manejo en zonas costeras en ambos países, identificando (tabla 4) las siguientes dimensiones: 1) Tipos de esquemas existentes y su vinculación con los sistemas de categorización internacionales ; 2) Marcos normativos o de políticas en los cuales se enmarcan las figuras de manejo; 3) Instituciones involucradas (escala nacional y cooperación internacional); 4) Principales fuentes de financiamiento; 5) Interacciones con otros esquemas de manejo; 6) Contexto local en el que se desarrollan las áreas; 7) Trayectorias socio-institucionales de conformación de las áreas y 8) Procesos relativos a la elaboración y aplicación del Plan de manejo.

Tabla 4. Dimensiones y descriptores para caracterizar los esquemas

Caracterización de los esquemas de Manejo	
Dimensiones	Descriptores
Tipo de Esquemas	Categoría de manejo Categoría UICN Objetos de conservación / manejo
Marcos Normativos/Políticas	Marcos regulatorios formales Presencia de acuerdos consuetudinarios
Instituciones involucradas	Dependencia institucional Niveles de actuación (local, regional/departamental, nacional)
Fuentes de Financiamiento	Escala (Departamental/ Nacional/ Internacional) Permanentes/Puntuales Tipo (RRHH, infraestructura)
Interacciones con otros esquemas de manejo	Planes o zonificaciones de OT Áreas Protegidas/ de manejo Otras zonificaciones territoriales
Contexto local en los cuales se desarrollan	Actividades económicas Valores de conservación Problemáticas ambientales Poblaciones dependientes de los recursos
Trayectoria de conformación áreas	Modelo desde arriba Modelo desde abajo Acción colectiva Niveles de conflictos/cooperación en la conformación de las áreas Hitos relevantes
Planes de Manejo	Formalización (aprobado/no aprobado/ en evaluación/en elaboración/ en discusión) Implementación (tipo, grado de participación, lugar, frecuencia) Evaluaciones (de resultado, de impacto) Integración del conocimiento local (consulta, co-elaboración)

(Elaboración propia).

Asimismo, se analizaron los espacios de gobernanza de las áreas, caracterizando (tabla 5): 1) Los tipos de espacios, 2) el encuadre institucional de dichos espacios, 3) Las formas de representación y tipo de pertenencias; 4) Los mecanismos de toma de decisiones al interior de los espacios; 5) La comunicación entre el espacios de gobernanza ; 6) Las formas en que se construye la agenda; 7) las formas de funcionamiento; 8) la dinámica de los vínculos entre los diferentes actores, y 9) los alcances en los procesos de gestión desde la percepción de los integrantes.

Tabla 5. Dimensiones y variables para caracterizar funcionamiento de los espacios de gobernanza

Caracterización de los espacios de GMN	
Dimensiones	Descriptor
Tipo de Espacio	Comisión/Comité /Consejo
Representatividad	Organizaciones (ONG, asociación, grupos vecinales productores) Instituciones (local, departamental, nacional)
Tipo de representación	Delegados Electos
Toma de decisiones	Vinculante/No vinculante Por votación/consenso
Agenda	Inclusión de temas emergentes Abordaje/resolución de temas
Comunicación	Formal / Informal Mecanismos de comunicación Disponibilidad de información
Funcionamiento	Frecuencia Reglamentos internos Presencia Organizaciones puente
Vínculos	Relaciones interpersonales preexistentes Iniciativas entre integrantes fuera del espacio GMN Tensiones Confianza Redes de gestión vinculadas

(Elaboración propia).

Para esto se desarrollaron observaciones participantes en espacios de gobernanza vinculados a las áreas. En Bahía de Corral se participó de reuniones del comité de manejo en enero y agosto 2018 y en la presentación de la Ley Caletas organizado por la SUBPESCA y las federaciones de pesca artesanal de la región. En Laguna de Rocha se realizaron observaciones en las sesiones de la comisión asesora del área entre 2017 y 2021. En Rapa Nui entre febrero - marzo 2019 se participó en diversas actividades en torno al área Marina en Rapa Nui, tales como iniciativas de educación ambiental, y reuniones entre el Koro Nui y la CODEIPA. En Cerro Verde no pudieron realizarse observaciones participantes en la CAE, ya que la última fue en el año 2018, posterior a que comenzará el trabajo de campo en la zona. Además, se analizaron fuentes documentales como actas de reuniones, documentos de trabajo, planes de manejo e informes para apoyar la reconstrucción de las trayectorias de los espacios y la caracterización de su funcionamiento.

Se realizaron entrevistas estructuradas, en profundidad y abiertas a 55 personas (anexo 1) vinculados directamente o con conocimiento de las áreas estudiadas en Chile y Uruguay, para relevar las percepciones sobre las características de dichos espacios, sus dinámicas y procesos, particularmente en el proceso de toma de decisiones desde la manera que se abordan los temas emergentes, la existencia de redes de actores dentro y entorno a dichos espacios, así como también las tensiones que viven estos espacios, en la ejecución de políticas desde el nivel central del gobierno a lo local y en la interacción con otros esquemas de conservación. Las entrevistas fueron transcritas y procesadas en Atlasti.9 con una codificación abierta y posteriormente mediante una codificación axial (San Martín 2014).

En la Bahía de Corral se realizaron un total de diez entrevistas entre agosto de 2018 y febrero de 2019, a las que se sumaron otras cuatro en el año 2022, todas dirigidas a los integrantes del comité de manejo del área.

En Rapa Nui (Isla de Pascua), se llevaron a cabo quince entrevistas entre febrero y marzo de 2019, tanto a miembros del consejo directivo del área marina como a otros actores relevantes vinculados al proceso de conformación del área protegida. A partir del año 2020 y durante un período de tres años, la isla permaneció cerrada al turismo debido a la pandemia de COVID-19. La reapertura al tráfico aéreo comercial se realizó de manera gradual, aunque se mantuvo severamente restringida por los elevados costos de los vuelos. Por esta razón, en los años 2022 y 2023 se llevaron a cabo entrevistas en la ciudad de Santiago, incluyendo una entrevista al coordinador del AMCP-MU y una entrevista grupal abierta a cinco miembros del *Koro Nui o te Vai Kava* durante su estadía en Santiago en diciembre de 2023.

En Uruguay, las entrevistas fueron postergadas hasta la normalización de las actividades tras el proceso de vacunación contra el COVID-19. Entre noviembre de 2022 y diciembre de 2023 se realizaron un total de veinte entrevistas semiestructuradas: cinco a referentes de la Comisión Asesora Específica (CAE) de Cerro Verde, cinco a funcionarios del Ministerio de Ambiente y diez a integrantes de la CAE de Laguna de Rocha. Además, entre marzo y octubre de 2024, en el marco de un curso de grado co-coordinado por la investigadora, se realizaron seis entrevistas adicionales a actores relevantes de la zona de Cerro Verde, en colaboración con estudiantes del curso, junto a salidas de campo desarrolladas en la misma zona (Acosta y colaboradores, 2024).

Por último, además de la observación participante que se realizó en las sesiones de la CAE de Laguna de Rocha, cabe señalar que la investigadora de este trabajo se encuentra vinculada a este

territorio desde 2012, desde la realización de su tesis de maestría. A partir de ese vínculo, desde 2014 asume el rol de técnica asesora de la Asociación de Pescadores de Lagunas Costeras de Rocha (APALCO) y de la cooperativa Cocina de la barra, que nuclea a 9 pescadoras de Laguna de Rocha. Desde este rol, se ha acompañado todas las interacciones de estas organizaciones con las autoridades del área protegida y del territorio (intendencia, municipio, etc).

3. POLÍTICAS AMBIENTALES DE CONSERVACIÓN COSTERA-MARINA EN CHILE Y URUGUAY

3.1 La emergencia de la agenda verde-azul en el mundo

Las áreas protegidas (AP) surgen de la idea de preservación de áreas naturales en el Siglo XIX, asociados a las corrientes del naturalismo. Estas áreas surgen como respuesta al proceso de industrialización y sus impactos en la degradación de hábitats y especies, principalmente como refugios de flora y fauna, respondiendo a la noción de naturaleza intocada, prístina y principalmente sin humanos. Este modelo de parques nació en Estados Unidos y se extiende por todo el mundo durante el siglo XX promovidos por grupos de conservacionistas que comienzan a agruparse creando la Unión Internacional por la Conservación de la naturaleza (UICN).

Este modelo de parques se encuentra bajo el imaginario idea de naturaleza prístina se construyó en la dicotomía de naturaleza/cultura y donde la presencia humana era la limitación para la conservación. El resultado de ese proceso implicó un proceso de expulsión de estas primeras reservas. Estas ideas puristas en torno a la naturaleza “salvaje” (wilderness), implicó el desplazamiento de comunidades indígenas y tradicionales de sus territorios, o cercamientos y limitaciones en sus prácticas (Diegues 2001, West et al 2006). Ejemplo de estos es el modelo de parques nacionales establecidos en Chile y Argentina a finales del XIX que desplazaron a las comunidades mapuches en el sur de Chile y nor-Patagonia.

Durante la postguerra, con la creación de la Naciones Unidas, y el resto de las agencias internacionales, como UNESCO, se formaliza en 1958 bajo su tutela, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Esta organización desarrollará en los años posteriores

diferentes congresos mundiales en torno a parques naturales, desarrollando las primeras clasificaciones y llevando la agenda de conservación a la primera conferencia de Naciones Unidas por el Medio ambiente y Desarrollo también llamada Cumbre de la Tierra en el año 1992 en Río de Janeiro (Leis 2004).

Respecto a los espacios marinos, entre 1976 y 1982, bajo las Naciones Unidas se desarrolla la Convención sobre el Derecho del Mar en las cuales se desplegaron los lineamientos para la extensión de la soberanía de los estados a través de las figuras de Zonas Económicas Exclusivas (EEZ), la cual da derechos exclusivos sobre los recursos marinos. La Conferencia del Mar estableció obligaciones generales para los países para la conservación en alta mar (High Seas) más allá de la zona económica exclusiva. Paralelamente el Congreso de Parques, en 1982 planteaba la incorporación de sitios marinos a las redes de AP terrestres. (Humphreys & Clark 2020).

Tal como ya hemos señalado, a partir de Río 92, la agenda ambiental comienza a globalizarse, a través de diferentes acuerdos firmados entre los países como el Convenio de la Biodiversidad Biológica (CDB) y la Agenda 21 que van a generar diferentes lineamientos orientados al desarrollo sustentable de zonas costeras, como el capítulo 17 de la Agenda 21 que plantea la necesidad de la gestión integrada de costas y océanos. Eso implicará la expansión de la agenda ambiental en el mundo y Latinoamérica, expresado, por un lado, en el paquete de políticas de conservación vinculada a las áreas protegidas y por otro, respecto a las zonas costeras y marinas.

La agenda 21 trae consigo iniciativas de neoliberalización de la sustentabilidad, potenciándose una “agenda verde” de la economía. A partir de lo cual se generan diferentes instrumentos que potencian la commodificación de la naturaleza como estrategia de la economía verde. Ejemplos

de estos son las ecoetiquetas verdes que acompañan a grandes industrias forestales y pesquera, como los sellos del Forest Stewardship Council (FSC) y Marine Stewardship Council (MSC) creados a mediados de los años 90. Otros instrumentos de estos marcos están los bonos verdes, la captura de carbonos, el pago de servicios ecosistémicos entre otros.

En el año 2012, se desarrolla la Cumbre de la Tierra Río+20. Esta cumbre se centró en dos temas principales 2: "1) economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y 2) el marco institucional para el desarrollo sostenible. Río+20 abrió una nueva agenda económica en torno a océanos y mares, donde son visualizados como el futuro motor de una economía sustentable.

Los océanos se plantean como la nueva frontera de la sustentabilidad y se comienza a gestar las alianzas entre las agencias internacionales tales como PNUD, FAO, BM, con donantes privados, coaliciones industriales y grandes ONGS para una economía azul quienes forman la llamada alianza Mundial de los océanos en el año 2012 (Babbesgard 2018). La retórica de la economía azul acompaña la misma lógica de la economía verde: energía azul, finanzas azules, carbono azul, etc. Brent et al (2018) señala que la fórmula de la economía azul se encuentra en la combinación de proteína, energía y conservación.

Como consecución de Río+20, y retomando la agenda 21 y los objetivos del milenio, hacia el año 2015, la Asamblea General de la ONU, aprueba la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Esta establece 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para orientar las políticas públicas de manera integral, abarcando sociedad, economía y ambiente. Relacionado a esto último se plantea metas en torno a agua limpia y saneamiento (ODS 6), ecosistemas terrestres (ODS 16), acción por clima (ODS 13), vida submarina (ODS 14) y alianzas mundiales para el DS (ODS 17).

Arenilla (2019) plantea que la agenda de ODS se basa en los principios de la nueva gestión pública (NGP), enfatizando la eficiencia, la eficacia, la medición, la flexibilidad, la transparencia y las alianzas público-privadas. En ese sentido, incorpora elementos de gobernanza pública, por la interacción entre el Gobierno y la sociedad civil, así como de la participación de múltiples actores. Asimismo, no se logra otorgar un papel preciso al Estado, sí se reafirma su función como el principal facilitador de soluciones a los grandes problemas sociales.

La Meta 11 Aichi⁶ establecidas por la CBC sobre áreas protegidas y el ODS 14, van a ser el marco desde cual se va a impulsar la agenda de conservación y manejo de AP, estableciendo metas globales para ampliar las áreas de protección marina y terrestre. Esto va a comprometer a los países, por ejemplo, en la generación de políticas de conservación, a través de estrategias nacionales de biodiversidad y a la creación de áreas marinas protegidas, procesos que se observan en toda la región, y podemos ver en Chile y Uruguay.

En 2017 se realizó la Conferencia de Naciones Unidas por los Océanos, con el tema “Nuestro océano, nuestro futuro. Un llamado a la acción”. Este marco intergubernamental va a promover el desarrollo de alianzas gubernamentales para la conservación de los océanos. En ese contexto, UNESCO a través de la Comisión Oceánica Intergubernamental establece en 2017, que el 2021 inicia la “Década de la Ciencia de los Océanos (2021-2031)” una iniciativa que establece un marco para conectar el conocimiento científico con las políticas ambientales bajo la idea “La ciencia que necesitamos para el océano que queremos” (Guan et al 2023).

⁶ Las Metas AICHI fueron establecidas por la Convención de Biodiversidad Biológica en 2010, adoptando un Plan Estratégico de Biodiversidad con 20 metas a ser cumplidas al 2020. La Meta 11 estableció alcanzar la protección y conservación de 17% del planeta en áreas terrestres y el 10% en áreas marinas.

Junto a esto, se forma en 2018, el Panel de Alto Nivel para una Economía Oceánica Sostenible (Panel Oceánico) con líderes del mundo y académicos. Estos publican en 2020 un informe denominado “Hacia la Equidad Oceánica” que destacó la necesidad de que la floreciente economía oceánica sea inclusiva y tenga en cuenta la equidad en la distribución de los beneficios (Bennet et al 2020). En concomitancia, se desarrolla también la iniciativa denominada “Friends of Ocean Action” formada en 2021 por el Foro Económico Mundial e integrada por 58 líderes mundiales, que desarrollan una “Agenda de Acción Oceánica” centrada en proyectos asociados al carbono azul y descarbonización del transporte marítimo.

Frente a estas iniciativas, tanto académicos como activistas vinculados a los colectivos de pescadores han analizado estos procesos de manera crítica. Los colectivos de pescadores han acuñado el concepto de justicia azul, utilizando desde 2018 en el Congreso Mundial de Pescadores Artesanales, como respuesta a los impactos de las iniciativas de economía azul impulsados por los gobiernos, grandes agencias internacionales de financiamiento y también grandes ongs de conservación marina (Blyte et al 2023).

Vinculado a lo anterior, Horta e Costa y colaboradores (2022) plantean que las conferencias internacionales han centrado la atención casi exclusivamente en la cantidad de superficie protegida y no en la eficacia de los indicadores socio ecológicos que puedan evaluar la calidad de esa protección. Esto implica que gran parte de áreas protegidas tienen un estatus de papel al no tener financiamiento que realmente permita su protección. Así, como señala Elizabeth De Santo (2013), hay un foco en la cantidad más que la calidad, y con ello un aumento de procesos de acaparamientos de los océanos bajo la bandera de la conservación. En esta misma línea, Jones y De Santo (2016), plantean que se ha planteado una carrera entre los países para lograr las metas AICHI y de ODS 14, impulsando grandes áreas marinas protegidas *no take*, en detrimento de áreas

costeros-marinos de múltiples usos que benefician a pescadores de pequeña escala. Estas grandes áreas, en su mayoría alejadas o remotas tienen menores costos políticos frente a los sectores económicos y son zonas que por su lejanía no están totalmente explotadas.

3.2 Marcos institucionales de las Áreas de conservación y manejo en Chile y Uruguay

Políticas Ambientales y Áreas de conservación y manejo en Uruguay

Las primeras legislaciones ambientales en Uruguay se centran en medidas de conservación de fauna y bosques en las primeras décadas de 1900. En esta misma línea, Tejera (2006) identifica tres etapas principales orientadas a la conservación y manejo de la naturaleza. La primera de ellas, de “parques recreativos” entre 1916 y 1946, se caracteriza por el desarrollo de parques nacionales (PN), los cuales eran entendidos como zonas de recreación donde los ambientes naturales eran sustituidos con forestación de especies exóticas, al contrario de la tendencia mundial de preservación de áreas naturales.

La segunda etapa que el autor refiere como de “política endógena de áreas naturales” se desarrolla entre 1946 y 1982, donde se observa la incorporación de pautas internacionales de conservación de áreas silvestres y la influencia de las políticas ambientales estadounidenses en Latinoamérica. En Uruguay, significaría el traspaso de la gestión de los parques naturales al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la creación del PN Arequita, PN Lacustre José Ignacio, Garzón y Rocha y de “monumentos nacionales” como Dunas de Cabo Polonio y Costa Atlántica, el refugio de Fauna Laguna de Castillo, entre otros. Sin embargo, estos no desarrollarían medidas de conservación y quedarían sólo con la sanción legal.

Durante esta etapa, paralelamente, se intentó promover la protección ambiental del país, a través de la formación en 1971 del Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente (ley N° 14.053), creado en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. Este Instituto, presentaba un consejo conformado por representantes de las diversas agencias estatales y la UDELAR y se enfocaba en la articulación de políticas de desarrollo con el cuidado ambiental. Sin embargo, el Instituto no tuvo una presencia política y sus funciones fueron absorbidas por las secretarías ambientales de cada cartera (Valla 2016).

La tercera etapa definida por Tejera, la enmarca entre 1982 a la actualidad, es denominada por el autor como “política exógena de áreas naturales”, y sitúa a los organismos de cooperación internacional como el factor clave del desarrollo de la política de AP del país. En esta etapa se firman los Convenios del Tratado de Ramsar creándose la Reserva de Biosfera Bañados del Este (RBBE) (que ya estaba incluida en la UNESCO desde 1976), ambos localizándose en el departamento de Rocha.

En el año 2000 se promulga, a través de la Ley N° 17.234, la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), tras ocho años de discusión en el congreso. Esta ley fue reglamentada en el año 2005 por el Decreto 52/005. En esta Ley se incluyen las diferentes categorías de áreas y se establece como principal estructura de gobernanza del sistema, las Comisiones Asesoras Específicas, las cuales tienen el objetivo de dar asesoramiento, promoción, seguimiento y control de las áreas.

Al respecto Tejera (2006) plantea, que la introducción a la ley de las CAE surge por iniciativa de la Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas como ejemplo de cómo las redes de actores pudieron

incidir en la proyección política de la Ley. Asimismo, las CAE representaron el mayor desafío para la implementación del SNAP en la medida que

“exigen armonizar ideales y realidad... responden al ideal de dar una sólida base de participación social a la política de AP, pero una vez ganado su lugar en la ley, hacer que funcionen en la realidad pasa a ser una obligación para todo el sistema... y si esto no se logra... se convertirá en una traba para la política de AP” (p:42).

Rodríguez (2020) a partir del trabajo de Tejera, señala una cuarta etapa, a partir del año 2005 que denomina la etapa de implementación de un sistema de áreas protegidas. Esta etapa se encuentra marcado por el proceso de implementación del Proyecto URU/06/G34 "Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP", que se centraría en la elaboración de pautas para el proceso de planificación del sistema y las áreas. A partir de lo cual se generan tres momentos: el primero de ellos se centra en el foco en parques y paisajes, el segundo en conservación de hábitat y especies y luego centrado en los valores culturales.

Asociado a esto último destacan el financiamiento internacional que ha permitido dar continuidad al SNAP y que buscaban la articulación con la de producción comunidades locales (ibid). Ejemplo de esto es el Proyecto *“Desarrollo de modalidades sustentables de producción y consumo de bienes y servicios en las áreas protegidas del SNAP uruguayo y sus entornos territoriales”*. Este proyecto del Fondo Francés para el Medio Ambiente tuvo una financiación de 1 millón de euros y desarrollado entre 2015 y 2020, abordó las cadenas de valor de turismo, carne de pastizal y pesca artesanal en las áreas protegidas de Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay (Río Negro), Montes del Queguay (Paysandú), Laguna Garzón (Maldonado y Rocha) y Laguna de Rocha (Rocha), y Valle del Lunarejo (Rivera).

El proceso entorno a las áreas de conservación en Uruguay, son parte del crecimiento de la institucionalidad ambiental en Uruguay, a partir de los años 90, y la cual estuvo caracterizada por la creación de varios marcos normativos ambientales en lo que Naina Pierri (2002) denomina como el *enverdecimiento del Estado*.

En este contexto, podemos enmarcar uno de los hitos más importante de la política ambiental del país, y que refiere a la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, MVOTMA en 1990 a partir de la Ley 16.112. Este ministerio tenía asignada las competencias de formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de desarrollo urbano, territorial y ambiental (Delbono et al 2022). Dentro de esta cartera se crearía la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) y la Dirección de Ordenamiento Territorial (DINOT) y la Dirección Nacional de Ambiente (DINAMA). Asociada a esta última, mediante el artículo 10 de dicha ley, se creó la Comisión Técnica Asesora de Protección del Medio Ambiente (COTAMA), integrada por distintos organismos públicos y privados, la Udelar y el Congreso de Intendentes⁷. Tanto DINAMA y COTAMA comienzan su funcionamiento en 1993 cuando se instrumentaliza la Ley.

A partir de lo anterior, y como parte de los acuerdos alcanzados en Río'92, se creó en 1993 el Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable de los Humedales del Este (PROBIDES), promovido por la oficina local de PNUD, para la puesta en práctica de medidas de conservación de la RBBE, en el marco del recién creado fondo *Global Enviromental Facility* (GEF). PROBIDES, se crea dentro del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) asociado a DINAMA y en asociación con la Intendencia de Rocha y la Universidad de

⁷ El Congreso de Intendencia es un órgano creado en 1996, por art. 262 de la constitución, integrado por los intendentes departamentales. Tienen por cometido la coordinación de políticas entre los gobiernos departamentales y los convenios de carácter interinstitucional.

la República. PROBIDES llevó adelante en el departamento de Rocha, las primeras acciones de conservación y trabajo con las comunidades locales, y con una presencia particularmente importante en Laguna de Rocha.

Durante esta década también comenzarían a desarrollarse las primeras iniciativas de la gestión costera y marina del país, asociado a la cooperación internacional y la institucionalidad ambiental para zonas costeras y marinas. Los proyectos ECOPLATA⁸ y FREEPLATA⁹ financiados a través del fondo GEF del PNUD y desarrollados a partir de 1991 y 1999, respectivamente, y que tendrían su principal desenvolvimiento durante la década del 2000. El proyecto FREPLATA articuló las acciones de investigación y gestión marina binacional en el Río de la Plata y el programa ECOPLATA, promovería la articulación institucional y la interfase ciencia-gestión para las zonas costeras y las comunidades locales en Uruguay. Tal como señala García (2015) el Programa ECOPLATA fue el impulsor del manejo costero integrado, introduciendo al país sus conceptos fundamentales, logrando importantes articulaciones en términos de proyectos con los gobiernos subnacionales, organizaciones de la sociedad civil, y el mundo académico.

⁸ García (2015) identifica tres fases de Ecoplata, la primera de ella comienza en el año 1991, con el acuerdo de cooperación entre el entonces presidente L.A Lacalle con la cooperación canadiense. Esta etapa que se extendería hasta 1996 se llevaría principalmente un diagnóstico ambiental del Río de la Plata. En 1997 comienza la segunda etapa, donde Ecoplata pasa de ser un proyecto a un programa, con una fuerte vinculación interinstitucional y vínculos con ONGs y el mundo académico. La tercera etapa, a partir de 2003 y hasta 2009 estaría dada por el fin del financiamiento internacional y el proceso de estatización del programa.

⁹ El Proyecto Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats (FREPLATA) fue una iniciativa Conjunta de la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, ejecutado por intermedio de la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM). Este proyecto PNUD/GEF/RLA/99/G31 comenzó en el año 1999 y se extendería hasta 2005.

En el año 1996 se reforma la Constitución y se establece en el ART 47 y en la misma se incluye, por primera vez, un artículo relacionado directamente con el tema medioambiental, declarándolo de interés general. En ese mismo año se promulgó la Ley 16.466 de Impacto Ambiental, que representa una de las piedras angulares de la política ambiental de Uruguay. Esta ley incluye los ámbitos de participación a través de la audiencia pública y la puesta de manifiesto.

En esta línea, otro hito de este proceso de institucionalización ambiental fue la promulgación de la Ley General de Protección Ambiental (17.283) en 2001 que reglamentó el Art. 47 de la Constitución y define a los efectos de la ley el desarrollo sostenible como *“aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”*. Establece el derecho a un ambiente sano y equilibrado e instrumentos de gestión ambiental, atribuyéndole al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la coordinación exclusiva de la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas en general (Goyos et al 2009).

Hacia el año 2004, se produce uno de los principales hitos en lo que refiere a la movilización social en la defensa de los bienes comunes, y que puso en discusión el carácter público de los recursos hídricos y su gestión, así como el acceso al agua como un derecho fundamental. Tras años de movilizaciones de organizaciones sociales, se promovió un referéndum, aprobada por 67% de la población, que consagró el derecho humano al agua en la Constitución. Uno de los elementos claves de esta reforma constitucional es que incluye la participación social como uno de los ejes clave para la gestión de los recursos hídricos (Achkar y colaboradores, 2005).

A partir de esta reforma, en 2009 se promulga la Política Nacional de Aguas (Ley 18.610) que señala el derecho a la participación y la gestión de los recursos hídricos, de manera real y efectiva.

Para esto, se reglamentó la ley mediante por el Decreto N° 258/013 del 21 de agosto de 2013 creando las Comisiones de Cuenca y acuíferos (CC) las cuales, se definen como espacios tripartitos entre el Estado, los usuarios del agua y la sociedad civil que asesoran a los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y que tienen como objetivo dar sustentabilidad a la gestión de los recursos naturales en cada cuenca y administrar los potenciales conflictos por su uso. En la zona costera uruguaya, existen tres CC, Cuenca del Río Santa Lucía, Laguna del Cisne (Depto. Canelones), Laguna del Sauce (Depto. Maldonado) y en creación, la comisión de cuenca de Laguna de Rocha y Castillos (Depto. Rocha) (Spayagui y colaboradores 2020).

Otras de las legislaciones más importantes de gestión territorial - ambiental es la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (LOTDS) creada en el 2008. La LOTDS, introduce como principio rector *“La promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial”*. Para lo cual, establece la obligatoriedad de promover instancias de participación social tanto en planes locales como otros instrumentos especiales de dicha ley, reproduciendo los ámbitos de planteados en la ley de EIA e incluye la posibilidad de anulación de los instrumentos que no hayan cumplido con la obligatoriedad de la consulta pública (Iglesias 2014).

Respecto a áreas marinas protegidas, existe un lento avance en el país. Por un lado, existen áreas costeras dentro del SNAP, con amplias porciones marinas (Cerro Verde, Laguna de Rocha, y Garzón, Cabo Polonio) que incluyen dentro sus objetos focales de conservación especies o ecosistemas marinos, aunque sólo dos de esas áreas tiene el plan de manejo aprobado. Defeo et al. (2009), desarrollan en colaboración con la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), un documento base para las áreas marinas del país, y desde el año 2021 se comienza a discutir

la creación del AMP en el entorno de la Isla de Lobos, lo que se concreta en 2023 con el anuncio del comienzo del proceso de ingreso de la isla al SNAP.

Al respecto, a partir del año 2010 se desarrollaron proyectos conjuntos co-financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, DINARA y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) que apuntan al desarrollo del enfoque ecosistémico en pesquerías artesanales. Si bien durante el año 2013, se aprueba la Ley N° 19.175 de Pesca Responsable y Fomento de la Acuicultura, esta recién se reglamenta en 2018 mediante el Decreto N° 115/18 que permitió la creación de consejos Zonales de Pesca, espacio socio-institucional consultivo entre actores del sector pesquero y DINARA.

Otro marco político-normativo que aportan al entendimiento de los procesos de gestión y conservación costeros-marino, fue la Ley N° 18.567, de descentralización política y participación ciudadana que crearía los municipios. Esta ley otorga al tercer nivel de gobierno, la potestad mediante los cabildos locales de generar instancias de participación local.

Además de esto, en la última década se llevarían a cabo varios niveles de planificación nacional en lo ambiental tal como, el Plan Nacional de Respuesta al Cambio climático (2010), el Plan Nacional de Aguas (2017), la Política Nacional de Cambio Climático (2016) y el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible (2019) y la Directriz Nacional Costera en 2019, tras 7 años de discusión en el congreso.

Al inicio de la presente década, el Plan Nacional de Adaptación para la Zona Costera (NAP-Costas), presentado en 2021, establece un marco para implementar la política de cambio climático en las zonas costeras y marinas. Este instrumento incorpora, por primera vez, indicadores sensibles al género para la costa, y se articula con la Estrategia de Género y Cambio Climático, así como con

el Plan de Acción de Género y Cambio Climático, los cuales introducen un enfoque de género transformador de manera inédita en la política ambiental del país (Lagos y colaboradoras, en prensa)

A mediados de la década pasada la institucionalidad ambiental tuvo diversos cambios. DINAMA sufrió de una reestructuración, y con el fin del financiamiento internacional de EcoPlata, se conforma en 2014 la Unidad de Gestión Costera y Marina. En el año 2020, con el cambio de gobierno, DINAMA desaparece con la creación del Ministerio de Medio Ambiente, que incluirá también lo que era Dirección Nacional de Aguas. La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial queda bajo la estructura del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. En el nuevo ministerio, el SNAP y el Departamento de Gestión Costera quedan bajo la órbita de la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DINABISE). Además de esta dirección, la estructura del nuevo ministerio crea la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (DINACEA), la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) y la Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC).

La creación del Ministerio de Ambiente responde a un hito de darle mayor jerarquía a la temática ambiental acompañando los procesos de la región, donde varios países han creado ministerios de ambiente. Tal como se señala en Delbono y colaboradoras (2021) *“que el tema ambiental tenga, ahora, un asiento exclusivo en el Consejo de ministros es especialmente relevante”*. Sin embargo, algunas de las críticas que recibió el nuevo ministerio es que la creación de la cartera no fue acompañada en la distribución presupuestal del quinquenio y se redujo a la mitad de los fondos comprometidos por la coalición de gobierno en el momento de su creación (Gudynas 2023). Además de esto, se señaló que el nuevo ministerio no logró resolver el problema de la fragmentación de la protección ambiental entre el MA y MGAP, donde están por ejemplo las

regulaciones ambientales de las prácticas agropecuarios, la protección del bosque nativo y la conservación de las especies hidrobiológicas (ECOUY, 2020). Estas funciones no fueron traspasadas al nuevo ministerio como inicialmente se planteó en la propuesta de elaboración del ministerio.

Políticas Ambientales y Áreas de conservación y manejo en Chile

En Chile, el desarrollo de mecanismos de protección de espacios naturales tiene más de un siglo desde la creación de la Primera Reserva Forestal Malleco en 1907. A partir de lo cual se comienza a generar un marco institucional de conservación de especies y ecosistemas, centrado en el modelo de parques y áreas silvestres, especialmente terrestres y mayoritariamente bosques (Sierralta 2011). Hacia 1940, aparecen las categorías Parque Nacional, Reserva Nacional y Monumento Natural aún vigentes y en 1964, la primera administración de parques nacionales y reservas forestales. En 1970 se crea la Corporación Nacional Forestal (CONAF) que asume la tarea de administrar y desarrollar los Parques Nacionales, Reservas Forestales y Bosques Fiscales y posteriormente, en 1984 es designada para encargarse del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), promulgado a través de la Ley N° 18.362 (Jorquera-Jaramillo et al 2013).

Dentro de las políticas ambientales más importantes en Chile, en los últimos 20 años, tienen como primer hito Ley de Bases del Medio Ambiente (N° 19300 de 1994) que crea Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Jorquera-Jaramillo et al 2012). Otra de las legislaciones clave es la Política Nacional de Bordo Costero creada en 1994 y que establece, bajo el Ministerio de Defensa, particularmente en la secretaría de las Fuerzas Armadas. la coordinación del Comité Nacional de Bordo Costero. La

PNBC va a potenciar la generación de zonificaciones a nivel subnacional, en las regiones y municipios.

Particularmente, respecto a modelos de conservación costeros-marinas, existen diferentes figuras de conservación y manejo con diferentes trayectorias. Durante los años 70 se crearon los Santuarios de la Naturaleza a través de la ley 17.288/1970, que permitieron la conservación de algunos espacios costeros-marinos (Araos y Ferreira 2013). Pero, el impulso crecería de manera sostenido desde la década de los 90, con las modificaciones a la Ley de Pesca (Gelcich 2010), que permitiría establecer responsabilidades de regulación en la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, y de fiscalización por parte del Servicio Nacional de Pesca. Se crean, además las figuras de Parques y Reservas Marinas; y las áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (AMERB).

Las AMERB fueron creadas en 1997 y se definen como un *“régimen de acceso que asigna derechos de explotación exclusiva a organizaciones de pescadores artesanales, mediante un plan de manejo y explotación basado en la conservación de los recursos bentónicos presentes en sectores geográficos previamente delimitados”*¹⁰. Las AMERB se centran en una o varias especies, y se encuentran decretadas por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. Las AMERB tienen su origen en la investigación científica y por reglamento requieren de un acompañamiento y supervisión permanente por técnicos y autoridades pesqueras (Arias et al 2019). Este modelo corresponde con un esquema de entrega de derechos territoriales pesqueros desde el Estado a las organizaciones de pescadores (Aburto et al 2018). Las AMERB han sido señaladas como hito en lo que refiere a la participación de los usuarios en la administración de los recursos, ya que son

¹⁰<http://www.subpesca.cl/portal/619/w3-article-79853.html>

esquemas de cogestión de recursos pesqueros, entre las organizaciones de pescadores y la autoridad pesquera (Marín 2012).

Las AMERB han tenido fuertes implicaciones socioecológicas sobre las comunidades de pescadores artesanales. Diversos autores señalan los beneficios de este esquema en el incremento de las poblaciones, como un positivo instrumento para la conservación y el manejo ecosistémico (Gelcich y colaboradores 2012). También, han permitido reforzar las organizaciones y la gobernanza, así como la puesta en valor de los conocimientos ecológicos de los pescadores (Aburto et al 2021).

En términos de territorialidad y maritimidad, este esquema implica limitaciones al libre acceso, y por tanto a la migración entre diferentes regiones del país, forzado al asentamiento permanente de los pescadores, cambiando patrones culturales de la pesca referido a la movilidad en torno de los recursos (Arias y Stotz 2023). En esta misma línea, las AMERB tienen un desarrollo heterogéneo a lo largo de Chile (Marin y Gelcich 2012) y se han observado resultados negativos en términos de productividad en AMERB con especies de alta variabilidad. En este sentido, se han señalado limitaciones en la gobernanza de las AMERB, por su falta de flexibilidad para hacer frente a fluctuaciones de las especies y los impactos socioeconómicos sobre las pesquerías y bienestar de los pescadores (Aburto et al 2013).

Como reacción a la ley de pesca de 1991, en el año 2008 se crean los Espacios Marinos Costeros Protegidos de Pueblos Indígenas (ECMPO) que van a poner en valor los usos y costumbres de los pueblos indígenas al mismo tiempo que protegen los territorios de avance productivo neoliberal (Mandel 2015, Araos et al 2020). Las ECMPO, tal como señala Araos y colaboradores (2020), articulan el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas sobre su maritorio y la

conservación de la biodiversidad expresada en el resguardo de sus modos de vida. Esto implica ver la conservación desde múltiples ontologías relacionales humanas y no humanas poniendo en entredicho los marcos gerencialistas de la conservación tradicional (Alvarez et al 2023). Asimismo, estos esquemas han puesto de manifiesto las fricciones de la institucionalidad en términos de superposiciones territoriales y de gestión con los esquemas de manejo de la pesca artesanal (Alvarez et al 2023, Ebel 2020).

Si bien, los primeros fondos internacionales, como GEF, llegan desde 1992, es a partir de los años 2000 que comienza con fuerza el financiamiento internacional en conservación y manejo. Ejemplo de esto son los proyectos GEF "Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile" y "Conservación de la biodiversidad de importancia mundial a lo largo de la costa chilena. Este último proyecto conocido como GEF Marino (2005-2010) impulsó la creación de las áreas marinas costeras protegidas en Chile, con el establecimiento de tres áreas piloto: Francisco Coloane, Isla Grande de Atacama y Lafken Mapu Lahual (Sierralta 2011).

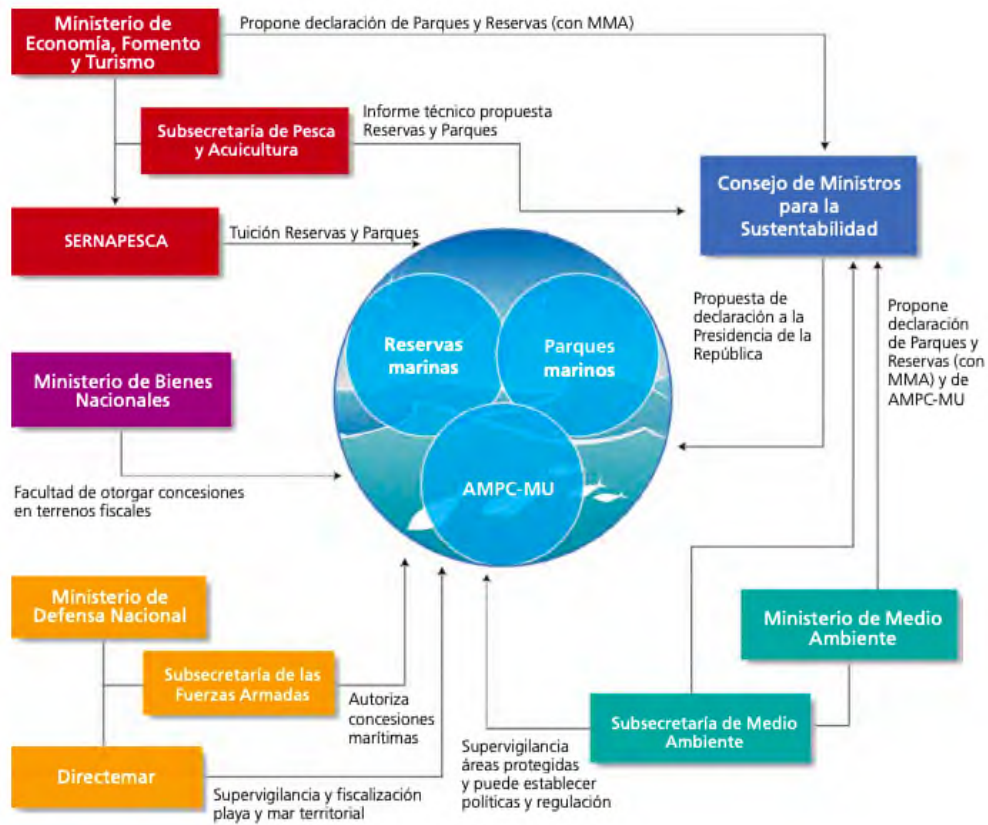
Hacia 2010, se promulga la Ley N°20.417, que rediseña institucionalidad ambiental, creando el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente y hacia 2012, el Tribunal Ambiental de Santiago. Se crea también el Consejo de ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático. En esta ley se incorpora la figura de Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU), bajo la administración del Ministerio de Ambiente.

Las AMCP-MU establecieron una administración bajo diferentes regímenes, entre las que destacan la administración público - privada y a través de organizaciones y actores locales (Andrade et al 2010). Estas áreas se encuentran administradas por la SUBPESCA, que también

administra las otras categorías áreas marinas protegidas tales como Reserva Marina, Santuarios de la Naturaleza y Parques Marinos. Se establecen en la categoría VI de manejo (áreas para uso sostenible de ecosistemas naturales), las AMCP-MU se definen como *“Áreas en donde predominan sistemas naturales poco modificados, donde se establece un sistema de manejo que asegure el mantenimiento de la diversidad biológica en el largo plazo, y provea un flujo de productos y servicios naturales necesarios para la comunidad”* (Ibíd.).

Las áreas marinas protegidas, presentan una alta fragmentación institucional y falta de coordinación respecto a los diferentes esquemas de conservación marina, tales como las AMCP-PU, Reservas y Parques Marinos (WCS 2018). Así, además del Ministerio de Ambiente, en el caso marino las administraciones de espacios marinos se encuentran vinculadas a las agencias de administración pesquera (Fig 6). En 2021, comenzaría a desarrollarse el llamado GEF Gobernanza que impulsaría el desarrollo de nuevas AMCP-MU a partir de 4 sitios piloto tanto en el norte como en el sur de Chile.

Figura 6. Mapa institucional de administración de esquemas de conservación y manejo marino en Chile.



Fuente: WCS, 2018:26.

Hacia el año 2013, una nueva reforma de la regulación pesquera la modificación de la Ley general de Pesca 20.657, apuntó a potenciar la conservación y uso sustentable de los recursos pesqueros, para lo cual se creó la figura de Planes de Manejo (PM), que incorporan nuevos actores en los procesos de toma de decisiones, buscando mejorar la participación de los actores vinculados a la actividad pesquera y dar mayor peso a la ciencia en el manejo. Para esto, los PM se desarrollan en el marco de Comités de Manejo que se definen como *“organismos consultivos y asesores de la autoridad pesquera, integrados por los principales representantes sectoriales de cada*

pesquería, así como funcionarios de esta Subsecretaría y de Sernapesca. Se dividen en dos grupos, dependiendo del artículo de la LGPA que los rige” Estos dos grupos son las pesquerías bentónicas, de algas y crustáceos y las pesquerías de regímenes cerrados en recuperación o en desarrollo. Los planes de manejo, así como las resoluciones de los CM son revisados por un Comité Científico-Técnico que asesora a la autoridad pesquera (Reyes et al 2016).

Los PM y comités de manejo en pesca artesanal, han sido señalados como una transición a un esquema de gobernanza policéntrica (Gelcich 2014), en los cuales los comités se conforman por representantes de la pesca artesanal, pesca industrial, plantas de procesos y autoridades vinculadas a la pesca. En el caso de los representantes de la pesca estos son presentados por los sindicatos de pescadores. La toma de decisiones dentro de dicho espacio se basa en un modelo de democracia deliberativa basada en consensos (Tapia 2023).

Dentro de la planificación ambiental chilena, algunos de los instrumentos existentes destacados son el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2014) y planes sectoriales de adaptación al CC para Biodiversidad (2014) y para el sector de pesca y acuicultura (2015). El Plan Nacional Oceánico fue aprobado en 2018. Algunas de las iniciativas de transformación de los instrumentos de política ambiental, es el ingreso en 2022 de anteproyecto de ley para transformar la PNUBC y el SEIA. Al respecto el Consejo de ministros para la Sustentabilidad aprobaría en 2023, el proyecto de ley para modificar el SEIA. Por otro lado, desde el ámbito académico, se viene impulsando la discusión sobre una nueva ley de costas (Martinez et al 2022). Al respecto, la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero decidió en 2023 adoptar un enfoque ecosistémico, reemplazando el concepto de “borde costero” por el de “zona costera” establecido en la PNUBC, incluyendo un enfoque de Gestión Integrada de las Zonas Costeras y Marinas (GIZC).

En agosto de 2023, se promulgó tras una discusión de 11 años en el parlamento, la ley 21600 llamada Ley de la Naturaleza, que crea el Sistema de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SPAB). Parte importante del proceso de la ley que crea el SPAB, fue la realización de consulta indígena durante un año a nivel nacional. El SBAP va a concentrar la dispersión institucional de los diferentes esquemas de conservación y manejo, que hasta ahora estaban repartidas en cinco carteras: Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Economía, Ministerio de las Culturas y la Corporación Nacional Forestal (CONAF), y Ministerio de Agricultura (Fig. 6).

3.3 Discusión: Las políticas de conservación en Chile y Uruguay. Respuestas locales a marcos globales.

La gobernanza en áreas de conservación y manejo en Chile y Uruguay se encuentra enmarcada en los contextos nacionales e internacionales de políticas ambientales, que han sido impulsadas a partir de los 90's a partir de los marcos internacionales. Las políticas ambientales vinculadas a las zonas costeras y marinas han crecido de manera sostenida en ambos países, con la generación de instrumentos para la ordenación en términos de legislación y planes. Sin embargo, se evidencian importantes niveles de fragmentación institucional que delimitan el contexto institucional en que intentan desarrollarse las áreas protegidas.

De la misma forma, en los últimos 20 años se ha promovido la integración paulatina de los actores en la toma de decisiones en torno a los temas ambientales. Este proceso en áreas de conservación y manejo se traduce en la generación de espacios de gobernanza territorializados los cuales son determinados por las diversas trayectorias de relacionamiento de "la cuestión local" con el Estado. En ese sentido, las dinámicas de la matriz socioterritorial frente a las

iniciativas de conservación, a partir de los casos estudiados, muestran un fuerte componente de oposición, pero al mismo tiempo de oportunidad para canalizar las demandas locales.

A continuación, desarrollaremos estos elementos con mayor profundidad, discutiendo los resultados empíricos a nivel conceptual, a partir de la idea de los entramados políticos-institucionales en cual se asienta la gobernanza en ambos países, y las formas que se territorializa dicha gobernanza.

Entramados Políticos e Institucionales para la Gobernanza

El proceso de institucionalización ambiental se impulsó en Chile y Uruguay principalmente a partir de Río 92' e implicó la creación de instituciones de competencia ambiental como DINAMA en Uruguay o CONAMA en Chile y la promulgación de legislaciones tales como Ley General de Medio Ambiente que incluye la creación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Chile y la promulgación de la Ley 16.466 de Evaluación de Impacto Ambiental en Uruguay (Santos 2010), que incluye en sus procedimientos ámbitos de participación como son las audiencias públicas.

En este contexto como plantea Ferrero (2018), las políticas de conservación se constituyen en arenas políticas, en la medida que constituyen instrumentos del aparato estatal para organizar y gestionar territorios y poblaciones. Sin embargo, el esquema de áreas protegidas que viene a desarrollarse principalmente en Uruguay, con un modelo bien organizado en torno a la cooperación internacional, va a implicar que *"...el modelo genérico internacional se superpone a referencias arraigadas en las políticas públicas nacionales. El resultado son hibridaciones a veces paradójicas"* (Beuret y Cadoret 2023:29).

En la actualidad, a nivel discursivo en el mainstream del DS, la participación social se convierte en uno de los pilares de las políticas ambientales. Sin embargo, en el cono sur la inclusión de la participación en los diferentes instrumentos ambientales y de conservación se ha manifestado llena de complejidades en la medida en que se desarrollan, en un marco de procesos democráticos post-dictatoriales con escasa acumulación social de experiencias de participación en la toma de decisiones en la escala local. En efecto, las políticas ambientales en ambos países poseen fuertes herencias de los procesos de dictaduras militares, transición democrática y la reestructura del Estado postdictadura.

En esta línea, Carruthers 2001, plantea por ejemplo que los principales legados de la dictadura y postdictadura en la política ambiental chilena se expresan en las instituciones, los instrumentos y la participación social. A su vez, diversos autores señalan que una de las grandes deudas en las políticas ambientales y territoriales en Uruguay está vinculada a la participación social (Mazeo y colaboradores 2021, Tejera 2021, Speyagui y colaboradores 2020)

De manera similar, la reestructuración democrática en el Cono Sur involucró además de procesos de reforma del Estado que implicaron, en Chile y Uruguay principalmente, procesos de tercerización y el fortalecimiento los actores de mercado, como agentes de la acción pública (Zeleda y Parks 2013, Bolaña 2019). Ejemplo de esto es el proceso de privatización de los servicios públicos como el agua potable, la concesión de los parques naturales a privados, y por ejemplo en la pesca, el traspaso de una lógica de sistemas abiertos a explotación de recursos en sistemas cerrados, tales como las AMERB que le otorga derechos exclusivos de explotación de una zona marina a un sindicato de pescadores (Marín 2007).

Otro elemento del contexto de restablecimiento democrático y apertura internacional tiene que ver con la participación de los países en el marco de las políticas internacionales de medio ambiente, que implicó la adhesión e instrumentalización en Chile y Uruguay, de los diferentes convenios internacionales en términos de conservación y gestión ambiental, tales como la Agenda 21, el protocolo de Kyoto, entre otros (Carreteurs 2001).

En este contexto, en Uruguay, la cooperación internacional se establece a nivel local mediante el apoyo de GEF con PROBIDES y posteriormente con el proyecto SNAP. Este proceso, lo enmarcamos en lo que Pierri (2002) define como el proceso de “enverdecimiento” de las políticas públicas que es potenciado por la cooperación internacional, y que tuvo entre otros elementos fomentar el marketing del Uruguay Natural posicionándolo para el mercado turístico regional. Este concepto de Uruguay Natural será posteriormente utilizado por el movimiento ambientalista como una metáfora para cuestionar la agenda pro-desarrollo de la era progresista (Santos 2010, Santos y Chouty 2012).

La significativa influencia de la cooperación internacional en las políticas ambientales ha sido destacada por García (2015), quien argumenta que la importancia de la financiación de proyectos, la disponibilidad de fondos provenientes de la cooperación y la ausencia de un compromiso presupuestario firme con las cuestiones ambientales en Uruguay han facilitado la adopción de la agenda internacional en las políticas públicas medioambientales del país.

En la medida que internacionalmente la participación social es reconocida como uno de los pilares del desarrollo de las áreas protegidas, la creación de la ley de áreas protegidas en Uruguay ya la mencionaba, vislumbrándose como uno de los elementos más innovadores para la gestión ambiental del momento (Santandreu 2007). Con la instrumentalización de la ley, y puesta en marcha del sistema, el lugar de la participación en los procesos de las áreas cobró un lugar central

en el proceso de implementación, para lo cual el SNAP, debía generar las capacidades para trabajar desde la descentralización en los territorios (Ibid).

En Chile por su parte, históricamente las áreas de conservación han tenido el modelo tradicional de parques, como reservas de naturaleza excluidas de la actividad humana. En efecto, es tan sólo en áreas marinas-costeras, y por la vinculación con la actividad pesquera artesanal que la conservación comienza a vincularse con el manejo. A partir de la experiencia de articulación entre usuarios y Estado que viene de las AMERB, nuevos espacios se abren en los ordenamientos costeros-marinos

Por la obligatoriedad de cumplir con los estándares internacionales relacionados a la aplicación del enfoque ecosistémico, el Estado comienza a concebir formas de interacción con los actores locales, ya sea a través de espacios de gobernanza o incluso mediante traspaso de derechos de uso y gestión, como sucede en las ECMPO (Gelcich et al 2010). En este sentido las AMCP-MU y los Comités de Manejo de Pesquero avanzan y generan espacios socio institucionales de gobernanza, lo que genera una discusión de cómo se construyen los procesos de gobernanza en base a la participación social y en un contexto de altísimos niveles de fragmentación institucional para la conservación ambiental.

4. ÁREA MARINA COSTERA PROTEGIDA DE MÚLTIPLES USOS DE RAPA NUI

Este capítulo analiza el proceso de gobernanza del AMCP-MU de Rapa Nui. Particularmente describiremos cómo se articulan, para el funcionamiento del espacio de gobernanza, la voluntad política y la trayectorias territoriales de matriz socioterritorial. Para esto, el capítulo aborda las trayectorias socio-institucionales, que sucedieron en el proceso de la conformación del área.

Posteriormente, se caracteriza el diseño institucional del área para entender su estructura. Se identificaron diferentes elementos que la distinguen, tales como el tipo de esquema de conservación del área, su inserción institucional, las interacciones territoriales con otros esquemas de gestión, financiamiento y contexto local, entre otros.

A partir de esto, nos adentramos en el análisis de la gobernanza del área en dos períodos. El primero de ellos, examina la performance de la voluntad política y la dinámica local en la creación del área y los primeros años de funcionamiento del espacio de gobernanza. Luego indagamos en los años de desarrollo del espacio de gobernanza, profundizando en cómo las dimensiones de capacidades, integración y robustez se presentan en el funcionamiento del Consejo Directivo de área.

Los resultados de este capítulo revelan la compleja relación histórica entre el Estado chileno y el pueblo rapanui, y cómo los procesos de conservación están profundamente influenciados por un componente étnico significativo. En este contexto, las iniciativas de conservación no pueden desvincularse de los procesos etnopolíticos territoriales, como se evidencia en el caso de Rapa Nui, donde se observa una evolución desde un proceso fallido hacia uno exitoso. Esto ha sido

posible gracias, por una parte, a la capacidad de las estructuras etnopolíticas de la etnia para consensuar formas y estructuras adaptadas a su cosmovisión, logrando así una articulación efectiva con el Estado. Por otra parte, la estructura de gobernanza multinivel, potenció la capacidad de adaptación, la generación de redes territoriales y con el mundo académico fortaleciendo el proceso del espacio de gobernanza en la elaboración y aprobación del plan de manejo. Destacan, además, la fortaleza de los vínculos, con liderazgos tanto técnicos como en los delegados rRapanui para impulsar el trabajo del espacio de gobernanza.

4.1 Trayectorias socio-institucionales de conformación del área

Las primeras áreas de conservación marina en Rapa Nui, fueron establecidas por la Subsecretaría de Marina (Ministerio de Defensa), en 1999 con la designación de los Parques Submarinos Coral Nui Nui, Motu Tautara y Hanga Oteo. Estas iniciativas, creadas bajo un enfoque de manejo “desde arriba”, no contaron con consulta pública y la participación de la comunidad (Paredes et al 2019). Posteriormente, en 2004, una subcomisión de borde costero de CODEIPA, planteó generar un área de reserva en la zona de la caleta de pescadores, *Hanga Roa O Tai*. Esta iniciativa fue encabezada a nivel local por la Cámara de Turismo de la Isla, personas vinculadas a la actividad marina-pesquera, e involucrándose, el Municipio y la Gobernación; y a nivel nacional, la Subsecretaría de Pesca (SUBPESCA-Ministerio de Economía y Finanzas). Sin embargo, dado que los pescadores rechazaban la idea de áreas de “reserva” o “parque”, sumado a la falta de consenso con SUBPESCA, fue desestimada hacia 2012.

La creación del Parque Motu Motiro Hiva, en el año 2010, es un hito importante en las relaciones con Estado Chileno y grandes ONG que fueron parte de este proceso. Las ONG internacionales OCEANA y *National Geographic Society*, junto a investigadores nacionales realizaron una expedición científica exploratoria a las islas oceánicas de Sala y Gómez, conocidas en la tradición

rapanui como Motu Motiro Hiva, con el fin de dar cuenta de su importancia biológica. A partir de esto, estas ONG's llevaron a cabo gestiones a nivel gubernamental, lo que permitió que en el marco de la iniciativa denominada "Legado Bicentenario", el ejecutivo decretara la creación del parque marino Motu Motiro Hiva que abarca las islas Sala y Gómez y 150.000 km² a la redonda. Posteriormente, estas ONG organizaron una segunda expedición, que incluyó las aguas en torno a Rapa Nui para la recopilación de datos cuantitativos, generando como recomendación en su informe científico, la expansión del parque marino en torno a Rapa Nui, a través de una reserva marina en Hanga Roa (OCEANA, 2011).

Paralelamente, otra ONG internacional, *PEW Charitable Trust*¹¹, presentó a la CODEIPA una propuesta de parque marino para Rapa Nui. Se generó una pugna entre estas ONG, por el liderazgo frente a una futura área "no take"¹². OCEANA, inicia una campaña en medios¹³ con presencia de personalidades de cine y televisión, para apoyar su propuesta de conservación. La actuación de estas dos organizaciones en el territorio insular fue destacada en la prensa nacional¹⁴. Sin embargo, PEW desarrolló en la isla mecanismos de alianzas con el propio municipio, y apoyo financiero a individuos y organizaciones (Aburto et al 2020), lo que implicó una retirada de OCEANA y una prevalencia de PEW en Rapanui como principal aliada de propuesta de parque marino.

¹¹ En adelante PEW

¹² Del inglés "no take areas". Refiere a áreas marinas protegidas que no admiten capturas de especies.

¹³ https://www.youtube.com/watch?v=U1JYAKPf3_s

¹⁴ https://oceana.org/sites/default/files/sao/Diario_Financiero_-_Parque_marino_en_Isla_de_Pascua_y_SyG.pdf

Figura 7. Publicación de prensa chilena referida a incidencia de las ONG en la conservación rapanui

La batalla por un parque marino en Isla de Pascua

Dos agrupaciones ecológicas mundiales -Oceana y PEW Charitable Trusts- están peleando la posibilidad de ganar la bandera de uno de los proyectos más grandes en materia de conservación: una reserva marina en torno a Isla de Pascua, justo en el ombligo del mundo. Éstos son los planes.

POR D. PALEO Y C. RIVAS

La tranquila Isla de Pascua es nue-

poco distintas.

Desde la primera de ellas cuentan que están trabajando en conjunto a

isla en sus rutas oceánicas).

De la propuesta de PEW no es mucho lo que se conoce aún. Se



(Extraído de Diario Financiero, 2011)¹⁵

Estos eventos generaron una movilización dentro de la comunidad, que observó estas iniciativas como nuevas formas de colonialismo. Sumado a esto, la presencia del mundo académico en la isla (Aburto et al., 2015), promovió que organizaciones e instituciones en Rapa Nui lleven a cabo un "Cabildo del Mar", con el objetivo de generar propuestas desde la comunidad para el mar rapanui. Estas propuestas pusieron énfasis en la gestión local del mar mediante la creación de un "Consejo del Mar" y mecanismos de protección basados en las formas tradicionales de pesca.

"uno de los resultados [del cabildo del mar] fue constituir un ente público privado que fuera como encargado de la administración del mar y la previsión de la parte de legal, y decretar un área de protección etc. Entonces de ahí PEW se empezó a agarrar para decir que había un

¹⁵ <https://www.df.cl/la-batalla-por-unparque-marino-en-isla-de-pascua>

Cabildo del Mar y que el pueblo de Rapa Nui había pedido la creación de un Parque Marino, después de eso constituyeron la Mesa del Mar” (DM, febrero 2019, funcionario).

Las organizaciones locales que participaron del desarrollo del cabildo, conformaron la Mesa del Mar, *Te Mau o Te Vai Kava*. Sin embargo, debido a la injerencia cada vez mayor de PEW dentro de dicho espacio, algunas organizaciones fundantes se retiraron de la mesa, tales como *TAPU* y algunas asociaciones de pescadores.

“Participamos mucho tiempo, fuimos fundadores de la mesa del mar, pero ahí también se da cuenta del tema de los recursos y a veces quien financia pone su visión por sobre el espíritu de lo que uno está haciendo y ahí finalmente me retiré de la mesa del mar” (Q.I, febrero, 2019, dirigente).

Durante 2015, se intensificó la campaña de la Mesa de Mar en pro de un parque marino “no take” para Rapa Nui. Esto es señalado como estrategia de un fuerte lobby de PEW ante esferas políticas de gobierno.

“PEW empieza, vuelve a nivel ministerial, de medio ambiente... se saltan a todo el mundo por todos lados, la mesa del mar. Y PEW en la época de la Bachelet tenía... un operador de PEW dentro de la SUBPESCA...” (DM, febrero 2019, funcionario)

La movilización de influencias a niveles gubernamentales tendría su momento culmine con la conferencia “OUR OCEAN” realizada en Chile en 2015.¹⁶ En este evento la Mesa del Mar, apoyada

¹⁶ La Conferencia Our Ocean apunta al encuentro entre el gobierno, académicos, ONGy el sector para abordar las problemáticas de los océanos y las iniciativas para su conservación. Surge en 2014 como iniciativa del Departamento

por el municipio y PEW, impulsó un anuncio, por parte del ejecutivo, de la creación de un Parque Marino para Rapa Nui. Ante esto la CODEIPA, respondió denunciando que se buscaba un acuerdo a espaldas de dicho organismo como puede verse en la Fig. 8¹⁷.

Figura 8. Declaración de CODEIPA ante anuncio de Parque Marino

<u>Declaración Pública</u>
En virtud del conocimiento que hemos tomado, por diversos medios escritos de comunicación, respecto de un posible anuncio presidencial de declaración de un área de protección marina, de las 200 millas de zona económica exclusiva que rodean a Rapa Nui, en el marco del encuentro internacional “Our Ocean” a efectuarse los días 5 y 6 de octubre en la ciudad de Valparaíso, Chile, los representantes electos de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua declaramos lo siguiente: Manifestamos nuestra preocupación y molestia, en cuanto como autoridades electas y representantes de nuestro pueblo Rapa Nui, a pesar de haberlo solicitado ante las instancias pertinentes, particularmente Ministerios de Medio Ambiente y Relaciones Exteriores y Desarrollo Social, no hemos sido invitados a dicho encuentro, ni se nos ha consultado respecto de la posible declaración. Tal como se acordó en sesión de la Subcomisión Especial de Trabajo de fecha 14 de agosto, valoramos y apoyamos las iniciativas tomadas por organizaciones Rapa Nui ligadas al mar agrupadas en la “Mesa del Mar” - <i>Te Mau o Te Vaikava O Rapa Nui</i>- y conclusiones obtenidas en la instancia “Cabildo del Mar” efectuada con fecha 27 de septiembre de 2014. Apoyamos la protección de nuestros recursos y patrimonio marino y reivindicamos los derechos de nuestro pueblo de utilizar sus recursos y ejercer conservación de los mismos, de acuerdo a nuestros usos y costumbres. En virtud de lo anterior, creemos necesario y apoyamos un amplio debate, de todo el pueblo Rapa Nui respecto de la declaración de un área de protección, su extensión y tipo. A fin de determinar el tipo y extensión del área de protección, exigimos que se respeten los derechos territoriales y políticos del pueblo Rapa Nui, por lo que es imprescindible que dicha decisión sea tomada en el marco de una consulta previa indígena de acuerdo con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, en la que no existan imposiciones y la comunidad cuente con toda la información necesaria para determinar las necesidades de protección y la mejor herramienta para atenderlas. Por ello, nos oponemos a la consulta de modelos de protección en particular, en cuanto consideramos que el debate debe efectuarse respecto de todas las posibilidades y determinando primero las necesidades de protección, así lo ha recomendado además la comunidad científica en los modelos de declaración de áreas protegidas. Sin perjuicio de lo que se determine en el proceso de consulta previa, en principio la Subcomisión Especial de Trabajo recuerda el acuerdo tomado con fecha 14 de agosto, en el sentido de que sin mediar modificaciones legales y reglamentarias pertinentes nos oponemos a la constitución de un <i>Parque Marino</i> que prive al pueblo Rapa Nui de la

de Estado de Estados Unidos y el secretario de Estado John Kerry. Se realiza de manera anual y son organizadas por los Estados anfitriones de cada año.

¹⁷ <http://prensarapanui.blogspot.com/2015/10/representantes-rapa-nui-se-oponen.html>

utilización de sus recursos propios. Creemos que es nuestra comunidad Rapa Nui la que debe validar y respetar sus *Tapu* y no privarnos de toda utilización, aun sustentable, de nuestros recursos, por prohibiciones legales impuestas por la autoridad chilena.

En el mismo sentido llamamos la atención que cualquier figura de protección, particularmente un Parque o Reserva Marina, deben ir acompañadas de las modificaciones legales correspondientes, que garanticen la titularidad del pueblo Rapa Nui como autoridad competente de administración y control, así como el establecimiento de las normas y medidas del plan de manejo, competencias que en ambas figuras hoy son entregadas legalmente a entes administrativos que no consideran la participación de nuestro pueblo (Servicio Nacional de Pesca y Subsecretaría de Pesca).

Recordamos que la administración, conservación y control del mar por el pueblo Rapa Nui y a nivel local fue uno de los acuerdos del Cabildo del Mar de fecha 27 de septiembre de 2014.

Llamamos a las autoridades competentes a efectuar declaraciones responsables, que sean respetuosas de nuestros derechos políticos y territoriales; y no dejarse llevar por compromisos internacionales o decisiones apresuradas que vulneren a nuestro pueblo y no cuenten con legitimación científica ni de participación necesarias.

En este sentido, volvemos a denunciar la constitución ilegal del Parque Marino *Motu Motiro Hiva*, el año 2010, sin consulta previa al pueblo Rapa Nui. Parque Marino, que por no contar con el apoyo del pueblo Rapa Nui y vulnerar nuestros derechos de conservación y utilización de recursos naturales hoy es un "*parque de papel*", que tampoco cumple con los fines de protección para los que fue declarado. Nos oponemos tajantemente a que nuestro territorio sea utilizado para la declaración de figuras de protección de papel, vacías de contenido, como lo es *Motu Motiro Hiva*, que a 5 años de su declaración no cuenta con planificación. Nos oponemos, a que mediante estas declaraciones se prive a nuestro pueblo de la administración, utilización, conservación y/o control de sus recursos.

Hacemos un llamado para efectuar desde ya todas las modificaciones administrativas y legales necesarias, para volver *Motu Motiro Hiva* a los Rapa Nui y realizar un Plan de Manejo por y para nuestra comunidad.

Saluda atentamente a toda la comunidad Rapa Nui, Nacional e Internacional, los Representantes Electos del Pueblo Rapa Nui de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua.

Anakena Manutomatoma

Representante Electo Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua

Irene Haoa

Representante Electo Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua

Zoilo Huckle

Representante Electo Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua

Poky Tane Haoa

Representante Electo Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua

José Rapu

Representante Electo Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua

Frente a esto, CODEIPA, por medio de la gobernación de la isla, realizó reuniones con el gabinete de la presidenta Bachelet, tras lo cual, la presidenta anunció en dicha conferencia el compromiso del gobierno por crear un área de protección marina y no un parque. Sin embargo, estos sucesos

acrecentaron la brecha entre quienes trabajaban y apoyaban la Mesa del Mar y la creación de un parque marino; y quienes la rechazaban asociándola a una intervención de PEW en la isla a través de la Mesa del Mar.

Tal como señala R. Tuki (2015)¹⁸:

"La solicitud de parque marino no nace de la iniciativa del pueblo rapanui, sino que es una propuesta envasada desde una ONG extranjera. Se ha simulado la representación del pueblo rapanui en la denominada Mesa del Mar, y los denominados «cabildos», financiados por la ONG, pero todo está pauteado. Nosotros queremos proteger el mar, evitar la pesca ilegal y la depredación, pero con respeto a la autonomía y en beneficio de los derechos del pueblo rapanui, y no de una ONG transnacional extranjera".

Paralelamente, entre 2015 y 2017, se realizaron en la isla importantes procesos de consulta pública, tales como la consulta por la coadministración del Parque Nacional de Rapa Nui (2015), por la Ley de Residencia y permanencia (2016) y por la creación del Servicio Nacional de Biodiversidad y áreas Protegidas (2016). Esta última reconoció las facultades de la CODEIPA, en relación con la gestión del Parque Nacional Rapa Nui y las áreas marinas. Durante el año 2016, la isla se ve envuelta en varios procesos políticos de decisión interna, para avanzar en la propuesta del Estatuto Especial de Administración. La CODEIPA buscaba incluir el tema marino y del PNRN, en el marco del Estatuto Especial. Al mismo tiempo, la "Mesa del Mar" presionaba para la realización de la consulta en torno al parque marino.

Un integrante de la Mesa del Mar nos explicaba:

¹⁸ En: <https://www.eldesconcierto.cl/2015/10/03/dirigente-rapanui-afirma-que-ong-pew-dio-incentivos-monetarios-a-islenos-para-que-aprobaran-el-parque-marino/>

“De ahí el gobierno tira el elástico... se extendió el chicle... para la CODEIPA nuestra autoridad local en este momento el mar no era prioridad, para ellos la prioridad era el tema del parque y... la ley de residencia. Pero nosotros hinchamos, porque hoy día se creó el área marina protegida y todos lo hicimos, sí es un trabajo en conjunto, pero si no hubiera existido que Te Mau o Te Vaikava hinchado para que se haga la consulta, no se hace la consulta así de simple.”
(MU, marzo 2019)

Al no concretarse el Estatuto Especial, la CODEIPA, buscó los acuerdos necesarios para generar un esquema de protección marina con la soberanía del pueblo rapanui:

“Le dijimos a Relaciones Exteriores (Ministerio) que o nos daban un parque con nosotros adentro y ellos dijeron que no, que lo que podían hacer es un Área Marina de Múltiples usos. Nosotros le dijimos vale, un área marina múltiples usos para el territorio especial de Isla de Pascua con uso exclusivo de los Rapa Nui, si no no puede ser, porque no hay sentido. No quiere decir que solo yo como Rapa Nui lo voy a usar, pero voy poder tener autoridad de decir, oye sacas cinco pescados no te llesves cien.” (BN, Marzo 2019)

De estas negociaciones se acordó la consulta sobre el AMCP-MU para el año 2017. Para esto, se formó un comité técnico interministerial¹⁹ articulándose además con el Consejo de Ancianos, *Honui*, asociaciones de pescadores y la Mesa del Mar para informar y organizar la consulta con las 36 familias y demás organizaciones de la isla. Surge de la consulta, la cantidad de integrantes del consejo pertenecientes al pueblo rapanui, la incorporación del parque marino en el plan de

¹⁹ Fueron parte del comité: División de Recursos Naturales y Biodiversidad (Ministerio de Medio Ambiente), representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Subsecretaría de Pesca (Ministerio de Economía y Finanzas), la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante de Chile (Armada de Chile) y Fuerzas Armadas (MMA, 2017).

administración del AMCP-MU y las prohibiciones de pesca industrial, entre otros (MMA 2017) puntos que fueron incorporadas en las preguntas de la consulta, luego de instancias de diálogo con el Estado (Aburto, Gaymer & Govan, 2020).

La consulta del mar se realizó en septiembre de 2017, un 65%²⁰ votaron por la opción Sí (Fig. 9). El AMCP-MU fue promulgada en junio de 2018 y en septiembre se realizó la elección de los representantes rapanui en el Consejo del Mar. Se presentaron 31 candidatos, 1133 personas eligieron a los seis representantes que obtuvieron el mayor número de votos. Cabe destacar, si bien muchos de los candidatos eran jóvenes que participaron y organizaron el cabildo, la mesa del mar y otras iniciativas de conservación y educación ambiental; los representantes elegidos fueron miembros de mayor edad, vinculados por su oficio al mar y algunos de ellos fuertes opositores a la iniciativa de parque marino.

²⁰ Votaron en este referendun 642 personas. Los habilitados para votar en Rapa Nui son 2700 personas según el registro de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Figura 9. Voto de la consulta para la aprobación del AMCP-MU de Rapa Nui.



VOTO CONSULTA DEL MAR RAPA NUI
3 DE SEPTIEMBRE 2017

1.- *¿E tano rō 'ā ki a koe mo aña i te Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos o Rapa Nui, haka rē 'e kī te mau o roto mo te rapa nui mau nō 'e te aña 'e te haka tere ananake ko te Estado?*

¿Está de acuerdo con la creación del Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos Rapa Nui, que reconozca y garantice los recursos al pueblo Rapa Nui y la administración y gestión con el Estado?

'E-ē - Si 'Ina - No

2.- *¿E tano rō 'ā ki a koe te aña 'e te haka tere i te MCPMU ananake ko te Estado e haka tu'u e tahi nūna'a 'i roto e 6 rapa nui 'e e 5 o te Estado?*

¿Está de acuerdo que la administración y gestión conjunta con el Estado, se realice en un consejo directivo compuesto por 6 representantes del Pueblo Rapa Nui y 5 del Estado?

'E-ē - Si 'Ina - No

3.- *E tano rō 'ā ki a koe ana hī hai huru 'e hai rāve'a mau nō o te haka tere ina o te nu'u tere vaikava o Rapa Nui?*

¿Está de acuerdo que la pesca se realice únicamente con artes y aparejos de pesca artesanales del pueblo Rapa Nui?

'E-ē - Si 'Ina - No

N° _____

(Extraído de MMA 2019).

El Consejo Directivo del AMCP-MU fue presentado oficialmente en agosto, durante la visita del Presidente Piñera a la isla, quedando conformado por los delegados rapanui electos, representantes del Estado (ministerios) y un representante de la Comisión de Desarrollo de la Isla de Pascua (CODEIPA). A partir de octubre de 2018, el Consejo Directivo se reúne trimestralmente, eligiendo a la entonces gobernadora de Rapa Nui, Tarita Alarcón Rapu, como presidenta de dicho Consejo.

Por su parte el Consejo del Mar, comienzan a generar una dinámica de trabajo sistemática con reuniones semanales o quincenales junto con otros miembros del consejo directivo, como la gobernación provincial y el representante de CODEIPA. Desde 2019, el Consejo del Mar comienza

a trabajar con una secretaría y asesoría técnicas por parte de integrantes de la Mesa del Mar, centrándose el trabajo del consejo directivo principalmente en la redacción del reglamento de funcionamiento. En ese mismo año comienzan las acciones referentes a la elaboración del plan de administración del AMCP-MU y el Parque Marino llevadas adelante por investigadores de la Universidad Católica del Norte que finalizarían en 2021.

En julio de 2022 asume el nuevo consejo del mar integrado por: Felipe Nahoe Tepano, Arturo Tepano Olivares, Sebastian Yancovic Pakarati, Marcela Hey Aravena, Clemente Pate Riroroko, Ricardo Hito Cea. Además de los representantes electos, se encuentran en el consejo Anakena Teao como representante de la CODEIPA y el representante de la gobernación provincial de la isla. La presidencia del consejo pasa al Koro Felipe Nahoe y en diciembre de 2022 asume Tea Tuki como primera gestora del AMCP-MU, cargo que es financiado por Ministerio de Medio Ambiente.

En síntesis, la trayectoria analizada da cuenta de un proceso de conflictividad en torno al modelo tradicional de Áreas Marinas Protegidas (AMP), influenciado por intereses conservacionistas extranjeros que incidieron en el debate interno de Rapa Nui sobre cómo conservar y gestionar su espacio marino. No obstante, la experiencia de las estructuras etnopolíticas de la isla en su relación con el Estado chileno resultó clave para encauzar un proceso que posibilitó el desarrollo del AMCP-MU, incorporando espacios de gobernanza con participación vinculante. Este antecedente constituye la base para el diseño y funcionamiento del área, aspectos que se analizarán en la próxima sección.

4. 2 Diseño socioinstitucional del AMCP-MU de Rapa Nui

A continuación, presentaremos los principales elementos que nos permiten caracterizar el diseño institucional del área marino costera protegida de múltiples usos de Rapa Nui. Este diseño

institucional será el marco sobre el cual se desarrollará el funcionamiento del espacio de gobernanza del área, el comité directivo.

En la tabla 6 se sintetizan los ocho elementos clave que conforman esta estructura institucional y que nos permiten obtener una visión integral del marco organizativo y normativo, y con ello la comprensión de los factores que encuadran el desarrollo de la gobernanza del área.

Tabla 6. Síntesis de elementos para caracterizar el diseño institucional del AMCP-MU.

Rapa Nui		
Contexto local en los cuales se desarrollan	<i>Actividades económicas</i>	Turismo, Pesca.
	<i>Valores de conservación</i>	Especies marinas endémicas
	<i>Problemáticas ambientales</i>	Disminución de Pesca costera, pesca ilegal
	<i>Poblaciones dependientes de los recursos</i>	Pescadores artesanales
Tipo de Esquema	<i>Categoría de manejo</i>	Área costera marina de múltiples usos
	<i>Categoría UICN</i>	V
	<i>Foco</i>	Manejo
Marcos Normativos/Políticas	<i>Marcos regulatorios formales</i>	Ley 16.441 (Ley Pascua) Convenio 169 OIT
	<i>Acuerdos consuetudinarios</i>	Acuerdos consuetudinarios: TAPU
Instituciones involucradas	<i>Dependencia institucional</i>	Ministerio del Medio Ambiente - Dirección de Biodiversidad
Fuentes de Financiamiento		Ministerio de Medio Ambiente - Dirección de Biodiversidad
Interacciones con otros esquemas de manejo	<i>Áreas Protegidas/ de manejo</i>	Parque Marino MMH Parque Nacional RN
	<i>Planes o zonificaciones de OT</i>	-
	<i>Otras zonificaciones territoriales</i>	Plan Regulador Hanga Roa
Planes de Manejo		Aprobado

(Elaboración propia).

a) Contexto local en el que se desarrollan las áreas

La principal actividad económica en Rapa Nui corresponde al turismo, el que se desarrolla desde los años setenta, pero se consolida a partir de los años noventa (Delsing 2017). Otras actividades económicas son la pesca y la agricultura, ambas para consumo local. La pesca más que una actividad económica es parte de la tradición y vida cotidiana del pueblo rapanui, desarrollándose ampliamente la pesca de subsistencia (Aburto et al., 2015). Es, por tanto, que uno de los principales valores de conservación son las especies de pesca costera, particularmente aquellas como atunes, langostas, y moluscos que son de fuerte demanda por la industria turística (en el caso de los moluscos para la elaboración de artesanías). En ese sentido, la mayor problemática ambiental que da origen al área marina es la disminución y amenazas que enfrenta la biodiversidad marina, que se refleja tanto en las especies objetivo de pesca costera, como aquellas de fondo marino tales como corales. Otra problemática significativa, es la contaminación por plásticos y microplásticos que llegan a la isla por las corrientes marinas (Thiel 2016, Oriel 2016).

b) Tipos de esquemas existentes y su vinculación con los sistemas de categorización internacionales

El AMCP-MU de Rapa Nui fue designada en su creación como una categoría de manejo de múltiples usos la cual apunta a la gestión integrada, en donde se permiten los usos productivos tales como la pesca artesanal y el turismo con una ordenación orientada a la sustentabilidad y delimitada por el plan de administración. Esta categoría se asimila a las categorías internacionales

orientadas a paisajes, donde el foco de gestión tiene que ver el manejo de los recursos y las actividades asociadas a dichos recursos.

Tal como vimos en el apartado anterior la elección de esta categoría fue un foco de discusión y centro de disputa entre los partidarios del parque marino, liderado por PEW y la Mesa del Mar. Parte de la negociación con el Estado Chileno fue permitir una categoría donde se respeten los usos tradicionales de isla asociados a la pesca, lo cual legalmente no permite la categoría de parque marino.

c) Marcos normativos o de políticas en los cuales se enmarcan las figuras de manejo

El marco jurídico preponderante en Rapa Nui corresponde a figuras de administración territorial, tal como la Ley 16.441 del año 1966 denominada “Ley Pascua”. Esta legislación fue creada a partir de un movimiento anticolonialista (Grifferos 1997) que permitió a través de la ley el reconocimiento de los rapanuis como ciudadanos chilenos (obtención de cédula de identidad); y en términos administrativos, la creación de la figura de Municipio y un juzgado para el territorio insular (Astudillo 2018). Otros marcos regulatorios relevantes, son la Ley Indígena que creó y dio potestades de administración territorial a la Corporación de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA) y el Convenio 169 que obliga al Estado chileno a la consulta pública frente a cualquier iniciativa en la isla, incluida aquellas de conservación.

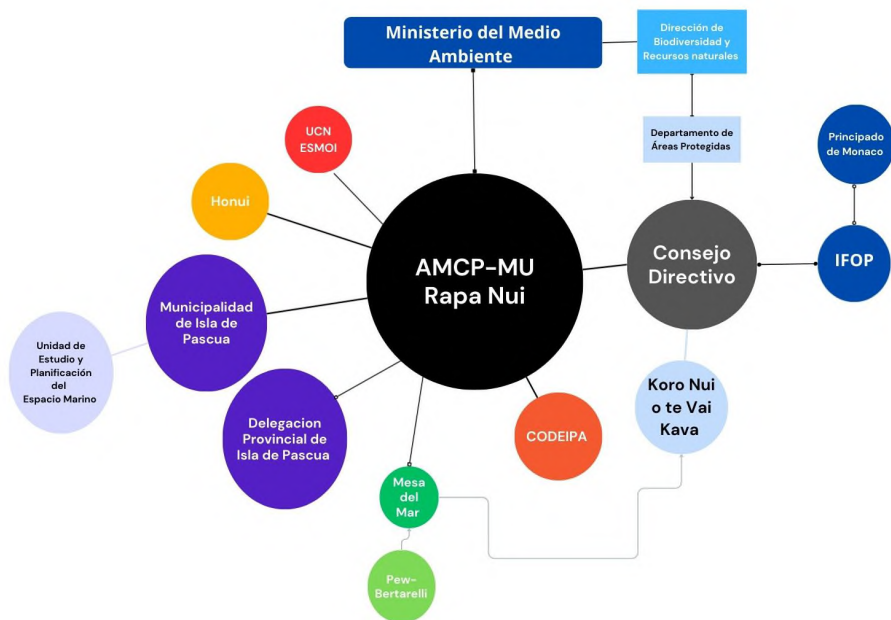
Un aspecto muy importante tiene que ver con los acuerdos consuetudinarios sobre restricción o prohibiciones, que en rapanui se denominan *Tapu*. Tal como señalan, Gaymer y colaboradores (2015) el *Tapu* no sólo tiene que ver con restricciones, si no que con respeto. De acuerdo con los autores, algunas prácticas restrictivas se presentan principalmente en la pesca marina referida a la veda de pesca de algunas especies en determinadas temporadas y/o estaciones del año.

d) Instituciones involucradas (escala nacional y cooperación internacional)

En el caso AMCP-MU RN, la dependencia jerárquica es de nivel nacional, con el Ministerio del Medio Ambiente, y dentro de esta institución con el Departamento de Áreas Protegidas de la División de Recursos Naturales y Biodiversidad (Fig. 10).

El Consejo Directivo del área, a su vez, se vincula con el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), quien gestiona la colaboración financiera que realizó el Principado de Mónaco. A nivel nacional, también podemos encontrar el relacionamiento con la Universidad Católica del Norte (UCN), a través del Núcleo Milenio de Islas Oceánicas-ESMOI, quienes desarrollan investigaciones y llevaron adelante el plan de administración del área.

Figura 10. Principales Instituciones del AMCP-MU Rapa Nui.



(Elaboración propia).

En la escala local, las principales instituciones vinculadas al área son la Municipalidad, a través de la Unidad de Estudio y Planificación del Espacio Marino, que integra el Servicio de Planificación del gobierno local. Asimismo, la Delegación Presidencial Provincial de Isla de Pascua, es la institución de mayor jerarquía institucional del territorio y que se vincula al área por su representación del Ministerio del Interior en el Consejo Directivo del área. CODEIPA, una de las instituciones de gestión territorial más importantes de la isla, también integra dicho consejo y el consejo local, Koro Nui o te Va Kava.

Como ONG, se mantiene el vínculo de Te Mau o Te vai Kava, la mesa del Mar, financiada por las ONG internacionales PEW Charitable Truth y Fundación Bertarelli a través del programa "Ocean Legacy"²¹.

Por último, el Honui, en calidad de representante de la etnia, se relaciona con el AMCP-MU para establecer mecanismos de coordinación en cuanto a las actividades a desarrollar y para garantizar una comunicación fluida con los distintos clanes.

e) Principales fuentes de financiamiento

En el caso de Rapa Nui, el financiamiento del área corresponde al Ministerio de Medio Ambiente, el cual aporta con recursos humanos, para la secretaría técnica del área, así como la financiación del plan de manejo conjunto para AMCP-MU y el parque marino MMH. Asimismo, el ministerio financia la logística de las reuniones del CD entre el continente e Isla de Pascua.

En la primera etapa del consejo, apoyos técnicos de difusión y actividades de educación ambiental fueron entregados por Te Mau o Te Vai Kava. Durante el 2019, llevó adelante temporalmente la

²¹ <https://www.pewtrusts.org/es/research-and-analysis/data-visualizations/2020/pew-bertarelli-ocean-legacy-project>

secretaría del Koro Nui. Entre 2020 y 2021, el IFOP junto el Ministerio de Medio Ambiente llevan adelante el proyecto *“Fortalecimiento de capacidades de la comunidad Rapa Nui para la gestión efectiva del Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos Rapa Nui en el contexto del cambio climático”*, con fondos donados por el Fundación Príncipe Alberto II de Mónaco a IFOP (Benavidez y colaboradores 2022). El proyecto permitió el desarrollo de actividades de educación ambiental con jóvenes de la isla y el “Encuentro con el mar” evento de difusión y educación ambiental del Koro nui. Este proyecto también financió su secretaría técnica y el acompañamiento comunicacional en las plataformas de la organización.

A partir de la segunda etapa del CD, la comunicación del Koro Nui y el cargo de secretaría técnica se financia a través de la Dirección General de Presidencia (DIGPRESS), aunque mantienen actividades conjuntas con *Te Mau o te Vai Kava* relativas a educación ambiental y la promoción del *centro Hare Moana*. Por otro lado, a través del Fondo de Administración Pesquera (SUBPESCA - Ministerio de Economía, Fomento y Turismo) se financió la consultoría para la preparación del plan de administración general integrado del Parque Marino y área costera -marina, así como el proceso de la consulta y referéndum para aprobación del plan de manejo del área.

f) Interacciones con otros esquemas de manejo y ordenación territorial

En Rapa Nui, la principal interacción se da con el Parque Marino MMH, el que se encuentra inserto dentro de los límites del área marina protegida (Fig. 5). Parte de los logros del proceso de conformación del área descritos anteriormente fueron que dicho parque se gestiona desde el AMCP-MU, y, por ende, desde su Consejo Directivo. SERNAPESCA se comprometió mediante ORD.UCB.N° 153232 con fecha 25.08.2020, a hacer una administración conjunta del Parque Marino, entre el Estado y el pueblo Rapa Nui.

Por otra parte, el Parque Nacional Rapa Nui que ocupa gran parte de la porción continental de la isla, gestiona principalmente el patrimonio arqueológico de la isla, pero también la biodiversidad.

A nivel municipal, el centro urbano de Hanga Roa presenta un plan regulador el cual presenta una zonificación del borde costero de la isla, que da el marco de ordenación de la zona urbana.

g) Procesos relativos a la elaboración y aplicación del Plan de manejo.

En el caso de Rapa Nui como ya mencionamos, el plan general de administración fue elaborado por la Universidad Católica del Norte en el año 2021. La elaboración del plan sufrió demoras por la búsqueda de financiamiento, y los costos derivados de la inclusión del PMMH en el plan de administración del AMCP-MU, en el contexto de la pandemia. En 2021, la propuesta final del plan de administración fue presentada a la comunidad.

El proceso de elaboración de dicho plan implicó reuniones en rapanui del equipo técnico con organizaciones locales y el Koro Nui. Posteriormente vino el proceso de revisión por parte de CD, y particularmente del Ministerio de Ambiente, hasta que en 2024 comienza el proceso de difusión y reuniones con las organizaciones y diferentes familias como indica el proceso de consulta indígena que establece el convenio 169.

Durante mayo de 2024, se realizó la consulta a las familias a través de Honui y luego en julio, el proceso de deliberación interna y diálogo con el Estado. En esta última instancia participaron: KNVK, Codeipa, Honui, representantes de caleta de pescadores y recolectoras. Se estableció el voto desde los 16 años. El referéndum fue desarrollado en agosto de 2024, con sedes de votación en Rapa Nui, Santiago y Valparaíso. El plan de administración fue aprobado por un total de 86% de los votos.

Finalmente, la información recabada sobre el diseño institucional del área evidencia que el AMCP-MU de Rapa Nui configura un marco que combina ámbitos formalizados de carácter multinivel con una sólida articulación de actores locales, nacionales e internacionales. Este entramado ha permitido incorporar prácticas, visiones y conocimientos propios del pueblo rapanui, asegurando la participación local tanto en la elaboración del plan de manejo como en los procesos de toma de decisiones del consejo directivo. En conjunto, este diseño constituye el marco desde el cual se despliega el funcionamiento del espacio de gobernanza del área que veremos a continuación.

4.3 Funcionamiento del Consejo Directivo AMCP-MU de Rapa Nui

El funcionamiento del consejo directivo podemos analizarlo en relación a su estructura y composición, los procesos internos, sus dinámicas de articulación ; y vínculos existentes

El AMCP-MU de Rapa Nui, tiene como espacio de gobernanza el denominado Consejo Directivo (CD) el cual se encuentra compuesto (fig.11) por seis consejeros rapanui electos y cinco representantes del Estado chileno: Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, representado por la Gobernación Provincial de Isla de Pascua, Servicio Nacional de Pesca SERNAPESCA (dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo) y un comisionado electo de la Comisión de Desarrollo de la Isla de Pascua (CODEIPA). Son, por tanto, ocho representantes de la etnia rapanui y tres continentales. La toma de decisiones en el CDM es vinculante y las decisiones se toman por consenso.

Figura 11. Conformación del Consejo Directivo del AMCP-MU de Rapa Nui



Fuente: Te Mau o te Vai kava.

Como forma de articular en la escala local, se ha conformado un consejo formalizado, denominado *Koro Nui o te vai kava* (KNVK) (Fig. 12) integrado por los consejeros rapanui electos, el delegado de CODEIPA y el delegado presidencial provincial. Integra también Te Mau o te Vai Kava como asesor. La administración del área está a cargo de un gestor y una secretaria técnica del consejo directivo. Las decisiones en este ámbito también se toman por consenso.

Parte del objetivo del consejo local es discutir temas a ser presentados como parte de la agenda del consejo directivo, o bien discutir de manera más profunda los temas abordados en CD y aprobar las actas. Los principales temas en la agenda durante 2018-2019, han sido la discusión del reglamento y la separación de funciones de CD y el consejo local, el establecimiento de las secretarías, el financiamiento del área para su funcionamiento, la creación del centro de interpretación marina y el plan de manejo del área y parque marino.

Figura 12. Logo del Koro Nui o te Vai Kava.



Fuente: Facebook Koro Nui Vaikava

En relación con la comunicación entre el Ministerio, el CD y consejo local, existe una secretaría técnica del CD contratada por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), que se encuentra en Rapa Nui, compuesta con un coordinador técnico y una secretaria del consejo local, y del CD. El mecanismo de difusión de la información (actas, documentos, fechas de reuniones) es principalmente vía telefónica (celular) ya sea por mensaje de texto, llamada o mensaje de WhatsApp ya que varios de los delegados no manejan asiduamente el correo electrónico. Las actas se envían por correo electrónico y se realizan versiones impresas para algunos delegados. En el caso del consejo local, también la comunicación es por celular o de modo personal, ya que a veces los delegados se encuentran en las zonas rurales de la isla donde no tienen recepción telefónica por lo que se dejan recados en sus domicilios o allí se los visita.

Para su funcionamiento, el reglamento del CD, estableció un mínimo de 4 reuniones anuales mientras que el consejo local se reúne al menos quincenalmente y tiene como función discutir aspectos a ser revisados en el CD, y otras situaciones locales, tales como la presentación de investigaciones, reuniones con instituciones en la isla, coordinación de actividades, etc. Dentro del consejo local se eligió como presidente al consejero más votado, pero dentro del CD, se eligió

a la delegada presidencial provincial²² de Rapa Nui (que actúa como representante del Ministerio del Interior y Seguridad Pública). En la segunda etapa del CD (elección de segundo grupo de consejeros) el rol de presidente del CD, fue ejercido por Felipe Nahoe Tepano.

Te Mau o te Vai Kava actúa como organización puente. En una primera etapa asesorando al consejo local en los primeros años de funcionamiento y, a partir de 2019, además realizando la secretaría este último. También cumple rol de enlace para la financiación de un proyecto del Centro Educacional y Científico *Hare O Te Moana*. De igual manera, investigadores de la Universidad Católica del Norte²³, que vienen desarrollando investigaciones en la isla desde hace 15 años, asesorando al CD, elaborando el Plan de Administración conjunto para el AMCP-MU y PMMMH, y conectando con la red de investigadores del Pacífico a las que pertenecen (Aburto et al., 2017, Paredes et al., 2019, Gaymer y Aburto, 2020a).

Respecto a la dinámica relacional precedente dentro de los integrantes del consejo local, algunos consejeros fueron o son parte de la Mesa del Mar, que apoyó la propuesta de PEW de parque marino en el entorno de la isla, otros consejeros fueron férreos opositores a dicha iniciativa, por lo que el inicio del comité surge con la tensión de la pertenencia en bandos opuestos, por lo que esta primera etapa de conformación 2018-2020 ha estado marcada por un proceso de construcción de confianzas para el trabajo conjunto. La principal red de gestión que articula es CDM, es con la CODEIPA con quienes se ha trabajado en la discusión del Centro Hare o te Moana. Junto a esto, algunos de los representantes, también son miembros del Honui, por lo que se

²² El cargo de delegado presidencial provincial es un cargo político designado por el presidente de la República.

²³ Núcleo Milenio de Ecología y Manejo Sustentable de Islas Oceánicas <http://www.esmoi.cl>.

traspasan a la organización social base que tiene la etnia hoy, para abordar los diferentes temas que la convocan.

En síntesis, estos hallazgos dan cuenta que el Consejo Directivo (CD) del AMCP-MU de Rapa Nui articuló mecanismos formales (reglamentos, reuniones periódicas) tanto en el CD como en el Koro Nui o te Vai Kava. Asimismo, desarrolló estrategias de comunicación flexible y articulación socioinstitucional con apoyo de organizaciones puente a escala local. Sin embargo, se observó la presencia de tensiones históricas entre actores del consejo local, así como limitaciones operativas en términos de recursos, lo cual enmarcó el desarrollo del proceso de gobernanza que analizaremos a continuación, examinándolo desde la dinámica de la matriz socio-territorial y la voluntad política del CD.

4.4 Gobernanza en práctica

Este apartado explora el desarrollo de la gobernanza en el proceso de creación del Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos Rapa Nui (AMCP-MU Rapa Nui) y funcionamiento del Consejo Directivo. Se examina cómo la implementación de la gobernanza representó un desafío significativo, no solo para el Consejo Directivo del área, sino también para la institucionalidad chilena, enfrentando un contexto en el que existen pocas experiencias previas de co-gestión en espacios naturales con una estructura similar. En particular, el Consejo Directivo del AMCP-MU Rapa Nui se distingue por tener una representación casi equitativa entre autoridades chilenas y representantes locales, un modelo poco común en Chile.

Las experiencias de co-gestión en los sistemas costero-marinos de Chile se han centrado mayoritariamente en el sector pesquero, como es el caso de las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB) y los Comités de Manejo. Por otro lado, el Ministerio del Medio

Ambiente, de reciente creación, cuenta con poca trayectoria en la implementación de consejos de gestión para la áreas costeras marinas protegidas, lo que agrega una capa adicional de complejidad al proceso de gobernanza en este caso particular.

Dentro de este escenario, y considerando la trayectoria de creación y desarrollo del área, es posible identificar dos fases clave para analizar el proceso de gobernanza (Tabla 7). La primera fase, t0, corresponde a la creación del área, caracterizada por una matriz socioterritorial predominantemente negativa debido al rechazo hacia la conservación representada por el parque marino. A pesar de la existencia de una voluntad política positiva por parte de las instituciones chilenas para alcanzar un acuerdo con los actores locales y proponer un área que respondiera a sus demandas, el proceso de gobernanza en esta fase se califica como un fracaso.

Tabla 7. Gobernanza del AMCP-MU en t0 y t1.

	Creación T ₀			Desarrollo T ₁		
	Matriz socioterritorial	Voluntad Política	Proceso de Gobernanza	Matriz socioterritorial	Voluntad Política	Proceso de gobernanza
Rapa Nui	Negativa	Positiva	Fracaso	Positiva	Positiva	Éxito

(Elaboración propia).

Una vez instaurado el AMCP-MU, la voluntad política se mantuvo positiva, logrando responder efectivamente a las demandas locales, así como articular interinstitucionalmente y con las diversas estructuras de la etnia y el territorio insular. Paralelamente, el Consejo Directivo demostró un alto nivel de integración, capacidad y robustez en su funcionamiento. Este éxito se explica por la eficaz coordinación entre el Consejo Directivo y las estructuras sociopolíticas

locales. Además, se evidenció un buen desarrollo de capacidades internas y una red activa de actores en torno al Consejo, capaz de responder a las demandas emergentes del territorio, integrando conocimientos tradicionales locales tanto en la planificación como en la gestión cotidiana del área.

A continuación, se describirán en mayor profundidad estos hallazgos, con el fin de entender cómo se desarrollaron estos elementos en las fases t0 y t1 del AMCP-MU.

4.4.I Gobernanza en la creación del área

Tal como describimos en las trayectorias socioterritoriales en torno a la conservación marina en Rapa Nui, la creación del parque marino y el Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos (AMCP-MU) fue un proceso marcado por la tensión entre el Estado chileno, ONG internacionales y la comunidad rapanui.

Este proceso que lo denominamos Tiempo 0 (tabla 8), presentó una matriz territorial en una situación de conflicto tanto internos (dentro de la comunidad rapanui) como externos (Estado y ONG internacionales). Este conflicto se encuentra fuertemente vinculado a una historia de demandas de autonomía territorial y resistencia local a las imposiciones externas.

Analizando la voluntad política, se observó que existieron esfuerzos del gobierno de Chile, para establecer acuerdos con los actores locales. Estos acuerdos fueron liderados desde Rapanui, por las estructuras, donde el Estado fue buscando adaptar las demandas locales a la institucionalidad chilena.

El resultado de esta interacción entre dinámica socioterrorial y la voluntad política, implicó un proceso de gobernanza debilitado. Esta debilidad afectó el funcionamiento del CD y significó un

importante desafío para este espacio. A continuación, describiremos en mayor profundidad los elementos antes planteados.

Tabla 8. Síntesis características del comportamiento de matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza AMCP-MU.

Tiempo 0 – Creación del AP			
Rapa Nui	Matriz socioterritorial	Voluntad política	Proceso de gobernanza
	Conflicto	Positiva	Debilitado
	Proceso de acaparamiento de los océanos en creación de parque marino.	Acuerdos logrados por CODEIPA y compromisos gobierno de Bachelet por AMCP-MU y gobierno de Piñera	Fragmentaciones sociales resultantes del proceso de PM-MMH. Desconfianzas con el Estado por PM y relacionamiento histórico. Autonomía del consejo local

(Elaboración propia).

Matriz socio-territorial

En Rapa Nui, los procesos inconsultos de la propuesta de creación del parque marino, determinó que esta figura fuera catalogada como una demostración de la avanzada colonialista sobre el mar de rapanui. El conflicto en torno al parque marino y posteriormente la discusión sobre el AMCP-MU, se enmarca en un conflicto histórico con el estado chileno respecto a la demanda de autonomía territorial por parte del pueblo rapanui (Lagos et al 2020).

El proceso de movilización social en torno al mar fue impulsado por la creación del parque marino, pero respondió a un acumulado de experiencias previas y a la construcción de redes en torno a la conservación marina. En ese contexto, emergieron liderazgos jóvenes que lograron interpretar los lenguajes de la conservación, articulándolos con la tradición cultural rapanui asociada a la vida e identidad en torno al mar, lo que puede denominarse como maritimidad.

Sin embargo, el ingreso de la organización PEW a la isla, primero mediante vínculos con el municipio y luego con integrantes de la comunidad rapanui, generó un quiebre importante dentro de la comunidad. Tal como señaló un dirigente: *"...no fue fácil el tema del área marina protegida, porque además teníamos una presión fuerte desde el extranjero... ahí también uno se da cuenta del tema de los recursos, quién finalmente financia a veces impone su visión por sobre el espíritu de lo que uno quiere hacer y de personas que trabajan acá para estas entidades"* (OJ, 2018).

En este contexto, se asoció a quienes colaboraban con PEW con intereses externos que buscaban entregar el mar rapanui. Un activista relató: *"a veces me paraban en la calle: 'hijo, necesito preguntarte algo, ¿es verdad que tú estai vendiendo el mar?'"* (MC, 2018. activista). Esta percepción se convirtió en el foco del rechazo tanto hacia las iniciativas promovidas por PEW como hacia el Estado chileno, fortaleciendo una desconfianza generalizada en torno a los procesos de conservación impulsados desde fuera.

Voluntad Política

Frente a este escenario en las respuestas estatales se observó una voluntad política altamente positiva y dispuesta a desarrollar acuerdos con los actores locales para poder implementar las áreas. Esto se expresó concretamente en el compromiso que asumió la presidenta Bachelet, con

Rapa Nui por promulgar el área marina, que activó todo el aparato estatal del Ministerio de Ambiente y de SUBDERE para cumplir los requisitos establecidos por el convenio 169 de OIT que indica la consulta pública en las iniciativas en los territorios indígenas. Este proceso incluyó previamente las consultas y coordinaciones con las estructuras etnopolíticas de la etnia, el HONUI y CODEIPA, además del Municipio, Gobernación y el diálogo con la ONG Te Mau o Te Vai Kava.

El proceso de consulta indígena implicó reuniones con los 17 clanes y las diversas instituciones de la isla. Este proceso llevó un total de tres meses e involucró un despliegue territorial y habilitó la llamada 'Consulta del Mar', que permitió darle legalidad y legitimidad social a la creación del área. Este proceso fue coordinado entre Ministerio del Medio Ambiente y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Ministerio del Interior) junto a la CODEIPA. El 28 de febrero se firma el decreto de creación del área marina, siendo uno de los últimos decretos firmados por Bachelet, a días de finalizar su mandato.

La publicación oficial se realiza en los primeros meses del gobierno de Sebastián Piñera, específicamente en el marco del día mundial de los océanos. El nuevo gobierno, da continuidad a las acciones de la presidencia saliente, anunciando la creación de "el área más grande de América latina" y su compromiso con la conservación como política de estado, tal como declarara en la prensa la ministra de ambiente en dicho momento (Fig 13).

Figura 13. Publicación oficial del Ministerio de Ambiente, sobre la creación del área.



Fuente: página web del ministerio²⁴.

En este contexto, una vez aprobada el área, el nuevo gobierno dio celeridad al trabajo que se venía realizando bajo el liderazgo del Ministerio del Medio Ambiente, y un mes más tarde se realiza la elección de los consejeros rapanui en el Consejo Directivo. El inicio del proceso de implementación del CD estuvo marcado por señales positivas desde el Estado, como la presentación del nuevo

²⁴ Fuente: <https://mma.gob.cl/se-establece-en-rapa-nui-el-area-marina-protegida-mas-grande-de-america-latina/#:~:text=En%20el%20Día%20Mundial%20de,más%20grande%20de%20América%20Latina.>

consejo en la visita del presidente Piñera a la isla el 8 de agosto de 2018 y con la realización de la primera reunión del CD, llevada a cabo en octubre de dicho año en Rapa Nui con el viaje de las principales autoridades ministeriales a la isla (Fig.14).

Figura 14. Presentación con el expresidente Sebastián Piñera del nuevo Consejo Directivo de AMCP-MU de Rapa Nui.



Fuente: Te Mau o Te Vai Kava.

Proceso de Gobernanza

Sin embargo, pese a la voluntad positiva desde la institucionalidad ambiental, la puesta en marcha de la gobernanza puso en discusión el tema de la toma de decisiones y la verdadera capacidad de gestión del pueblo rapanui dentro del consejo directivo del área y en la articulación con las otras estructuras de decisión del pueblo rapanui. Esto implicó cierto descontento entre las expectativas y la capacidad de acción real de los nuevos delegados y la realidad institucional de la estructura de gestión costera marina.

Otro elemento no menor, heredado del conflicto en torno al parque marino, refiere a que los delegados rapanuis del comité participaron en grupos con posiciones muy dispares en torno al área. Algunos vinculados a la mesa del mar y que contaron con apoyo de PEW y otros, contrarios a la organización y su injerencia en la isla. Esto implicó un inicio del proceso de gobernanza con las redes relacionales debilitadas.

En síntesis, la gobernanza en el proceso de creación del área estuvo marcada por una fuerte conflictividad local, relacionada tanto con la deslegitimación de los espacios socioestatales existentes como la Mesa del Mar. Frente a lo cual observamos la emergencia de otras estructuras de gestión territorial, entre ellas la CODEIPA, que lograron posicionarse frente al Estado como interlocutores válidos. La voluntad política se mantuvo y se adaptó a las demandas locales, pero esto no implicó una resolución de las desconfianzas.

4.4.II Desarrollo de la Gobernanza

El proceso de conformación y despliegue del funcionamiento del espacio de gobernanza se refiere a lo que podríamos denominar como el T_1 (Tabla 9) del Consejo Directivo, cuando se desplegó el espacio de gobernanza, con su instalación, a partir del segundo y tercer año, es decir, desde 2019-2020 en adelante. En este T_1 observamos una transición respecto a la matriz territorial que, desde una posición conflictiva en el T_0 frente al Estado, se transformó a una posición de cooperación tanto entre lo local y el nivel nacional y respecto a las diferentes articulaciones con las estructuras de gestión territorial como es la CODEIPA.

*Tabla 9. Síntesis características de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso gobernanza en el t1
AMCP-MU.*

Tiempo 1: Conformación y despliegue Espacio de Gobernanza			
	Matriz socioterritorial	Voluntad política	Proceso de gobernanza
Rapa Nui	Cooperación	Positiva	Positivo

(Elaboración propia).

Asimismo, desde el Estado, se mantuvo una voluntad política positiva que implicó respuesta a las demandas locales del consejo local y de importantes avances de articulación intergubernamental, a través de la figura del Ministerio de Ambiente. El resultado de esto repercute en un proceso de gobernanza que resulta fortalecido y un proceso exitoso.

El éxito del proceso de gobernanza y, por tanto, del proceso de cambio que se observó en el despliegue de la gobernanza en el AMCP-MU Rapanui, lo entendemos a partir de la comprensión de cómo se configuraron tres componentes claves para analizar el desarrollo de la gobernanza. Estos componentes refieren a *integración, capacidad y resiliencia (tabla 3)* presente en el funcionamiento del CD del AMCP-MU.

A continuación, describiremos cada uno de estos elementos.

Integración

La forma de organización de la gobernanza del área, con la existencia del CD y una contraparte local, permitieron operativizar y fomentar acciones en el territorio, permitiendo la creatividad

social y acompañar y adaptar frente a los emergentes surgidos de eventos o procesos de que desarrollaban en la isla. .

Se desarrollaron mecanismos adecuados de coordinación y flujo de la información entre los diferentes niveles de gestión territorial, por ejemplo, entre la CODEIPA y Consejo del Mar. Para esto desde un comienzo el consejo fue pensado con un representante de la CODEIPA en el consejo. Asimismo dado que el Delegado(a) Provincial y un representante de CODEIPA participan del Koro Nui o te vai kava, logran la articulación con el resto de las estructuras de gestión del territorio a nivel municipal y provincial.

Por otro lado, la agencia ministerial tuvo un enlace en el territorio, un gestor en el área quién coordinó con el técnico encargado del AP en el Ministerio del Ambiente. Esto permitió mayor fluidez en las acciones y en el movimiento de la información desde el Koro nui al Ministerio del Ambiente.

Respecto a la coordinación en políticas, planes o prácticas, no han existido hasta el momento mayores coordinaciones con otros planes territoriales tales como el Plan de administración del parque nacional o el plan regulador de la comuna. En el plan de administración del área tampoco hay menciones a otras legislaciones de este estilo.

Capacidad

Respecto a las capacidades desarrolladas para promover la participación efectiva dentro del CD, un elemento fundamental se relaciona con la experiencia de la CODEIPA, en las formas de integración y relacionamiento con el Estado. En este sentido, la CODEIPA se posicionó como un espejo de funcionamiento respecto al Koro Nui y algunos elementos de la forma de funcionamiento de la CODEIPA fueron tomados como referencia para el Koro nui. Al respecto, por

ejemplo, uno de los aspectos que fueron planteados en las entrevistas refieren a la dieta para los delegados, como sucede en CODEIPA. De la misma forma, esta institución en su funcionamiento, cuenta con profesionales para su asesoría legal y organizacional, por lo que el Koro Nui también solicitó tener una contraparte técnica para su funcionamiento.

Una de las potencialidades del KNVK es que en la escala local pudieron generar diversas actividades que permiten conectar a las personas de la isla con las problemáticas marinas. El proceso de consulta mostró que, pese al fuerte apego, prevalece desconocimiento sobre los ecosistemas costeros-marinos, respecto a los impactos antropógenicos. Por esta razón se priorizó una estrategia de educación ambiental y de generar un acercamientos intergeneracional con la conservación costera-marina. De esta forma el Koro nui apostó por desarrollar actividades de difusión, charlas. La existencia del Koro nui permite que desde lo local se hagan propuestas que conecten con la creatividad social, que se adapten a las formas de participación propias de la cultura rapanui.

Otro elemento muy importante, que fue manifestado por los consejeros rapanui, es el sentido de responsabilidad de su cargo. Esto se vincula a que son elegidos por voto de la comunidad rapanui, lo que generó un sentimiento de mandato social e investidura dado por los electores para proteger el mar de Rapa Nui. La elección de los distintos consejeros le otorgó cierta diversidad al CD respecto a las familias que están representando, además de diversas pertenencias a organizaciones de la pesca, turismo y conservación.

Otro elemento a destacar es el importante aporte de ESMOI - Universidad Católica del Norte a la generación de información para la gestión y el abordaje socioecológico del área costera marina de Rapa Nui. El trabajo que vienen haciendo los investigadores de la UCN desde el año 2011, ha

generado una importante información sobre el ecosistema rapa nui. Pero además de esto, la contribución del equipo no ha sido sólo en términos de conocimientos biológicos y biofísicos. Además de esto, la forma de trabajo de los investigadores en el territorio insular ha estado caracterizada por un acercamiento desde el enfoque ecosistémico socioambiental. En el cual, se ha priorizado un vínculo social cuidado, de cooperación y respeto por la cultura rapanui que ha permitido la integración del conocimiento ecológico tradicional en las recomendaciones de gestión y el plan de manejo.

En relación con esto, la propuesta del Centro de Educación y Ciencias Marinas de la isla, denominado *Hare o te Moana*, que viene planteándose desde el año 2019, refiere a este proceso de vinculación entre saberes. Este centro es una propuesta planteada por la Mesa del Mar en vínculo con el Consejo del Mar, y liderada principalmente la mesa del mar con apoyo de las ONG Bertarelli-PEW. El proyecto de centro contempla salas de reuniones, sala de exposiciones y educación ambiental, así como laboratorios húmedos y secos para el desarrollo de la investigación aplicada.

Otro factor crucial en el desarrollo de la gobernanza del área marina protegida radicó en las capacidades interpersonales y técnicas de los gestores del MMA involucrados en el proceso de creación y gestión del área hasta 2024. La División de Biodiversidad contaba con un equipo de profesionales jóvenes, con sólidas formaciones en ciencias ambientales y marinas, y experiencia investigativa en el extranjero. En particular, el gestor responsable de las áreas marinas del MMA poseía una sólida formación académica en el enfoque ecosistémico.

Este perfil técnico fue fundamental para impulsar y sostener el desarrollo del CD. El gestor actuó como un enlace estratégico, no sólo por su profundo conocimiento del enfoque ecosistémico, que

integra la perspectiva sociocultural, sino también por su capacidad para mediar entre el mundo científico académico, vinculado a la UCN, durante la elaboración del plan de manejo. Al mismo tiempo, comprendió las particularidades de las institucionalidades rapanui y chilena, adaptándolas a las dinámicas del comité directivo del área compuesto por altos representantes ministeriales.

Esta combinación de habilidades técnicas y relacionales evidencia el rol crucial de este gestor como puente entre los diversos actores involucrados en la gobernanza del área. Su capacidad para articular la voluntad política, al tiempo que fomenta la participación de actores locales no institucionales, demostró un liderazgo que fue determinante para el proceso de gobernanza.

Asimismo, se observó un cambio en la dinámica relacional en el interior del consejo local, referida al funcionamiento del primer grupo al segundo grupo de consejeros, en el cual predominaron los liderazgos más jóvenes vinculados con el activismo ambiental, sindical y étnico. La segunda etapa del consejo local, mostró una mejora en las dinámicas de relacionamiento interno, y con los interlocutores de las instituciones estatales, y con ello el establecimiento de acuerdos dentro del CD.

Robustez

Algunos de los emergentes socioecológicos destacados que han cruzado el proceso del área tiene que ver con los eventos climáticos extremos y riesgos antrópicos, como el derrame de hidrocarburos ocurrido en 2018 al comienzo del trabajo del CD. Así también los incendios y desmoronamientos en la zona del Poike requirieron la articulación del CD y con otras instituciones públicas isleñas. Estos eventos han generado pérdidas significativas de recursos naturales y

culturales, especialmente en la costa norte, donde el derrumbe de acantilados ha ocasionado la destrucción de valiosos patrimonios arqueológicos.

Respecto a la gestión del conocimiento, una de las tareas asumidas por el Koro Nui o te Vai Kava es la autorización y/o aval en las investigaciones sobre ecosistemas marinos que se realizan en la isla. Particularmente en las investigaciones vinculadas a las áreas de ciencias de la naturaleza.

Por otra parte, tal como señalamos anteriormente la elaboración del PGAI promovió la integración del conocimiento local y científico, desarrollándose múltiples consultas y ajustes tanto al interior del CD como con diversos actores vinculados a la gestión marina de la isla, organizaciones locales, instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

La gobernanza del Consejo Directivo se caracterizó por una densa red de actores interconectados a nivel local y nacional. Esta red facilitó la coordinación de esfuerzos y la implementación de acciones conjuntas. Dentro de esto se destaca la participación de la Mesa del Mar y Honui, así como de instituciones académicas como la UCN. A nivel nacional, el municipio, la gobernación, SERNAPESCA, CODEIPA y diversos ministerios también fueron actores clave de este proceso.

El intercambio de experiencias con otras áreas protegidas, como Galápagos y Hawái, ha sido fundamental para fortalecer las capacidades del Consejo del Mar. La participación en giras técnicas y la colaboración con centros de investigación marinos en Chile continental han enriquecido el conocimiento y las prácticas de gestión.

La Mesa del Mar ha actuado como un puente entre los distintos actores, facilitando la coordinación y la búsqueda de financiamiento. Gracias a su alianza con el programa Ocean Legacy

de PEW-Bertarelli, se han podido desarrollar diversas iniciativas, especialmente en el ámbito de la educación ambiental.

En conclusión, estos hallazgos mostraron que el proceso de gobernanza se fortaleció gracias a la interacción entre una voluntad política activa expresada en compromiso institucional y el fortalecimiento de la escala local, que permitió mayor autonomía en la toma de decisiones y el establecimiento de espacios efectivos de coordinación. El diálogo entre saberes técnicos y locales y con una gobernanza situada, también contribuyó al éxito del proceso. No obstante, la falta de recursos materiales suficientes para sostener la gestión del área se presentó como el principal desafío para mantener su legitimidad social y del mismo Consejo Directivo.

4.5 Discusión: Del conflicto a la cooperación: empoderamiento local o la rapanuización de la gobernanza.

Este capítulo analiza el recorrido que las dinámicas entre la matriz socioterritorial y la voluntad política han seguido para transformar un proceso de gobernanza fallido en uno exitoso. Comprender este proceso es esencial para entender la historia de Rapanui y cómo, en los últimos 30 años, las estructuras etnopolíticas rapanui se han acoplado con la institucionalidad chilena. Desde hace una década, la conservación marina de la isla se ha instalado como parte de la agenda pública del territorio insular, vinculando este tema con la gobernanza.

Tres componentes han influido en este resultado. En primer lugar, una trayectoria socioinstitucional conflictiva en el proceso de creación del área, pero con alta productividad, tomando la idea de productividad de los conflictos ambientales de Merlinsky (2017), en términos político-étnicos. Esto refiere a la potencialidad que tienen los conflictos en transformar la práctica

social y en diferentes ámbitos territoriales, generando nuevos sentidos e imaginarios sociales. En Rapa Nui esta productividad hace referencia a que el proceso de conflicto en torno al área marina, fortaleció las estructuras etnopolíticas, tales como la CODEIPA y la representación rapanui en el consejo directivo, a través de el Koro Nui o Te Vai Kava.

En segundo lugar, el diseño institucional del Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos (AMCP-MU) generó una estructura que se adaptó al contexto cultural, con una integración que potenció el carácter vinculante de la misma, mientras se adecuaba al alcance de la institucionalidad chilena.

El tercer componente, la práctica de la gobernanza como proceso, evidenció la importancia de la voluntad política para transformar un escenario de conflicto socioterritorial. Esta voluntad política se mantuvo pese a cambios de gobiernos que fueron de un sesgo progresista con M. Bachelet a uno más conservador con S. Piñera, y posteriormente que se mantuvo actualmente en el gobierno de G. Boric, también de corte progresista. A pesar de un proceso de gobernanza debilitado, la persistencia de la voluntad política, apoyada por el funcionamiento del Consejo Directivo (CD), permitió alcanzar buenos niveles de integración, capacidad y robustez, lo que fortaleció el proceso y lo califica como exitoso.

Caminos de la rapanuización de la gobernanza

Tal como señalamos la creación del área marina protegida es antecedida por una historia conflictiva con el Estado chileno (desde 1888), y en donde, a lo largo de su historia, es posible trazar hitos de reivindicación territorial por la autodeterminación (Lagos y Escobar 2009). En este contexto, es posible enmarcar la creación del área marina protegida como una estrategia de

recuperación del control de su territorio marino, como ámbito específico de soberanía territorial (Lagos et al. 2020).

Este proceso de conservación fue impulsado por el mainstream internacional, traído a la isla por agentes externos, incluyendo grandes ONG internacionales que competían por el predominio del liderazgo en la conservación de Rapanui. Por otro lado, la academia comenzó a articularse con diferentes actores municipales para desarrollar una investigación sistemática sobre el contexto marino y los impactos en los ecosistemas rapanui. Aunque con perspectivas diferentes, ambos sectores compartían la idea dominante de la conservación tradicional.

Para ciertos sectores de la sociedad rapanui, algunos de los planteamientos levantados por las ONGs fueron vistos como una imposición, y una forma de colonialismo. Este proceso, también descrito por Aburto y colaboradores (2020) mostró el lado más oscuro de la conservación, vinculándose a los procesos de acaparamiento de los océanos y generando fuertes divisiones en la sociedad rapanui, entre quiénes se alinearon con la propuesta de parque marino promovida por PEW y quiénes percibieron intereses económicos y manipulaciones en dicho proceso.

La salida de dicho proceso fue liderada por CODEIPA en el marco de las reivindicaciones territoriales y los amplios procesos de estructuración territorial que dicha entidad estaba negociando con el Estado. En esto, fue fundamental su capacidad de agencia, para poder tratar con altas autoridades, para asegurar un modelo de área marina no bajo el modelo de parque marino, sino uno que se amoldara a la institucionalidad chilena, donde los rapanuis tuviesen una participación real y efectiva.

Desde la perspectiva de la gobernanza como un mecanismo de desconcentración del poder y de distribución de la autoridad (Natera 2004, Aguilar Viilanueva 2010, Sattler et al 2016, Richardson

et al 2019, Bennett y Satterfield 2018), la creación del consejo directivo del AMCP-MU fue una conquista. Su carácter vinculante y la composición mayoritaria de la etnia rapanui demostraron la fuerza de las estructuras etnopolíticas, como la CODEIPA, en las negociaciones con el Estado chileno y en la resistencia frente a la injerencia de grandes ONG extranjeras.

Estos elementos muestran la constante adaptación política y negociación con las estructuras institucionales chilenas (Lagos y Escobar, 2009), en un proceso de “rapanuización” no solo de las estructuras y mecanismos del Estado chileno (Andueza 1996) sino de la propia gobernanza (Lagos et al.2020). Vinculado a esto, un elemento crucial para entender el vínculo político con el Estado de Chile tiene relación con la cosmovisión rapa nui asociada al concepto de poder: el *mana* (Lagos y Escobar 2009). El *mana*, como fuerza sobrenatural dota a las personas, y también a las estructuras (como el consejo directivo y el koro nui) de legitimidad. Sin embargo, históricamente estos componentes no han sido comprendidos desde la institucionalidad chilena.

En esta línea, Aburto y Gaymer (2018) señalan la existencia de un desajuste en la gestión entre Rapanui y Chile por regulaciones y formas de manejo desconectadas de las particularidades locales. En este sentido los autores señalan la necesidad de una gestión adaptativa comunitaria para resolver estos desajustes.

En este sentido, la creación de una estructura de funcionamiento entre CD y Koro Nui, señala un camino que permite avanzar en la autonomía en la toma de decisiones, dotando de mana al área y a los consejeros mandatados de su pueblo. Este proceso se alinea con la demanda histórica de autonomía del pueblo rapanui. Asimismo, el proceso de rapanuización de la gobernanza se observa en cómo otras estructuras territoriales, como Honui y CODEIPA, comienzan a

involucrarse en la gestión del maritorio de manera integral y aportando una visión cultural de la gestión y conservación territorial.

Caminos para el éxito en la práctica de la gobernanza

El caso del funcionamiento CD del AMCP-MU, mostró las posibilidades que ofrece una voluntad política positiva en el desarrollo de la gobernanza. Esto refiere a la intersección de una gobernanza multinivel, donde los diferentes niveles territoriales y étnicos logran un trabajo armonizado, de fuerte coordinación entre las instituciones locales y continentales.

Tal como señala la literatura, el modelo de gobernanza multinivel permite la creatividad y la adaptabilidad en la gestión territorial (Armitage 2008). Así mismo, aspectos que hablan de la organización del espacio de gobernanza como coordinación, comunicación, rendición de cuentas, fueron observados de manera positiva en el funcionamiento del CD en los últimos años. Pese a esto, se observó que aún existen desafíos de coordinación a los diferentes planes o estrategias de ordenación territorial, tales como el plan de administración del parque rapanui, el del área marina y el plan comunal que deben armonizarse.

Otro elemento clave es la inclusión del conocimiento tradicional, que abarca no solo el conocimiento ecológico de los ecosistemas marinos de la isla, sino también la cosmovisión que influye en la organización del Consejo Directivo y en la elaboración del plan de administración integrado del área y el parque marino. Esto coincide con lo señalado por diversos autores (Gaymer et al. 2015, Parson et al 2021, Quiocho et al 2023) y con la propia experiencia en Chile del AMCP-MU Lafken Mapu Lahual (Región X) (Serra 2017), donde la incorporación de las características culturales que incluyen los saberes, las formas de organización y la apropiación del territorio de

las comunidades indígenas; son un factor fundamental para asegurar el compromiso, participación y legitimidad en las áreas marinas protegidas.

En este sentido, la inclusión de una perspectiva transdisciplinaria resulta clave para dar continuidad a un proceso exitoso de gobernanza. Asociado a esto, la propuesta del Centro de Educación Hare Moana es una propuesta que podría potenciar la articulación del conocimiento científico y tradicional, la ciencia ciudadana, las redes de investigación, tanto con el continente como otras islas del pacífico, y ser un lugar donde los jóvenes rapanuis, que hoy se encuentran estudiando ciencias marinas, puedan desarrollarse desde una perspectiva científica situada.

Finalmente, el tercer componente que surge se relaciona con los liderazgos. Esto tiene que ver tanto con las capacidades técnicas y las habilidades relacionales de los técnicos que pudieron aunar el trabajo entre el consejo local y el consejo directivo. Asimismo, durante la segunda etapa del consejo local, la experiencia capitalizada del primer consejo y la inclusión de nuevos liderazgos jóvenes con amplia trayectoria en el activismo ambiental y étnico permitieron movilizar el proceso de consulta y aprobación del plan de manejo. Esto se relaciona con lo planteado con Berkes (2008) y Quiocho y colaboradores (2023) respecto al lugar que cumple la generación de confianzas para potenciar procesos de manejo. Esta confianza es la base sólida desde donde construir, la llamada buena gobernanza, sostenida por una dinámica relacional que permita asegurar el proceso de gobernanza y la gestión en sí del AMP.

En relación con los liderazgos, desde el enfoque de género, miramos el lugar clave de las mujeres en los procesos de participación y gobernanza costera (Gissi et al. 2018). Un aspecto distintivo observado en el proceso de la CODEIPA radica en el papel activo de las mujeres en la constitución del Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos (AMCP-MU) y en la consolidación de sus

espacios de gobernanza. Lideresas como Anakena Manutomatoma, dentro de CODEIPA, y la técnica legal del proceso, representan un cambio significativo en la configuración de instancias de construcción etnopolítica en Rapa Nui. Asimismo, el hecho de que la primera presidencia del AMCP-MU recayera en la gobernadora de la isla, Tarita Rapu, junto con el liderazgo de Anastacia Teao (miembro del primer KNTK y dirigente de una de las caletas pesqueras), así como la coordinación de Tea Tuki, constituyen señales claras de que la presencia femenina en estos espacios no es anecdótica, sino estructural.

Esta situación se vincula estrechamente con la historia etnopolítica de Rapa Nui, en la que los liderazgos femeninos han desempeñado un papel crucial frente a los procesos de dominación colonial (Christ, 2012). No obstante, en el contexto más amplio de las Islas del Pacífico, la participación política de las mujeres suele enfrentar barreras culturales asociadas a la llamada “cultura del gran hombre” (George, 2015). En este marco, Christ sostiene que los liderazgos femeninos rapanui en defensa del territorio enfrentan una doble tensión: por un lado, luchan por la comunidad; por otro, a veces deben hacerlo en oposición a ella (Christ, 2012).

Este doble desafío se relaciona con la necesidad de reconocimiento de los liderazgos femeninos que, en diversos ámbitos, las mujeres rapanui ejercen en favor de su territorio. En particular, la conservación costero-marina emerge como un reflejo concreto de esta participación, revelando el papel fundamental que desempeñan en la proyección de un futuro sostenible para la isla.

5. ÁREA DE MANEJO DE RECURSOS BENTÓNICOS DE BAHÍA DE CORRAL

5.1 Trayectorias socio-institucionales de conformación del área

Las primeras experiencias de conservación en la zona de manejo de Bahía de Corral surgen a partir de la creación de las áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (AMERB). Enmarcados en las reformas de la ley de pesca de 91, se buscó crear AMERB como forma de resguardar el litoral (Avalos 2006). Ya desde el año 2001 las principales especies de las pesquerías bentónicas se encuentran administradas por los sindicatos en las AMERB y actualmente en la bahía existen 2 AMERB aprobadas y 2 en evaluación.

El disparador del proceso de creación del plan de manejo de los recursos bentónicos de Bahía de Corral ocurre en el año 2010 a partir de los eventos del terremoto y Tsunami que afectaron a gran parte de la zona central de Chile (Marín et al. 2010) y que destruyeron los bancos de huepo y navajuela del Golfo de Arauco (que concentraba a la mayor cantidad de pescadores de esta pesquería) generando una migración de los pescadores de esa zona a Bahía de Corral. Esto provocó una mayor presión sobre la pesquería, a la ya existente, tanto por el aumento de pescadores extrayendo el recurso con la técnica usada por los pescadores de la Región de Bio Bio, que utilizan una pinza que permite una mayor extracción²⁵.

²⁵ En Bahía de Corral se utiliza la técnica del “manoteo” que implica mover las manos de manera circular para movilizar la arena y hacer salir a las navajuelas.

Como explica un pescador: "cuando llegaron estos gallos, si el buzo acá sacaba en el día por 4-5 horas de trabajo, 100-120 kilos los mejores, estos otros sacaban 400 y en menos hora"

Esto implicó un fuerte decaimiento de los bancos de las especies, frente a esto los pescadores artesanales (buzos marisqueros) articularon, a través de sus diferentes sindicatos, una demanda frente a la autoridad competente, solicitando regular la pesca de huepo y navajuela, por intermedio de la Federación Interregional de Pescadores Artesanales del Sur (FIPASUR)²⁶.

"la idea surgió justamente... porque estaban depredando nuestra zona aquí, gente de otros lados, que vino a llevarla, y vino gente de otros lados quedamos sin recursos... Y eso fue la necesidad de que yo puse el grito en el cielo... A través de la federación, bueno yo pertenezco, soy dirigente de la federación de pescadores - Sí, así que por ahí empezamos, el Marcos hizo todas las gestiones para que hagamos esto, de hecho, cerramos las inscripciones de huepo y navajuela, logramos cerrarlas, entonces buzo que quiera trabajarlas no puede está cerrado el recurso. Y así empezamos, hace ocho o nueve años, nosotros empezamos a funcionar mucho antes, pero que estamos constituidos hace cuatro años, como corresponde." (TB febrero 2019, pescador).

A partir de este hecho desde la FIPASUR, se comienza a discutir con las autoridades pesqueras los mecanismos para que la extracción se resguarde para el uso de los buzos pescadores asociados a los sindicatos de la zona, tras lo cual se propone desde la Dirección Zonal de SUBPESCA²⁷ utilizar la figura de Plan de Manejo que había sido incluida en la ley de pesca del 2012. "Nos dijeron 'Algo tenemos que hacer, porfavor ayúdenos', y justo en ese rato se estaba

²⁶ Se funda el 7 de Julio de 1990, a partir de la participación de 4 Sindicatos de Pescadores Artesanales se funda la Federación Provincial de Pescadores Artesanales, Buzos Mariscadores, Algueros y Actividades del Sur, usando la sigla FIPASUR.

²⁷ Nos referimos a la Dirección Zonal de Pesca y Acuicultura IX-XIV (DZPA IX-XIV)

generando la ley de pesca, que una de las cosas buenas que traían eran los Planes de Manejo por eso fue uno de los primeros que se empezó a gestar...pero la idea y la necesidad nace de los pescadores mismo, no es algo que nosotros hayamos llegado 'oigan saben tenemos esta herramienta usémosla, no.', ellos nos preguntaron que herramienta teníamos para poder hacer algo frente a esta amenaza, que eran los pescadores de la octava y la única que se ajustaba era un plan de manejo a través de un comité de manejo" (BS, febrero , funcionario, 2019).

Paralelamente, la consultora BITECMA comenzó a desarrollar el proyecto de "Elaboración de Plan de Manejo Para Los Recursos navajuela (*Tagelus dombeii*) y huepo (*Ensis macha*), en la Bahía De Corral, Región De Los Ríos" que fue financiado por el Fondo de Fomento Para La Pesca Artesanal del Gobierno Regional de la Región de los Ríos.

Para poder llevar adelante la ejecución del Plan de manejo, como primera medida se cerró la pesquería y comenzó el proceso de difusión del nuevo esquema de manejo, realizándose durante 2013 reuniones en Niebla para informar a los buzos pescadores sobre la figura de planes y comités de manejo. En dicha instancia se manifestó desde las autoridades²⁸: *"lo que se estableció en esta reunión con los interesados son las definiciones de las «reglas del juego» para constituir el primer Comité de Manejo de pesquerías bentónicas a nivel nacional bajo el nuevo formato de la Ley de Pesca, es un evento absolutamente histórico y afortunadamente en la Bahía de Corral, donde se sabe que las organizaciones son más responsables, son más maduras, así que estamos muy satisfechos en la Subpesca por este gran avance».*

²⁸<https://fipasur.cl/2013/09/16/avanza-la-implementacion-del-primer-comite-de-manejo-para-recurso-huepo-y-navajuela-en-la-region-de-los-rios/>

En ese mismo año, autoridades pesqueras SUBPESCA comenzaron a reunirse con los representantes de sindicatos de pescadores y de plantas de proceso para definir la cantidad de integrantes que tendría el comité, acordándose con las organizaciones 7 representantes (SSPA, 2015). Con esa definición se dio plazo hasta septiembre de 2013 para realizar la postulación de los representantes desde los sindicatos.

A partir de esto se comenzó a trabajar en la definición de la abundancia de los bancos de navajuela, para ello, primero se cerró el registro para evitar nuevos permisos y se realizaron los muestreos para determinar la abundancia de los bancos de navajuela y huepo. Para esto se desarrolló el proyecto "Seguimiento biológico-pesquero y evaluación económica de la pesquería de recursos bentónicos de Bahía Corral, como insumo para el plan de manejo, XIV Región 2013-2014" llevado a cabo por la consultora Gestión Futuro y financiado por SUBPESCA (ibid.) Referido a las evaluaciones el plan de manejo destaca: *"Cabe señalar que, tanto el proyecto desarrollado por BITECMA como por Gestión Futuro, mostraron algunas diferencias en las estimaciones de biomasa, principalmente del recurso Huepo, debido a que Gestión Futuro evaluó una mayor área de la bahía y utilizó un método diferente de evaluación"* (Ibid: 20)

La evaluación de los stocks generó un desencuentro de opiniones entre los pescadores y SUBPESCA, tanto por las diferencias de los resultados que sobredimensionaba o subdimensionaba los bancos. Se percibió por parte de los pescadores, que esto acarrearía dificultades futuras respecto a las cuotas de pesca y que los mecanismos de toma de muestras, no tomaron en cuenta el conocimiento ecológico de los pescadores, respecto a los sitios de muestreos y las condiciones bioclimáticas de muestreo, lo que habría afectado los datos obtenidos.

“Ahora cuando hacen un estudio de mariscos aquí en la bahía se lo encargan a consultoras, de las consultoras quienes traen, biólogos que yo no desconozco lo que ellos sepan, yo no desconozco que los biólogos teóricamente saben pero en la práctica me van a disculpar, pero no saben nada, en relación a los pescadores porque van a hacer un estudio de huepo les dan puntos específicos a donde tienen que ir pero esos puntos no siempre caen en los bancos de hecho han caído puntos en tierra y en tierra no van a pillar huepo y si el buzo baja donde no están las condiciones donde el agua es turbia, donde la mar esta mala y más encima que va el biólogo que va no conoce el bicho bajo el agua y con el agua turbia menos lo va a ver y aunque lo vea, si no lo sabe sacar se le van a esconder todos, entonces en un radio de 1 mts cuadrado lo más probable es que no vayan a sacar ninguno, porque el que no lo sabe sacar acá no va a poder, ya sea con pinza o con gancho, con la mano con lo que sea, ese bicho usted pone el gancho y se esconde. Entonces, nosotros pedíamos que fueran artesanales a sacarlos, efectivamente fueron, pero si le dicen: 'no aquí hay que bucear ' y son puntos donde uno sabe que no está el banco de huepo, 'no es que son puntos que hay buscar', siempre los estudios son mal hechos.”
(PC, febrero 2019, pescador).

Paralelo al estudio de los stocks, se comenzó a desarrollar el proyecto denominado “Gestión Operativa para la implementación del Plan de Manejo de pesquerías bentónicas de Bahía Corral, XIV Región, 2013-2014” licitado por la SUBPESCA y que fue adjudicado a la consultora BITECMA, para apoyar el proceso de creación del comité de manejo y el plan de manejo. Durante 2014 se trabajó en la conformación legal del comité, que se concretaría con la Resolución Ex. N° 3337 de 10/Dic/2014 y pasando a ser el primer Comité de Manejo constituido bajo la Ley N° 20.657. El comité quedó conformado con representantes del sector pesquero artesanal, las plantas de proceso, y a nivel institucional, con representantes del Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) y la Armada de Chile. En la logística y acompañamiento técnico, la consultora BITECMA.

También en 2014, pescadores denunciaron la contaminación de la bahía. La primera reunión CM oficial se realizó el 13 de enero de 2015, durante ese año el comité trabajó en la elaboración del Plan de Manejo realizando diferentes talleres para lograr una visión consensuada de los objetivos planteados por el Plan. El PM se presentó en septiembre de ese año y fue aprobado por la Res. Ex. N° 965 de 2015, empezando ahí su proceso de difusión entre las organizaciones de pescadores existentes en la Bahía de Corral (Barrientos et al 2019).

Así en 2016, se formaliza el plan de manejo en marzo a través de la Res. Ex. N° 965-2016. Por su parte el comité trabaja en la incorporación de dos especies, chorito (*Mytilus chilensis*) y choro (*Choromytilus chorus*) al plan de manejo, mediante la Res. Ex.N° 3246 de 2016 de la misma subsecretaría (Ibíd.) Asimismo, desde algunos sindicatos se levantaron quejas al respecto del proceso de difusión de las postulaciones a representantes, donde algunos sindicatos no habrían sido informados, por lo que se aceptó la incorporación de otros 2 representantes al comité, R.Ex.1980/2016 en mayo. Un hito importante de ese año fue la detección en marzo, por primera vez, de marea roja en la Bahía de Corral, lo que implicó que en la reunión de mayo del CM se incorporara el tema convocando, a las autoridades sanitarias de la zona y técnicos, para enfrentar esa situación.

Durante 2017 y 2018, los principales temas que reunieron al comité se centraron en buscar alternativas para la comercialización de la navajuela y el huepo, realizando visitas tecnológicas y explorando experiencias de comercio justo. En 2018, las evaluaciones de stock de huepo, muestran una disminución por lo que se toma la decisión en el CM, se declara la prohibición de extracción para el recurso.

En 2019, comenzó el proceso de evaluación del plan de manejo y de renovación de miembros del comité. De los representantes que participaban sólo uno no se postuló para este próximo período, manteniéndose el comité con 6 representantes y sus suplentes. Durante 2020, en el marco de la pandemia el comité realiza reuniones vía zoom y comienza a discutir la posibilidad de generar sellos azules para la navajuela como el del Marine Stewardship Council y se trabaja fuertemente en la regularización de los permisos de buzos. En 2022, la consultora APP CHILE, deja la secretaría técnica y facilitación del comité que cumplía desde su instalación en el año 2013. Asume en 2023 una nueva consultora el rol de secretaría y facilitación del comité.

En síntesis, la trayectoria socioinstitucional del área mostró las fuentes de conflictividad, las respuestas colaborativas y la integración entre acción colectiva y políticas estatales. Por un lado, desde una estrategia impulsada desde abajo, los pescadores se organizaron y se movilaron frente a la amenaza sobre su pesquería, a través de sus organizaciones, tanto sindicatos como federaciones. Por otro lado, desde un enfoque de arriba hacia abajo, las autoridades respondieron territorializando la política pesquera. Esta articulación constituyó el marco desde el cual se desarrolló el diseño socioinstitucional del área que se expone a continuación.

5.2 Diseño socio-institucional del AMBC

A continuación, se describen algunos elementos que nos permiten caracterizar, el diseño socio-institucional del Área de Manejo de pesquerías bentónicas de navajuela y huepo de Bahía de Corral. Esta estructura establece el marco donde se desarrolla el Comité de Manejo de BC. A continuación, la tabla 10 muestra ocho componentes que sintetizan a este esquema y nos brindan una visión integral del sistema organizativo y normativo del área de manejo.

Tabla 10. Síntesis de elementos para caracterizar el diseño institucional del AM-BC.

Bahía de Corral		
Contexto local en los cuales se desarrollan	<i>Actividades económicas</i>	Pesca
	<i>Valores de conservación</i>	huevo y navajuela, choro, chorito
	<i>Problemáticas ambientales</i>	Marea Roja Mercados Contaminación
	<i>Poblaciones dependientes de los recursos</i>	Pescadores artesanales
Tipo de Esquema	<i>Categoría de manejo</i>	Comité de Manejo de Recursos Bentónicos
	<i>Categoría UICN</i>	IV
	<i>Foco</i>	Manejo
Marcos Normativos/Políticas	<i>Marcos regulatorios formales</i>	Ley de Pesca Convenio 169 OIT
	<i>Acuerdos consuetudinarios</i>	
Instituciones involucradas	<i>Dependencia Institucional</i>	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Subsecretaría de Pesca DCZN Los Ríos
Fuentes de Financiamiento		Ministerio de Economía, Fomento y Turismo Subsecretaría de Pesca
Interacciones con otros esquemas de manejo	<i>Áreas Protegidas/ de manejo</i>	ECMPO AMERB
	<i>Planes o zonificaciones de OT</i>	Plan Regulador Municipio de Corral Plan Zonificación Borde Costero
	<i>Otras zonificaciones territoriales</i>	
Planes de Manejo		Aprobado en 2016

(Elaboración propia).

a) Contexto local en el que se desarrollan las áreas

El entorno a la Bahía de Corral presenta una población dedicada principalmente a la pesca artesanal, siendo el principal rubro económico para la zona, aunque también se desarrollan actividades de turismo y agropecuarias. En la zona hay alrededor de 16 zonas de desembarque o “caletas” de pescadores (Fig. 15).

Figura 15. Caletas de pescadores presentes en la Bahía de Corral.



Fuente: visualizador SUBPESCA.

Una de las problemáticas ambientales de la bahía es la contaminación generada por la acción industrial ligada a la actividad forestal. La pesca artesanal es una actividad de gran tradición, vinculada a las poblaciones lafkenches y un rasgo de identidad de la zona, por lo que el

mantenimiento de las pesquerías tanto de especies de peces y bivalvos, son el foco de manejo de la zona, además de ser la base de la economía local, de gran importancia para el turismo.

b) Tipos de esquemas existentes y su vinculación con los sistemas de categorización internacionales

En el caso de Bahía de Corral el esquema de gestión se define como un área de manejo de pesquerías bentónicas, por lo que se centra en especies específicas tales como huepo, navajuela, choro y chorito (Fig 16.) Este foco, se enmarca en la categoría IV de UICN que plantea el manejo de hábitat y especies.

Figura 16. Navajuelas, Huepo, y Chorito



(Extraído de Barrientos et al 2019).

c) Marcos normativos o de políticas en los cuales se enmarcan las figuras de manejo

Para el caso de Bahía de Corral, el marco normativo de mayor relevancia es la Ley 20.675 de Pesca del año 2012, la cual crea la figura de los Planes de Manejo y los Comité de Manejo que llevan adelante dichos planes. Esta ley modifica la ley General de Pesca y Acuicultura 18.892 del

año 1991 y tal como señala Francisca Reyes y colaboradores (2016), apuntó a un cambio de objetivos, instrumentos, procesos y actores. Respecto a los objetivos implicó la introducción del concepto de enfoque ecosistémico y el principio precautorio para la conservación y administración, señalando además que los recursos pesqueros deben administrarse de manera transparente, responsable e inclusiva .

Asimismo, aparecen como instrumentos de la política sectorial los planes de manejo para el establecimiento del rendimiento máximo sostenible y el establecimiento de programas de recuperación. Respecto a los actores y procesos, este esquema institucional crea nuevos ámbitos como los comités de manejo y los comités científico técnico. Se pone relevancia al conocimiento científico con un rol vinculante en la fijación de cuotas globales de capturas (Reyes t al. 2016).

Otros marcos de políticas existentes para la zona de estudio en particular tienen que ver con la conformación en la región de los Ríos en 2013, de un consejo asesor de la política regional de pesca y acuicultura, ámbito integrado por el representante del gobierno regional (Intendente) y las diferentes secretarías ministeriales regionales (SEREMIS) e instituciones con competencia en el sector como SUBPESCA, SERNAPESCA y la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTMAR) de la Armada de Chile. Participaron también otros actores del sector como representantes de las federaciones de pescadores de la región. Este consejo desarrolló la “Política Regional de Desarrollo Pesquero y Acuícola” 2013-2016 de la Región de los Ríos. Otro marco institucional por destacar es el de los Consejos Zonales de Pesca de la Región de la Araucanía y Los Ríos presidida por la SUBPESCA y que incluye a SERNAPESCA las subsecretarías ministeriales regionales de los Ministerios de Economía y Desarrollo Social, ONG, representantes de la academia, las plantas de procesamiento, representantes de las pesquerías pelágicas, demersales y bentónicas.

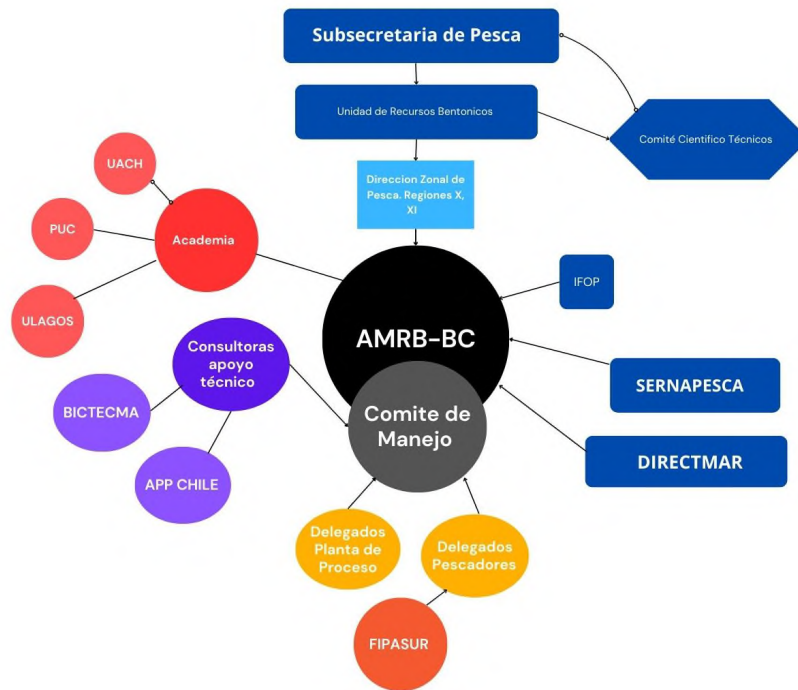
Otros instrumentos de ordenamiento territorial que pueden ser vinculados al área de BC, es el Plan de Regulador Comunal del Municipio de Corral, el cual da lineamientos para actividades continentales, que pueden influenciar en la bahía, y el Plan de Zonificación de la Región de los Ríos, aprobado en 2017 y llevado adelante por el gobierno regional que plantea usos preferentes y compatibilidades para el área.

d) Instituciones involucradas (escala nacional y cooperación internacional)

Para el caso de BC, la dependencia principal es con la Subsecretaría de Pesca, dependiente del Ministerio de Economía, Turismo y Finanzas, sin embargo, hay una desconcentración de la administración a nivel regional a través de la Dirección Zonal de Pesca y Acuicultura de las Regiones IX-XIV (DZPA IX-XIV), que tiene su oficina en Valdivia. Tal como muestra la figura 17, además de la oficina zonal hay un vínculo permanente con la Unidad de Bentónicas, a través de los cuales se conecta las propuestas del comité de manejo con el comité científico que toma las decisiones respecto a las medidas de gestión del plan. Otra de las instituciones de escala nacional es el Instituto de Fomento pesquero quien aporta y genera información científica como asesor a la institucionalidad pesquera.

Respecto a otras instituciones vinculadas, se encuentran aquellas señaladas por la ley, y que integran el comité a través de sus unidades regionales, tales como SERNAPESCA y DIRECTMAR.

Figura 17. Actores vinculados al Comité de Manejo de BC



(Elaboración propia).

Respecto a los pescadores, principalmente a través de aquellos que participan en el comité hay un vínculo con FIPASUR, aunque no de manera directa, sí es una organización de referencia para el comité por el lugar que tuvo en su creación.

A nivel técnico-científico hay un vínculo con las consultoras que han participado tanto en la logística como la información y evaluación del comité y los stocks, así como relaciones con otras ONG internacionales como FAIR TRADE y Nature Conservancy a través de proyectos. Por otro lado, el comité se ha vinculado de manera puntual por proyectos de investigación a académicos

de la Universidad Austral, Los Lagos y Católica de Chile, realizando talleres o presentando avances en el marco del comité.

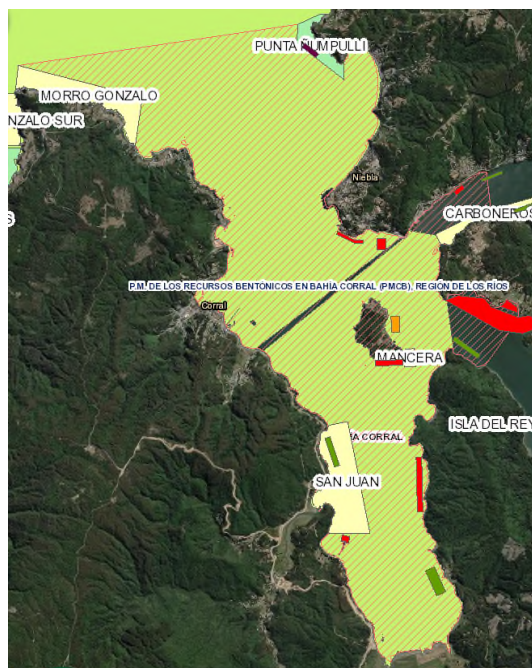
e) Principales fuentes de financiamiento

En Bahía de Corral el área es financiada desde el gobierno central, por la Subsecretaría de Pesca, perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas. Estos aportes son para el funcionamiento de la secretaría técnica que llevan adelante consultoras contratadas por SUBPESCA, los viáticos de delegados, y el arriendo de espacios para reuniones, etc. A través del Instituto de Fomento Pesquero se realiza la contratación de otras consultorías técnicas tales como BICTECMA, para la realización de los estudios de línea de base para plan de manejo y las evaluaciones anuales de los stocks pesqueros. Algunos de estos estudios también se han desarrollado con el financiamiento de fondos regionales.

f) Interacciones con otros esquemas de manejo y ordenación territorial

En Bahía de Corral, el área que aborda el plan de manejo ocupa la porción acuática de la bahía en la cual también se encuentran presentes otros esquemas de conservación. Por un lado, encontramos AMERB que son gestionadas por sindicatos de pescadores, y algunas concesiones acuícolas. Asimismo, existe una potencial interacción con la propuesta de creación de un Espacio Costero Marino Protegidos de Pueblos Indígenas (ECMPO) Wadalafken (Fig.18) que contempla tanto superficie, rocas y suelo marino que implicaría un plan director en la misma área.

Figura 18. Mapa de la propuesta de ECMPO Wadalafken.



Fuente: visualizador SUBPESCA.

Una potencial articulación con otros esquemas de manejo podría presentarse con Áreas Marinas Protegidas de Múltiples Usos en la zona costera del Municipio de Corral y Río Bueno, propuesta en el año 2023, y que se presenta en el área adyacente a la bahía de Corral.

g) Procesos relativos a la elaboración y aplicación del Plan de manejo.

Tal como señalamos anteriormente, el plan de manejo fue aprobado en el año 2015. Su elaboración fue mediante un proceso de consulta con los integrantes del comité. Sin embargo, hubo críticas por parte de los pescadores a los métodos por los cuales las consultoras que realizaron los estudios de línea de base que determinaron los stocks de los bancos de huevo y navajuela, ya que no se los consultó ni involucró en primera instancia en los muestreos.

Luego que el conocimiento ecológico de los pescadores fuera involucrado en la segunda evaluación, el comité de manejo pudo llegar a acuerdos respecto a las tallas mínimas de las especies. Los principales objetivos que se planteó el plan fueron: I) conocer las áreas de distribución y abundancia, II) implementar mecanismos de extracción sustentable, III) mejorar capacidades asociativas, organizacionales para mejorar canales de comercialización IV) generar un plan de investigación sobre las pesquerías de las especies objetivo. Posterior a la presentación del plan, en 2016 se incluyó el choro y chorito dentro de las especies objetivo del plan.

Respecto a la implementación del plan, las principales acciones se llevaron adelante por parte de la autoridad, en relación con los acuerdos que fueron formalizados por los comités técnico-científico, y otras actividades llevadas por la consultora técnica a través de proyectos específicos. Durante el año 2019, se realizó una evaluación del plan estableciendo un cumplimiento casi total a los objetivos I, II, parcialmente para el objetivo III y casi ningún avance en el objetivo IV (Barrientos et al 2019). Esta evaluación del PM implicó también una consulta a 70 buzos pescadores sobre la información que tenían del comité, si conocían a sus representantes y las medidas de manejo abordadas. Los resultados mostraron que si bien gran parte de los usuarios estaban en conocimiento de las actividades relativas al comité (70% aprox.), aún hay un grupo no menor que no está al tanto de la existencia del esquema de gestión y del espacio de gobernanza (Barrientos et al 2019).

Para concluir, con base en los diferentes componentes que fueron analizados, podemos señalar que el diseño socioinstitucional del CMBC mostró ser un marco formal que permitió la articulación y coordinación interinstitucional en torno a las pesquerías de huepo, navajuela y chorito, así como la integración de los saberes de los pescadores en el plan de manejo y monitoreo del área. Esto

brindó una base robusta desde la cual se desarrolló el funcionamiento del comité que se presentará a continuación.

5.3 Funcionamiento del Comité de Manejo de Bahía de Corral

Algunos de los elementos que dan cuenta del funcionamiento del CMBC, tienen que ver estructura y composición, los procesos internos, sus dinámicas de articulación ; y vínculos existentes señalados en la tabla 4.

El Comité de Manejo de Bahía de Corral, se encuentra conformado por representantes de diferentes sindicatos de pescadores artesanales, los que se postulan para integrar el comité y luego son evaluados por la autoridad nacional, y designados a través de decretos ministeriales firmados por el Subsecretario de Pesca.

Asimismo, el subsecretario designa al funcionario quién tiene las funciones de coordinar el comité y que ejerce como presidente de este, para el caso de BC es la Dirección Zonal de Pesca IX-XI Región. El comité está integrado por 8 miembros: 5 del Sector Privado (4 representantes de la pesca artesanal y 1 de plantas de proceso) y 3 del Sector Público (1 representante de la Armada, 1 representante de la SSPA y 1 representante del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura), cada uno con su respectivo suplente. Dentro de los representantes de los pescadores quedaron 3 puestos sin representantes ya que no presentaron candidatos. La secretaría técnica del Comité fue realizada por la consultora APP CHILE hasta el año 2022.

La secretaría dio el apoyo logístico al CM, esto implicó la elaboración de actas, el alquiler del local donde se realiza el comité, la comunicación y la gestión de los viáticos a los representantes del sector artesanal. Además de esto, llevó la administración de la página web, que contenía las actas y noticias en torno a las actividades para su difusión, así como la elaboración del logo de este.

Esta organización que acompañó las labores del CM entre 2015 y 2022 cumplió un rol de organización puente, conectando al CM con el mundo académico y otras iniciativas como la de comercio justo.

Los comités de manejo son definidos por la ley como un órgano asesor y por tanto la toma de decisiones en el comité es no vinculante, aun así, las decisiones que son comunicadas a la SUBPESCA, se acuerdan por consenso. Los temas de la agenda del comité son presentados por los delegados y la dirección zonal, pero otros temas son planteados por otros integrantes e incluso la consultora. Una vez que se toma una decisión, como por ejemplo la talla de extracción, la decisión es llevada al comité científico - técnico de SUBPESCA quien asesora al Subsecretario para autorizar o no dicha medida.

Particularmente el CM de Bentónicas es el organismo por el cual son analizadas las medidas que se toman en la interna del comité. Tal como señala un entrevistado:

"El Comité Científico Técnico, que está compuesto por los mejores exponentes de la ciencia marina en el país. Según nosotros tenemos. Y estos comités. Hay uno que es el Comité bentónicas científico técnico, y él es el que recibe todas las inquietudes, propuestas, sugerencias y peticiones de los distintos comités de manejo de este artículo nueve bis. Todos los bentónicos, los que son de algas, los que son de navajuela, el de machas de Chiloé, el de la Bahía Ancud, el de juliana. ¿Entonces ahí nosotros decimos sabes qué? Necesitamos que IFOP nos haga el estudio de cuantificación directa de los recursos cada dos años o una vez al año. Además, necesitamos esto otro y eso se discute ahí, digamos, en el Comité Científico Técnico. Los comités de manejo son asesores de alguna forma, de los comités científico técnico. Pero además los comités científico-técnicos le deben o al menos oído, a los comités de manejo. Es la relación que tenemos con el nivel central. Nos comunicamos no tanto con el subsecretario, no

tanto con los jefes de división de la SubPesca, sino con el Comité Científico Técnico, que es un organismo paralelo. A pesar de que es parte del sistema.” (BS, funcionario 2019)

Los principales temas de la agenda del comité entre 2015-2019, fueron: elaboración del Plan de manejo, la evaluación de los stocks pesqueros, el impacto de la marea roja, las dificultades en la comercialización, y la demanda en el producto para la venta, la veda del recurso huepo, la evaluación del plan de manejo, y la iniciativa de certificación de comercio justo para mejorar la comercialización de los recursos huepo y navajuela (Barrientos et al 2019).

Respecto al funcionamiento del comité, SUBPESCA a través del decreto N° 95 del 2013, establece un reglamento en cuanto a la conformación del comité y designación de los delegados, entre los elementos planteados se encuentra la toma de decisiones por consenso y la regularidad de las reuniones que deben ser planteadas por el mismo comité en la primera reunión del año. En el caso del CMBC las reuniones del comité han tenido una frecuencia bimensual (5 reuniones por año aprox.), a excepción por el año 2020 en que por contexto de pandemia llevó a realizar reuniones no presenciales por plataformas virtuales.

En relación con esto, la comunicación de las reuniones se establece de manera formal desde la presidencia del comité, en coordinación con los facilitadores del área. Para esto se utilizan vía telefónica principalmente mediante la aplicación WhatsApp. Las actas y otras informaciones son enviadas vía mail, también se encuentran disponibles al público a través de la página web del Comité de Manejo, así como en la página web de SUBPESCA. Sin embargo, existe una percepción por parte de algunos dirigentes que la información del comité no está siendo traspasada a los pescadores en los sindicatos por sus representantes y que en general hay aún desconocimiento de las decisiones del comité y del plan de manejo en general sobre el recurso.

Considerando el tema de los vínculos entre actores del comité, varios de los miembros tienen una larga experiencia de trabajo conjunto previa al CM, a través de sus sindicatos como directivos de la FIPASUR. Asimismo, los técnicos de la consultora que realizaron la secretaría técnica por 10 años, APPCHILE tienen una larga vinculación con la FIPASUR, desarrollando asesorías técnicas por más de 10 años, por lo que ya había experiencias previas de trabajo con algunos de los delegados. En ese sentido, la principal red vinculada al comité es la FIPASUR, que, si bien no participan directamente, se vinculan a través de sus miembros que están actualmente en el comité de manejo.

Finalmente, el funcionamiento del CMBC mostró una alta capacidad de organización interna para sostener la participación dentro del comité, particularmente por parte de los pescadores. Para ello, resultó clave el aporte del apoyo técnico y administrativo, que permitió mantener una comunicación fluida entre los pescadores y la institucionalidad, como resultado de experiencias previas de trabajo conjunto entre los integrantes del comité. El esquema de funcionamiento constituyó el marco para el despliegue de la gobernanza del CMBC, en la articulación entre la voluntad política y la matriz socioterritorial que se analizará más adelante.

5.4 Gobernanza en práctica

A continuación, presentaremos el desarrollo de la gobernanza del Comité de Manejo de Bahía de Corral en el proceso de creación y durante la trayectoria de funcionamiento de éste último. Se examina el desarrollo de este esquema de gestión pesquera en Chile, el funcionamiento en el contexto de las pesquerías bentónicas de Bahía de Corral.

Tal como hemos señalado anteriormente la principal experiencia de cogestión en zonas costeras de Chile ha sido en el sector pesquero con las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos

Bentónicos (AMERB). Esta estructura otorga derechos de administración y gestión de los recursos con un sistema de gobernanza que articula entre el Estado, representado por la autoridad pesquera, y los sindicatos de pescadores que administran el área y consultoras externas que auditan la gestión de la AMERB. En este contexto, el esquema de Planes de Manejo plantea una gobernanza como espacios de interacción socio-estatal en torno a una pesquería particular para determinar la gestión a través de un plan de manejo construido de manera colaborativa con los usuarios del sector.

Este esquema representa una innovación respecto al sector artesanal, un importante avance en la generación de espacios de interacción entre actores socio institucionales, por lo que ha representado un importante desafío para la institucionalidad pesquera, y también para los pescadores y otros actores del sector. Particularmente en Bahía de Corral, esta experiencia muestra como la adaptación local, la pequeña escala resulta clave para entender cómo los diferentes componentes de su trayectoria y funcionamiento se conjugan para desarrollar un proceso exitoso.

Considerando la trayectoria en la creación y desarrollo del Comité de Manejo, es posible identificar dos fases clave para analizar su proceso de gobernanza (Tabla 11). La primera fase, T0, corresponde a la creación y desarrollo de los primeros años en donde el comité presenta una matriz socioterritorial que impulsa la creación de CM, como respuesta a la demanda de protección de recursos. Y por su parte una voluntad política positiva por parte de la institucionalidad local que responde a la demanda local buscando la articulación con la institucionalidad pesquera central para la puesta en marcha del comité y plan de manejo.

Tabla 11. Síntesis de características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza BC.

	Creación T ₀			Desarrollo T ₁		
	Matriz socioterritorial	Voluntad Política	Proceso de Gobernanza	Matriz socioterritorial	Voluntad Política	Proceso de Gobernanza
Bahía de Corral	Positiva	Positiva	Éxito	Positiva	Positiva	Éxito

(Elaboración propia).

Por otro lado, encontramos una etapa de desarrollo T1, donde la voluntad política se mantuvo positiva logrando una buena articulación entre los diferentes niveles de gobernanza multinivel, entre lo local y el nivel central. Esto permitió un proceso exitoso en la medida que logró mantener buenos niveles de integración, capacidad y robustez en el funcionamiento del comité. Sin embargo, presentó un importante desafío: dar una adecuada continuidad a la participación pese a las limitaciones administrativas-burocráticas que alteraron el funcionamiento estable del espacio.

5.4.I Gobernanza en la creación del área

Tal como vimos anteriormente, en la creación del Comité de Manejo de Bahía de Corral confluyeron dos factores que fueron decisivos. Por una parte, una matriz socio territorial pesquera con una base organizacional-sindical fuerte que permitió emplazar a las autoridades por la protección del recurso. Por otro lado, la institucionalidad local responde a esta demanda

facilitando la aplicación del marco normativo existente que permite la creación de planes y comités de manejo para la pesquería artesanal.

Estos dos factores dan forma a un proceso de cooperación socioinstitucional en el cual se constituye el comité y como dicho espacio transita la creación del plan de manejo. Este proceso marcado por la cooperación socio-institucional lo denominamos t0, lo podemos observar en la Tabla 12. El resultado de esta interacción entre la dinámica socio-territorial dispuesta a la colaboración y la voluntad política positiva, generó un proceso de gobernanza fortalecido que logró mantenerse frente al desafío que implicó la elaboración del plan de manejo. A continuación, describiremos en mayor profundidad los elementos antes planteados.

Tabla 12. Síntesis de características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza en el t0 BC.

Tiempo 0 – Creación del AP			
	Matriz socio-territorial	Voluntad política	Proceso de gobernanza
	Cooperación	Positiva	Fortalecido
Bahía de Corral	Demanda local organizada a través de sindicatos y federaciones . Comunicación y cooperación con actores estatales.	Implementación de CM y PM en la escala local Articulación de demanda local y estructura institucional central	Comunicación e coordinación entre institucionalidad central-local Buen relacionamiento Estado - delegados Organizaciones puente apoyando el proceso Vinculación con federaciones, canalización experiencia sindical

(Elaboración propia).

Matriz socio-territorial

En el año 2011 frente a la importante disminución de los bancos de navajuela y huepo, la llegada de pescadores foráneos fue considerada como una invasión que, por sus prácticas extractivas estaban agotando el recurso. La necesidad de proteger el territorio lleva a las organizaciones de pescadores a plantear a las autoridades zonales medidas para conservar y gestionar la pesquería de huepo y navajuela. Así, las organizaciones de pescadores plantearon a través de los sindicatos, su preocupación a las federaciones de pescadores FIPASUR y FEDECORP, que agrupan a los buzos de la bahía.

Ante esto, FIPASUR convoca en una de sus reuniones mensuales a los directores zonales de la institucionalidad pesquera, el director zonal de SERNAPESCA y el director zonal de la Subsecretaría de Pesca. En dicha reunión, se planteó conformar una mesa de trabajo con los representantes de las dos federaciones existentes en la zona y las instituciones del sector artesanal (Diario El Ranco 2011²⁹).

“...lo bonito para mí es que nace de los pescadores... Nosotros buscamos la mejor herramienta que se adaptara a las necesidades, pero ellos fueron los que alzaron la voz para ver qué es lo que podían hacer (BS; funcionario, 2019). Tal como señala anteriormente el entrevistado, frente a esta demanda, las instituciones locales aprovecharon la oportunidad dada por la Ley de pesca de 2012 que señalaba la obligatoriedad de la autoridad pesquera de elaborar planes de manejo y conformar un comité de manejo con los usuarios de la pesquería y autoridades gubernamentales.

Esta rápida cooperación conjunta entre las autoridades y las organizaciones de pescadores tiene como antecedente la experiencia previa de estos actores en torno a la mesa de trabajo regional

²⁹ <https://diarioelranco.cl/2011/06/18/sernapesca-instaurara-mesa-de-trabajo-con-buzos-locales/>

de la pesca artesanal. En esta mesa participaron además de los representantes de las federaciones de la zona y las autoridades del sector, otros actores de nivel local y regional como el municipio. Esta experiencia fue significativa porque los actores ya presentaban altos niveles de coordinación y acciones colectivas de trabajo en diferentes temas relativos al sector.

Por otro lado, la FIPASUR como organización, además de las actividades propiamente sindicales, llevaba adelante diversos proyectos para lo que contaba con un equipo técnico asesor especializado. Ejemplo de esto es la iniciativa de "Pesca en línea"³⁰ que buscaba la puesta en valor de los productos pesqueros, dándoles valor agregado a través de su comercialización directa entre pescadores y usuarios bajo la idea "de la barca al plato".

El tiempo que implicó desde la constitución de la mesa de trabajo a la formalización del comité y la generación del plan de manejo requirió de un trabajo conjunto entre la institucionalidad y las federaciones para comunicar a los pescadores las medidas que se llevarían adelante. Ejemplo de esto fue la decisión de cerrar las pesquerías para poder proteger el recurso del impacto foráneo hasta que fuera aprobada la conformación del comité y luego la difusión del nuevo sistema para realizar las postulaciones de pescadores y posterior conformación oficial del mismo.

Voluntad política

Otro elemento relevante es cómo se expresó la voluntad política durante dos momentos claves del t0. El primer momento tiene que ver en cómo las instituciones de nivel local actuaron como

³⁰ www.pescaenlinea.cl

articuladores de las políticas nacionales en territorio. Tal como señala un entrevistado *“Nosotros hacemos el andamio, pero lo que le da vida son los pescadores” (BD 2018, institucional).*

La puesta en marcha del comité implicó un compromiso generado de la institucionalidad para dar espacio a la articulación de actores que ya venían trabajando en territorio. En ese sentido además de los espacios de articulación estado-pescadores se puso principal atención en generar mecanismos de comunicación de la nueva política pública y las implicaciones en términos de gestión que llevan adelante todo el proceso en torno a la protección de los bancos de huepo y navajuela.

Otro elemento importante de este proceso fue la articulación del nivel zonal con el nivel central a través de los Comités Técnicos-Científicos de pesquerías bentónicas, que son las estructuras de toma de decisión para aceptar o modificar las medidas de gestión en una pesquería. En este sentido, la articulación de ambos niveles de decisión de manera fluida y sostenida permitió avanzar en las diferentes propuestas que surgían desde el CM.

De igual manera, destaca que la escala local del área también promueve el relacionamiento interno entre las instituciones de competencia pesquera. En este sentido SUBPESCA logra una buena articulación con SERNAPESCA, ambas dependencias dependen del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo . Esto se explica porque la alta intensidad de trabajo conjunto, por las diversas instancias socio-institucionales de las que son parte ambas instituciones en la escala territorial. El buen nivel de relaciones intergubernamentales permitió dar fluidez al proceso de instauración del comité y su andamiaje inicial en la generación del plan de manejo del área.

Sin embargo, la aplicación del esquema de gobernanza significó un cambio profundo en la estructura de las relaciones entre el Estado y los pescadores. Si bien los antecedentes de los

comités de manejo refieren a las AMERB, estas no constituyeron un espacio de gobernanza, entendido como espacios de encuentro multiactoral. Por otro lado, otro antecedente tiene que ver con la manera en la que se llevaron a cabo las mesas de desarrollo públicos-privadas que se desarrollaron en algunas pesquerías. Sin embargo, a nivel institucional la aplicación del esquema de los comités y planes de manejo mostraron desafíos y dificultades en términos de recursos humanos por lo que implica construir y sostener espacios de participación.

Proceso de gobernanza

La combinación entre la buena disposición de la voluntad política para dar respuesta a la demanda de los pescadores y la matriz territorial movilizadora, su capacidad de agencia respaldada por su fuerte tradición organizacional, dieron como resultado un proceso de gobernanza en T0, fue fortalecido (ver Tabla 13). Esto permitió un proceso exitoso que se refleja en la instauración del comité y generación del plan de manejo con alto compromiso de todos los participantes del comité.

La comunicación, expresada entre el diálogo entre pescadores y autoridades en el proceso de implementación del comité y el proceso de construcción del plan en este proceso, estuvo marcado por diferencias de comprensión de los alcances de la iniciativa. En primer lugar, el entender esta forma de organización, y las implicancias de un esquema institucionalizado y por consiguiente, sujeto a los ritmos de la institucionalidad no siempre fueron recibidos de buena manera por los pescadores quienes buscaban inmediatez en la solución de sus problemáticas. Ejemplo de esto fue el reclamo de la contaminación en la Bahía de Corral, uno de los primeros temas planteados por los pescadores cuando se conformó la mesa de trabajo entre los pescadores y las instituciones.

Asimismo, existe un diferencial de comunicación sobre todo en los aspectos técnicos. Otra debilidad respecto a esto estaba dada por el flujo de comunicación entre la institucionalidad, o los temas que se trataban en las reuniones del CM y como luego eso era difundido a los sindicatos. Frente a esto se generaron diversas estrategias desde la institucionalidad para poder llegar de diferentes maneras a los buzos y pescadores tales como afiches, mensajes de WhatsApp, spots de radio, etc., que se utilizaron para que fluyera de mejor manera la información entre todos los usuarios de la pesquería.

Vinculado a esto, se pudo observar que se generaron una serie de controversias socio-técnicas respecto a los bancos de navajuela. El choque entre los conocimientos locales y técnicos implicó que los estudios sobre la evaluación de los stocks, sobre los cuales se toman las decisiones de manejo, fueran invalidados por parte de los pescadores. La autoridad respondió a esto con una revisión de los estudios e integración del saber de los pescadores, quienes se involucraron en la toma de muestras y registros durante evaluación de los bancos.

En síntesis, se observó que en TO la gobernanza se fortaleció como resultado de la organización y presencia activa de la matriz socioterritorial. La voluntad política favorable, se tradujo en instituciones comprometidas, con el desarrollo del CM, particularmente en la escala local,. No obstante, también se identificaron limitaciones relacionadas con las capacidades estatales en términos para sostener la participación, así como tensiones comunicativas y aquellas que se dieron entre los saberes técnicos y los conocimientos locales.

5.4.II Desarrollo de la Gobernanza

El proceso de desarrollo en el funcionamiento del espacio de gobernanza se refiere a lo que denominaremos como el T₁ del comité de manejo. Esta etapa implicó el despliegue del espacio de

gobernanza, con el CM ya instalado, a partir de la aprobación del plan de manejo en adelante. En este T₁ observamos que se mantuvo en la matriz territorial una disposición de confianza frente al Estado, con las autoridades de nivel local y nacional (Tabla 13).

Tabla 13. Características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza en t1 BC.

Tiempo 1: Conformación y despliegue Espacio de Gobernanza			
	Matriz socioterritorial	Voluntad política	Proceso de gobernanza
BC	Confianza	Positiva	Éxito

(Elaboración propia).

La voluntad política, en este período se mantuvo positiva en el sentido de que las estructuras institucionales del sector, en sus múltiples escalas dieron valor al espacio de gobernanza, dándole continuidad y buscando los mecanismos institucionales para mejorar su campo de acción, dar respuesta a las demandas locales y avanzar en la articulación intergubernamental. El resultado de esto repercute en un proceso de gobernanza que logra estar fortalecido, como se expone en la Tabla 13.

Los logros y el fortalecimiento del proceso de gobernanza del Comité de Manejo de Bahía de Corral lo entendemos a partir de la comprensión de cómo se configuraron tres componentes claves para analizar el desarrollo de la gobernanza, a partir de las definiciones en la Tabla 3. Estos componentes refieren a integración, capacidad y resiliencia presente en el funcionamiento, que tienen que ver con buenos niveles de coordinación a nivel de instituciones y de comunicación entre autoridades y delegados del comité. Asimismo, se mantuvo una participación estable

aunque comienza a decaer a finales del período y una robustez que se consolidó por la fortaleza de la red de actores y el diálogo entre saberes académicos y de los pescadores.

A continuación, describiremos cada uno de estos elementos.

Integración

La coordinación y el flujo de información fueron eficientes gracias a la articulación entre el comité de manejo (CM), los referentes institucionales de SERNAPESCA a nivel local y el equipo de científicos y técnicos de la oficina de bentónicas de SUBPESCA. La presencia constante de uno de estos referentes en el comité facilitó la toma de decisiones en cuanto a medidas de gestión. Además, la escala local permite una articulación interestatal efectiva para coordinar políticas de regulación llevadas a cabo por SERNAPESCA. Sin embargo, la principal debilidad en el flujo de información, tanto en este período como en el período inicial, radica en la transmisión de los logros y discusiones generadas por el comité a organizaciones como FIPASUR, sindicatos y, en menor medida, a otros pescadores de las pesquerías de navajuela y huepo.

La asistencia técnica, o el conocimiento técnico, ha sido crucial para alcanzar un buen nivel de comunicación y transparencia en este proceso. Esta asistencia se ha desarrollado en dos escalas: la primera incluye a técnicos de la institución a nivel central, quienes traducen los intereses del CM, articulando con la dirección zonal, el comité científico y otros procedimientos de la institucionalidad pesquera en general. En particular este nivel técnicos ha podido aplicar el esquema de los planes de manejo contemplando la propia historicidad y organización social del sector artesanal en cada territorio. La experiencia acumulada de estos técnicos en otros CM permite adaptar la aplicación de la ley a las realidades locales, atendiendo las demandas del sector pesquero y manteniendo un equilibrio entre el nivel central y local.

La segunda escala está compuesta por los técnicos que implementan las actividades cotidianas del comité y las organizaciones que asumen la logística del CM. La consultora que ha acompañado el proceso se ha adaptado a las características de los pescadores, aprovechando su conocimiento del territorio y de los delegados para mejorar los mecanismos de comunicación. Junto con la Dirección Zonal, trabajaron conjuntamente en las campañas de comunicación del CM y han canalizado las demandas del comité a través de propuestas de proyectos que abordan temas clave, como la comercialización y el valor agregado de los recursos.

A partir de 2023, sin embargo, el proceso de cambios en la asistencia técnica y en los delegados del comité afectaron la continuidad del trabajo. El comité dejó de reunirse debido al proceso de licitación de la consultoría, y posteriormente inició el proceso de selección y nombramiento de los delegados. Este proceso evidenció falencias por la gran demora en los tiempos burocráticos y la necesidad de mejorar la eficiencia y el uso de recursos públicos para evitar la discontinuidad en la actividad del comité.

Capacidad

En cuanto a las capacidades para garantizar una participación real y efectiva en el CM (Tabla 3), uno de los factores clave que han contribuido al éxito del comité ha sido la inclusión de los pescadores en la toma de decisiones. A pesar de ser un espacio no vinculante, el CM ha acogido muchas de las propuestas de los pescadores relacionadas con la gestión y manejo de la pesquería, en contraste con otros comités que son más rígidos. El CM mantuvo una frecuencia constante de reuniones incluso durante la pandemia, utilizando una modalidad virtual e híbrida antes de regresar a la presencialidad. La periodicidad de estas reuniones ha promovido la interacción entre los pescadores, fortaleciendo los vínculos a nivel territorial.

La tradición de trabajo en terreno de los técnicos asociados a las consultoras también ha sido un elemento importante para crear un ambiente de confianza y colaboración en el comité. No obstante, se ha identificado que fuera del CM no existen otros espacios donde los pescadores puedan discutir temas relacionados con la pesquería o el comité.

Entrevistados señalan que el comité mantiene un buen ambiente interno, sin conflictos fuertes como en otros comités de pesquerías más grandes. Esto se atribuye a que la pesquería de navajuela es considerada una "pesquería de ahorro" para muchos buzos, quienes también trabajan en otras pesquerías pelágicas. De este modo, la bahía se convierte en un "fondo de ahorro", pues permite acceder a recursos cuando no se está pescando en otros sectores. Esto reduce las tensiones entre pescadores y otros actores del sector.

Uno de los factores diferenciadores en este comité es el conocimiento técnico que algunos actores poseen sobre la pesquería, lo cual crea brechas de conocimiento y un lenguaje técnico-científico que resulta complejo para algunos pescadores. No obstante, a través de los equipos de la dirección zonal y consultoras se ha buscado reducir estas barreras mediante la traducción de conceptos técnicos.

Quizás uno de los diferenciales de poder, que pueden ser indicados en este comité, tiene que ver con el conocimiento técnico respecto a las pesquerías, a las brechas de conocimiento o lenguajes técnicos científicos que se tratan. Porque algunos temas que abordan este tipo de espacio se manejan en términos muy concretos de lenguajes técnico-científicos. Sin embargo, se identifica en este CM la iniciativa de acortar esas brechas tratando por parte de los equipos técnicos que acompañan el proceso, de la dirección zonal y de las consultoras, como intermediarios para traducir lenguajes al CM.

Algunos desafíos respecto a asegurar una participación efectiva del comité se centraron en los riesgos relacionados a la institucionalización de la participación. En la medida que las instituciones dirigieron y organizaron la participación, y el espacio de gobernanza se limita a un ámbito de consulta no vinculante, se señaló que la participación de los pescadores se tornó en muchos casos, pasiva.

Por otro lado, la provisión de viáticos a los dirigentes para asegurar la participación generó opiniones diversas. Algunos consideraron que esta medida era necesaria para garantizar la asistencia que de otro modo no se produciría, por los costos económicos que implica para pescadores un día de no poder trabajar. Sin embargo, otros argumentos plantearon que esto no permitía actitud de control y exigencia profunda hacia el Estado, dado el nivel de dependencia generado por aporte estatal a la participación.

Robustez

Uno de los emergentes territoriales de gran relevancia fue el evento de Floración Algal Nociva o (en adelante) marea roja de 2018 que afectó a la región de Los Ríos. Este evento fue algo inédito para la zona e implicó la movilización del comité, para lo cual se convocaron al espacio a autoridades regionales de salud e investigadores para intercambiar información como para discutir las alternativas frente a dicho evento y potenciales futuros eventos. A partir de este diálogo de saberes se desarrolló un protocolo interinstitucional de respuesta para enfrentar futuros eventos similares.

La contaminación también ha sido un tema de discusión permanente, abordándose tanto preocupaciones crónicas como eventos específicos, como los dragados en la bahía. Para esto se

buscaron colaboraciones con centros de investigación y fondos estatales regionales para el monitoreo ambiental.

El conocimiento local de los pescadores sobre las especies, hábitats, y dinámicas socioterritoriales ha sido una de las fortalezas del comité, reflejando cualidades de robustez en el mismo. La integración de este conocimiento con la información científico-técnica permite adaptar los procedimientos de gestión a la escala local. El comité ha tejido una red organizacional sólida, vinculando los sindicatos, FIPASUR y la consultoría APP Chile, que tiene una larga trayectoria de colaboración con la federación y proyectos de desarrollo en la zona. También existen vínculos con grupos académicos de la Universidad Austral y organizaciones locales como CedePesca, así como relaciones institucionales nacionales con Subpesca, los comités científicos, SERNAPESCA e IFOP. La relación con la Armada, sin embargo, es más débil debido a la alta rotación de sus representantes en el comité, lo cual ha limitado su compromiso e integración.

Vinculado a lo anterior, tanto en estos eventos como en el monitoreo de los stocks y el plan de manejo fue clave la integración del conocimiento de los pescadores en tanto especies, hábitat, maritorio y dinámicas socioterritoriales locales fueron unos de los elementos destacados del proceso de funcionamiento del comité. Asimismo, esto plantea desafíos en la integración del conocimiento científico-técnico y el conocimiento de los pescadores a la hora de traducir o adaptar procedimientos en la escala local.

Finalmente, los hallazgos mostraron que el Comité de Manejo consolidó un proceso fortalecido por la articulación institucional sostenida, el diálogo constante entre saberes técnicos y locales, y una participación efectiva por parte de los actores involucrados. Sin embargo, la burocratización del funcionamiento, las limitaciones en recursos humanos para sostener la complejidad de las

formas de participación y los desafíos en los mecanismos de comunicación entre técnicos y pescadores, y dentro de ellos entre representantes y sindicatos, se configuraron como elementos críticos a considerar para el futuro del comité.

5.5 Discusión: Confianza local y compromiso socio institucional en la trayectoria del CMBC.

La reforma de la ley de pesca del año 1991 en Chile marcó un cambio importante en la relación entre los pescadores artesanales y las instituciones pesqueras del país. Las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB) una de las primeras experiencias de interacción entre el Estado y los pescadores, se consideraron un avance en la gestión de recursos al otorgar derechos territoriales a organizaciones pesqueras. Sin embargo, estos esquemas no promovieron un espacio intercambio socioinstitucional continuo como los comité de manejo,

Alineado con el enfoque ecosistémico, se estableció la obligatoriedad de generar planes de manejo para pesquerías abiertas, creando comités de manejo responsables de su elaboración y cumplimiento. Este cambio representó un gran desafío para las instituciones debido a la falta de experiencia en la construcción de espacios de gobernanza participativa en el ámbito pesquero (Esteves et al., 2020; Gelcich et al., 2017).

Para llevar adelante esta política y también en la experiencia local del comité de manejo de Bahía de Corral, tuvo un lugar clave lo que se denomina como "conocimiento burocrático" (Gelcich 2021). Este conocimiento permitió adaptar la estructura institucional a las necesidades locales y responder a las demandas que surgían de la interacción con los pescadores artesanales. Los técnicos de las instituciones lograron mantener una voluntad política positiva, resistiendo

cambios en jefaturas y orientaciones gubernamentales sin afectar el financiamiento ni la continuidad de los espacios de trabajo.

La voluntad política positiva (Tabla 11) en ambos períodos (t0 y t1)se observa a través de los niveles técnicos de gestión pública que demostraron la capacidad de aplicar las políticas de comités y planes de manejo, escuchando activamente las necesidades del territorio y navegar entre los desafíos emergentes. Este conocimiento institucional facilitó la operatividad del comité y fortaleció el proceso de gobernanza.

Asimismo, se destaca también el papel de consultoras externas como APP, que durante más de cinco años acompañaron técnicamente al comité, favoreciendo la vinculación entre los niveles institucionales y los actores locales. El rol de las organizaciones puente ha sido reconocido como un factor de gran relevancia para la gobernanza y gestión de bienes comunes al promover el diálogo entre diversos conocimientos y redes y el aprendizaje social (Berkes 2009, Crona y Parker 2012). Esto fue clave en el caso del CMBC donde esta consultora, promovió la articulación del trabajo territorial con innovaciones socio-productivas para la pesca y la integración de los aprendizajes del comité el t0 para mejorar la inclusión de los saberes de los pescadores en las decisiones de manejo.

Sin embargo, uno de los desafíos recurrentes en este proceso fue la representatividad. En el comité de Bahía de Corral, la participación estuvo limitada a los liderazgos sindicales, lo cual plantea un reto en términos de inclusión y sostenibilidad del espacio de gestión pesquera.

A pesar de las debilidades iniciales de la ley, el comité de Bahía de Corral demostró una buena articulación entre las autoridades locales y los espacios de participación regional, como el Consejo Regional de Pesca. No obstante, a nivel nacional persisten altos niveles de sectorialización y una

escasa integración entre ministerios, especialmente en temas de áreas de protección ambiental y marino-costeras.

La capacidad de adaptación interinstitucional del comité de Bahía de Corral ha sido positiva, aunque la coordinación sigue siendo un desafío a nivel nacional. Este proceso de adaptación ha sido facilitado por el "conocimiento burocrático" que, según Esteves y Gelcich (2021), ha sido fundamental para que los técnicos de las instituciones puedan implementar estos sistemas, aprovechando su conocimiento de la estructura y dinámica institucional.

Otro desafío identificado al inicio de la implementación de la política fue la limitación de recursos humanos. En Bahía de Corral, a pesar de una dotación de personal limitada en la Subsecretaría de Pesca la buena coordinación con el equipo logístico contribuyó al funcionamiento eficaz del comité.

La integración socioinstitucional promovió un ambiente favorable para la participación y el desarrollo de instrumentos de gestión, como el plan de manejo. La red de actores locales también permitió al comité adaptarse a los desafíos territoriales emergentes.

Asimismo, la buena coordinación entre las instituciones, la regularidad de las reuniones y el flujo constante de información cimentaron el proceso de gobernanza del comité. Trimble y Armitage (2022) destacaron estos elementos como factores clave para fortalecer la gestión de recursos pesqueros.

La integración del conocimiento ecológico local en el plan de manejo y las evaluaciones continuas de los recursos, como el huepo y la navajuela en Bahía de Corral, fue otro aspecto destacado. Las propuestas de los pescadores encontraron eco en los técnicos locales y fueron respaldadas por

comités científicos, lo cual resulta esencial para la aplicación efectiva de un enfoque de manejo ecosistémico.

El proceso de gobernanza también se benefició de la robustez de las redes territoriales, permitiendo una profunda articulación entre los actores clave del comité a lo largo de su funcionamiento. La literatura respalda la idea de que las redes de gobernanza son fundamentales para cimentar procesos de participación, integración y capacidad de respuesta a nivel local, (Marín) como se observó en Bahía de Corral.

Sin embargo, el comité también enfrentó la pérdida de continuidad debido a los procesos burocráticos, que se reflejó en los largos tiempos invocados en los llamados para el apoyo técnico (consultoras) y las elecciones de los nuevos representantes del comité. Ferrero (2021) aborda cómo la participación burocrática puede terminar "domesticando" la participación, transformando un proceso participativo en un ejercicio administrativo. En la estructura del comité, Gelcich y Esteves (2021) identifican debilidades para incluir aspectos de desigualdad social y otros factores estructurales que afectan al sector pesquero en un marco más allá del enfoque centrado en la sostenibilidad de especies.

En los últimos años en Chile, se ha vuelto relevante la discusión sobre la necesidad de una "democracia territorial", elemento que surgió con fuerza en el marco del estallido social. En el sector pesquero esto se hace patente, donde las miradas más holísticas y situadas plantean la urgencia de abordar las demandas locales desde una perspectiva de bienestar socio ecológico integral, especialmente para la pesca artesanal.

6. PAISAJE PROTEGIDO DE LAGUNA DE ROCHA

6.1 Trayectorias socio-institucionales de conformación del área

El primer antecedente de la zona tiene que ver con la creación del RBBE, hacia 1976. En 1977, se crea el Parque Nacional Lacustre y el área de uso Múltiple que incluía a Laguna de Rocha y Garzón, pero sólo quedó en la nominación. Durante la década de los noventa se conformó la Sociedad ecológica rochense entre vecinos, amigos, productores (1991) y se nombró a un poblador de La Riviera, Nelson Verde como primer guardaparque de Laguna (1992). En 1994 desde PROBIDES se intentó conformar una primera comisión de vecinos de la Laguna, intento que no funcionó. En 1995 se construyó una Estación de investigación de la Sección de Limnología (FCIEN) en el Puerto de Los Botes tras la donación de un terreno en la misma zona, incrementándose sostenidamente las investigaciones científicas en el área (Lagos et al 2012).

Con la creación de PROBIDES, técnicos de la institución comenzaron a trabajar en la Laguna de Rocha, en marco de un diagnóstico de la pesca artesanal de todo el departamento de Rocha (Faguetti y Vitancurt 1995). Comenzó entonces una interacción continua entre técnicos y las familias pescadoras creando una primera Comisión de pescadores hacia 1995. A partir de lo cual, se llevaron a cabo una serie de proyectos de desarrollo socio-productivo que se implementaron en la comunidad de pescadores tales como la construcción de una sala de fileteo, formación en ecoturismo, proyectos experimentales de conservas y pescado ahumado y otros aspectos como un acuerdo consuetudinario de zonas de exclusión de pesca. Hacia 2003 el comité de pescadores se conformó como una asociación civil, denominada Asociación de Pescadores Artesanales de Lagunas Costeras - APALCO (Lagos 2015).

Lagos et al (2012), describen el proceso de conformación del área en tres etapas: despegue, congelamiento y reactivación. La etapa de “despegue”, se sitúa entre 2003 y 2005 y estaría marcada por el encuentro que se da entre los técnicos de PROBIDES y APALCO que desarrollaron una experiencia piloto de acuicultura sustentable de camarón rosado, financiado por AVINA; y los investigadores de la sección Limnología (FCIEN-UDELAR) que realizaban el proyecto Ramsar “Impacto ecológico de la apertura artificial en Laguna de Rocha”.

A partir de ese contacto, los investigadores de la Udelar llevaron a cabo un estudio de impacto ambiental del proyecto de acuicultura, que promovió un vínculo entre múltiples actores (pescadores, técnicos, academia) lo que llevaría a la conformación de un grupo motor autodenominado *Comisión Asesora Específica Provisoria (CAEp)*. Este grupo lo conformaban investigadores de la Udelar, técnicos de PROBIDES, pescadores de la laguna, hoteleros, el guardaparque (contratado por la intendencia ese año), gestores de la entonces Unidad de Medio Ambiente de la Intendencia de Rocha, técnicos de DINAMA y vecinas pertenecientes al Grupo Ambiental de La Paloma.

Tal como señala Vitancurt (2016), el nombre que usó este grupo hacía alusión a las figuras de las comisiones asesoras específicas ya previstas en la ley 17.234 pero que, por no estar reglamentada la ley en ese entonces, usaron el apelativo “provisorio”.

Durante 2004 la CAEp tuvo una intensa acción reuniéndose regularmente preparando el ingreso de la propuesta que se haría en 2005. Además de esto el grupo propuso acciones de manejo y logró acuerdos para el uso responsable del área principalmente en lo que respecta a las actividades turísticas (Ibid.). En ese mismo año, parte del grupo que conformaba la CAEp, conformaron la organización “Amigos de las Lagunas Costeras”.

En ese contexto ocurre un importante cambio político a nivel nacional y departamental *“después empezó el período de Tabaré Vázquez y el primer período del Chueco Barrio acá. Y ahí lo que pasó fue que muchos de estos procesos como que agarraron otra velocidad...la oficina de UDIMA dejó de funcionar...”*.(LU, investigador, 2022)

Lo señalado anteriormente tiene una importante trascendencia a nivel departamental, ya que la unidad departamental de medio ambiente desapareció. Las competencias de dicha cartera fueron absorbidas por la dirección de ordenamiento territorial durante la administración de los intendentes Barrios y Pereyra. En la administración del nacionalista Alejo Umpierrez, en 2020, se crea nuevamente la dirección de medioambiente dentro de intendencia de Rocha.

Esto sucede durante la segunda etapa, de “congelamiento”, que se da a partir de 2006 con el ingreso de la propuesta del área a la evaluación del Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Hacia finales del 2008 se realiza la audiencia pública en la ciudad de Rocha, donde un grupo de 11 productores rurales firmaron una carta manifestando su rechazo a la iniciativa del AP.

La tercera etapa, de “reactivación” marca la movilización del grupo motor, a partir de la audiencia pública del AP, y la carta del grupo de productores en contra del área. Esto implicó, durante 2009 reuniones con el llamado “G8” para generar los acuerdos entre los productores y las autoridades de la DINAMA. Paralelamente se desarrolló un proyecto, financiado por FFEM, denominado parque regional. Entre las actividades de este proyecto se realizó un viaje de algunos de los productores del “g8” a conocer la red de parques franceses y una serie de reuniones mensuales con técnicos de SNAP. Esto generó un documento de acuerdo que fue anexado a la propuesta de ingreso al SNAP, firmado por productores, pesadores, técnicos y vecinos. En febrero de 2010 Laguna de Rocha ingresó al SNAP bajo la categoría de Pasiaje Protegido

Durante 2010, se conforma la primera dirección del área. Ese rol fue asuido por un técnico con gran trayectoria en el territorio, como técnico de PROBIDES y APALCO que participó en el proceso de ingreso del área. En 2011 se conforma oficialmente la CAE, aprobándose su reglamento. Un hito importante en ese año refiere a la participación de la CAE en la elección del equipo consultor que elaboró la propuesta del plan de manejo, así como su integración en la elaboración de la propuesta de plan (Vitancurt 2015).

Entre 2011 y 2012, la consultora Futuro Sustentable (integrada por técnicos de dicha CAE y de la ONG Amigos de las Lagunas Costeras) desarrollaron los talleres para la elaboración del Plan de Manejo. Durante 2012, los delegados de la CAE, se reunieron mensualmente en diferentes subgrupos (pesca, turismo, etc.) junto al equipo técnico que elabora el plan para trabajar en los diferentes componentes. El equipo del plan de manejo realizó presentaciones mensuales en la CAE de los avances.

Un elemento crucial fue la construcción conjunta de la visión del área³¹. En dicha declaración se conjugan las aspiraciones de gestión y participación que se deseaba para el área y que da cuenta del la larga trayectoria de interrelación de los actores que integraron el grupo provisorio y luego la CAE (Lagos y colaboradoras , en prensa). Paralelamente en 2012, comenzó el proyecto entre DINAMA y Facultad de Ingeniería, Ciencias y CURE de la Universidad de la República, para el

³¹ "En el Paisaje Protegido Laguna de Rocha se promueven formas de vida, relaciones y comportamientos responsables, mediante un modelo de gestión participativa basado en acuerdos y consensos, que realiza educación ambiental y asegura la permanencia de un hábitat humano saludable mediante el desarrollo socioeconómico y cultural de su comunidad, la conservación de la biodiversidad y de los valores culturales, y sostiene un paisaje con identidad propia".

desarrollo de un protocolo de la apertura artificial de la barra de Laguna de Rocha (Conde et al, 2015, 2019). Durante ese año el área se integró como área RAMSAR.

Hacia 2014, cambia la dirección del área, asumiendo el cargo de dirección, el jefe de guardaparques del área. Durante ese año, APALCO comenzó el desarrollo del proyecto "Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable (MGAP- BID-BM) que permitió en 2015 la inauguración del emprendimiento cooperativo de mujeres pescadoras denominado "Cocina de la Barra" (CDB) y la reactivación de APALCO. La directiva de la asociación queda constituida por 6 integrantes de la CdB, y un pescador. En los años siguientes, desde la CdB, se presentaron varios proyectos de desarrollo socio-productivo, mejorando entre otras acciones, las instalaciones de la sala de fileteo de las familias pescadoras y de la CDB, y con ello las condiciones de trabajo de los pescadores y las pescadoras. Además se promovió un espacio para el desarrollo de actividades artísticas y educación ambiental para el área.

En este sentido, este emprendimiento permitió potenciar la oferta turística del área protegida y la puesta en valor de la cultura de la pesca, y particularmente visibilizar el rol de las mujeres pescadoras (Lagos et al 2019, Laporta y Lagos 2020).

Durante 2016 se aprobó el Plan de Manejo con la resolución Ministerial N° 1185/2016, y con él el protocolo de Apertura de la Laguna de Rocha. Durante 2016 se comenzó a desarrollar dentro SNAP el proyecto Cadena de Valor y Áreas Protegidas, que incluyó las cadenas de valor del turismo y la pesca en el Área Protegida de Laguna de Rocha y Garzón. Este proyecto fue financiado por la cooperación francesa y si bien este proyecto no tuvo ninguna acción en territorio, permitió la contratación de un cargo técnico de coordinador de las áreas Laguna de Rocha y Garzón.

También en ese año, en el marco de la realización del Consejo de ministros en Rocha, APALCO solicitó al director de la entonces DINAMA, dar una solución al problema de acceso a la luz eléctrica del pueblo de pescadores. El gobierno departamental propone como solución el acceso a la luz de los pescadores mediante el cableado aéreo. Frente a lo cual el SNAP y algunos delegados se opusieron por la afectación al Paisaje. SNAP buscó otras alternativas de menor impacto al paisaje, proponiendo el cableado subterráneo para pueblo de pescadores, que implicó una mayor inversión económica.

Una vez que se anunció la aprobación de la propuesta de electrificación, en 2017 la CAE comenzó a centrar sus reuniones en torno al tema de la electrificación, generando un subgrupo de trabajo que se centró en proponer un protocolo de uso de iluminación en el pueblo de pescadores. El área elaboró una propuesta de electrificación que fue aprobada en 2018. Ese año quien cumpliría las funciones de facilitación del área, deja su cargo. La presidencia de la CAE es asumida por una técnica del área de participación de la entonces Dirección de Medio Ambiente.

En el año 2020, el proceso de reestructuración de la institucionalidad ambiental implicó que la DINAMA se convirtiera en Ministerio de Ambiente. Se crea dentro de esta estructura la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DINABISE) y dentro de ella queda anclado el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Durante ese mismo año el decreto de autoridad fiscal de Presidencia llevó a una reducción de los recursos humanos para las áreas protegidas³². Esto significó en Laguna de Rocha, la pérdida del cargo de coordinador de las áreas (quien asumía

³² Similar situación sucedió en Cerro Verde con el cargo contratado para el plan de manejo que trabajaba con el equipo del área, asumiendo importantes roles de coordinador para el área. Fuentes: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/6/trabajadores-de-la-dinama-decreto-de-austeridad-fiscal-es-contradictorio-con-la-creacion-del-ministerio-de-medio-ambiente/>
https://www.sudestada.com.uy/articleId__61fc56f7-a8f9-4c5d-bae8-7897f8174d0b/10893/Detalle-de-Noticia

también la dirección de la vecina AP de Laguna Garzón) y de la técnica que asumió el rol de presidenta de la CAE. Esto fue rechazado por la CAE enviando una carta a la administración para mantener el cargo de dicha técnica, lo que no sucedió. A partir de esto, y el contexto de pandemia, las reuniones de la CAE se reducen a un encuentro virtual y uno presencial en el año 2021, el cual será la última reunión de la CAE hasta la actualidad.

Los hitos antes descritos evidenciaron un proceso marcado por la acción colectiva, el diálogo de saberes y un enfoque desde abajo, que logró transformar el conflicto y la oposición en una red de cooperación que buscó ser institucionalizada en el marco de la estructura del SNAP. Una vez aprobada el área, este proceso consolidó un enfoque desde arriba, donde la institucionalidad moldeó progresivamente el desarrollo social del área y promovió altos niveles de participación, impulsados por el liderazgo de figuras clave del territorio, como su director. Esto nos permite entender el diseño socioinstitucional del área que analizaremos a continuación y, posteriormente, el funcionamiento del propio espacio de gobernanza: la Comisión Asesora Específica de Laguna de Rocha.

6.2 Diseño socio-institucional del PPLR

En esta sección, se exponen los elementos que permiten caracterizar de manera general el diseño socio-institucional del Paisaje Protegido de Laguna de Rocha (PPLR). Esta estructura proporciona el marco y el funcionamiento de la comisión asesora específica del área así como su plan de manejo. A continuación, presentamos en la tabla 14 ocho componentes clave que sintetizan este esquema socio-institucional, ofreciendo una visión integral del sistema organizativo y normativo del AP que nos permitirá comprender el marco desde el cual se desarrolla el proceso de gobernanza del área.

Tabla 14. Síntesis de elementos para caracterizar el diseño institucional del PPLR.

Laguna de Rocha		
Contexto local en los cuales se desarrollan	<i>Actividades económicas</i>	Ganadería Pesca Turismo
	<i>Valores de conservación</i>	Dinámica dunar Paisaje
	<i>Problemáticas ambientales</i>	Apertura barra Contaminación Laguna
	<i>Poblaciones dependientes de los recursos</i>	Pescadores artesanales Productores Ganaderos
Tipo de Esquema	<i>Categoría de manejo</i>	Paisaje Protegido
	<i>Categoría UICN</i>	V
	<i>Foco</i>	Manejo
Marcos Normativos/Políticas	<i>Marcos regulatorios formales</i> <i>Acuerdos consuetudinarios</i>	Ley de Áreas de Protegidas Decreto creación del AP Acuerdos consuetudinarios de pescadores de la barra
Instituciones involucradas	<i>Dependencia Institucional</i>	Coadministración Ministerio de Medio Ambiente Intendencia de Rocha / Dirección de Ambiente
Fuentes de Financiamiento		SNAP (DINABISE - Ministerio de Ambiente) / Intendencia de Rocha
Interacciones con otros esquemas de manejo	<i>Áreas Protegidas/ de manejo</i>	AP Laguna de Garzón
	<i>Planes o zonificaciones de OT</i>	Plan OT Los Cabos
	<i>Otras zonificaciones territoriales</i>	Consejo Zonal de Pesca Comisión de Cuenca Lagunas Costeras
Planes de Manejo		Aprobado en 2015

(Elaboración propia).

a) Contexto local en los cuales se desarrollan

Laguna de Rocha en tanto, tiene como principales valores de conservación del área aves migratorias, humedales, pesquerías y el sistema dunar en el sur de la laguna con su barra arenosa que separa el mar de la laguna (denominada *la barra*) y que determina el funcionamiento ecosistémico de la laguna de acuerdo con la interacción con el océano. La zona presenta dos actividades económicas principales y de gran tradición: ganadería de tipo extensiva y pesca artesanal llevada a cabo por una pequeña comunidad asentada desde principios de siglo en la barra de la laguna. También se desarrolla, aunque en menor medida la forestación, agricultura y turismo en diversas modalidades.

El centro urbano más cercano e importante es la ciudad de La Paloma, ciudad balnearia con 6000 hab., con gran influencia en la laguna, ya que el asentamiento de la barra de la laguna se encuentra bajo la administración de ese municipio³³. En la zona norte de la laguna encontramos la zona denominada Puerto de los Botes y La Riviera, que históricamente fue un asentamiento de pescadores artesanales, pero que en los últimos 20 años funciona como un barrio dormitorio de la ciudad de Rocha.

Las principales problemáticas ambientales derivan del peligro de urbanización de la zona, la contaminación que recibe a lo largo de las cuencas de la laguna y el inadecuado manejo de las aperturas artificiales de la barra de la laguna (Conde et al 2015).

³³ La zona de la barra de la laguna corresponde al fraccionamiento Rincón de la laguna que tiene 2900 predios privados. Viven en el asentamiento unas 20 familias de pescadores con un total de 100 personas.

b) Tipo de Esquema

En las categorías de manejo, la categoría de Paisaje Protegido de LR resalta los valores culturales del área, principalmente asociado a la producción rural y la pesca artesanal, y se asocia a la Categoría V de UICN. La categoría Paisaje Protegido se define como una *superficie territorial continental o marina, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza, a lo largo de los años, han producido una zona de carácter definido, de singular belleza escénica o con valor de testimonio natural, y que podrá contener valores ecológicos o culturales* (UICN).

En este sentido, Laguna de Rocha se planteó como un sitio de conservación y manejo del paisaje, con los ecosistemas que lo componen y los valores culturales del lugar, lo que se refleja en sus objetivos (Consultora Futuro Sustentable 2018):

1. *Conservar la diversidad del paisaje característico de la Laguna de Rocha y sus ecosistemas: La laguna y su dinámica, la costa oceánica, el sistema de bañados, las dunas arenosas, los pastizales naturales de lomadas y bajos.*
2. *Conservar los procesos y servicios ecosistémicos que mantienen la diversidad biológica y la productividad ecológica que sostiene la vida humana en el área.*
3. *Mantener hábitats saludables para especies relevantes para la conservación, como las aves migratorias y residentes, cetáceos, peces y crustáceos.*
4. *Promover la aplicación ejemplar de las normas nacionales aplicables a la producción agropecuaria.*
5. *Promover un modelo de pesca sustentable, que preserve el recurso a largo plazo a la vez que sostenga y mejore la calidad de vida de los pescadores artesanales, preservando su identidad y los conocimientos locales tradicionales.*
6. *Desarrollar un modelo de turismo y urbanización responsable, sustentable y diversificado, que contribuya a mantener los valores de conservación y promueva el desarrollo local.*

7. *Contribuir a la concientización en la región sobre la importancia de una buena gestión para la conservación de la biodiversidad.*
8. *Fomentar la valoración, protección y promoción del patrimonio cultural y natural del área.*

Estos objetivos plantean un enfoque de gestión del área protegida que articula la conservación con el manejo, bajo una concepción del paisaje como resultado de una interacción histórica entre la sociedad y la naturaleza.

En el marco del enfoque ecosistémico, la categoría de Paisaje Protegido permitió reconocer no sólo los ecosistemas y su biodiversidad, sino también las prácticas culturales que los modelaron a lo largo del tiempo. Actividades como la pesca artesanal, la producción rural y la identidad territorial de las comunidades locales fueron resaltadas como parte clave en la gestión.

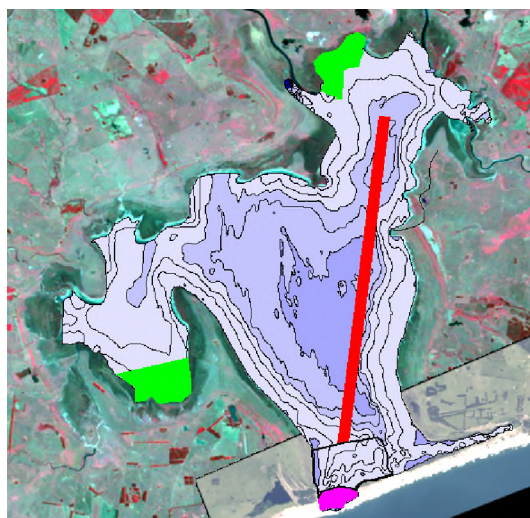
c) Marcos Normativos/Políticas

En Uruguay, el marco normativo de administración de las áreas es la ley que rige el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y el Decreto N° 52/005 que lo reglamenta. Asimismo, el Decreto N° 61/010 que señala el ingreso de Laguna de Rocha al SNAP y el Decreto N° 457/016 que amplía el área. Asimismo, mediante la Resolución Ministerial N° 1030/2016 de 29 de julio de 2016 se aprueba el Plan de Manejo.

Respecto a los acuerdos consuetudinarios, en Laguna de Rocha fueron elaborados en el año 2004 entre técnicos de PROBIDES y APALCO, y refieren a la restricción de poner redes “calar” en los

canales de ingreso de las especies pesqueros (Lagos 2015). Dicho acuerdo fue tomado por DINARA y convertido en un decreto 508/205. En el marco de las actividades de elaboración de la propuesta de ordenamiento pesquero a ser incluido en el Plan de Manejo, se propuso desde los pescadores una ampliación de dichos acuerdos, a la zona de los noques (Fig. 19)

Figura 19. Área de exclusión propuesto por pescadores artesanales de LR.



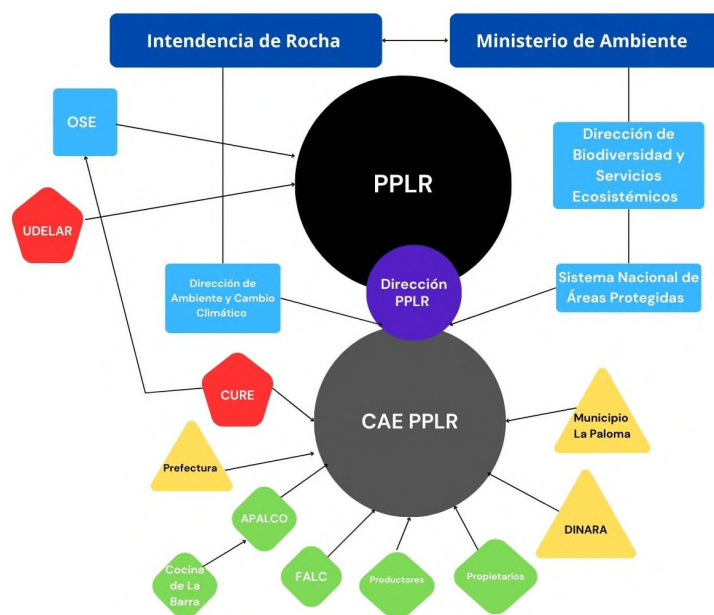
En fucsia indica la zona exclusión de pesca permanente establecida por el decreto 508/005 y el polígono negro indica la ampliación de dicha exclusión actual durante barra abierta. En rojo representa el canal de exclusión de redes permanente establecida por el decreto 508/205 y en verde dos zonas de exclusión (Extraído Propuesta de Ordenamiento de la Actividad Pesquera, Consultora Futuro Sustentable 2012).

d) Instituciones involucradas

En los casos de Uruguay, la dependencia jerárquica es de nivel nacional como parte del Sistema Nacional de áreas Protegidas, que se encuentra en la actualidad en la División de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Medio Ambiente.

El PPLR en particular, como vemos en la figura 20, se encuentra co-administrado entre DINABISE a nivel nacional y nivel departamental con la Intendencia de Rocha, y los referentes eran la Dirección de Ordenamiento Territorial hasta 2020. Actualmente la entidad referente dentro de la Intendencia es la Dirección de Ambiente y Cambio Climático creada en el año 2020.

Figura 20. Instituciones y organizaciones vinculadas al PPLR y la CAE.



(Elaboración propia).

Otras instituciones de nivel nacional vinculadas al área son OSE quien realiza junto a investigadores de CURE, muestreos vinculados a la calidad del Agua. El CURE se encuentra en la CAE. Desde la academia, diferentes investigadores de la UDELAR tienen vínculos de investigación,

docencia o extensión en el área, además del CURE, principalmente los investigadores de Facultad de Ciencias son los que tienen más presencia en el área.

DINARA, es otra institución de nivel nacional que está representada en CAE desde el nivel local, por medio de su Unidad de Gestión Pesquera Atlántica (Base de DINARA en La Paloma). Esta unidad tiene una larga trayectoria en el área, y un fuerte vínculo con los pescadores, también realiza de manera continua monitoreos biológicos-ambientales en la laguna.

Dentro de las demás instituciones de nivel local se encuentra la Prefectura que participa en la CAE área y articula en momentos puntuales con el equipo de dirección del área. El Municipio de La Paloma, en tanto, también integra la CAE por sus competencias territoriales en la zona, además tiene un trabajo de colaboración con APALCO y Cocina de la Barra desde el comienzo de esta iniciativa.

Por parte de las organizaciones de nivel local, encontramos la ONG Fundación de Amigos de las Lagunas Costeras y la asociación civil que representa a las familias pescadoras APALCO. Dentro de las representaciones locales, tenemos los productores y propietarios que tienen sus representantes en la CAE.

e) Fuentes de Financiamiento

En Laguna de Rocha las fuentes de financiamiento de las AP provienen de los coadministradores entre el nivel nacional y departamental, los recursos humanos tales como los guardaparques-; son funcionarios de la Intendencia de Rocha y el cargo de director del área fue financiado por el SNAP inicialmente, así como la facilitación del área, hasta el año 2017. A partir de 2016 el cargo de dirección del área es financiado por la Intendencia de Rocha.

El SNAP cuenta con financiamiento internacional a partir del proyecto GEF, y además para proyectos específicos en ciertas áreas como el proyecto del Fondo Francés para el Medio Ambiente denominado “Cadenas de valor y gobernanza en áreas protegidas y su entorno” con una inversión de 1.000.000 de euros, donde Lagunas Costeras (Lagunas de Rocha y Garzón) ha sido (FFEM 2015) es uno de los sitios piloto. La inversión en el área de Laguna de Rocha, desde este proyecto ha sido a través de consultorías técnicas que incluyen al área (ej. Consultorías sobre Turismo en Áreas Protegidas). Asimismo en 2023 se acuerda un traspaso de este fondo por US \$49.100 a la Intendencia de Rocha para la construcción de baños públicos de uso turístico e infraestructura para los guardaparques.

f) Interacciones con otros esquemas de manejo

La principal interacción de las áreas protegidas en Uruguay tiene relación con el ordenamiento territorial del departamento de Rocha, a partir de los sectores delimitados por la Ordenanza Costera de Rocha, y el desarrollo de los planes locales para los sectores colindantes a las áreas protegidas en el departamento. Para LR, su interacción directa es con el Plan Local Entre Lagunas y Los Cabos. Además, se vincula directamente con el Área Protegida Laguna de Garzón, la cual conecta su porción marina con la del PPLR, formando un área marina conjunta.

Durante el año 2009, se plantea la creación de una figura de Parque Natural Regional Laguna de Rocha, la que abarcaría la cuenca de la Laguna de Rocha, que incluía al AP. La iniciativa financiada por el Fondo Francés para el medio Ambiente (FFEM) y la Federación de Parques Naturales Franceses planteaba la creación de dos áreas pilotos: Parque Natural Regional Quebradas del Norte (que incluía las AP de Laureles Cañas y Valle del Lunarejo), y Parque Regional Natural Laguna de Rocha. El proceso de creación y acuerdos institucionales y la creación del parque Natural Laguna de Rocha culminó con el desarrollo de la carta del parque la que fue aprobada en

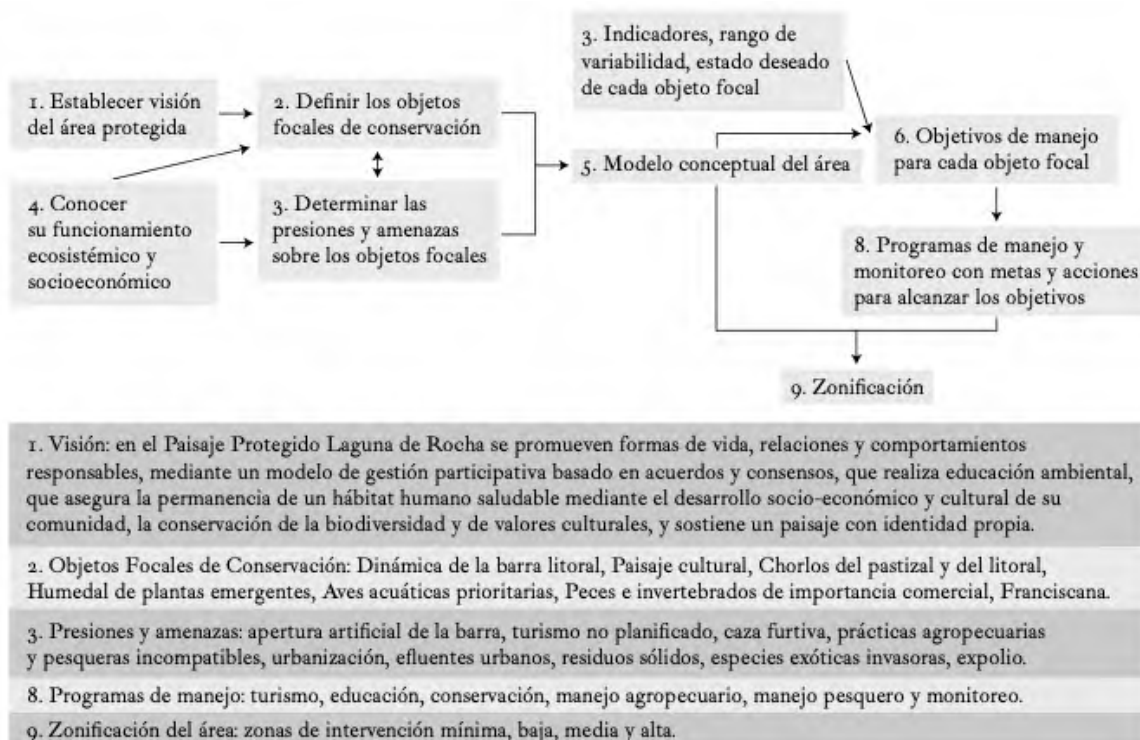
el entorno de la CAE, y la junta departamental pero que finalmente no tuvo un andamiaje institucional. En las directrices departamentales de ordenamiento territorial se incluyó la categoría de cuenca de Laguna de Rocha.

g) Planes de Manejo

En el caso del PP Laguna de Rocha, el plan de manejo se aprobó en el año 2016. El PM se elaboró en base a las directrices de planificación del SNAP y estableciendo seis objetos focales de conservación: Dinámica de la barra litoral, Paisaje cultural, Chorlos del pastizal y del litoral, Humedal de plantas emergentes, Aves acuáticas prioritarias, Peces e invertebrados de importancia comercial y Franciscana (Fig.21).

El paisaje cultural como objeto focal de conservación, fue un proceso inédito, en un marco de planificación para AP históricamente centrado en especies y ecosistemas (Rodríguez-Gallego 2014). La inclusión del paisaje cultural permitió incorporar la multidimensionalidad del paisaje y de las interacciones sociedad-naturaleza en APLR. Esto incluyó el paisaje visual, sonoro, arqueológico y el patrimonio vivo donde se encuentran las prácticas y expresiones culturales de los pescadores de Laguna de Rocha (Gianotti y colaboradoras 2014).

Figura 21. Esquema conceptual de proceso planificación del plan de manejo



Fuente: Gianotti et al. 2014

Uno de los temas más controvertidos a resolver dentro del proceso de generación del plan de manejo, tuvo que ver con la elaboración del protocolo de apertura artificial de la barra de Laguna de Rocha. Al respecto, algunos productores plantearon la problemática de inundación de los campos y los pescadores la disminución de los canales de ingreso de las especies pesqueras. La intendencia por su parte sostenía que las aperturas artificiales eran para evitar las inundaciones de los campos, las viviendas de los pescadores y la inundación de los barrios de La Riviera - Puerto de los Botes, al norte de la laguna.

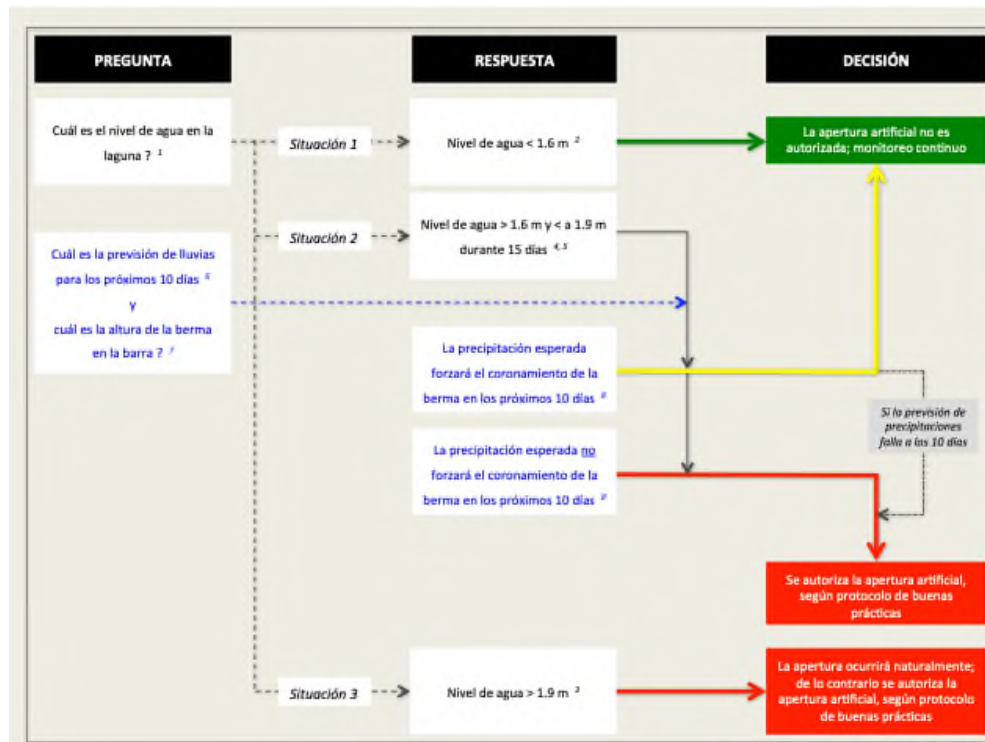
Frente a este tema, apoyando el plan de manejo, se desarrolló el Proyecto denominado "Diseño de un sistema de toma de decisión de la apertura artificial de la barra de la Laguna de Rocha" el

que contó con un grupo multidisciplinario³⁴ que llevó un análisis hidrológico y ecológico sobre el funcionamiento del espejo de agua, se realizaron batimetrías, se incorporó el conocimiento ecológico de los pescadores y se llevó a cabo un relevamiento de percepciones a todos los actores. En base a esto se establecieron niveles de inundación y condiciones socioambientales de dónde y cómo realizar una apertura artificial de la barra de Laguna de Rocha (Conde et al 2015). Esta propuesta fue presentada en la CAE, avalada por la misma e incorporada a la propuesta de plan de manejo.

El proceso de entrevistas abordó también los criterios para las aperturas, uno de los temas relevantes fue contar un protocolo claro y sencillo, con un proceso que no burocratice la toma de decisión de la apertura artificial. En base a eso la propuesta de protocolo, incluyó criterios hidrológicos y climáticos a considerar para la toma de decisión (fig.22). El protocolo incluyó también características del proceso y lugar donde debía hacer la apertura al mismo tiempo que recomendó la creación de un subgrupo socio-institucional en CAE que pueda monitorear el proceso.

³⁴ Docentes e investigadores de la Universidad de la República vinculados al Instituto de Mecánica de Fluidos de Facultad de Ingeniería, Sección Limnología de Facultad de Ciencias y Centro Interdisciplinario para el Manejo Costero del Cono Sur del Centro Universitario Regional Este.

Figura 22. Árbol de decisión del protocolo de apertura



Fuente: Conde et al 2011.

Uno de los elementos críticos del PM fue las dificultades en su aprobación. La propuesta de plan se presentó en 2012 y tardó 4 años en ser aprobada y con fuertes discrepancias con DINARA respecto a las competencias de las carteras, lo que implicó que fuera aprobado el programa de Ordenamiento Pesquero. Hasta la fecha la laguna no cuenta con plan de ordenamiento pesquero.

En términos de implementación del PM, las principales acciones han estado en el cumplimiento de las zonificaciones establecidas y en el cumplimiento de algunas acciones en el programa de Educación ambiental y monitoreo. Las principales acciones de implementación en el área han

estado relacionadas a la vigilancia de actividades que no están contempladas en el plan (tránsito vehicular, prohibición de acampar) de control de especies exóticas, y actividades de educación ambiental.

También la investigación académica, por parte del CURE y FCIEN, ha aportado a los monitoreos ambientales de calidad de agua, aves y dinámica dunar. Asimismo, investigadoras del CURE han apoyado técnicamente a APALCO y al emprendimiento Cocina de la Barra que funciona desde el verano del 2015. Este emprendimiento se ha convertido en un restaurant-destino que ha generado una enorme visibilidad al AP. desde su apertura el área ha incrementado sus visitantes de 4000 al año a 20.000 (Lagos et al 2018). Sin embargo, el programa de ordenamiento turístico se realizó previo a este crecimiento en la cantidad de visitantes.

El plan tenía previsto una evaluación a 5 años de comenzar su implementación, por lo que debía realizarse a partir de 2021. Hasta la fecha no se ha realizado una evaluación del plan de manejo para cotejar el alcance de la implementación de los programas y los indicadores de conservación de los objetos focales.

En síntesis, el diseño socioinstitucional analizado evidenció un andamiaje normativo e institucional que permitió la articulación interinstitucional necesaria para el funcionamiento del área protegida y de su Comisión Asesora Específica (CAE), así como la generación de un marco participativo que integró a productores y pobladores locales, incorporando sus saberes, especialmente en el proceso de elaboración del Plan de Manejo. No obstante, la gestión del área enfrentó una marcada fragilidad en cuanto a los recursos disponibles para sostener su funcionamiento, así como en la consolidación de liderazgos institucionales, aspecto que repercutió en el funcionamiento de la CAE.

6.3 Funcionamiento de la Comisión Asesora Específica de PPLR

A continuación señalamos algunos aspectos que quedan a cuenta del funcionamiento de CAE, relacionado con su composición, organización y articulación, y vínculos existentes (tabla 4).

La Comisión Asesora Específica del Paisaje Protegido Laguna de Rocha (PPLR), es un ámbito asesor que se encuentra conformado por SNAP, quien preside y facilita, el director del área, Intendencia de Rocha, DINARA, Municipio de La Paloma, Policía Nacional, representantes de APALCO, Productores Rurales, Propietarios, CURE y Fundación de Amigos de las Lagunas Costeras de Rocha. En una primera etapa de la CAE participaban además instituciones nacionales como RENARE y MINTUR y, en la escala local, vecinos de La Riviera que con el pasar de los años y por diferentes razones dejaron de participar. Las CAE, como órgano asesor no son vinculantes, pero de todas maneras mediante el sistema de acuerdos se elevan los asuntos a los co-administradores del área.

El reglamento de la CAE del PPLR, elaborado en 2011, establece que la presidencia de la CAE estará en el SNAP, quién tendrá el rol de realizar la convocatoria de las reuniones, así como elaborar actas y repartirlas entre los delegados para su aprobación. Desde su formación la CAE ha tenido 5 presidentes. El reglamento también establece un quórum mínimo de participantes y reuniones, las cuales deberán ser trimestrales, aunque se plantea que la CAE puede determinar una calendarización, así como reuniones extraordinarias para abordar temas específicos.

Hasta el año 2019 se mantuvo un número promedio de cuatro reuniones al año. En el año 2020 se redujo a la mitad, lo que generó una respuesta desde las organizaciones como FALC, CURE y APALCO, solicitando incrementar el número de reuniones. En 2021 la CAE solo se realizó en una oportunidad y desde ahí a la actualidad no se han vuelto a convocar el espacio pese a las notas

enviadas de productores y organizaciones solicitando la restitución del espacio a DINABISE hasta el año 2024.

El reglamento de la CAE también contemplo la formación de subcomisiones para el abordaje temas específicos que generen insumos a la CAE. Las subcomisiones tuvieron un rol fundamental tanto en el proceso de creación del plan de manejo, y en el último tiempo de funcionamiento del espacio, como en el subgrupo de propuesta de protocolo de iluminación.

La agenda de temas en la CAE eran propuestas generalmente desde la administración del área, pero cada delegado tiene la facultad de sugerir un tema a ser incluido en el orden del día. Varios representates, como APALCO, los productores o la academia proponían frecuentemente temas que fueron abordados por la CAE.

Los mecanismos de comunicación establecidos por la CAE, en relación con la convocatoria a reuniones, reparto de actas y disponibilidad de información como informes o presentaciones se hace vía mail desde la presidencia de la CAE. Una vía de comunicación informal se presenta para abordar el tema específico de la apertura de la barra de la laguna, en un grupo de WhatsApp que integra académicos del CURE (que participaron en la creación del protocolo de apertura artificial), funcionarios de DINARA, el director del área, el director de Ordenamiento Territorial y de Ambiente de la Intendencia de Rocha, la presidenta de APALCO y los delegados de los productores y el alcalde de La Paloma. En dicho grupo se comparten los niveles de profundidad de la laguna en episodios de lluvia para determinar si llegan hasta las medidas que han sido definidas para realizar la apertura.

Considerando una trayectoria de más de 20 años de trabajo conjunto entre múltiples actores, los vínculos generados en la Comisión Asesora Específica (CAE) alcanzaron una alta intensidad. El

liderazgo del director del área, Javier Vitancurt, hasta su salida en 2015, fue clave para lograr consensos frente a temas con posturas divergentes, como la elaboración del protocolo de apertura. La partida en 2018 de Joaquín Marqués y Soledad Guione —referentes del SNAP y figuras de articulación entre el territorio y la institucionalidad en el marco de la coadministración— marcó el preludio del deterioro progresivo en el funcionamiento de la CAE.

En síntesis, el marco formal de funcionamiento de la CAE, sumado a la trayectoria acumulada en el área, permitió un desarrollo fluido, con sistemas de comunicación directa y mecanismos activos de relacionamiento entre los actores. Espacios de gobernanza tanto formales como informales se mantuvieron vigentes, especialmente en torno al protocolo de apertura. Sin embargo, a partir de 2019, el funcionamiento de la CAE se redujo drásticamente, señalando un quiebre en su continuidad. A continuación, se analizarán en profundidad los factores que explican el debilitamiento de este espacio de gobernanza.

6.4 Gobernanza en práctica

En este apartado presentaremos un análisis sobre el desarrollo gobernanza del área protegida de Laguna de Rocha, tanto en el proceso de creación del área y en la instauración y funcionamiento de la comisión asesora específica del área desde su creación hasta el año 2021, año en que se realizó la última reunión de este espacio.

Esta trayectoria plantea dos fases clave para nuestro análisis (Tabla 16). La primera de ellas, el to plantea el proceso de creación del área e instauración del espacio de gobernanza hasta la aprobación del plan de manejo. Este período estuvo marcado por una transición de confrontación entre grupos de actores que promovieron la creación del área y otros actores de gran poder e influencia que se posicionaron en contra de la iniciativa.

El resultado de esta fase resultó en la generación de consensos y acuerdos socio-institucionales que permitieron la creación del área. En esta etapa la voluntad positiva se manifestó en una disposición para alcanzar dichos acuerdos, mediante la articulación socio-institucional y en fortalecer el ámbito de la CAE como articulador social. Esto se vio reflejado en un proceso social participativo y comprometido en la creación del plan de manejo, y un proceso de gobernanza exitoso.

Tabla 15. Síntesis de características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza en t0 y t1 PPLR.

	Creación T ₀			Desarrollo T ₁		
	Matriz socioterritorial	Voluntad Política	Proceso de Gobernanza	Matriz socioterritorial	Voluntad Política	Proceso de gobernanza
PP Laguna de Rocha	Positiva	Positiva	Éxito	Positiva	Negativa	Fallido

(Elaboración propia).

La segunda fase comprende el desarrollo del área, que hemos llamados t1 y que sucede a partir de la aprobación del plan de manejo hasta 2021, cuando el espacio de gobernanza, la CAE deja de funcionar. Esta etapa muestra una voluntad política negativa que va constriñendo el espacio de gobernanza, afectando no sólo la performance de la gobernanza si no la propia gestión del área. Se observan niveles muy bajos de integración y capacidad, lo que disminuye la robustez en el funcionamiento de la CAE desembocando en un proceso de gobernanza fallido.

6.4.I Gobernanza en la creación del área

Tal como señalamos anteriormente el proceso que llevó a la creación y aprobación del área protegida fue proceso de innovación socio-institucional que se destacó por el fortalecimiento de una red de actores y alta creatividad social para impulsar la institucionalización del área. Esto va a dar una fuerte impronta a la matriz socio-territorial en el t_0 (Tabla 16). Sin embargo, algunos de los actores locales, mostraron resistencia a la creación del área.

El resultado de esta interacción entre la dinámica socio territorial de resistencias a consensos y una voluntad política positiva, resultó en un proceso de gobernanza fortalecido que logra mantenerse durante la elaboración del plan de manejo. A continuación, describiremos en mayor profundidad los elementos antes planteados.

Tabla 16. Síntesis de características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza en t_0 PPLR.

Tiempo 0 – Creación del AP			
	Matriz socio-territorial	Voluntad política	Proceso de gobernanza
	Positiva - Consensos	Positiva	Fortalecido
LR	Grupo motor socio-institucional autodenominado “CAE Provisoria” generan propuesta de ingreso del área Productores se organizan en contra del ingreso al área. Generación de confianzas y acuerdos, y visión conjunta del área.	Comunicación y cooperación entre actores socioinstitucionales Respuesta a demandas locales y acuerdos de trabajo	Buen relacionamiento entre delegados institucionales locales Figuras de mediación local-institucional Fuerte capital social y aprendizaje sociales

(Elaboración propia).

Matriz socio-territorial

El comportamiento de la matriz territorial en el t0 mostró un importante cambio en las distintas posiciones existentes respecto a la institucionalización de la conservación del área. Estas visiones que podrían extrapolarse entre visiones de conservación y desarrollo lograron llegar a un consenso desde el cual se construyó un proceso de gobernanza positivo que se mantuvo durante el proceso de elaboración del plan de manejo.

Tal como señalamos anteriormente el proceso de elaboración de la propuesta de ingreso implicó la conjunción de diversos elementos. La conformación de un grupo socio institucional que se autodenominó "CAE Provisoria", apropiándose de la denominación comprendida en la ley de AP pero que aún no existía. Este grupo compuesto por investigadores de la universidad, técnicos y ambientalistas apostó por un proceso de integración de saberes, construcción de una red de actores y fortalecimiento de vínculos de esta para la generación de la propuesta de ingreso. Este grupo aprovechó la oportunidad que otorga la ley 17.234 de áreas protegidas, que establece que cualquier persona física, organización e incluso institución puede presentar una propuesta de área protegida.

Uno de los actores que no participaron en ese grupo fueron los productores ganaderos de la laguna. Cuando ocurre la audiencia pública que prevé el proceso de ingreso del área, un grupo de productores presentan nota de rechazo a la creación del área. Frente a esto quienes integraron el grupo motor, pero desde un rol técnico, de facilitación del SNAP, generan reuniones de trabajo que permiten lograr los acuerdos para eliminar las resistencias al área. Parte de esto fue la

iniciativa de realizar una gira con parte de los productores para conocer el modelo de parques francés y que sería el modelo del área para las categorías propuestas para Laguna de Rocha.

El ingreso del área se hace con el acuerdo, que se incluye en el expediente de ingreso, alcanzado con los productores. Este grupo elige delegados que integran la CAE, junto a gran parte de quienes participaban en la *CAE provisoria*. Con la formalización de la CAE en 2011, los productores se involucraron en diversos proyectos sobre conservación de pastizales y aves en la laguna. Asimismo, colaboraron con el equipo de arqueólogos que realizó, en el marco del PM, el relevamiento de los sitios y registros arqueológicos presentes en los predios en torno a la laguna.

De igual manera, los actores locales que integraron a la CAEp, se sumaron a los subgrupos de trabajo durante el proceso de construcción del plan. Quienes participaban desde la academia CAEp, integraron y lideraron la consultora que llevó adelante la propuesta de plan de manejo.

Esto sería el sello de la etapa de elaboración del plan de manejo, con una amplia cabida a la participación de los integrantes de la CAE, tanto los representantes de las organizaciones de vecinos o productores (pescadores y vecinos) cómo los delegados de las instituciones participantes de nivel local y nacional. Tal como señala Vitancurt (2016) el gran logro de CAE en esta etapa fue conseguir estar en la toma de decisiones de la elección de la consultora que hizo el plan de manejo y su participación en la propuesta. Tal como señala el autor *“Por definición propia de sus integrantes la CAE constituyó en ámbito de discusión y aportes al equipo del PM”* (2016: 131). Asimismo, el autor destaca la importancia de la construcción de confianzas, entre el equipo técnico que elabora el plan, los integrantes de la CAE y el equipo de dirección del área y co-administradores.

Estos elementos fueron claves, cuando se abordó el protocolo de Laguna de Rocha, donde se presentaban opiniones dispares entre productores ganaderos, pescadores, intendencia y ONGS respecto a las condiciones de apertura. Sin embargo, además de la integración del conocimiento ecológico local y las percepciones en la propuesta de protocolo, los actores de la CAE avalaron los resultados técnicos-científicos aún, cuando estos proponían acciones más restrictivas de las que se realizaban hasta el momento.

Voluntad Política

Tal como vimos anteriormente, el proceso de institucionalización ambiental de Laguna de Rocha se destaca por una intensa actividad de actores sociales e institucionales. Durante la etapa de la formulación de la propuesta de ingreso del área, participaron activamente actores institucionales, técnicos en temas de biodiversidad y costas tanto a nivel departamental y nacional que aportaron información clave, trabajando con los investigadores universitarios para la delimitación del área protegida. Si bien la CAEp era un ámbito no formal, técnicos de la entonces DINAMA y la intendencia de Rocha participaron activamente siendo claves en la propuesta de ingreso.

Posteriormente, cuando se realizan las instancias de audiencias públicas para el ingreso del área, desde la institucionalidad se promueve la comunicación con los diversos actores sociales e institucionales. Para ello se propiciaron instancias de diálogo con el grupo de productores que presentaban las principales resistencias al área, junto a técnicos de la Intendencia de Rocha y SNAP para revisar en detalle la propuesta inicial de ingreso.

Luego del ingreso del área y conformación de la CAE, los técnicos involucrados en esa etapa de diálogo asumieron los roles de facilitación y dirección de la CAE. El rol de articuladores interinstitucionales de algunos técnicos contratados por SNAP fueron clave para la buena

comunicación con los diferentes ámbitos institucionales locales. Las presidencias de las CAE llevadas adelante por técnicos de SNAP- DINAMA serán determinantes para dinamizar y construir acuerdos entre la institucionalidad y los actores locales. En ese sentido, la primera presidencia de la CAE cumplió un rol fundamental durante el t0.

Junto con esto desde la institucionalidad ambiental se reforzó el trabajo en la escala territorial. Durante el período entre la presentación del Plan de manejo y su aprobación, se reforzó desde el SNAP su presencia y vinculación con las instituciones locales, PROBIDES, Intendencia, y la Dirección del área.

Un aspecto clave relacionado con las dinámicas entre los distintos liderazgos políticos dentro de las instituciones radica en su capacidad para alcanzar entendimientos y acuerdos esenciales, pese a presentar posturas políticas diferentes respecto al ambiente y la conservación. Esta capacidad fue fundamental para garantizar el andamiaje institucional tanto del AP Laguna de Rocha como de otras áreas protegidas en el departamento de Rocha. Dichos acuerdos fueron posibles en gran medida, gracias a las capacidades interpersonales que permitieron trascender las diferencias políticas-ideológicas de representantes de los niveles nacional y departamental.

Proceso de gobernanza

Uno de los elementos claves para que el proceso de gobernanza en Laguna de Rocha resultara fortalecido, es la existencia de actores claves que cumplieron un importante rol de mediación. Estos referentes se desplegaban en un campo de acción nivel local – institucional, al mismo tiempo que permitirían también una buena articulación con los actores de nivel central. Esta figura era cumplida en el caso de PPLR, por el director del área que tenía un fuerte liderazgo y

altas capacidades relacionales que le permitía generar espacios de diálogo y consenso entre los actores socio-institucionales más reticentes a la iniciativa de la conservación.

Así mismo se presentaba un buen relacionamiento entre los diferentes actores institucionales, que permitiría alcanzar acuerdos aun cuando los actores de niveles institucionales nacional y subnacional se encontraban en posiciones de una agenda más conservacionista o desarrollista.

6.4.II Desarrollo de la Gobernanza

El proceso de desarrollo en el funcionamiento del espacio de gobernanza se refiere a lo que denominaremos como el T₁ (Tabla 18) de la CAE de Laguna de Rocha. Esta etapa implica el despliegue del espacio de gobernanza, a partir de la aprobación del plan de manejo en 2016 hasta 2023. En este T₁ observamos que se mantiene una matriz territorial comprometida con el área, pero la voluntad política respecto al período anterior va disminuyendo y cambia sustantivamente.

Tabla 17. Síntesis de características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza PPLR.

Tiempo 1: Conformación y despliegue Espacio de Gobernanza			
	Matriz socio- territorial	Voluntad política	Proceso de gobernanza
LR	Comprometida	Negativa	Fallido

(Elaboración propia).

La voluntad política se tornó desfavorable hasta el punto de dismantelar el espacio de gobernanza del área protegida (AP), resultando en la disolución de la Comisión Asesora Específica (CAE). Este fenómeno puede atribuirse a un bajo nivel de integración y capacidades, evidenciado

por las limitaciones en la coordinación de políticas y acciones territoriales, la insuficiencia en los niveles de comunicación (de moderados a bajos) y los conflictos relacionados con la definición de roles institucionales.

En cuanto a la capacidad para garantizar una participación real y efectiva, esta fue disminuyendo de manera progresiva durante el período analizado. Aunque la facilitación del espacio buscaba articular redes y mantener un entorno de trabajo colaborativo, los cambios institucionales llevaron a una reducción en la frecuencia de los encuentros. Este declive, una vez establecido, resultó irreversible a largo plazo afectando la red de actores sociales en torno a la CAE.

A continuación, describiremos dichos aspectos en mayor profundidad.

Integración

La integración en el área en este periodo se caracteriza por el deterioro en la coordinación de políticas y acciones territoriales, los niveles de comunicación, y conflictos sobre los roles institucionales.

En cuanto a la coordinación de la Comisión Asesora Específica (CAE) y el flujo de información entre las partes, se fue deteriorando a partir de la aprobación del Plan de Manejo (PM). Si bien la frecuencia de los encuentros se mantuvo entre 2016 y 2019 de manera estable, se observó una disminución de la calidad de los flujos de comunicación. Las actas eran enviadas con poca anticipación a los delegados, lo cual fue señalado repetidamente a los administradores y a la secretaría de la CAE, a cargo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Se mantuvo un nivel adecuado de relacionamiento entre el nivel nacional y departamental, por parte de administradores. Sin embargo, se presentaron algunas tensiones respecto a la

financiación y recursos con que contaba el área y respecto a la electrificación. Este último tema confrontó posiciones entre los administradores del área IR y SNAP, que plantearon soluciones con visiones más conservacionistas y otras más desarrollistas.

Otro aspecto crítico fue la falta de coordinación en políticas relacionadas con la pesca artesanal. Como señalamos anteriormente el PM fue aprobado sin un plan de ordenamiento pesquero debido a dificultades para llegar a acuerdos entre SNAP y DINARA. Tampoco durante el T1, se logró un trabajo conjunto para concretarlo. No obstante, a nivel local se observa otra situación. La comunicación entre la administración del área con la base de DINARA - La Paloma fue fluida. Sus técnicos participaron activamente en la CAE y en grupos de trabajo relacionados con aperturas de la barra, monitoreos de camarón en zafra y la electrificación del pueblo de pescadores.

Asimismo, a nivel local, la dirección del área articuló acciones con la municipalidad de La Paloma (MLP) en temas como gestión de residuos y la iniciativa "La Paloma Limpia", además de colaborar con la comunidad pesquera y la cooperativa "Cocina de la Barra".

Un hito de coordinación interinstitucional en este período fue la electrificación subterránea del pueblo de pescadores, la que se concretó gracias a la articulación de las instituciones nacionales como DINAMA y UTE.

En los últimos años del T1, la continuidad de la Comisión Asesora Específica (CAE) comenzó a disminuir, junto con la reducción del equipo encargado de facilitar los espacios de gobernanza. Este fenómeno puede entenderse en el contexto de una reestructuración institucional provocada por la creación de un nuevo ministerio y el cambio de gobierno tanto a nivel nacional como departamental, lo que tuvo repercusiones significativas en la escala local.

A nivel nacional, la capacidad de participación del SNAP se vio limitada, al igual que las estructuras de recursos destinados a la gestión de áreas protegidas. De manera paralela, la pandemia de COVID-19 interrumpió las reuniones presenciales de la CAE durante 2020, período en el que solo se realizó una convocatoria virtual. En 2021, se celebró un único encuentro, pero a partir de ese año el espacio dejó de ser convocado.

La discontinuidad de la CAE puede explicarse de acuerdo con lo expresado por gran parte de los entrevistados, en gran medida por los conflictos interinstitucionales entre DINABISE y la Intendencia de Rocha. Estos conflictos tienen que ver con las competencias de las instituciones en la administración del área protegida, especialmente en lo relacionado con el financiamiento de recursos humanos y de la gestión en general. Sin embargo, varias entrevistas sugieren que estos problemas también estarían relacionados con vínculos y afinidades interpersonales entre los directores de las agencias a nivel nacional y departamental.

En este período se crea la división de Ambiente en la Intendencia de Rocha la cual se enfoca fuertemente en la creación de áreas protegidas departamentales. Algunos eventos en el período como la apertura de caminería en el AP de Cerro Verde y obras costeras en Costa Azul evidenciaron tensiones crecientes entre DINABISE y la división de Ambiente de la Intendencia, reflejando conflictos más amplios en la articulación interinstitucional y territorial.

Capacidad

Durante este período, uno de los aspectos más significativos en relación con las capacidades de participación en el área protegida fue el fortalecimiento del tejido asociativo y comunitario entre las familias pescadoras a partir del surgimiento de la Cocina de la Barra. Un ejemplo destacado

de este proceso fue la movilización de estas familias para lograr la electrificación del pueblo de pescadores.

Por otro lado, Cocina de la Barra se consolidó como un restaurant-destino, lo que incrementó exponencialmente las visitas al área protegida. Este emprendimiento promovió la valorización del patrimonio pesquero local, otorgando al área protegida una importante visibilidad. Incluso, según Laporta y Lagos (2018), contribuyó a extender en un día la estadía promedio en la localidad de La Paloma. Esta relevancia llevó al grupo de pescadoras de la Cocina de la Barra (CBD) a proponer a la coadministración del área el desarrollo de iniciativas turísticas específicas. Sin embargo, dichas propuestas carecieron del soporte institucional necesario para su implementación.

La electrificación del pueblo de pescadores fue otro tema clave durante este período, caracterizado por posturas divergentes. Aunque la CAE apoyó de manera unánime el derecho de las familias pescadoras a acceder a servicios eléctricos, surgieron debates sobre los tiempos y las formas de ejecución del proyecto. La calidad del diálogo dentro de la CAE fue crucial para promover una discusión constructiva y alcanzar consensos en torno a este tema.

En cuanto a la apertura de la barra, otro asunto fundamental gestionado por la CAE, surgió un ámbito informal de intercambio de información que permitió la interacción socio-institucional, facilitando la comunicación sobre las aperturas y sus condiciones. Sin embargo, este espacio informal perdió relevancia y fluidez a medida que disminuyó la participación en la CAE.

Si bien la organización comunitaria de las familias pescadoras y la visibilidad del área protegida aumentaron, especialmente a través de la CBD, y la CAE alcanzaba un buen nivel de aprendizaje colectivo; a partir de 2019 la gobernanza comenzó a debilitarse notablemente. Aunque algunos grupos fortalecieron sus vínculos como CURE, FALC y APALCO, el deterioro institucional afectó

los procesos de participación en el área protegida. La frecuencia de las reuniones de la CAE disminuyó hasta cesar por completo, marcando un abandono paulatino pero sostenido de este espacio de gobernanza.

Este debilitamiento coincidió con la salida de quien ejercía las funciones de facilitador. Desde 2018, la estructura de DINAMA enfrentó una reducción en su capacidad para apoyar la facilitación de áreas protegidas, agravada por el crecimiento del SNAP y la creciente demanda derivada de proyectos de alto impacto ambiental. Estas dinámicas excedieron la capacidad de las áreas de participación de DINAMA, generando una menor atención hacia los espacios de gobernanza.

Además, los conflictos interinstitucionales previamente señalados entre la Intendencia de Rocha y DINABISE se agravaron por la aparente falta de interés de DINABISE en convocar a la CAE, pese a las solicitudes de diversas organizaciones y las reuniones mantenidas con productores para reevaluar el protocolo de apertura de la barra. A pesar de estos intentos, las reuniones de la CAE no volvieron a convocarse, reflejando la desarticulación institucional del espacio.

Robustez

Como se señaló previamente, la incorporación del conocimiento ecológico local (CEL) fue fundamental durante el período inicial (*T0*) del plan de manejo. Esto se evidenció especialmente en la elaboración del protocolo de manejo de la barra, donde los pescadores más experimentados compartieron su conocimiento con el equipo técnico. No obstante, durante el período posterior (*T1*), la integración del CEL fue menos constante. En lo relativo al protocolo de apertura, aunque diversos actores participaron en grupos de comunicación, como un grupo de WhatsApp que informaba sobre las decisiones, los pescadores no fueron consultados, y en ocasiones las decisiones tomadas ni siquiera les fueron comunicadas.

Un buen diálogo de saberes se dio en el trabajo del subgrupo de propuesta de protocolo de uso de iluminación, donde académicos del Cure hicieron propuestas para la protección de los cielos de la laguna. Otro marco de intercambios de saberes se dio, entre la dirección del área y el equipo de guardaparques y académicos del CURE respecto a la regla que mide la profundidad de la laguna para determinar las condiciones de apertura de la barra. Sin embargo, estas actividades fueron momentos puntuales que en la gestión más cotidiana también la pérdida de la CAE, significó una pérdida de los intercambios de saberes y percepciones que se daban en dichos ámbitos con los actores locales.

La Laguna de Rocha cuenta con una red de actores densamente interconectada, caracterizada por la fortaleza de los vínculos entre distintos grupos. La trayectoria socio-institucional del área se destacó por su capacidad de articular a diferentes actores de múltiples niveles en acciones conjuntas. Al inicio del período, la matriz territorial presentaba una red consolidada, de aprendizaje social y experiencia de articulación del CEL en actividades de gestión, como la elaboración del plan de manejo.

Sin embargo, tras la suspensión de la CAE, la red de actores perdió cohesión y no logró reorganizarse de manera conjunta. Ante el desmantelamiento de este espacio, algunos núcleos de actores, como los productores o el grupo motor compuesto por académicos y organizaciones civiles, solicitaron su reactivación y plantearon la necesidad de abordar asuntos urgentes, como el protocolo de apertura de la barra. Aunque los actores intentaron articular acciones para suplir el vacío institucional, el abandono de la CAE tuvo efectos adversos.

A largo plazo, la estrategia de suspender la CAE no solo desarticuló la red de actores, sino que también debilitó los vínculos existentes, generando desinterés, desilusión y desmovilización entre los actores locales.

En conclusión, los resultados mostraron que la CAE del Paisaje Protegido Laguna de Rocha transitó desde un proceso inicial marcado por el fuerte compromiso de actores locales e institucionales, con logros en materia de coordinación territorial, hacia una etapa caracterizada por la falta de voluntad política para sostener la participación. Esta situación derivó en el cese de su funcionamiento, el debilitamiento de la acción colectiva y la desmovilización de los actores locales, lo que redujo significativamente la legitimidad del proceso en el territorio.

6.5 Discusión. De la construcción colectiva al desmantelamiento del espacio de gobernanza

El proceso de funcionamiento del espacio de gobernanza de Laguna de Rocha muestra un singular proceso de cómo se articulan las dinámicas de la matriz territorial y la voluntad política en diferentes escenarios de cambio de esos componentes. Como se mostró, esto implicó que actores locales con intereses contrapuestos respecto a la institucionalización ambiental del área pasaron a ser actores organizados y comprometidos con el AP.

Por otro lado, los resultados indican que de una voluntad política positiva promoviendo y dando un lugar a la participación en la toma de decisiones e integrando conocimiento de los actores locales, cambió a una falta de voluntad política que termina con el desmantelamiento del espacio de gobernanza. Esto llevó a la pérdida de cohesión en la red de actores.

Fases de un proceso de gobernanza

Lagos y colaboradoras (2012) denominan como *Reactivación* a la etapa que culmina con el ingreso de área al SNAP. Continuando en la línea planteada por las autoras, a partir de los resultados de este estudio, podemos dar continuidad a dicha periodización.

En este trabajo el t0 que hemos descrito, muestra una etapa que podemos denominar de *Cohesión* que va desde la instalación formal de la CAE a la aprobación del plan de manejo. Esta etapa se destaca por gran un importante compromiso desde las organizaciones sociales y actores institucionales en su conjunto, donde la voluntad política positiva se reflejaba en la promoción de la participación dentro del espacio e integración interinstitucional para la toma de decisiones. Esto se alinea con lo planteado por Vitancurt (2016) quien señalaba que los pilares del proceso participativo del área fueron la construcción de confianzas, la continuidad en el tiempo y la gradualidad y adaptación. Asimismo, refuerza lo planteado por numerosos académicos (Lockwood 2010, Abrams et al 2003, Agrawal y Gibsson 1999, Hubert et al 2023) respecto a la importancia de la participación y la integración institucional para la efectividad de las áreas.

En ese sentido, pudimos observar que la robustez de los lazos entre diferentes actores que llevaron a la generación del área fueron el pilar desde donde se construyó la CAE y la propia gestión del área. Ejemplo de esto son las alianzas entre integrantes de CAE, conformándose un grupo motor entre academia (CURE), ONG (FALC) y pescadoras (APALCO) en torno a la educación ambiental y la participación en el AP. Por otra parte, los fuertes vínculos de investigadores con los miembros del equipo de dirección del área, potenció la articulación para acordar el protocolo de apertura de la barra, uno de los ejes clave de la gestión del lugar.

Posteriormente a ese período, desde la aprobación del PM, los actores de la CAE mantuvieron una participación activa en el espacio. Podemos denominar este período como *Despliegue*, en el cual se comienza a ejecutar el PM y articulando la gobernanza, a través de la CAE, para dicho propósito. En esta etapa se articulan actores con liderazgos femeninos en organizaciones como FALC, APALCO y CURE. El trabajo en torno a la propuesta de protocolo de iluminación en la laguna fue el último tema que movilizó gran cantidad de energía en reuniones de los actores de la CAE. Sin embargo, al final del t1 el sistema institucional comienza a dar señales de deterioro de la participación. La pérdida de técnicos que tienen un importante rol de articulación y facilitación no logró recuperarse, ya que no hubo un incremento de recursos humanos para estas tareas en relación con las demandas territoriales que tiene el propio SNAP. Esto se relaciona con lo planteado por Berkes (2008) respecto a la importancia de los liderazgos de las organizaciones puentes y facilitadores para promover procesos de cogestión.

A partir de 2020, comienza la etapa que podemos denominar como *Desmantelamiento*, en la cual las convocatorias se reducen hasta que el espacio de gobernanza desaparece en 2021. Esto se explica por los conflictos interinstitucionales entre el nivel nacional y local. El efecto de esto es la pérdida de cohesión entre la red de actores que conforman la CAE.

Los actores locales se fragmentan en dos grupos, con diferentes agendas. Por un lado, el grupo de CURE-FALC-APALCO se articula para solicitar a los co-administradores el restablecimiento de la CAE. Por otro lado, los productores ganaderos se movilizan por una revisión del protocolo de apertura. Ninguno de estos actores tiene respuestas a sus demandas, tampoco logran articular de manera conjunta.

Dimensiones del Funcionamiento y Factores de Decaimiento

Respecto a las dimensiones para analizar el funcionamiento de la CAE en el período T1, se observó un deterioro en la integración, manifestado en la debilidad de la rendición de cuentas, la transparencia y la coordinación interinstitucional y multinivel. Entre las causas principales se identifican los efectos del cambio de gobierno y la reestructuración institucional de la agencia ambiental, que pasó de ser una Dirección Nacional para convertirse en un Ministerio. Aunque este cambio buscaba dar mayor jerarquía a la agenda ambiental, se vio gravemente limitado por los recursos humanos disponibles debido a las asignaciones presupuestarias otorgadas al nuevo ministerio (Delbono et al., 2022). Esta situación se agravó en el contexto de políticas de austeridad del gasto público implementadas durante la pandemia y bajo gobierno de Lacalle Pou, lo que resultó en una disminución del personal vinculado al SNAP y, por ende, en un debilitamiento del apoyo técnico necesario para el funcionamiento del espacio de gobernanza.

Según Santos et al. (2023), las áreas protegidas (AP) forman parte de lo que el autor denomina "políticas ambientales explícitas", que en Uruguay se inscriben en un marco de políticas influenciadas por acuerdos internacionales. El caso de la Laguna de Rocha ejemplifica la influencia de diversos fondos internacionales que han promovido la articulación entre ambiente y producción en el contexto del Paisaje Protegido. Proyectos como la propuesta de Parque Natural y el proyecto de Cadenas de Valor del Turismo y la Pesca son ejemplos de estas iniciativas. Sin embargo, estos proyectos tienden a desarrollarse de manera aislada y no logran consolidar un andamiaje territorial sólido. Así, la propuesta del Parque Natural queda como un "parque de papel", mientras que el proyecto de cadenas de valor carece de acciones concretas de articulación territorial durante su ejecución.

Este fenómeno refleja que, aunque la colaboración internacional está justificada para promover acciones en el territorio, a menudo termina destinada a sostener los recursos humanos y equipos técnicos que garantizan el funcionamiento del SNAP. Esto genera una dicotomía entre la legitimidad de la institucionalidad ambiental, frente a las demandas de los actores locales que exigen acciones concretas en el territorio, y la dependencia de la institucionalidad ambiental de la financiación internacional para subsistir. Tal como lo plantean Santos et al. (2020), en Uruguay la protección ambiental no constituye un factor estratégico que oriente de manera prioritaria las políticas públicas.

Respecto al tema de la robustez de la CAE, el área mostraba un importante capital social acumulado y procesos de aprendizaje e innovación socio institucional (Lagos 2015.) Durante el t1, destaca el proceso asociativo comunitario que vienen desarrollando las familias pescadoras artesanales asentadas en la barra de la laguna. Particularmente el caso de "Cocina de la Barra" destaca la importancia de las iniciativas comunitarias como agentes de transformación social y económica en áreas protegidas. Este proyecto no solo fortaleció la organización comunitaria, sino que también catalizó la electrificación del pueblo de pescadores, lo que muestra el potencial de los procesos participativos para responder a las necesidades locales (Armitage et al 2019).

Desde, los lentes de género, el liderazgo de las mujeres pescadoras de la Laguna de Rocha evidencia un proceso de transformación en el sector pesquero, históricamente caracterizado por la invisibilización del trabajo femenino. Al igual que en Chile, las mujeres vinculadas a la pesca artesanal comienzan a visibilizar su rol dentro del sector, participando activamente en las dirigencias de organizaciones (Álvarez-Burgos, 2017). En Uruguay, donde la pesca artesanal ha sido tradicionalmente un sector invisibilizado, las pescadoras de la Laguna de Rocha enfrentan

una doble invisibilización. No obstante, han asumido un liderazgo orientado al cuidado de la comunidad pesquera y a la defensa de su "laguna madre" (Laporta y Lagos, 2021).

Asimismo, el reconocimiento del enfoque de género emergente en APALCO debe considerarse también en relación con el grupo motor conformado en el marco de la colaboración entre APALCO, FALC y CURE. Tal como señalan Álvarez-Burgos y colaboradoras (2024), incorporar una perspectiva de género en los espacios de gobernanza socioambiental permite comprender en profundidad las brechas y desigualdades presentes en las relaciones de poder que estructuran dicha gobernanza, y cómo estas se manifiestan desde el ámbito doméstico hasta el espacio público.

Este grupo motor, integrado por pescadoras, técnicas, académicas y activistas vecinales, configura una red que entrelaza vínculos con el territorio lagunar, priorizando su protección y bienestar. Desde esta articulación, se sostiene la demanda por una mayor participación frente al actual retroceso institucional.

Pese a ello, la red de actores en el PPLR no logra incidir en la voluntad política. La desactivación de la Comisión Asesora Específica (CAE) marcó un punto de inflexión negativo en la gobernanza del área. La pérdida de este espacio impactó tanto en la red de actores clave como en las oportunidades para articular un diálogo de saberes necesario para la gestión del área. Asimismo, debilitó la equidad en la gobernanza al eliminar los mecanismos de comunicación e incidencia de los actores locales frente a los administradores del área. Estos elementos respaldan lo señalado por Arthur (2021) respecto al vínculo entre la gobernanza de áreas protegidas y los resultados de conservación.

En el caso del Área Protegida Laguna de Rocha (APLR), se evidencia la influencia determinante de la voluntad política en el deterioro del funcionamiento y la existencia de espacios de gobernanza. En un marco de gobernanza burocrática, tal como lo describen Ferrero y Arach (2020), la red de actores pierde cohesión. Tras el desmantelamiento formal de la estructura de gobernanza, los actores sociales en la Laguna de Rocha no lograron establecer mecanismos informales que les permitieran organizarse fuera del marco institucional. Esto coincide con lo señalado por dichos autores respecto a la "domesticación" de la participación en los procesos participativos.

El proceso en la Laguna de Rocha constituye un caso significativo para analizar las dinámicas socio-institucionales, así como los cambios en el comportamiento de la matriz territorial y la voluntad política. Este análisis revela un tránsito de un proceso de gobernanza fortalecido y exitoso hacia uno debilitado y fallido. Además, permite comprender el desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en el contexto de las políticas ambientales de Uruguay, enmarcadas en la denominada "era progresista". Este período, a pesar de las expectativas y los mandatos internacionales, enfrentó limitaciones que se profundizaron durante el gobierno conservador.

7. ÁREA DE MANEJO DE HÁBITAT Y ESPECIES DE CERRO VERDE E ISLAS DE LA CORONILLA

7.1 Trayectorias socio-institucionales de conformación del área

El antecedente de conservación y manejo para esta área ha sido el Parque nacional Santa Teresa creado en 1927 y que incluyó al Cerro Verde y las islas de La Coronilla como parte del parque. También forman parte, como Laguna de Rocha, de la Reserva de Biosfera Bañados del Este, creada en el año 1976, y del sitio RAMSAR “Franja Atlántica y Bañados del Este”.

Otros hechos relativos al manejo en el área, fue la inclusión en 1996 a través del Decreto N° 447/996, de las Islas de la Coronilla en el Parque Nacional de Islas Costeras. Por otra parte, hacia el año 2002, PROBIDES, elaboró una propuesta de “Área de Uso Público y Conservación” que incluyó el tramo entre el Parque Nacional Santa Teresa y Cerro Verde. En la escala departamental, Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica del Departamento de Rocha” (Decreto departamental N° 12/2003) del año 2003, define como área de Interés para la Conservación el Parque Santa Teresa y su entorno, incluyendo el área costera de Cerro Verde (Plan de Manejo, 2018).

Hacia el año 2002, se generaría una polémica en torno a la zona, con la noticia de la incorporación del padrón catastral 2643 en una lista de sitios públicos, que el entonces gobierno de presidente Jorge Battle, incluiría para su remate, para la construcción de un hotel 5 estrellas³⁵.

³⁵ <https://www.lr21.com.uy/comunidad/73096-por-error-casi-venden-el-parque-nacional-santa-teresa>

Posteriormente en 2005, con la conformación del SNAP, la ONG KARUMBE que venía investigando desde la década de los 90 en la zona, junto a investigadores del proyecto binacional FREEPLATA elaboraron la propuesta de ingreso de Cerro Verde y las Islas de la Coronilla al SNAP que fue presentada en la primera sesión plenaria del Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Al respecto, un entrevistado señaló:

"Karumbe venía trabajando en el área desde el 99 y FREEPlata, que es un proyecto que se genera Binacional Argentina/Uruguay, tenía como meta generar cinco áreas marinas piloto. Le convino que fuera Cerro Verde porque Karumbé ya venía trabajando ahí, había información, como que había mucha cosa para que esa fuera un área...Y yo llegué a participar de la reunión con FREEPlata y Karumbe, y les dije: todo bien con que fuera área protegida, aunque igual yo tenía mis dudas en su momento, porque para mí iba a ser peor y creo que al día de hoy te puedo decir que tenía razón. Y le dije que no me parecía bien que propusieran el área sin conocimiento de la gente, porque lo estaban armando entre ellos. Y eso se propone. Y ahí cuando se propone es que se arma el quilombo, en la audiencia pública se arma tremendo relajo"(técnico, 2022).

En agosto, se realizó la primera audiencia pública en el Balneario de La Coronilla. Tal como se señaló en la entrevista, en esta audiencia pública un grupo de vecinos de La Coronilla manifestaron una fuerte oposición a la creación del área. Algunos plantearon la falta de consulta e información respecto a las propuestas. Un grupo de vecinos realizó una recolección de firmas para ello que alcanzó alrededor de unas 500 firmas. Los vecinos en contra del área buscaron asesoría legal para frenar el área, realizando notas en prensa manifestando las razones de su oposición, señalando la falta de transparencia en la audiencia pública.³⁶ Arismendi (2011) plantea

³⁶ <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/la-coronilla-y-la-privatizacion-del-espacio-claudia-gabriela-de-leon-rocha>

que los pescadores artesanales que operan en el área marina de Cerro Verde se oponían porque se imponía la idea de que se iba a cerrar el área y se les prohibiría la entrada. Uno de los principales argumentos, de la oposición al área era el tema de las prohibiciones de libre acceso, tal como señala un entrevistado:

“Había un grupo de la coronilla de vecinos que estaban recontra negados, pero por una razón, para mi gusto totalmente válida, porque hasta el momento la experiencia de área protegida que habían tenido era Potrerillos, que cuando la declararon área protegida le pusieron un candado y nadie más nunca pudo entrar. Cuando era gente que iban al área, como era un área pública iban, a hacer un asado, pasear. Pero entonces claro, les dijeron vamos a hacer un área protegida en Cerro Verde y fue como no, lo mismo que Potrerillos. O sea, su reacción fue lógica por la experiencia que habían vivido. El tema era que venían con otro concepto de área protegida” (QM, vecino 2023).

Frente a la oposición desplegada a nivel local, desde SNAP se pospone el proceso de ingreso para generar un proceso de difusión y búsqueda de consensos en la escala local. El proceso de ingreso se retomó recién en 2009, cuando se realizó una revisión del proyecto de ingreso, por parte de una consultoría privada, financiada por el SNAP. A partir de esto, se propone una estrategia de trabajo que para generar los acuerdos necesarios con los actores locales e instituciones. Se realizaron, durante ese año, talleres con Servicio de Parques del Ejército (SEPAE) que actualizaron además la información sobre biodiversidad, zonificación, categorías de manejo, delimitación entre otros, y se generó un nuevo borrador de propuesta elaborada por KARUMBE, SEPAE y SNAP. A partir de esta propuesta, se estableció durante 2010, una agenda de trabajo con la

Intendencia de Rocha y otras instituciones a nivel local, así como organizaciones sociales de la Coronilla (Marqués, s/f)

Sin embargo, a principios de 2011, en el marco de la inauguración del Centro de Visitantes del Parque Santa Teresa, nuevamente un grupo de vecinos se manifestó en contra del ingreso de Cerro Verde al SNAP. Tras lo cual, en marzo de ese año se comenzó a realizar reuniones con los vecinos para canalizar las inquietudes respecto al área protegida. Tal como señala Marqués (s/f) las principales resistencias al ingreso de área estuvieron dadas por la falta de consulta a los vecinos de La Coronilla en la propuesta de 2006 por parte de Karumbé y FREEPlata. Junto con esto, el imaginario de áreas cerradas imperaba en el colectivo local que no quería perder el uso tradicional del área (que incluía el uso de vehículos por la playa para acceder a zonas de pesca y surfing). Un tercer elemento de conflicto era la inclusión del Canal Andreoni³⁷ en el área protegida para poder abordar su control y gestión ambiental.

En junio de ese año se reunieron con los vecinos todas las autoridades del MVOTMA, de dicha época, incluyendo la ministra Graciela Muslera, los directores de Medio Ambiente, Jorge Rucks, Aguas y Saneamiento, Luis Genta, y Ordenamiento Territorial, Manuel Chabalgoity³⁸ para poder alcanzar un acuerdo para el ingreso del área. Tras lograr acuerdos con los vecinos, en agosto se realizó el ingreso de Cerro Verde e Islas de La Coronilla al SNAP a través del Decreto N° 285/11,

³⁷ El Canal Andreoni fue una obra de desecación de los bañados de San Miguel y las lagunas Negra y Blanca, construido entre los años 1891 y 1910 y que tenía una extensión original de unos 9 a 10 km de longitud, atravesando el balneario de La Coronilla. En plena dictadura militar, en 1985 se realizó una extensión del canal para drenar más la zona de bañados y potenciar el cultivo de arroz. A consecuencia del aumento del caudal en el canal se generó un fuerte impacto en la calidad de las playas de La Coronilla, afectando fuertemente el turismo de la ciudad.

³⁸ <https://www.lr21.com.uy/comunidad/457717-ministerio-llevo-tranquilidad-a-vecinos-de-rocha>

en la categoría área de manejo de hábitat y especies y quedando una figura de coadministración entre SEPAE-MD y MVOTMA- SNAP (ibid.).

En febrero de 2012, los vecinos de La Coronilla eligen 4 representantes y alternos para integrar la CAE del área y también lo hacen las ONG que desarrollan actividades en la zona (Karumbé, AverAves, Investigación y Desarrollo y Vida silvestre). En marzo de 2012 se realiza la primera reunión de la Comisión Asesora Específica. Los vecinos que integran de la CAE envían en abril, a la prensa nacional³⁹ una carta abierta al director de DINAMA, Jorge Rucks por no cumplir acuerdos. Se plantea en la carta la falta de continuidad de las reuniones y en la consulta a los vecinos. Tanto en esa primera reunión como en otra realizada el mismo año se mantienen las resistencias por parte del grupo de vecinos, que implica que las CAE se retomen el 2013. En noviembre se firmó el convenio entre el Ministerio de Defensa y el entonces Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que estableció las bases para administración y gestión del área, a partir de lo cual se establecieron los referentes por cada ministerio para el convenio en su rol de co-administradores.

En el año 2013, se realiza el mayor impulso del proceso de institucionalización del área protegida. Por una parte, se refrenda por la presidencia el acuerdo de coadministración entre el ministerio de defensa, a través del Servicio de Parques del Ejército (SEPAE) y el SNAP, recayendo la dirección del área en un funcionario del SEPAE, Coronel Germán Legelén. Por otra parte, SNAP-DINAMA contrata un guardaparque y una técnica para la coordinación del plan de manejo.

³⁹ <https://www.elobservador.com.uy/nota/pobladores-de-la-coronilla-piden-a-director-de-medio-ambiente-que-cumpla-promesas-y-acuerdos--201242610120>

En términos de la gobernanza del área, se formaliza la CAE, con los representantes de la ONGs, los delegados que representan a los vecinos de La Coronilla, los delegados del Club de Pesca de la Coronilla y los delegados de las instituciones (DINARA, MINTUR, Prefectura, Junta local). Esta primera reunión contó con la presencia del director de la DINAMA, Jorge Rucks. En agosto de ese año, se acordó el reglamento de funcionamiento de la CAE de CV y en diciembre se presentó la planificación para la realización del plan de manejo.

Durante 2014, se mantuvieron las reuniones de la CAE de manera constante y paralelamente se fueron realizando diversos talleres para la elaboración del plan de manejo. En 2014 asumió la dirección del área el coronel retirado Jorge Pereira, que venía participando como delegado de la CAE por parte de los vecinos. A partir de 2015 comienza a decrecer la periodicidad de las reuniones respecto a los años anteriores, aunque se mantuvo hasta 2017 las actividades en torno a la elaboración del plan de manejo. Este es finalmente aprobado en 2018, cuando se presentó a la CAE el PM, siendo esa la última CAE hasta la actualidad.

En enero de 2021, vecinos de la zona denunciaron a la Intendencia de Rocha la destrucción de una zona de humedales por el uso de máquinas en la zona de playa para la apertura de caminos dentro del área con motivos de los cortafuegos. Este hecho supuso un conflicto entre el Ministerio de Ambiente y la Intendencia que llevó a que SNAP prohibiera a la intendencia el desarrollo de las obras. Frente a lo cual otros vecinos, instalaron carteles en rechazo a la prohibición del ministerio y organizaron una junta de firmas para retomar las obras del camino (Fig. 23).

Figura 23. Publicaciones de prensa sobre el camino de acceso a Cerro Verde.



Fuente: La Diaria y Diario del Este.

Durante 2022 se actualiza el convenio entre Ministerio de Ambiente y Ministerio de Defensa, quedando la administración del área bajo un Comité director formado por representantes de las dos instituciones.

La dirección queda en manos del director del área protegida de Potrerillos, contratado por el Ministerio de Medio Ambiente durante 6 meses en 2023. En 2024, asume la dirección el referente de la Región Este del Ministerio de Ambiente quien también cumple funciones como director del área protegida de Cabo Polonio.

Finalmente, esta trayectoria reflejó un proceso conflictivo, en el que la historia ecológica de La Coronilla influyó decisivamente, destacando la tensión entre lo local y el Estado. Los actores locales lograron articular una acción colectiva que permitió frenar la creación del área y ejercer suficiente influencia para negociar con las principales autoridades ministeriales las condiciones

de ingreso al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Este clima de oposición marcó tanto el diseño socioinstitucional del área como el funcionamiento de la Comisión Asesora Específica, aspectos que se abordarán más adelante.

7. 2 Diseño socio-institucional del AM-CV

A continuación, presentaremos algunos elementos que nos permitan caracterizar de manera general el diseño institucional del área de Manejo de Hábitat y especies de Cerro Verde e Islas de la Coronilla. Este diseño institucional será el marco sobre el cual se desarrollará el funcionamiento del espacio de gobernanza del área, la comisión asesora específica de Cerro Verde.

En la tabla 18 se sintetizan los siete elementos clave que conforman esta estructura institucional y que nos permiten obtener una visión integral del marco organizativo y normativo, y con ello la comprensión de los factores que encuadran el desarrollo de la gobernanza del área.

Tabla 18. Síntesis de elementos para caracterizar el diseño institucional del AMHE-CV

AP Cerro Verde		
Contexto local en los cuales se desarrollan	<i>Actividades económicas</i>	Turismo, Pesca.
	<i>Problemáticas ambientales</i>	Tránsito vehicular
	<i>Poblaciones dependientes de los recursos</i>	Pescadores artesanales Productores Mieleros
Tipo de Esquema	<i>Categoría de manejo</i>	Área de manejo de hábitat y especies
	<i>Categoría UICN</i>	IV
	<i>Foco</i>	Conservación
Marcos Normativos/Políticas	<i>Marcos regulatorios formales</i> <i>Acuerdos consuetudinarios</i>	Ley de AP Decreto creación del AP
Instituciones involucradas	<i>Dependencia Institucional</i>	Ministerio de Medio Ambiente - Dirección de Biodiversidad Ministerio de Defensa – Servicio de Parques del Ejército
Fuentes de Financiamiento		Ministerio de Medio Ambiente - Dirección de Biodiversidad /Ministerio de Defensa – Servicio de Parques del Ejército
Interacciones con otros esquemas de manejo	<i>Áreas Protegidas/ de manejo</i>	Parque Nacional Santa Teresa
	<i>Planes o zonificaciones de OT</i>	Plan Local OT La Angostura
	<i>Otras zonificaciones territoriales</i>	Consejo Zonal de La Coronilla- Barra del Chuy
Planes de Manejo		Aprobado

(Elaboración propia).

a) Contexto local en los cuales se desarrollan las áreas

En Cerro Verde no hay población viviendo en la zona, sin embargo, pescadores artesanales asentados en Punta del Diablo y La Coronilla pescan en la zona marina del área. La actividad económica de mayor influencia es el turismo que se realiza en las zonas aledañas como el Balneario La Coronilla y el parque Santa Teresa.

Los principales valores de conservación de la zona son las tortugas verdes, sitios arqueológicos y los sistemas dunares. Las principales amenazas que enfrentan dichos valores refieren al tránsito vehicular en la zona de playa y la contaminación producida por los residuos que llegan por el canal Andreoni.

b) Tipos de esquemas existentes y su vinculación con los sistemas de categorización internacionales

A diferencia de las categorías vistas en las otras áreas estudiadas en este trabajo, Cerro Verde presenta una orientación con una alta preponderancia en la conservación. Fue categorizado como “Área de manejo de hábitat y especies” correspondiente con la categoría IV de UICN.

El Decreto de reglamentación de SNAP, define esta categoría de manejo como: *“Área terrestre y/o marina sujeta a la intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats y/o satisfacer las necesidades de determinadas especies”. Los objetivos de esta categoría se plantean como foco:*

1. *Mantener el hábitat en las condiciones necesarias para proteger a especies importantes, grupos de especies, comunidades bióticas o características físicas del ambiente*
2. *Facilitar la investigación científica y el monitoreo ambiental, como principales actividades asociadas al manejo sostenible de los recursos*

3. *Establecer áreas limitadas con fines educativos y para que el público aprecie las características de las especies y hábitats en cuestión, y de las actividades de manejo*

4. *Excluir, y por lo tanto prevenir, la explotación u ocupación hostiles a los propósitos de designación*

5. *Aportar a las poblaciones locales los beneficios derivados de las prácticas o actividades que sean compatibles con los otros objetivos de manejo*

La categorización de Cerro Verde como '*Área de manejo de hábitat y especies*' (UICN IV) refleja el enfoque prioritario en la conservación más tradicional con énfasis en la investigación científica y la educación ambiental y donde las poblaciones locales se presentan como beneficiarios de la conservación más que actores clave de la misma.

c) Marcos normativos o de políticas en los cuales se enmarcan las figuras de manejo

El principal marco normativo se da, tal como en Laguna de Rocha, por la ley que crea el SNAP y el decreto que lo reglamenta. Asimismo, la creación del área quedó establecida a través del decreto N° 285/011 y la porción insular del área, las islas de La Coronilla fueron incluidas en el Decreto N° 447/996 del 20 de noviembre de 1996, que establece el Parque Nacional de Islas Costeras.

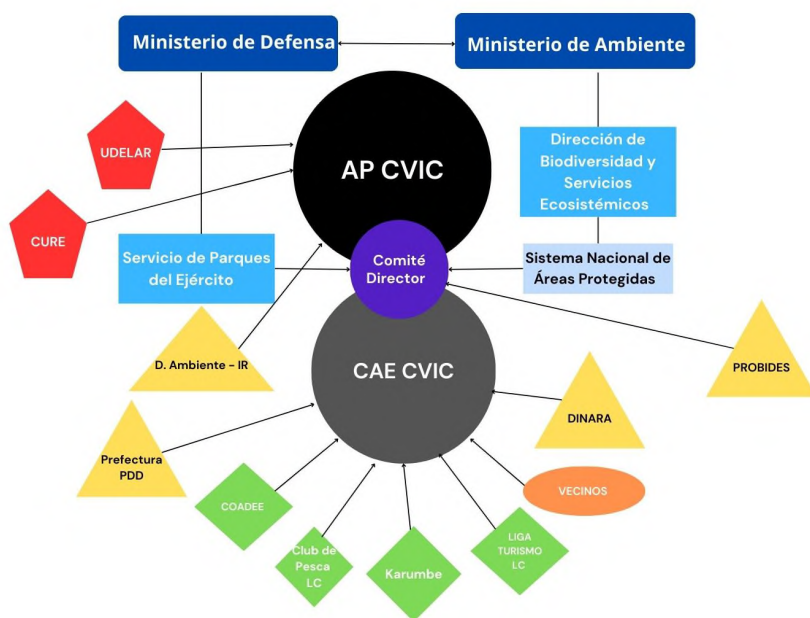
A nivel departamental el área se encuentra incorporada al Sector IV en el Decreto departamental N° 12/003 de la Ordenanza Costera de Rocha que la categoriza como áreas de interés para la conservación.

d) Instituciones involucradas (escala nacional y cooperación internacional)

El AP de Cerro Verde estableció una administración conjunta con el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Ambiente. Por parte del Ministerio de Defensa se designa al Servicio de Parques de Ejército que administra el Parque Nacional Santa Teresa como referente para la aplicación del

convenio. El SEPAE es una entidad que depende del Comando de Servicios del Ejército. Dentro del Ministerio de Ambiente, el referente institucional es la División de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, en el cual se enmarca el SNAP.

Figura 24. Instituciones y organizaciones vinculadas al área protegida y la CAE.



(Elaboración propia).

Además de los coadministradores podemos identificar diferentes instituciones y/o organizaciones en torno al AP y su CAE, tal como se muestra en la fig. 24.

Entre lo que representa el ámbito del AP y la CAE, se presenta un comité director en el que PROBIDES actúa como representante del Ministerio de Ambiente. Este comité director está creado para la administración tanto de Cerro Verde como el Parque San Miguel. A partir de la firma del convenio de coadministración 2022, en el comité director de Cerro Verde, participa como representante del Ministerio de Ambiente la actual directora de Probides.

Dentro de las instituciones vinculadas mayormente al área se encuentra la academia, representada por investigadores de la UDELAR, y principalmente del CURE que realiza investigación y proyectos de extensión-enseñanza en la zona. Muy vinculada a estas instituciones se encuentra Karumbé.

Dentro de las instituciones de nivel local, tenemos la Intendencia de Rocha que se vinculó con el área y la CAE hasta 2020 a través de la Dirección de Ordenamiento Territorial. Luego de la creación de la Dirección de Ambiente y Cambio Climático, el principal vínculo del área es con dicha institución, aunque esta no ha participado en la CAE. Por otro lado, identificamos a DINARA, que a través de los técnicos de la Estación de Investigación de DINARA en La Paloma, integraron la CAE durante su funcionamiento, y realizan monitoreos biológicos-pesqueros en el área. Por último, tenemos la Prefectura, quien integró la CAE y que realiza controles en la zona, articulando puntualmente con los guardaparques del área.

En el ámbito de la CAE, en el plano de las organizaciones y representaciones de nivel local tenemos a Karumbe, quien representa en la CAE a otras ONG con actividad en el área. También se presenta la Liga de Turismo y el Club de Pesca y Náutica de La Coronilla como organizaciones relevantes de la zona y que integran la CAE y los vecinos no agrupados, que son representados en la CAE y que en algunos casos integran estas dos últimas organizaciones mencionadas.

e) Principales fuentes de financiamiento

En el caso de Cerro Verde, el financiamiento responde a la coadministración conjunta entre los ministerios de Ambiente y Defensa. En el convenio se estipula, que el Ministerio de Defensa aporta recursos humanos, para la coordinación del convenio y de las actividades del SEPAE de apoyo en la porción del área que pertenece al Cerro Verde, así como la dirección del área.

Por parte del SNAP, se financio los recursos humanos vinculados al guardaparques. Además, entre 2008 y 2017, desde el proyecto SNAP se financió además la facilitación técnica para la CAE que realizaba además actividades de apoyo a la presidencia de la CAE, y el cargo técnico para la elaboración del plan de manejo. Así mismo, la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, entrega un monto mensual para gastos tales como, combustible y herramientas utilizadas por el guardaparques.

f) Interacciones con otros esquemas de manejo y ordenación territorial

Cerro Verde e Islas de La Coronilla forman parte de la Reserva de Biosfera Bañados del Este, e integra el sitio Ramsar "Bañados del Este y Franja Costera", (Decreto-Ley N° 15.337, del 29 de octubre de 1982).

La principal interacción del área se da con el Parque Nacional Santa Teresa, administrado por el SEPAE, que delimita el área. El convenio entre SEPAE y SNAP plantea un comité director con representantes de ambas instituciones para la administración del parque. Así mismo ambas instituciones integran el comité director del parque san miguel.

Respecto al ordenamiento territorial, el instrumento de referencia para el área protegida de Cerro Verde es el Plan local Angostura-Arroyo Chuy.

La zona buffer del área colinda con la zona de influencia de la pesca de almeja amarilla de “Coronilla -Barra del Chuy” que tienen como espacio de gobernanza el Consejo Zonal de Pesca, que integran los pescadores de la zona, principalmente almejeros y Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA).

g) Procesos relativos a la elaboración y aplicación del Plan de manejo.

El proceso de elaboración del plan de manejo comenzó en diciembre de 2013 y finalizó con su aprobación en el año 2018. El proceso de planificación planteó interacciones entre diferentes ámbitos institucionales y socio-institucionales como se puede observar en la Fig. 25.

Figura 25. Esquema de los ámbitos de interacción para la elaboración del plan de manejo



Fuente: SNAP, 2018. Documento Subsidiario 3.

El PM estableció 6 objetos focales con diferentes estados de conservación, a partir de los cuales se planificó el estado de desarrollo deseable para alcanzar en 5 años (Fig.26). La metodología de planificación utilizada en PM de CV, como en otras áreas del SNAP, es la de Estándares Abiertos para la Conservación y la Metodología Planificación para conservación y bienes culturales tangibles.

Figura 26. Objetos focales del área, estado y el estado deseado establecido en PM.

Objetos focales de conservación	Estado actual estimado	Estado deseado a 5 años
Formaciones vegetales costeras nativas	Pobre	Regular
Cursos de agua, zonas inundables y sus microcuencas	Regular	Bueno
Dinámica de la arena (Zona Litoral Activa)	Regular	Regular
Islas, puntas rocosas y sus comunidades asociadas	Regular	Bueno
Cría y desarrollo de peces óseos y cartilaginosos	Indeterminado	A determinar
Tortuga verde y mamíferos marinos	Regular	Bueno
Zonas, sitios y bienes de valor cultural y patrimonial	Pobre	Regular

Fuente (SNAP, 2018: 28).

Durante la presentación del borrador del plan de manejo de la CAE, en diciembre de 2017, los delegados que representan a los vecinos presentaron una nota sobre consideraciones al plan dirigida al director de la entonces DINAMA, del SNAP y al equipo técnico, nota que fue firmada por más de 40 vecinos de La Coronilla. Dicha nota manifiesta la existencia de una dicotomía entre la visión de los técnicos y los vecinos que participaron en la elaboración del plan respecto a las demandas y necesidades locales, así como críticas a la demora de desarrollo del plan y su falta

de operatividad, particularmente en lo que respecta la interrelación del PM y el plan de regulación hídrica del Canal Andreoni.

El análisis del diseño socioinstitucional del Área Protegida de Cerro Verde evidenció el conflicto entre una orientación centrada en la conservación, determinada por su categoría, y la gestión de las interacciones socioecológicas y fuentes de amenaza como el Canal Andreoni. El modelo de coadministración entre el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Defensa, a través del SEPAE, contó con una red apoyo técnico de instituciones como PROBIDES, CURE y la ONG Karumbé, pero presentó dificultades para concertar el trabajo conjunto, especialmente en lo relacionado con el financiamiento del área. El PM intentó incorporar a los actores locales y sus saberes, pero fue cuestionado por su escasa operatividad y por no integrar la regulación hídrica del canal Andreoni. En conjunto, estos hallazgos reflejaron las tensiones entre el alcance, las expectativas y la legitimidad social de las AP, lo que se expresó también en el funcionamiento de la CAE.

7.3 Funcionamiento de la Comisión Asesora Específica de Cerro Verde

A continuación, se presentan algunos elementos clave del funcionamiento de la CAE, en relación con su composición, organización, articulación y los vínculos establecidos (ver Tabla 4).

La Comisión Asesora Específica del Área de manejo de hábitat y especies de Cerro Verde e Islas de La Coronilla es un ámbito asesor de los administradores del área. Se encuentra conformada por los administradores del área SNAP, quien preside y facilita, y representantes de SEPAE. Además, a nivel institucional la integran Intendencia de Rocha, Junta local de la Coronilla, DINARA, Prefectura. Por parte de los actores locales integraron la CAE cuatro delegados representantes de los vecinos de La Coronilla, y dos de grupos de organizaciones no gubernamentales vinculado a ambiente y conservación. A partir de la segunda reunión de la CAE se convoca a integrar la

misma al Club de Pesca de La Coronilla y la Comisión de Turismo de La Coronilla. En 2014, se integra a la CAE la Cooperativa Agraria Apícola Del Este.

El reglamento de la CAE del APCV, se elaboró en 2013 y estableció que la presidencia de la CAE estará en el SNAP, quién tendrá el rol de realizar la convocatoria de las reuniones, así como elaborar actas y repartirlas entre los delegados para su aprobación. Desde su formación la CAE ha tenido 3 presidentes. El reglamento también establece un quórum mínimo de participantes y reuniones, las cuales deberán ser mensuales, así mismo plantea la realización de reuniones extraordinarias para abordar temas específicos. Se plantea en el reglamento de la CAE una presentación anual a la comunidad de La Coronilla para dar cuenta de los alcances del funcionamiento de la CAE, la cual no se realizó.

Como en el AP Laguna de Rocha, y en todo el sistema nacional de áreas protegidas, la participación en las CAE es no vinculante. La toma de decisiones se planteó por consenso y en última instancia por votación, donde los titulares tienen voto y los alternos voz, y en caso de empate la presidencia de la CAE, es decir el Ministerio de Ambiente, tiene doble voto.

Durante 2013 y 2014 se realizaron reuniones bimensuales de las CAE además de las actividades vinculadas al plan de manejo. A partir de 2015 las reuniones comienzan a espaciarse significativamente. En 2018, se presenta el Plan de Manejo y desde ahí a la actualidad no se ha vuelto a convocar el espacio pese a las notas enviadas por organizaciones solicitando la restitución del espacio a DINABISE.

El reglamento de la CAE también contempló la formación de subcomisiones que aborden temas específicos generando insumos, estas funcionaron en el proceso de creación del plan de manejo.

La agenda de temas de la CAE fueron propuestas generalmente desde la administración del área, pero cada delegado podía proponer temas para ser incluidos en el orden del día.

Los mecanismos de comunicación establecidos por la CAE, se dieron mayormente de manera formal. En relación con la convocatoria a reuniones y la información que se usaba en las mismas tales como el envío de las actas y la disponibilidad de informes o presentaciones; se hacía vía correo electrónico desde la presidencia de la CAE a los delegados.

Respecto a los vínculos, como hemos venido señalando, los vecinos de La Coronilla representados en el espacios mantenían fuertes vínculos por sus experiencias de trabajo local, peor mantenían un tenso vínculo con las autoridades de SNAP, que se vinculaban más fluidamente con los representantes de ONGs, otras instituciones y la academia.

En síntesis, el funcionamiento de la CAE mostró una dinámica menos constante que la observada en otras áreas, donde la oposición de ciertos actores marcó el ritmo del espacio. Los mecanismos de comunicación y articulación se establecieron principalmente desde el ámbito formal, sin que se consolidaran otros canales alternativos de organización o comunicación informal, a pesar de la cercanía entre los actores locales. La existencia de bloques de vínculos evidenció cómo se configuró también el desarrollo de la gobernanza del área, aspecto que se analizará a continuación.

7.4 Gobernanza en práctica

Este apartado explora el desarrollo de la gobernanza en el proceso de creación del Área de Manejo de Hábitat y Especies Cerro Verde e Islas de la Coronilla y en el funcionamiento de su comisión asesora específica. En esta trayectoria de creación y desarrollo del área, fue posible identificar

dos fases clave para analizar el proceso de gobernanza (Tabla 19). La primera fase, t_0 , corresponde a la etapa que incluyó desde la propuesta de ingreso a la creación del área. Esta etapa se caracterizó por una matriz socio-territorial predominantemente negativa debido al fuerte rechazo de actores locales a la creación del área. La voluntad política por parte de la institucionalidad ambiental en esta etapa fue cambiante de negativa a positiva, lo que tuvo como resultado un proceso de gobernanza debilitado cuando se ingresa el área al SNAP.

Tabla 19. Gobernanza de AM-CVIC en t_0 y t_1 .

	Creación T_0			Desarrollo T_1		
	Matriz socioterritorial	Voluntad Política	Proceso de Gobernanza	Matriz socioterritorial	Voluntad Política	Proceso de gobernanza
CV	Negativa	Positiva	Debilitado	Negativa	Negativa	Fallido

(Elaboración propia).

La etapa para nuestro análisis, la denominamos el T_1 la cual se planteó desde que ingresa el área hasta la promulgación del plan de manejo, momento en que la CAE deja de convocarse. Esta etapa mostró una voluntad política que se transforma de positiva a negativa, donde el espacio de gobernanza deja de ser convocado, resultando en un proceso de gobernanza fallido. Veremos a continuación las características de cada una de estas etapas.

7.4.I Gobernanza en la creación del área

En este apartado analizaremos el despliegue de la matriz socio-territorial y la voluntad política en la etapa de creación del área. Esta etapa va desde 2006 a 2011 y abarcó desde el ingreso de la propuesta del AP hasta el ingreso del área de Cerro Verde e Islas de la Coronilla al sistema nacional de áreas protegidas.

Veremos a continuación como la matriz territorial presentó una fuerte oposición a la institucionalización ambiental del área y como la voluntad política de las autoridades fluctúa de una posición negativa, “congelando” el área frente al rechazo de actores locales; a una voluntad positiva frente a la participación local. Esto se evidenció en un despliegue institucional que pudo lograr los acuerdos necesarios con los actores en oposición para que el AP fuera aprobado.

Tabla 20. Síntesis de características del comportamiento de matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza CV.

Tiempo 0 – Creación del AP			
	Matriz socio-territorial	Voluntad política	Proceso de gobernanza
	Conflicto	Negativa a Positiva	Debilitado
CV	- Rechazo por ingreso frente a la falta de consulta de las ONG	- Frente a rechazo, se congela el proceso de ingreso 4 años - Se destinan RRHH para facilitación. - Principales autoridades de DINAMA se reúnen y acuerdan con vecinos	- Desconfianzas por parte de los vecinos hacia DINAMA. - Crítica a la participación de PROBIDES

(Elaboración propia).

El resultado de esta interacción entre dinámica socio-territorial y la voluntad política, implicó un proceso de gobernanza que termina debilitado al momento de conformación del CAE del área. A continuación, describiremos en mayor profundidad los elementos antes planteados.

Matriz territorial

En el caso de Cerro Verde, el conflicto con los vecinos de La Coronilla marcó de manera distintiva el proceso de creación del área protegida. La primera respuesta de las organizaciones tuvo que ver con el establecimiento de una consulta por parte de dos entidades técnico-académicas sin consulta de la comunidad.

La oposición de la comunidad local surgió como una respuesta a conflictos socioambientales previos, particularmente el impacto del Canal Andreoni en La Coronilla. Asimismo, las experiencias de conservación y manejo de áreas naturales también fueron criticadas por vecinos en el proceso relativo a la creación de la Estación Biológica de Potrerillos de Santa Teresa que impuso restricciones al uso del territorio por parte de los vecinos, y el manejo en Parque San Miguel (Fig.27).

“Probides con muchísimo tacto y aprovechando el hecho de que es un lugar inaccesible, consiguió que no fuera nadie” (SQ, vecino de La Coronilla). Tal como señala uno de los vecinos, se asoció la creación del área a PROBIDES, como institución referente en materia ambiental en la región y quien está a cargo de la administración de Potrerillos. El rechazo a PROBIDES, y particularmente al director de la entidad, se proyectó sobre el área de Cerro Verde, como una nueva intervención sobre el territorio.

Figura 27. Visiones sobre el Parque San Miguel, Potrerillos y Cerro Verde.

1. Hace unos cuantos años, alguien dijo: mira que lindo pedazo de sierra con monte indígena que hay en el Parque de San Miguel (donde estaba el ganado criollo tan laboriosamente procurado por todo el país por Don Horacio), y a continuación se traspasó dicha extensión a Probides, con los resultados que hoy podemos ver.
2. Hace otros cuantos años, alguien dijo: mira que lindo pedazo de isla en el bañado, con carpinchos y ñandúes, que se llama Potrerillo de Santa Teresa, y a continuación se traspasó el Potrerillo del Ministerio de Defensa a Probides, con el resultado que hoy podemos ver: se terminaron los carpinchos y ñandúes, la pradera se transformó en un chircal de dos metros de altura, y no hay forma de visitarlo. Con la frutilla en la torta de que demolieron las bastante bien conservadas ruinas del cuartelillo de Dragones del Rey que se usaba para cuidar las caballadas del Fuerte para construir el Centro de Interpretación, teniendo disponibles 800 Hás para hacerlo sin eliminar un monumento histórico!
3. Hace unos cuantos años menos, alguien dijo: mirá que lindo campo con monte nativo, monte introducido, dunas, playas y puntas de piedra, y, adiviná: se lo apropió el SNAP para hacer el Área protegida Cerro Verde, y, al querer aplicar la misma técnica que en los dos casos anteriores, se encontró con un puñado de vecinos en La Coronilla que se están oponiendo ferozmente a que se repitan los resultados anteriores.

Fuente Chuy.net⁴⁰

Asimismo, otro elemento que podemos identificar son las visiones contrastantes respecto a las AP en la delgada línea entre la conservación y el manejo. Con esto nos referimos a que Cerro Verde y particularmente, La Coronilla es un área con múltiples transformaciones territoriales producto del proceso de ocupación del territorio. Esto se dio principalmente entre 1950, con la

⁴⁰ <https://chuy.net.com/noticias/noticia/1482/>

creación y posterior consolidación del balneario La Coronilla, luego su declive a partir de la expansión del canal Andreoni y hasta la actualidad (Contreras y Degregorio 2012, Leicht 2014).

En ese contexto de transformación e impactos antrópicos, la idea asociada a la “conservación de una naturaleza prístina” parece ser percibida como una contradicción. En este sentido, parte del rechazo al AP se relaciona con la demanda de los vecinos de incluir al Canal Andreoni dentro de la propuesta de ingreso, para que este fuera objeto de una gestión ambiental.

Estos episodios generaron tensiones significativas con las instituciones estatales, lo que explica el rechazo vehemente de los residentes hacia el proceso de implementación del área protegida. Este rechazo se vio agravado por la falta de consulta a las organizaciones locales durante la formulación de la propuesta, liderada por académicos y miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG).

Ese tema, era el tema fundamental, a la gente en realidad lo que se hiciese dentro el manejo del área no le importaba, incluso lo apoyaba en todo lo que dijera de conservación... hagan lo que quieran, quieren cortar los pinos, háganlo. Es más, la gente no quería, ni siquiera que hubiera nada comercial en el área, ni un puestito de nada, que el área la dejaran como estaba. Ahí estábamos todos de acuerdo, ni hoteles, ni paradores, ni restaurantes, nada. Que el área quede como está, pero que nos dejen entrar (SO, vecino)

Otro elemento importante de la dinámica local tiene que ver con el fuerte vínculo de La Coronilla con el Parque Santa Teresa, ya que muchos funcionarios retirados del parque viven en el balneario. En este sentido, se consideraba que Cerro Verde estaba bajo la administración del

SEPAE. Por tanto, cuando llega la propuesta del área, y la inclusión de una nueva institución como SNAP al área, se genera resistencia y rechazo, en lo que se considera una apropiación por otra institución de un lugar que se considera como propio.

En este sentido, además del Canal Andreoni, otro aspecto relevante para los vecinos fue el ingreso al área. Desde los vecinos se hacía referencia al uso tradicional del espacio, refiriéndose con ello al acceso por la playa con vehículos motorizados. Esta era una práctica común en Uruguay hasta la década de los noventa cuando surge legislación que prohíbe el tránsito vehicular en las playas y dunas⁴¹. Esta práctica aún se mantiene en playas del sur de Brasil, lo que ejerce una fuerte influencia cultural en la zona de frontera.

Estos elementos, fueron planteados a las autoridades en las reuniones que se realizaron entre 2009 y 2011, ahí se lograron consensos sobre el ingreso de Cerro Verde. Sin embargo, estos acuerdos alcanzados, respecto al acceso con vehículos al área, la gestión ambiental del Canal Andreoni y el AP, generaron fuertes controversias que se mantendrían durante el t1.

Voluntad Política

Tal como señalamos los actores locales expresaron fuertes recriminaciones durante la presentación pública del área protegida, lo que llevó al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) a replegar sus acciones y suspender el proceso durante tres años. Al respecto, de esta etapa Marqués (s/f) señala:

“Desde las autoridades correspondientes se valora que no se ha generado una transmisión de la información adecuada y precisa sobre lo que implica la incorporación del área al SNAP y que no se

⁴¹ El artículo 129 del Decreto 100/91 y la Ley N° 16.736/ 1996 en su artículo 452, son los instrumentos jurídicos que prohíben el uso de vehículos motorizados en playa y zona de dunas.

han involucrado suficientemente a actores sociales e institucionales con relevancia en el área, en el proceso de elaboración y presentación de la Propuesta de Incorporación del área de Cerro Verde al SNAP.

Frente a la fuerte oposición de los actores locales a las autoridades, desde SNAP hay un repliegue y una respuesta negativa respecto a la participación y diálogo con los actores locales, centrándose en un abordaje de relaciones intergubernamentales.

En esta línea, Contreras y colaboradoras señalaron que la institucionalidad mantuvo una leve presencia en el territorio con *reuniones de trabajo esporádicas con algunos actores locales*" (2011:6). La estrategia de negociación y consenso por parte de las instituciones ambientales nacionales desarrollada partir de 2009, contó con el apoyo de un facilitador e incluyó reuniones iniciales con actores socio-institucionales tales como SEPAE y la ONG Karumbé, con el objetivo de actualizar la propuesta de ingreso al área. Asimismo, se trabajó con investigadores de diferentes perfiles para apoyar técnicamente la nueva propuesta.

El proceso de trabajo interno duró cuatro años. Recién en 2010, SNAP se plantea volver a generar instancias de intercambio con el grupo de vecinos organizados en contra del AP. Para esto se llevaron a cabo reuniones específicas con los representantes legales de este grupo. Este intercambio se intensificó durante 2011 estableciendo encuentros semanales con el grupo de vecinos, técnicos y responsables de la entonces Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), SNAP e incluso el propio director de la entidad, en ese momento Jorge Rucks.

Estas reuniones con el director generarían unos de los mitos de origen de los conflictos que luego derivaron en reclamos planteados por los vecinos y que se mantendrían durante todo el proceso del área y que tiene que ver con el ingreso de vehículos al área.

Y ahí estuvieron trabajando con Rucks. O sea que era director de Dinama en ese momento Jorge Rucks iba todos los meses. Se juntaban con el abogado, no sé, o abogada, no me acuerdo quién era, que estaba en el grupo, que estaba en contra. Iba Joaquín. Y tenían reuniones y reuniones y reuniones y reuniones. Hasta que en un momento bueno lograron como acordar la historia. Y el acuerdo fue, en palabras de los vecinos que estaban ahí, que Rucks les había dicho que no se iba a cambiar el uso tradicional que hacían de la playa. Todo lo que sea andar en auto, en la playa, pescar en motos y cuatriciclos eso nunca quedó escrito. O la vez que lo escribieron, Rucks no lo terminó de firmar. A raíz de que Rucks nunca negó, tampoco eso, porque él nunca se la jugó ni para un lado, ni para el otro. Arrastramos un problemón durante varios años. Y la cosa es que trancó el proceso (RM, 2022).

Como surge en varias entrevistas y también en las actas de la CAE, el entonces director de DINAMA Jorge Rucks, habría acordado con los vecinos que estos ingresaran accediendo en auto. Sin embargo, este acuerdo no tuvo registro escrito ni fue ratificado públicamente en ninguna reunión de CAE, pero surgiría este tema en diversas reuniones como una demostración del incumplimiento de promesas de la autoridad, contribuyendo a la conflictividad de la CAE en el t1.

Para anunciar el acuerdo sobre el ingreso del área protegida, se llevó a cabo un evento público en el que participaron las máximas autoridades del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, junto con los directores de las direcciones nacionales, el director del SNAP y representantes de la Intendencia de Rocha⁴².

⁴² <https://www.lr21.com.uy/comunidad/457717-ministerio-llevo-tranquilidad-a-vecinos-de-rocha>

El proceso de Cerro Verde muestra la importancia que tiene la realización de procesos de consulta anticipada. La fuerte resistencia de un grupo de vecinos de Cerro Verde señala la fuerte influencia de las trayectorias de relacionamiento socio-estatal, las dinámicas entre lo local y lo nacional en los procesos de institucionalización ambiental, cuando se establecen la creación de las áreas.

Asimismo, la resistencia al área fue liderada por un grupo de vecinos con gran influencia en la zona, y con una fuerte relación con funcionarios del SEPAE y una impronta militar. Hacia el 2006, el SNAP era una iniciativa desconocida por lo que surgieron muchos mitos respecto a la conservación, percibida a lo que podemos denominar *conservación de fortaleza*, que excluye las actividades y prácticas humanas en las AP y que por tanto, fue rechazada por vecinos tanto a favor como en contra del área.

Se desconoció la participación e intercambio con los vecinos y en vez de construir una propuesta de ingreso conjunta. Desde SNAP se optó por una estrategia centrada en el ámbito institucional. Construyendo un vínculo con las instituciones con mayor competencia en la zona, el SEPAE e Intendencia de Rocha.

Luego de esto cambia la voluntad hacia la participación. Esta se expresó de manera instrumental para lograr los acuerdos para la aprobación del área con la menor resistencia posible. Sin embargo, si bien se acordó abordar conjuntamente el tema del canal Andreoni en el marco de la CAE, se percibió como un tema relegado, lo que mantuvo la conflictividad, al considerarse que esta demanda local no fue respondida.

En síntesis, el t0 se desarrolla en el marco de una conflictividad histórica entre lo local y lo nacional, con resistencias y una debil legitimidad institucional. Pese un cambio en la voluntad política, y esfuerzo desde el SNAP en dar señales positivas, demostrando el interés por promover el diálogo a los actores locales y la participación; el proceso de gobernanza del área resultó sumamente debilitado. Un clima de recriminaciones y falta de confianza desde los actores locales junto a las capacidades limitadas de la institucionalidad frente a las demandas locales serían el punto de partida de t1.

7.4.II Desarrollo de la Gobernanza

El desarrollo de la gobernanza durante el t1 (Tabla 21) se caracterizó por una matriz territorial que se mantuvo principalmente en una posición conflictiva frente a la iniciativa institucional con algunos momentos de cooperación y trabajo conjunto durante el plan de manejo. Por su parte la voluntad política mantuvo durante un primer momento una disposición positiva al diálogo y trabajo con los actores. Sin embargo, hacia mediados del período, la institucionalidad comienza a replegarse de manera tal que el espacio deja de convocarse, tras la aprobación del PM.

Tabla 21. Síntesis de características del comportamiento de la matriz territorial, la voluntad política y el proceso de gobernanza CV.

Tiempo 1: Conformación y despliegue Espacio de Gobernanza			
	Matriz socio-territorial	Voluntad política	Proceso de gobernanza
CV	Conflictiva	Positiva a Negativa	Fallido

(Elaboración propia).

Algunas claves del funcionamiento que explican el fallido proceso de gobernanza muestran que la integración del área se presentó con dificultades para su gestión en términos de recursos humanos con bajos niveles de coordinación institucional. Asimismo, las capacidades para la participación mostraron un clima de funcionamiento hostil en la CAE que neutralizó a la institucionalidad y no permite generar una red sólida de actores.

En relación con esto, el espacio muestra una débil robustez que no logró consolidar procesos de diálogo de saberes y trabajo en red. A continuación, describiremos estos aspectos señalados.

Integración

La coordinación durante el período T1 estuvo influenciada por el andamiaje institucional del área y la elaboración del plan de manejo. El primer hito de esta etapa fue la firma del convenio entre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP, entonces DINAMA - MVOTMA) y el SEPAE en 2012, lo que marcó el inicio de la organización institucional para la gobernanza del área.

En esta etapa, la coordinación territorial del SNAP se realizó principalmente con el SEPAE, responsable de la administración del Área Protegida (AP) Cerro Verde y del Parque San Miguel. A pesar de la existencia del comité directivo establecido en el marco del convenio, las entrevistas reflejan diversas dificultades en la coordinación entre las entidades involucradas. Una de las principales problemáticas fue la alta rotación en los cargos de los representantes del SEPAE, una situación que también afectó la participación de Prefectura en la Comisión Asesora Específica (CAE). En la coadministración de Cerro Verde junto al SNAP, SEPAE designó a un funcionario como referente, pero el nombramiento del director del área por parte del SEPAE estuvo rodeado de controversias, ya que el cargo fue ocupado por más de cinco años por un oficial retirado que ejercía de manera honoraria.

Durante el inicio de dicho período, y en gran parte del tiempo estudiado, la Intendencia de Rocha desempeñó un papel menor en la coordinación y gestión del área. Aunque formó parte de la CAE a través de su división de ordenamiento territorial, su contribución se limitó a consultas relacionadas con el plan de manejo y a brindar datos técnicos sobre el ordenamiento territorial de la zona. Sin embargo, hacia el año 2020, la Intendencia de Rocha conformó la Dirección de Ambiente y Cambi Climático la cual presentará una estrategia de fuerte vinculación con las áreas protegidas, impulsando incluso la generación de áreas protegidas departamentales⁴³.

En 2021, la relación entre la Dirección de Ambiente y el SNAP se vio afectada por la apertura de un camino de acceso, coordinada entre el director del área y la Dirección de Ambiente de la Intendencia sin consultar al SNAP. Esto generó tensiones y debilitó los vínculos interinstitucionales.

Otro aspecto crucial de la gestión del área que influenció el funcionamiento de la CAE de Cerro Verde tuvo que ver con los recursos financieros que contaba el área y aporte de cada uno de los coadministradores. En este sentido, fue la limitada aportación de recursos por parte de las instituciones ya que tanto SEPAE como SNAP presentaban restricciones significativas lo que impidió que ambas instituciones asignaran personal suficiente para las actividades del área.

⁴³ En octubre de 2021, la Intendencia de Rocha declara a través del Decreto 9/2021, a la Isla del Padre como área protegida de conservación y reserva natural departamental. Esta área queda bajo la administración de la división de Ambiente. Al respecto, el Intendente de Rocha declaró a la prensa que Isla del Padre no fue incorporada al SNAP porque la gestión *“se torna tremendamente burocrática y compleja...Queremos tener nuestro propio grupo de gente trabajando allí, que nuestros guardaparques analicen y estudien. El trabajo de las áreas protegidas es siempre complejo porque desde la óptica montevideana se tiene una visión muy sesgada y muy alejada de la realidad”*. En dicha entrevista el director de ambiente de la Intendencia planteó la propuesta de crear un área marina protegida departamental (Búsqueda 2021).

A nivel nacional, la coordinación más destacada fue con DINARA, cuyos representantes, con experiencia en el departamento, participaron activamente en el plan de manejo, especialmente en la porción marina del área protegida. Además, técnicos de DINARA La Paloma y Montevideo contribuyeron a este proceso. Por otro lado, el Ministerio de Turismo colaboró puntualmente en iniciativas vinculadas al turismo en áreas protegidas, pero dejó de participar en la CAE una vez finalizados los proyectos específicos.

En síntesis, la coordinación entre distintos niveles de gestión fue esporádica y mostró un deterioro progresivo a lo largo del período T1. Uno de los mayores desafíos en la gestión del área ha sido la falta de recursos, lo que ha limitado el cumplimiento de las acciones definidas en el plan de manejo.

La falta de rendición de cuentas y de mecanismos que permitan a los participantes de la CAE y a los ciudadanos del entorno del AP exigir el cumplimiento del plan de manejo, una gobernanza adecuada y transparencia en la toma de decisiones, ha sido uno de los aspectos más críticos. Este problema, común en las áreas protegidas de Uruguay, se acentuó en Cerro Verde debido a la desconfianza de los actores locales hacia las instituciones ambientales, lo que agravó la conflictividad social y debilitó el funcionamiento de la CAE hasta un punto de colapso.

Capacidad

Si bien desde la institucionalidad hay una iniciativa de promover el diálogo con los actores locales, el desarrollo de dicho espacio y la participación de ellos en el funcionamiento de la CAE de Cerro Verde, fue controversial. Esto principalmente porque la desconfianza se tradujo en recriminaciones y enfrentamientos, y situaciones en algunos casos con episodios de confrontación incluso violentos.

Tras la aprobación del área, se realizaron reuniones preparatorias para la formalización de la CAE, que comenzó a sesionar oficialmente en agosto de 2013. En esta etapa, denominada “CAE en formación”, los vecinos eligieron representantes entre quienes apoyaban y quienes rechazaban el área protegida, aunque ninguno representaba formalmente a organizaciones vecinales. Durante estas reuniones, tanto los vecinos como representantes institucionales expresaron discrepancias sobre promesas incumplidas y la falta de financiamiento, tal como podemos observar en la figura 28.

Figura 28. Extracto de Acta 1ra reunión preparatoria de CAE Cerro Verde.

Previo al inicio de la presentación de la propuesta de trabajo, el Sr Sayagues, integrante de la CAE, interrumpe para plantear una serie de discrepancias respecto a cómo se ha llevado el proceso desde que se iniciaron los trabajos posteriores a la incorporación de Cerro Verde en 2011.

Entre los reclamos que planteó figuran:

- *Incumplimiento de varios compromisos asumidos.*
- *Nunca les llegaron las Actas de lo tratado en las reuniones anteriores*
- *Requieren la presencia del Director de DINAMA*
- *Se plantean reclamos sobre el Programa PROBIDES.*

El Sr. A. Cabrera (representante del Ministerio de Defensa Nacional) solicita la palabra y expone que dicho Ministerio tiene actitud crítica sobre esta área protegida. Agrega que la misma no representa el ecosistema que se quiere proteger, que no ha resuelto el problema del Canal Andreoni. Plantea anular el decreto y cambiar la definición del área, ampliar los padrones que actualmente forman el Área Protegida.

Otro vecino expresa que tampoco se ha avanzado en el Plan de Regulación Hídrica

Existe un planteo por parte de algunos representantes, que quieren tener acceso a los estados contables (uso de los fondos aprobados) del Área Protegida, para tener conocimiento de cómo se está utilizando el dinero, no sólo de los fondos aportados por DINAMA (MVOTMA), sino también de fondos destinados a PROBIDES.

Asimismo, habría un planteamiento recurrente de los delegados de los vecinos respecto al uso tradicional de la playa. Como consta en el acta de las primeras reuniones de la CAE en que se señala:

“7. Acuerdo entre vecinos y DINAMA del 17 de mayo de 2012. La discusión se centra en los acuerdos generados con respecto a lo que significa el “uso tradicional que ha hecho la población de la coronilla de la playa”. Se plantea que este documento se realizó en una fase del proceso. Se propone mantener como tal este documento. No es un acuerdo que deba suscribir la CAE.” (Acta N. 1)

Previo a la formalización de la CAE, tal como se venía desarrollando en el t0, se mantuvieron reuniones informales entre SNAP y los vecinos conformándose un grupo de trabajo con referentes de SNAP, el facilitador de SNAP, vecinos y organizaciones como Yacu Pacha y Karumbé. Los integrantes de estos grupos pasaron posteriormente a ser delegados en la CAE cuando ésta se formalizó.

La representación en el espacio de gobernanza presentó dificultades vinculadas a quienes participaban en dichas instancias. Dado que las CAE son espacios abiertos a la sociedad, según los temas abordados, participaban un mayor número de vecinos. Estas instancias más masivas fueron percibidas como un factor de distorsión en las reuniones de la CAE, en la medida que afectaba la continuidad de los temas abordados y el clima dentro del espacio.

Respecto a la red de actores locales, cabe destacar que la población de La Coronilla tiene un fuerte vínculo con el Parque Santa Teresa y muchos funcionarios militares del SEPAE viven en La Coronilla una vez que se jubilan, lo que le otorga una identidad particular al balneario. En este sentido, varios militares retirados integraban el grupo de vecinos a favor y en contra y

posteriormente participaron como delegados de la CAE, por estos grupos o por organizaciones como el Club de Pesca.

El abordaje de los conflictos durante el funcionamiento de la CAE, se observó una importante debilidad desde la institucionalidad de poder asegurar de manera permanente una participación un marco de respeto y no violencia en el espacio de gobernanza del área. Se identificaron distintos episodios que denotaban un clima de agresividad de algunos delegados hacia la institucionalidad pero que era recibida especialmente por los funcionarios que se encontraban en el territorio. Este clima de hostilidad se presentó en repetidas ocasiones en el funcionamiento de la CAE hacia SNAP-DINAMA.

Tal como hemos señalado, esta hostilidad se vincula al conflicto ambiental generado por Canal Andreoni y las respuestas institucionales al respecto. Durante el t1, se mantiene como un foco de creciente tensión entre vecinos y SNAP. Se percibió como limitado alcance del plan de manejo para abordar los impactos y gestión ambiental del Canal Andreoni.

Sumado a esto, se observó en los vecinos un fuerte sentido de pertenencia y territorialidad y actores locales con una importante capacidad de incidencia y agencia frente a actores políticos-institucionales. Las históricas demandas de los vecinos respecto a la gestión ambiental del Canal Andreoni forman parte de esta identidad en resistencia, que permite entender el vínculo con la institucionalidad ambiental y por tanto con SNAP. Esto los situaba en una posición en que se disputaba una fuerte injerencia en la toma de decisión sobre el área.

Algunos testimonios señalaban, que a estos elementos ya descritos se sumaría una disputa de poder territorial. Al respecto un entrevistado se refirió: *“Entonces ellos estaban en una situación en la que hacían lo que querían con ese lugar. Cuando viene el ministerio con el tema área protegida y no*

sé cuántos se vieron amenazados, perdieron poder, iban a perder poder, no iban a poder hacer lo que toda la vida hicieron. Y ahí arranca el problema. Es un tema de poder, de dominar un lugar, ¿no? Que durante mucho tiempo lo usaron de determinada forma y que después vienen ciertos reglamentos que limitan los usos” (QI 2022)

En esta línea, se observó que durante el t1 se mantiene un fuerte cuestionamiento a las formas en que se abordaban los temas desde el Estado. Estos cuestionamientos eran levantados por algunos delegados referentes de gran influencia quienes neutralizaron las iniciativas de la institucionalidad. La falta de un marco sólido para garantizar respeto y no violencia en el espacio de gobernanza fue una debilidad persistente.

En este contexto, hacia la mitad del período T1, la institucionalidad comenzó a retirarse progresivamente. Las reuniones de la CAE se espaciaron hasta su total inactividad tras la aprobación del plan de manejo. Desde entonces, el área experimentó una etapa de inacción tanto en su gobernanza como en su gestión general.

Robustez

Tal como venimos señalando la alta complejidad en las formas de relacionamiento sociedad – Estado en uno de los aspectos que singularizaron el funcionamiento de la CAE en Cerro Verde. Se identificó una red de actores con organizaciones que interactuaron de manera conjunta de forma puntual y donde la mayor interacción se dio entre nodos de actores según tipo de actor ya sea más vecinal, organizacional o institucional.

Por un lado, los representantes de los vecinos integraban o se relacionaban con organizaciones como el Club de Pesca de La Coronilla y la Comisión de Turismo de La Coronilla, ambas integraron la CAE. Por otro lado, Karumbé y YacuPacha eran las organizaciones con mayor presencia en la

zona y que conectaban y representaban a otras ONGs relacionadas con conservación-ambiente y con fuertes vínculos académicos con investigadores de la UdelaR, particularmente de Facultad de Ciencias o el Centro Universitario Regional Este.

El grupo de actores institucionales ya sean locales o nacionales, tenían vínculos de coordinación puntuales y principalmente desarrolladas durante el plan de manejo. Ejemplo de esto son las colaboraciones puntuales entre SNAP entre DINARA y otras dependencias ministeriales.

Dentro de estos grupos de actores, tuvo un rol clave Karumbé, por su participación historia en el proceso de ingreso y por su fuerte presencia territorial tiene un vínculo intenso con los actores de nivel local, organizaciones ambientalistas y la academia. En el comienzo del t0 Karumbé fue inicialmente criticado por su participación en la propuesta de ingreso que no tuvo consulta a los vecinos. Sin embargo, en el tiempo transcurrido entre el ingreso de la propuesta y cuando se conformó la CAE, la organización se había consolidado en La Coronilla como referente ambiental de la zona. El trabajo de esta organización con la escuela y liceo de La Coronilla y su participación en eventos de la localidad, estrecharon los vínculos con las organizaciones locales tales como, Comisión Turismo y el Club de Pesca. Pese a los vínculos existentes con los diferentes grupos, Karumbé no logra consolidarse en el ámbito de la CAE como una organización puente.

Un rol importante en el proceso del t0 y durante todo el t1 fue el rol de facilitador social del área. Pese a la fuerte conflictividad y beligerancia que ocurrían en algunas instancias del espacio, durante el proceso del plan de manejo se logró trabajar conjuntamente sobre consensos y poder catalizar los diferentes liderazgos en aportes a los diferentes subgrupos del plan. Tras la partida de este rol y la reducción del equipo técnico, la institucionalidad se retiró. en desmedro de la gobernanza del área.

Respecto al diálogo de saberes dentro de la CAE, uno de los momentos de mayor desarrollo fue en torno al PM. Durante este proceso, vecinos-delegados de la CAE integraron los diferentes subgrupos de trabajo. Asimismo, dos vecinos integraron, representando a los vecinos de la Coronilla, el equipo técnico del plan. Uno de ellos realizó el relevamiento de suelos y la zonificación del área incluido como uno de los documentos subsidiarios del PM. Asimismo, en otros subgrupos de trabajo en torno al plan de manejo se integraron los vecinos y representantes de las organizaciones locales.

Sin embargo, como vimos el abordaje del Canal Andreoni desde el AP fue el tema que cruzó al funcionamiento de la CAE y que da cuenta de controversias entre los conocimientos académicos y técnicos- burocráticos frente la demanda local. Por un lado, para los vecinos, no se comprendía que el Canal Andreoni no fuera un objeto focal del área. En contraposición, para técnicos y académicos el canal Andreoni no es un objeto por conservar, sino que es una amenaza a la conservación. Posteriormente el abordaje como amenaza de este, y la posibilidad de gestionarlo, fueron cuestionadas en lo que se percibió como una baja voluntad política por parte DINAMA para abordar el Canal Andreoni y capacidad de articulación de SNAP-DINAMA con otras instituciones implicadas en el plan de Regulación hídrica, como OSE y DINAGUA.

A modo de cierre, el T1, mostró que la gobernanza del área se mantuvo debil por la falta de coordinación interinstitucional, la escasa voluntad política y la beligerancias persistentes de algunos actores locales. Aunque se logró avanzar en el plan de manejo e integrar ciertos saberes locales, la CAE funcionó en un clima de desconfianza, marcado por tensiones no resueltas especialmente en torno al Canal Andreoni. La falta de recursos para la gestión del área, el retiro progresivo del Estado y su falta de liderazgos para generar un clima saludable para la

participación, no permitieron consolidar una red de actores, limitaron la legitimidad de un proceso lo que terminó por conducir al cese del funcionamiento de la CAE.

7.5 Discusión: Fallas de la gobernanza en Cerro Verde. Conflictividad socioambiental y repliegue estatal.

El desenlace del proceso de gobernanza en Cerro Verde es el resultado de una serie de factores que contribuyeron a que la voluntad política, se transformara de positiva a negativa a lo largo de su desarrollo. Mientras que la dinámica socio-territorial se mantuviera durante todo el proceso del área, en una situación negativa de conflictividad permanente frente al Estado. Estos elementos tienen que ver con una voluntad política que habla de la fragilidad de respuesta institucional frente al conflicto socioambiental. Por otro lado, la participación en términos de disputa de poder fue un elemento latente en el proceso de relacionamiento socio-estatal. La complejidad de las dinámicas llevó al desarrollo de condiciones de tensión permanente que no permitieron sostener el espacio ni frenar su desactivación desde 2018.

Voluntad Política: Fragilidad Institucional para la participación

Así, la voluntad política durante todo el proceso y desarrollo del área mostró fluctuaciones, con largos períodos de 2 a 5 años en que la institucionalidad se repliega de sus acciones y presencia en el territorio. Este comportamiento fue también observado en Laguna de Rocha donde, luego de resistencias locales, la institucionalidad no genera acciones significativas en territorio o suspende las mismas, dando lugar a un proceso de congelamiento (Lagos y colaboradoras 2014). Procesos similares también fueron descritos para otra área protegida en el Departamento de Rocha, el Parque Nacional Cabo Polonio y otras áreas del país (Fernández 2018, Santos y Choubey 2013, de Souza y Dabezies 2024).

Esto muestra la fragilidad institucional para sostener los espacios de participación social respecto a áreas protegidas y en la gobernanza ambiental en general (Bennet 2018) y se relaciona con lo planteado por Malena (2008) respecto a que la voluntad política tiene un componente de “poder hacerlo”. En este sentido, desde la institucionalidad se observó la falta de capacidades sociopolíticas en el relacionamiento con los grupos y resistencias locales. Lo que puede ser explicado por los bajos niveles de articulación institucional, de recursos humanos y financieros para sostener la presencia territorial y la gestión del área protegida, pero también por una falta de comprensión profunda sobre la complejidad para abordar la dinámica socio-territorial en un marco de conflictividad ambiental (Santos y Chouby 2013).

Las áreas protegidas se han planteado como un multi instrumento del desarrollo sustentable, pero que en la práctica resultan una herramienta acotada para resolver los conflictos entre conservación y desarrollo (Ibid.). Esto se observó claramente respecto al vínculo del AP con el Canal Andreoni, en el cual las capacidades que tenía el AP, y el SNAP específicamente para mitigar impactos o los conflictos ambientales asociados a dichos impactos fueron muy limitadas.

En esta línea, las expectativas divergentes sobre la función de las áreas protegidas, y su rol para conservación y desarrollo local significó una limitación para el funcionamiento de la CAE y finalmente de la propia gestión del AP. La demanda de los actores locales de incluir al Canal Andreoni en el marco del área protegida refleja una reivindicación por una gestión ambiental integral del territorio que, al no ser abordada, contribuye a la fragmentación de las políticas de conservación.

Dinámicas socio-territoriales: participación y disputas de poder

En el proceso de creación del AP Cerro Verde se reproduce un modelo de conservación que no involucró a los actores locales, lo que derivó en rechazo a la exclusión y falta de consulta exacerbando disputas históricas por el territorio. Este caso refleja patrones descritos en estudios de otras áreas protegidas, donde las prácticas de participación percibidas como superficiales tienden a exacerbar los conflictos en lugar de resolverlos (Reed, 2008).

El contexto socio-territorial de La Coronilla, marcado por tensiones históricas como las relacionadas al Canal Andreoni y el acceso vehicular a playas, configuró una fuerte resistencia local frente al proceso de institucionalización ambiental. Como señalan Bennett y Dearden (2014), las comunidades locales a menudo perciben las áreas protegidas como imposiciones externas si no se consideran sus derechos y necesidades tradicionales. Esto fue patente entre los vecinos de La Coronilla que significaron el acceso al área en vehículos como usos tradicionales locales. Esto significó una disputa entre vecinos, la institucionalidad y la propia legislación nacional sobre tránsito vehicular en playas.

Este caso muestra cabalmente la participación como una disputa de poder, en este caso el uso y gestión territorial, sentido de pertenencia y una importante capacidad de incidencia de los actores locales que permiten interrelacionarse con los principales actores institucionales en la discusión de lo que son concebidos como derechos.

Sin embargo, Cerro Verde también ilustra la importancia de los “vínculos puente” para superar la fragmentación. Organizaciones locales como Karumbé lograron, con el tiempo, construir relaciones más estrechas con los actores locales y la comunidad de La Coronilla, reforzando la educación ambiental y la colaboración. Aunque estas relaciones no consolidaron un liderazgo

transformador dentro del funcionamiento de la CAE, en la actualidad representa un potencial que a futuro puede posicionar a Karumbé como organización puente dentro de una futura CAE para potenciar la gestión y gobernanza del área (Berkes 2009).

La experiencia del funcionamiento de la CAE de Cerro Verde, muestra que es un imperativo abordar la representatividad en los espacios participativos. Las representaciones personalistas son situaciones comunes en los sistemas de gobernanza de áreas protegidas en la medida que estos carecen de mecanismos claros para evaluar la calidad de participación (Jones et al., 2015).

8. DISCUSIÓN GENERAL: EL DESENVOLVIMIENTO DE LA GOBERNANZA. ENTRE VOLUNTAD POLÍTICA Y DEMANDAS TERRITORIALES

A lo largo de este trabajo se analizan los resultados obtenidos tras el estudio de cuatro casos sobre el funcionamiento de la gobernanza en áreas protegidas o de manejo en Chile y Uruguay. Estos resultados se explican de acuerdo con distintos comportamientos de la matriz territorial y la voluntad política que pueden verse en la tabla 22.

Tabla 22. Síntesis de los resultados en los casos estudiados.

	Matriz socioterritorial	Voluntad Política	Proceso de Gobernanza
Rapa Nui	Positiva	Positiva	Éxito
Bahía de Corral	Positiva	Positiva	Éxito
Laguna de Rocha	Positiva	Negativa	Fallido
Cerro Verde	Negativa	Negativa	Fallido

(Elaboración propia).

Este análisis permite esquematizar el comportamiento en modelos ideales y simplificados, útiles para identificar elementos clave que diferencian procesos de gobernanza fortalecidos de aquellos fallidos, considerando la influencia de la matriz territorial y la voluntad política en dichos resultados.

Es importante aclarar que esta esquematización no pretende ser un marco absoluto o universal de características. Más bien, se presenta como una referencia que ilustra cómo ciertos elementos

interactúan y qué implicancias tienen en el funcionamiento de los espacios de gobernanza, basándose en las experiencias diversas—con claroscuros y matices de los casos estudiados en Chile y Uruguay.

Hemos estructurado los resultados en función de los elementos explicativos que surgen de la combinación de comportamientos entre la matriz territorial y la voluntad política para determinar por qué la gobernanza puede fallar o fortalecerse. A continuación, se presenta una revisión de los escenarios observados.

¿Cuándo falla de la gobernanza?

1. Matriz territorial negativa / Voluntad negativa.

En este escenario se presentan dos condiciones: una matriz territorial negativa, que rechaza la implementación del área o ciertos aspectos del proceso de implementación, y una voluntad política negativa, que en los casos estudiados fluctúa de positiva a negativa y viceversa. Esto es particularmente relevante en lo referente a la participación social y la coordinación socio-institucional, factores decisivos en el funcionamiento de los espacios de gobernanza en áreas de conservación y manejo.

En cuanto a la matriz socio-territorial, se puede señalar que el rechazo inicial de las comunidades locales en los casos de Rapa Nui, Cerro Verde y Laguna de Rocha coincide con lo planteado por diversos autores respecto a la importancia de la consulta previa. Las resistencias a las iniciativas de conservación suelen surgir porque estas son percibidas como una imposición, ya sea gubernamental (Bennet y Dearden, 2014; West et al, 2006), o como formas de neocolonialismo verde impulsadas por organizaciones no gubernamentales asociadas a los Estados (Holmes y Cavanag 2016; De Santo, 2013).

Los casos estudiados evidencian que no necesariamente existe rechazo hacia la conservación per se, sino hacia los enfoques tradicionales de conservación. Las comunidades locales manifiestan una visión y expectativas claras: la conservación debe aportar al desarrollo local. Aunque esto es reafirmado por el discurso ambiental dominante en torno a las áreas protegidas, persiste una importante brecha al respecto.

El esquema tradicional de áreas protegidas está lejos de cumplir con estas expectativas. Por un lado, predominan los modelos de "conservación de fortaleza", que se centran en la exclusión del territorio. Este fue uno de los principales puntos de conflicto para el pueblo Rapanui frente a la propuesta de un parque marino, así como para Cerro Verde, donde la exclusión de prácticas tradicionales y el acceso al área generaron tensiones. Por otro lado, el enfoque de conservación basado en ecosistemas prioriza objetos focales, principalmente especies, pero presenta amplias limitaciones para incorporar aspectos de desarrollo local, participación y gobernanza. Como resultado, estos temas no son parte de indicadores de monitoreo y/o cumplimiento de las áreas protegidas.

En el caso de Cerro Verde, esta matriz territorial negativa persiste a lo largo de todo el período estudiado. Además de las expectativas ya mencionadas, surge otro elemento asociado: las fallas en la gobernanza, vinculadas a la idea idealizada de que el gobierno, a través de las áreas protegidas o los espacios de gobernanza, es capaz de resolver todos los problemas (Howlett y Ramesh, 2014).

La voluntad política negativa en este contexto presenta diferentes aristas. En primer lugar, se observan aspectos relacionados con el interés y el valor otorgado a los espacios de gobernanza como ámbitos de interacción socioestatal y construcción colectiva. Este fenómeno está

atravesado por una cuestión de poder, ejercido predominantemente por el Estado. En segundo lugar, surgen limitaciones en las capacidades de interacción intergubernamental necesarias para la coordinación entre instituciones y para abordar los conflictos con las poblaciones locales (Howlett y Ramesh, 2015).

Un aspecto adicional son las relaciones de poder en los espacios de gobernanza. El poder se describe como un factor determinante en el funcionamiento de la gobernanza, al mismo tiempo que influye en la voluntad política y la construye (Morrison et al., 2019). Según estos autores, es posible identificar dos tipos de poder: el poder de diseño y el poder pragmático. El primero establecido por el marco legal y que concentra la autoridad en el Ministerio de Ambiente, quien tiene el control total para decidir sobre el funcionamiento de los ámbitos de gobernanza en las áreas protegidas de Uruguay.

En este contexto, particularmente DINABISE, ejerció su poder al limitar significativamente la participación de vecinos y organizaciones sociales, así como de instituciones con influencia en la gestión del área, mediante la desactivación y falta de convocatoria de comisiones asesoras específicas. En Uruguay, durante la etapa final de la llamada "era progresista" se evidenció una disminución de la voluntad política hacia la participación social en las áreas protegidas. Durante el gobierno de la coalición, la participación fue aún más reducida. Este fenómeno, observado en Cerro Verde y Laguna de Rocha, no es aislado y se repite en otras áreas protegidas del país. Asimismo, otros mecanismos de participación, como los consejos zonales de pesca y los comités de cuenca, se redujeron durante el último período de gobierno, indicando un retroceso y una voluntad política negativa generalizada respecto a la participación social en las políticas ambientales del país.

De acuerdo con Howlett y Ramesh (2014), las capacidades políticas para gestionar la interacción socio-estatal son fundamentales en el funcionamiento de la gobernanza. En el caso de las áreas protegidas de Uruguay, se observaron múltiples momentos de descoordinación y problemas de comunicación entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente entre el nivel nacional y el departamental. En Laguna de Rocha, los conflictos entre liderazgos nacionales y departamentales generaron falta de articulación y consenso en aspectos formales del área, como la firma de convenios, e impidieron promover la interacción necesaria.

Otro elemento de la capacidad política está relacionado con las dinámicas de poder en las relaciones socioestatales. Aquí se encuentra el segundo tipo de poder señalado por Morrison y colaboradores (2019), el poder pragmático. En este sentido, los casos analizados reflejan la injerencia e influencia de actores locales con peso económico y político. Como señala Santos (2019), la propiedad de la tierra es un signo político arraigado en el país desde antes de su fundación, lo que implica tensiones entre la conservación de los bienes comunes y los derechos de propiedad privada. Esto se evidenció en Laguna de Rocha, donde los productores locales se resistieron al área protegida, señalando posibles afectaciones a sus actividades. Además, las discusiones sobre el protocolo de apertura y los límites impuestos a la propiedad privada, relacionados con los niveles del espejo de agua de la laguna, fueron puntos centrales de conflicto.

En Cerro Verde, los vecinos de La Coronilla evidencian un fuerte arraigo territorial expresado en un marcado sentido de propiedad. Los actores locales, con niveles de incidencia política lograron posicionar su agenda y establecer una relación directa con las máximas autoridades. Esta dinámica permitió incluso influir en la aplicación de normativas nacionales, como las regulaciones sobre circulación en playas. En este contexto, la disputa por el territorio no se reduce a intereses

económicos, aunque estos últimos no son del todo ajenos. Más bien, subyace una lucha por el control territorial frente a un actor considerado como externo, en este caso el Estado.

2. Matriz territorial positiva / Voluntad Negativa

El caso de Laguna de Rocha presenta una combinación de factores relevantes relacionados con los cambios en los escenarios de las variables analizadas. Luego de un proceso inicial de resistencia, se construye una apuesta hacia objetivos comunes que permite el establecimiento de lo que podría definirse como gobernanza colaborativa (Unibarri et al., 2023). Este tipo de gobernanza se caracteriza por la implementación de un esquema de intercambio formal y organizado por el Estado, diseñado para fomentar la interacción con otras agencias públicas y actores no estatales con el fin de alcanzar consensos en torno a un bien público.

En esta línea, actores institucionales clave como el municipio de La Paloma, la Intendencia de Rocha y DINARA, junto con pescadores, organizaciones no gubernamentales (ONG) y productores locales, lograron consensuar participativamente el plan de manejo y la gestión del área. A pesar de la existencia de intereses económicos significativos en torno a la apertura de la barra, se consiguió un acuerdo respaldado por todos los actores involucrados respecto a las medidas de gestión asociadas a dicha apertura.

A pesar de que Laguna de Rocha es identificada por actores locales e institucionales como un espacio de gobernanza fuerte, cohesionado, con trabajo colaborativo y una red densa de actores con vínculos sólidos, estas características no fueron suficientes para enfrentar el impacto de la retirada estatal ocurrida tras la pandemia de COVID-19.

El cambio de gobierno en Uruguay en 2020, hacia uno de tendencia conservadora, trajo consigo un cambio significativo en la orientación de las políticas de participación y gestión de áreas protegidas. Sin embargo, los conflictos en la gestión intergubernamental tienen un componente estrechamente vinculado a los liderazgos institucionales entre los niveles de gobierno nacional y departamental. Si bien este cambio en la orientación política fue notorio, en el caso de Cerro Verde no resultó un factor determinante, ya que la Comisión Asesora Específica (CAE) había sido desactivada al final de la era progresista por la misma institucionalidad previa.

Tal como lo señala Santos (2019), Uruguay enfrenta profundas contradicciones en su contexto político y económico, ya que el crecimiento observado durante la era progresista se sustentó en la explotación de los recursos naturales y en una planificación ambiental que *'confirma y profundiza la inserción colonial del país en el mundo'* (2019:198). En este sentido, la cuestión ambiental ocupó un lugar marginal dentro de la agenda pública durante ese período y dentro de ella, los temas vinculados a áreas protegidas, gobernanza y participación social estuvieron aún más relegados.

El crecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas no fue acompañado de un aumento proporcional en los recursos necesarios para garantizar el funcionamiento básico de las áreas. Esta deficiencia afecta especialmente aquellas zonas con altos niveles de conflicto y oposición social, donde los recursos eran aún más limitados para sostener espacios de interacción y mediación.

La existencia de una voluntad política fluctuante genera una fragilidad importante en los espacios de gobernanza (Malena 2009). En el caso particular de Uruguay, los espacios de participación, aunque cuentan con un marco legal que respalda su existencia, no son parte de una política de

Estado consolidada. Esta carencia los hace extremadamente vulnerables a los cambios de gobierno, a las modificaciones en las políticas públicas y a las particularidades de los liderazgos políticos.

¿Qué Fortalece a la Gobernanza?

3. Matriz territorial positiva / Voluntad Positiva

Cuando analizamos los procesos de gobernanza que han resultado exitosos, es fundamental identificar los aciertos y logros que contribuyen a una gobernanza fortalecida. En primer lugar, destaca la capacidad de sostener y mantener la continuidad del funcionamiento del espacio de gobernanza a lo largo del tiempo, incluso en contextos de cambios políticos. Además de esta condición mínima de existencia, la efectividad dentro del espacio se caracteriza por una participación activa que favorece la integración de saberes y las articulaciones socioinstitucionales necesarias para avanzar en el desarrollo del plan de manejo, la gestión del área y la atención de las demandas territoriales.

Algunos de los elementos presentes en la matriz territorial que contribuyen a dicho fortalecimiento se relacionan con la centralidad que se otorga al territorio y a su protección, incluso frente a las diferencias con la institucionalidad. En el caso de Laguna, a pesar de las resistencias iniciales, el compromiso local permitió sostener el proceso de gobernanza durante un largo período, hasta que ocurrió un cambio en la voluntad política.

La construcción de una sólida red de actores constituye un factor clave, ya que permite articular respuestas colectivas de manera ágil frente a emergentes territoriales. Un ejemplo claro de esto se observa en Bahía Corral, donde la marea roja, que afectó por primera vez a las pesquerías bentónicas, fue enfrentada mediante la acción rápida de las autoridades en conjunto con las

respuestas organizadas de los pescadores, a través de sindicatos y federaciones. Esta articulación permitió discernir rápidamente los impactos del fenómeno en la zona.

Otro elemento fundamental identificado es el rol de las "organizaciones puente", señaladas en la literatura (Armitage et al., 2012; Berkes, 2009; Kowalski y Jenkins, 2015). Estas organizaciones desempeñan una función clave al mantener la red de gobernanza y conectar a los actores locales con las autoridades. En los casos estudiados, han sido particularmente relevantes las fuertes estructuras organizativas sindicales en el sector de la pesca artesanal, o las organizaciones de carácter étnico-político en Rapa Nui, que facilitan las negociaciones con el Estado en función de las demandas locales.

La voluntad política, en los casos analizados como Bahía Corral y Rapa Nui, se manifiesta en la disposición de mantener activos los espacios de gobernanza. Un aspecto crucial en este contexto es el compromiso de los niveles técnicos, que aseguran que el funcionamiento de los espacios de gobernanza forme parte de la agenda política (Post et al., 2010). De acuerdo con lo señalado por Post, es fundamental que los tomadores de decisión logren identificar el problema, comprender su naturaleza, abordarlo colectivamente y otorgarle la relevancia necesaria dentro de las prioridades políticas. Asimismo, la capacidad de adaptación de los liderazgos técnicos dentro de los marcos institucionales resulta esencial para responder a los planteamientos y demandas de los actores locales.

4. Matriz territorial negativa / Voluntad positiva

Dado lo anteriormente planteado, en un escenario caracterizado por una matriz territorial negativa, resulta aún más fundamental contar con una voluntad política positiva que permita generar acuerdos y construir consensos, los cuales son esenciales para legitimar el ámbito de

gobernanza. En este contexto, la integridad y la congruencia en los compromisos asumidos por los tomadores de decisiones resultan factores clave (Post et al., 2010).

Este escenario se presenta, por ejemplo, en los casos de Rapa Nui y Laguna de Rocha durante el t0, donde los actores locales rechazaron inicialmente el proceso de establecimiento del área debido a percepciones de afectación en el uso de los bienes naturales. En Laguna de Rocha, estas resistencias se orientaron hacia cuestiones relacionadas con la propiedad privada, mientras que en Rapa Nui, estuvieron ligadas a la maritimidad y a la soberanía sobre bienes comunes marinos. Sin embargo, en ambos casos, la institucionalidad mostró capacidad de negociación y flexibilidad, alcanzando acuerdos significativos. Estos procesos fueron posibles gracias a liderazgos estratégicos, los cuales desempeñaron un papel crucial al entablar conversaciones entre el Estado y los actores locales: en un caso, liderazgos con perfiles técnicos facilitadores, y en el otro, liderazgos desde CODEIPA encabezados por mujeres líderes que condujeron las negociaciones estatales.

En el caso de Cerro Verde, durante un período que abarca desde el t0 hasta parte del t1, esta misma condición también estuvo presente: se mantuvieron las resistencias locales y, al mismo tiempo, existía una voluntad política clara orientada a lograr los acuerdos necesarios para la aprobación del área. Esta voluntad política se manifestó de manera concreta a través de la participación de autoridades clave en los procesos de toma de decisiones. Un ejemplo destacado fue la presencia, en varias reuniones de la Comisión Asesora Específica del entonces director y posteriormente subsecretario de Ambiente, Jorge Rucks.

Sin embargo, estas señales de voluntad política, aunque necesarias, no siempre son suficientes para transformar las tensiones o superar las resistencias locales. Esto se debe a que las disputas

históricas, las ausencias del Estado o la ambigüedad en su relación con los territorios permanecen en la memoria colectiva y se perpetúan en los procesos de gestión. Este fenómeno se acentúa debido a las limitaciones de las medidas de gestión asociadas a las áreas protegidas, las cuales suelen ser insuficientes para abordar el deterioro o las inequidades ambientales derivadas tanto de los impactos ambientales como de los procesos de creación y gestión de las propias áreas protegidas.

Esto coincide con lo señalado por Trimble y Plummer (2019) respecto a los consejos zonales de pesca, donde se evidencia una baja capacidad institucional, tanto en términos de recursos humanos como financieros, así como una limitada capacidad de liderazgo para la construcción de espacios participativos.

Síntesis: Mirando el lado oscuro de la gobernanza

A modo general, hemos identificado elementos clave presentes en la matriz territorial y en la voluntad política que contribuyen, de manera conjunta y simultánea, tanto al éxito como al fracaso del funcionamiento de los espacios de gobernanza del manejo y la conservación de espacios marinos en ambos países analizados. Los resultados en cada caso estudiado presentan explicaciones particulares y fueron analizados de forma situada, dada la diversidad y heterogeneidad de los esquemas observados. Esta diversidad permite visibilizar múltiples facetas cruciales para comprender la gobernanza en áreas de conservación y manejo en Chile, Uruguay, y otras partes del mundo. Una de las interrogantes centrales que emerge es por qué en Uruguay los espacios de gobernanza fallan de manera tan drástica, llegando a desaparecer en la práctica las Comisiones Asesoras Específicas, mientras que en Chile dichos espacios se mantienen con cierta estabilidad.

La respuesta a esta diferencia radica en varios factores. En Chile, la voluntad política en las instituciones relacionadas con las áreas analizadas, vinculadas al sector pesquero y a la conservación, logra sostener los espacios de gobernanza gracias a la participación activa de niveles técnicos y a un fuerte compromiso con la institucionalidad por parte de las autoridades políticas, quienes mantienen políticas públicas más allá de los cambios de gobierno. Incluso cuando cambia de un gobierno conservador a otro progresista, y viceversa.

Otro factor clave se relaciona con que este tipo de políticas son consideradas "blandas", ya que no están directamente ligadas a los grandes intereses económicos de sectores como el pesquero industrial, forestal o minero. Además, la trayectoria y fortaleza de las organizaciones sociales, tanto pesqueras como étnicas, han permitido ejercer presión sobre el Estado para garantizar el cumplimiento de las leyes. Esto explicaría la sobrevivencia de estas iniciativas de conservación y gobernanza logren trascender más allá de la alternancia política.

En Uruguay, en cambio, se observa una marcada debilidad frente a los cambios de gobierno y liderazgos, lo que genera una alta inestabilidad en la continuidad de las acciones públicas, como la implementación de los espacios de participación. Esto se explica en parte por la limitada incidencia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas como estructura política y la escasa relevancia general del Ministerio de Ambiente dentro del aparato estatal. A esto se suma una débil organización social en relación con las áreas protegidas, sin suficiente capacidad para influir en los actores institucionales y exigir el cumplimiento del marco normativo.

Si bien los gobiernos del Frente Amplio (2005-2019) promovieron un discurso centrado en la participación ciudadana y la descentralización, la implementación de políticas vinculadas a estos temas —como la creación de los municipios— generó transformaciones principalmente en el

ámbito político, sin un correlato significativo en lo fiscal. Asimismo, instrumentos como la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) contribuyeron a establecer una interfaz entre el Estado y la sociedad civil. No obstante, se evidenciaron tensiones importantes, particularmente por parte del movimiento ambientalista, que cuestionó el modelo de desarrollo exportador del país, los impactos ambientales asociados a este, y la limitada incidencia de los espacios consultivos a nivel territorial (Bidegain et al., 2021).

Por su parte, Uruguay tiene una partidocracia de consenso que ha contribuido a la estabilidad institucional y a la generación de acuerdos interpartidarios, lo que ha facilitado la continuidad de determinadas políticas públicas (Chasqueti y Buquet, 2004). Sin embargo, dado que la participación ciudadana y las políticas ambientales continúan ocupando un lugar marginal en la agenda estatal (Lizbona 2021, Santos et al 2023); el escenario de alternancia política que se configuró a partir de 2020, implicó un agravamiento de la debilidad de la institucionalidad ambiental. Esto incrementó la fragilidad de la gobernanza frente a una voluntad política reacia a incorporar mecanismos de participación social.

En este sentido, la mirada comparada de ambos países podemos pensar en la dinámica existente entre la voluntad política y la matriz territorial y la influencia que tienen estos elementos para que un espacio de gobernanza mantenga su funcionamiento. Si bien la voluntad política, pareciese ser un factor de mayor peso, lo que es muy claro el caso uruguayo, debemos matizar los resultados entre los países a la luz de las características de matriz socioterritorial en Uruguay y Chile. Esto por la capacidad de agencia política de los sindicatos de pescadores y estructuras étnicas rapanui por sus trayectorias históricas, no pueden ser comparables de manera absoluta a la organización vecinal de la Coronilla o la de los actores de Laguna de Rocha.

La gobernanza como falla

Más allá de estas diferencias contextuales, surge una interrogante adicional que apunta a una reflexión crítica de la propia gobernanza como marco socioestatal: ¿Existe el "fracaso" de la gobernanza?. Este planteamiento puede abordarse desde el análisis del lado oscuro de la gobernanza y su crítica en el contexto de las áreas protegidas.

Como señala Trentini (2021), la implementación de este tipo de esquemas es una expresión del poder político. Desde esta perspectiva, algunas críticas consideran que los esquemas de gobernanza son una trampa (Monedero, 2008), en la que, dentro de un modelo neoliberal, la participación se transforma en un mecanismo de dominación que legitima ciertos reclamos mientras descarta otros (Ferrero, 2018). En este marco, la supuesta "falla" en los procesos de gobernanza participativa puede ser parte del propio diseño y reflejar el éxito de una gobernanza neoliberal.

Para el caso de Uruguay, Santos (2012) señala que los espacios de participación pueden ser vistos como intervenciones estatales sobre el territorio, orientadas a la articulación dentro del propio Estado más que a fomentar una participación real y efectiva de los actores locales. Esta interpretación coincide con Ferrero (2021), quien describe estas prácticas como "participación burocrática".

En relación con las áreas protegidas y la gobernanza, Arthur (2021) advierte que, aunque la gobernanza tiene un potencial significativo en estos espacios, sus resultados son inciertos. En muchos casos, el funcionamiento de los espacios de gobernanza no está garantizado ni sigue un estándar uniforme. Este aspecto es evidente en los casos analizados, con excepción del AMCP-Mu de Rapa Nui, la gobernanza y su calidad no están incluidas como criterios dentro del plan de

manejo, por lo que no son consideradas parte de los resultados de la gestión. Lo que no se nombra, se invisibiliza.

Tapie-Grime y colaboradores (2007) introducen el concepto de gobernanza performativa en la participación territorial, en la que se despliegan discursos y acciones con el objetivo de generar adhesión o incluso manipulación. En los casos estudiados, se observa además que, desde los actores locales, la gobernanza puede ser percibida como un mecanismo oportunista para la gestión de recursos. A través de estos ámbitos creados por la institucionalidad ambiental, los actores locales logran apropiarse del proceso, ejerciendo presión sobre los niveles gubernamentales nacionales para exigir una participación más real y efectiva en la construcción del futuro de los territorios que habitan. En este sentido, como plantea Aguilar Villanueva (2014), la conservación de las áreas costeras marinas o de sus especies pasa a ser un objetivo secundario, mientras que lo prioritario se convierte en decidir sobre los objetivos colectivos de la vida común.

9. CONCLUSIONES

La gobernanza ambiental, particularmente en áreas de conservación y manejo en zonas costero-marinas, emergió con fuerza en América Latina durante las últimas décadas. Este avance estuvo impulsado por el discurso internacional en torno a la sustentabilidad, así como por los diversos acuerdos, convenios, tratados y financiamientos obtenidos por los países como parte de una política ambiental de alcance global.

El modelo teórico de gobernanza actual propone un aporte potencial para la gestión de las áreas protegidas y de manejo, destacando su capacidad para mejorar los resultados de las áreas mediante el involucramiento de actores institucionales y comunidades locales. Además, este modelo promueve principios como el empoderamiento, la participación y la reducción de las brechas de desigualdad, tanto en los beneficios como en los costos sociales asociados a estas políticas públicas.

Sin embargo, el desarrollo del modelo de gobernanza en la región estuvo profundamente marcado por las particularidades propias de las trayectorias de las políticas ambientales nacionales. Estas particularidades incluyeron la estructura de las institucionalidades ambientales en sus diferentes escalas, las especificidades territoriales, y las identidades locales que estuvieron en juego durante la instauración de las áreas protegidas y la configuración de sus ámbitos de gobernanza.

Este trabajo contribuyó a la comprensión de estos elementos a partir del análisis de experiencias concretas en Chile y Uruguay, buscando arrojar luz sobre las fallas y los logros de los procesos de gobernanza costera en sentido más amplio. De este modo, permitió identificar los principales

desafíos que enfrentan estos procesos, tanto como mecanismos de gestión ambiental como en su dimensión socioinstitucional.

En este sentido, la investigación que aquí desarrollamos buscó responder a la interrogante de ¿Cómo inciden la voluntad política y la dinámica de la matriz socioterritorial sobre el funcionamiento de los espacios de gobernanza en las AP?. Específicamente, buscamos a través de la evidencia de cuatro casos, diversos y heterogéneos, entender cómo se desarrolla el comportamiento de estas dos variables para determinar su influencia en las fallas o el éxito de la gobernanza.

Se concluye que las trayectorias institucionales y fuertemente estatistas de ambos países estudiados, evidenciaron que la voluntad política tuvo un impacto más determinante en el funcionamiento de los espacios de gobernanza. El esquema centralista característico de las políticas ambientales costeras y de conservación, basado en un enfoque de gobernanza "desde el Estado (de arriba hacia abajo), repercutió en una dependencia estructural del funcionamiento de estos espacios con respecto a la voluntad política, lo que los hizo vulnerables frente a sus fluctuaciones y comportamientos.

Por su parte, fue evidente que la dinámica de la matriz socioterritorial, desempeñó un lugar fundamental en el proceso creación e ingreso de las áreas, donde se vierte toda la historicidad local en el relacionamiento territorio - Estado. En este sentido la expresión de dichas trayectorias en la respuesta local a la creación del área, tienen una influencia en la respuesta institucional. Pudimos ver una respuesta estatal de constricción frente a las resistencias locales, para afrontar dicha oposición y/o alcanzar acuerdos.

Esto coincide con uno de los argumentos iniciales planteados por este trabajo que sostenían que el desarrollo de los espacios de gobernanza en el proceso de creación de las áreas es el resultado de las trayectorias previas de acción colectiva de la matriz socioterritorial y su vínculo con Estado y las respuestas estatales durante el proceso de implantación de las AP.

La presión de la matriz territorial, su capacidad de incidencia, de movilizar las redes territoriales y las estructuras organizativas resultan claves para poder alcanzar los acuerdos que lleven a la aceptación de las AP e impongan un diálogo y clima de colaboración con los actores.

Para explicar estos procesos, consideramos tres aspectos principales: el marco de las políticas ambientales de los países estudiados, la forma en que se desplegó la gobernanza en el cruce entre la matriz territorial y la voluntad política, y cómo estos casos permiten extrapolar logros y desafíos en el funcionamiento de la gobernanza a partir de características como la integración socioinstitucional, las capacidades para la participación y la robustez del ámbito de gobernanza.

Políticas ambientales y gobernanza

El análisis de las políticas ambientales en Chile y Uruguay mostró la fuerte institucionalización que comenzó a partir de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, en sintonía con el proceso de ambientalización global. Este evento marcó el inicio de una serie de acuerdos internacionales que ambos países fueron adoptando, lo que les permitió estructurar sus políticas ambientales en alineación con las tendencias globales del *mainstream* de la sustentabilidad ambiental.

Desde esta perspectiva, el argumento planteado en este estudio sostenía que los espacios de gobernanza inicialmente se apoyaron en una voluntad política positiva, influenciada por las

directrices establecidas por la cooperación internacional. Sobre este punto, los resultados de la investigación evidenciaron matices significativos entre ambos países.

En Uruguay, la influencia y jerarquía de la cooperación internacional resultaron determinantes en la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el cual se estructuró dentro de los marcos establecidos por los organismos financieros internacionales para su funcionamiento. La creación de las Comisiones Asesoras Específicas fue una conquista de la acción política de la red ONGs ambiental, quienes impulsaron la inclusión de estas instancias en la legislación de áreas protegidas. Posteriormente, durante el desarrollo del proyecto SNAP, las CAE se implementaron como parte de los lineamientos estipulados por los financiadores internacionales. Sin embargo, abordar los espacios de gobernanza de las áreas y el ejercicio de la participación significó un desafío que estuvo más allá de capacidades de la institucionalidad.

En Chile por su parte el financiamiento internacional no tuvo un impacto tan significativo en el desarrollo de las áreas de manejo vinculadas a la pesca artesanal, las cuales ya contaban con una acumulación de experiencia socio-institucional desde los años noventa. En este contexto, lo que predominó fue el posicionamiento del mainstream internacional del manejo ecosistémico y los principios de la FAO, que promueven la inclusión de los pescadores en la gestión del sector. En el caso del diseño de Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos (AMCP-MU), si bien su origen estuvo vinculado al financiamiento internacional, el desarrollo de este esquema en Rapa Nui y la integración de la comunidad, tuvo que ver con las experiencias previas de articulación etnopolítica entre el estado chileno y el pueblo rapanui. Aquí se evidenció un proceso de rapanuización de la gobernanza fuertemente vinculado a las demandas históricas de autonomía y soberanía territorial.

La investigación también evidenció que la creación de agencias ambientales nacionales en ambos países estuvo centrada principalmente en legislaciones vinculadas a la evaluación de impacto ambiental. Por otro lado, las políticas específicas para la conservación costero-marina y la gestión de áreas protegidas han tenido menor jerarquía dentro de las prioridades legislativas y administrativas.

Pese a ello, Uruguay cuenta con una acotada unidad de Gestión Costera dentro de la Dirección de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DINABISE). Por contraste, en Chile no existe una unidad específica para la gestión costera, y las competencias están sectorizadas distribuyéndose entre distintas carteras ministeriales relacionadas con la defensa nacional, los ecosistemas y la pesca.

En cuanto a las áreas protegidas, el sistema nacional de áreas protegidas de Uruguay evolucionó de ser un proyecto de financiación del GEF a convertirse en una división dentro de la actual DINABISE, lo que señaló una aparente aumento de jerarquía. En Chile, la institucionalidad ambiental vinculada a las áreas protegidas se mantuvo fragmentada entre el Ministerio de Ambiente y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA). Sin embargo, se avanzó recientemente hacia la consolidación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), lo que representa un gran desafío para la integración y relaciones intergubernamentales y con los territorios.

Ambos países exhibieron una notable debilidad en cuanto a los recursos humanos y financieros destinados a la gestión de áreas protegidas. Esto repercutió en la implementación de los planes de manejo y en la dotación de personal destinados a las tareas implicadas en la gestión de las áreas, tanto en los niveles centrales como en la escala de sitio. Los presupuestos de los ministerios de ambiente fueron significativamente menores en comparación con otras carteras,

y dentro de estos ministerios, las áreas protegidas y los espacios de gobernanza ocuparon un lugar residual.

En el caso de Uruguay, pudo observarse también una contradicción respecto al uso y objeto del financiamiento internacional para el funcionamiento del sistema. Los diferentes proyectos financiados por el GEF y FFEM, buscaron suplir la falta de estructura de recursos humanos dentro del SNAP. El financiamiento se utilizó en sostener las estructuras de técnicos- funcionarios principalmente a nivel central, invirtiendo menores recursos en el fortalecimiento de las comunidades locales o en el desarrollo de capacidades territoriales orientadas a la gestión efectiva de las áreas.

En base a este marco, podemos concluir que los ámbitos de gobernanza de las áreas protegidas representan una expresión de deseo, es decir un deber ser en el diseño institucional de las políticas ambientales contemporáneas. Esta idea puede asemejarse a lo planteado por Arnstein (1969) en su metáfora sobre la participación: *'La idea de la participación es un poco como comer espinacas; nadie está en contra porque en teoría es buena para ti' (1969:1).*

La construcción de ámbitos socioinstitucionales que reúnen actores institucionales, sociales y privados son expuestos como una señal de procesos de fortalecimiento de la democracia territorial. Sin embargo, la investigación mostró que existen pocas condiciones para conducir los ámbitos de gobernanza y garantizar una participación real y efectiva.

En Chile y Uruguay los marcos de participación institucionalizada exhibieron importantes limitaciones influenciando procesos de inmovilización social. Aunque la participación es considerada un derecho, no se desarrollaron mecanismos que exigieran su cumplimiento en caso

de vulneraciones. Además, la invisibilidad estructural de la gobernanza y la participación se hizo evidente, dado que estos elementos no se incluyeron como indicadores de desempeño dentro de los planes de manejo. Esta carencia implicó la ausencia de mecanismos de control institucional que permitieran evaluar el impacto de la gobernanza como componente clave en la conservación.

Esto pudo ser relacionado con las miradas críticas de gobernanza, la cual se sustenta en su vínculo con el modelo neoliberal. La gobernanza nació dentro de una racionalidad neoliberal, lo que restringió la participación a un mero trámite procedimental, sin contenido político o técnico. Esto convirtió la gobernanza en un "*checklist*," es decir, un proceso desprovisto de valor intrínseco, donde prevaleció una mirada individualista y tecnicista centrada en el beneficio personal.

En este modelo, compartir poder se tradujo en un control del biopoder sobre los territorios y sus naturalezas socioecológicas. La transformación hacia una gobernanza contrahegemónica implicaría abandonar las bases neoliberales del modelo actual. Sin esta transformación, la gobernanza seguiría reproduciendo una participación superficial e insuficiente, consolidando un marco que prioriza los intereses institucionales y globales por sobre las necesidades y aspiraciones locales.

Éxito y fallas de gobernanzas situadas

Los elementos planteados anteriormente permitieron comprender el marco institucional en el cual se desarrollaron procesos de gobernanza. El análisis de las trayectorias y del funcionamiento de los espacios de las diferentes áreas estudiadas confirmó los argumentos iniciales de la investigación, lo cuales sostenían que su éxito o fracaso dependían del desarrollo de una participación real y efectiva de los actores locales, así como una voluntad política expresada en

capacidades institucionales adecuadas para la coordinación interinstitucional y la respuesta a las demandas locales.

Al respecto, el análisis del Consejo Directivo del AMCP-MU de Rapa Nui evidenció importantes logros y un funcionamiento más integral, en comparación con los otros casos estudiados. Esto se debió principalmente al carácter vinculante en el proceso de toma de decisiones que tiene el CD. Los aprendizajes sociales que surgen de la trayectoria de relacionamiento del Estado y la CODEIPA, se trasladaron al Koro Nui, que, al incorporar liderazgos jóvenes y femeninos, logró fortalecer su autonomía y alcanzar avances significativos en tiempo relativamente corto de funcionamiento.

Estos logros se alcanzaron tanto por el fuerte compromiso de los niveles técnicos, que generaron una adecuada coordinación interinstitucional por otro lado la influencia política de la CODEIPA que presionó al Estado, y consiguió rapanuizar la visión y planificación de sus áreas marina protegida y su plan de manejo. No obstante, el mayor desafío de este espacio radicó en las limitaciones del financiamiento para poder administrar sus áreas marinas, aplicar el plan de manejo y la articulación con las otras estructuras existentes de ordenación y conservación territorial.

El Comité de Manejo de Bahía de Corral, en tanto, representó un ejemplo de cómo el conocimiento burocrático y las redes de actores socio-institucionales pudieron articularse para utilizar recursos político-institucionales para la resolución de una problemática local. En este caso, la gobernanza surgió como un emergente de oportunidad a través de un proceso gradual pero incremental, que tuvo su principal robustez es el rol de los conocimientos ecológicos de los pescadores en el monitoreo del área y el compromiso de las organizaciones puente.

Sin embargo, este caso presentó algunas limitaciones. Pese a lograr una alta integración interinstitucional, reflejado en buenos niveles de coordinación y en los flujos de información en el comité, se observó una merma en la participación de los delegados. La iniciativa y motivación de parte de los delegados del sector pesquero artesanal comenzó a decaer en el último período. Asimismo, se observaron algunos obstáculos asociados con los procesos burocráticos institucionales que afectaron al funcionamiento continuo y estabilidad del comité y el recambio de liderazgos dentro de los pescadores artesanales.

En un gradiente de resultados, la CAE Laguna de Rocha se presentó como un caso emblemático de cómo la voluntad política puede impactar negativamente en la matriz socio territorial, debilitando y/o neutralizando las redes de actores locales. Considerada inicialmente como un ejemplo destacado dentro del SNAP, la CAE de Laguna de Rocha queda paralizada debido a los conflictos entre autoridades del nivel central y departamental, además de un marco general de vaciamiento de los procesos participativos del SNAP, especialmente durante el gobierno de la coalición conservadora.

En el período de inactividad de la CAE, se observó un fuerte decaimiento de la red de actores locales pero al mismo tiempo un importante desarrollo de la asociatividad y fortalecimiento comunitario en las familias de pescadores de la barra de Laguna, y particularmente de las mujeres pescadoras de la Cocina de La Barra. Sin embargo, se mantuvieron importantes brechas de poder y desigualdad frente a las instituciones de administración territorial, evidenciándose el desafío de potenciar los liderazgos dentro de APALCO para la interacción con las instituciones estatales.

Por último, la CAE de Cerro Verde, ilustró un caso de enfrentamiento directo entre el Estado y lo local. Esta experiencia mostró cómo las disputas de poder entre los actores involucrados pueden deteriorar la participación efectiva y relegar los objetivos de la conservación de paisajes y ecosistemas a un segundo plano.

El caso de Cerro Verde representó un claro ejemplo de fracaso en los espacios de gobernanza, dejando en evidencia las grandes debilidades del sistema institucional ambiental de Uruguay, particularmente en términos de capacidades de conducir el espacio de gobernanza. Estas falencias incluyeron la incapacidad para coordinar adecuadamente institucionalmente en la escala nacional y local, la falta de liderazgo para transitar los conflictos y la carencia de una estructura institucional que pudiera sostener espacios participativos en escenarios ambientales complejos como es en el Canal Andreoni.

Perspectivas futuras e implicancias

Comenzando un nuevo gobierno progresista en Uruguay en 2025, surgen interrogantes de cómo esta nueva administración logre reactivar el funcionamiento de las Comisiones Asesoras Específicas, tanto las áreas analizadas como en otras AP de Rocha y el país. El desafío mayor que enfrentan no es sólo poner la voluntad política en la participación y sino poder alcanzarlo con los limitados capacidades en recursos humanos que tiene el Ministerio de Ambiente y el SNAP, particularmente. En Chile por su parte, frente a un nuevo cambio de gobierno que ocurriera en 2025, el desafío está en que se siga dando continuidad como ha sucedido en los últimos gobiernos, pese a que pueda suceder un cambio de izquierda a derecha.

La alternancia política, y sus efectos en las políticas ambientales y la gestión de las áreas protegidas y costeras, son un elemento fundamental que debe seguir siendo profundizados desde la Ciencia Política, con miradas integrativas que puede aportar por ejemplo la Antropología del Estado. En esta línea, si bien no fue un foco de esta investigación, notamos que los partidos políticos son una variable interesante, particularmente en Uruguay, a incorporar en futuros análisis.

Otros temas que no fueron abordados por este trabajo y que deben ser considerados en futuras investigaciones sobre la temática, tienen que ver con mirar el funcionamiento de los espacios de gobernanza y la participación desde los lentes del género e interseccionalidad.

La investigación mostró señales al respecto, como el liderazgo de las mujeres pescadoras de Laguna de Rocha, que impulsaron no sólo el desarrollo comunitario de las familias pescadoras sino también promovieron una estrategia de turismo de base comunitaria en ausencia del área protegida.

En Rapa Nui por su parte, los liderazgos de mujeres rapanui y técnicas en territorio tuvieron un rol clave en la creación del área marina, en el funcionamiento del Koro nui o te Vaikava y del Consejo Directivo y la propia gestión del área. Sin embargo, no siempre los liderazgos femeninos cuentan con un contexto favorable. En Cerro Verde, las situaciones de violencia observadas no solo afectaron la dinámica general del área protegida, sino que recayeron, en muchos casos, sobre la técnica responsable de apoyar la dirección del área y la coordinación del plan de manejo.

Este tipo de experiencias destaca que las políticas costeras, y de áreas protegidas no pueden seguir sosteniéndose como políticamente neutras. Los ejemplos que mencionamos hablan de la trascendencia de un abordaje de género, en la gestión, en los ámbitos de la gobernanza y en cómo abordamos la participación en estos espacios. Asimismo, la justicia ambiental y epistémica es un factor que hoy no puede ser omitido en la planificación de las áreas y su gobernanza.

Finalmente, queremos concluir que analizar los espacios de gobernanza implica, en última instancia, profundizar en nuestras concepciones de democracia. Pudimos observar que gran parte de las dificultades que enfrentan los ámbitos de gobernanza es la expectativa social de que estos puedan resolver problemáticas socioambientales. Estas problemáticas en muchos casos exceden a la adscripción territorial de un área y tienen que ver con las debilidades en las democracias territoriales y la falta de espacios de participación para abordar los complejos problemas socioecológicos que hoy se enfrentan.

Los espacios de interacción estatal, como los ámbitos de gobernanza, son una expresión directa de cómo se entiende la participación en las democracias contemporáneas. La forma en que se participa en estos espacios no solo refleja las dinámicas de poder, sino que también habla de la calidad de nuestras democracias y de su propia historia.

En el Cono Sur, a más de 30 años del retorno a la democracia, aún persisten limitaciones significativas para profundizar en una verdadera democracia territorial. La historia reciente de la región dejó huellas profundas en las estructuras políticas y sociales, lo que continúa influyendo en la forma en que se construye y ejerce el poder sobre la naturaleza.

La participación ciudadana se ha convertido hoy en una de las grandes deudas de las democracias contemporáneas. En este sentido, la construcción de una democracia participativa constituye un imperativo que no puede seguir relegado dentro del ejercicio actual de las políticas públicas. Esto resulta aún más relevante en el ámbito ambiental, donde persisten fuertes contradicciones sociopolíticas entre modelos de desarrollo orientados al crecimiento económico y aquellos centrados en el bienestar socioecológico y el cuidado de los bienes comunes.

El aumento de la conflictividad ambiental en la región es un claro reflejo de estas tensiones. Por esta razón, resulta urgente situar la participación ciudadana en el centro de la política ambiental, reconociéndola como una de las piedras angulares de su ejercicio. Para ello, se requiere un abordaje profundo que vincule teoría y práctica desde las ciencias sociales y ambientales, analizando cómo se desarrolla la participación en espacios socioestatales como los mecanismos de gobernanza. El análisis empírico cumple un papel clave al conectar la interfaz entre sociedad, ciencia y política en la formulación y gestión de las políticas ambientales.

Es igualmente necesario profundizar en el enfoque educativo de la participación. Por un lado, en la formación de grado y posgrado se debe abordar este tema desde marco de integralidad que articule docencia, investigación y extensión. Por otro lado, como componente esencial de la educación ciudadana dentro del sistema educativo formal, la educación ambiental desempeña un rol clave en la construcción de una ciudadanía ambiental crítica, capaz de problematizar cómo participamos en las decisiones sobre el ambiente, reconociéndonos como parte de la naturaleza.

El cuestionamiento a la democracia en la actualidad esta fuertemente ligada a la participación ciudadana y su legitimidad. En esta línea, una democracia participativa exige evaluar la calidad de la participación. Desde el Estado, esto implica la evaluación continua de los espacios de

interacción socioestatal y de gobernanza, permitiendo incorporar aprendizajes y generar ciclos de acción, evaluación, adaptación y mejora continua.

Es necesaria una inversión pública dirigida a fortalecer dichos espacios, partiendo del desarrollo de capacidades técnicas y humanas que faciliten y acompañen procesos participativos, asegurando una comunicación fluida y permanente entre la matriz socioterritorial y los distintos niveles de decisión de las áreas. El crecimiento de las áreas protegidas en los países no será sostenible si no se acompaña de recursos que viabilicen su gestión efectiva, incluyendo la gobernanza y la participación real como elementos centrales de su diseño y funcionamiento.

Finalmente, el desafío de la gobernanza en áreas protegidas y de manejo, en tanto ámbitos y proceso social tiene que ver con desaprender lo aprendido, liberándose de las mochilas de los orígenes neoliberales de la conservación y gobernanza. La participación ejercida como un derecho, el fortalecimiento de las redes territoriales, el diálogo de saberes y la creatividad social permite resistir en tiempos de cambio y empujar los límites de la voluntad política.

9. BIBLIOGRAFIA

Abrams, P., Borrini-Feyerabend, G., Gardner, J., & Heylings, P. (2003). Evaluating governance: A handbook to accompany a participatory process for a protected area. Parks Canada y TILCEPA.

Aburto, J. A., Stotz, W. B., & Cundill, G. (2014). Social-ecological collapse: TURF governance in the context of highly variable resources in Chile. *Ecology and Society*, 19(1), Article 2. <https://www.jstor.org/stable/26269472>

Aburto, J. A., Gaymer, C. F., Haoa, S., & González, L. (2015). Management of marine resources through a local governance perspective: Reimplementation of traditions for marine resource recovery on Easter Island. *Ocean and Coastal Management*, 116, 108–115. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2015.07.008>

Aburto, J. A., Gaymer, C. F., & Cundill, G. (2017). Towards local governance of marine resources and ecosystems on Easter Island. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 27, 353–371. <https://doi.org/10.1002/aqc.2665>

Aburto, J. A., Gaymer, C. F. & Govand, G. (2020). A large-scale marine protected area for the sea of Rapa Nui: From ocean grabbing to legitimacy? *Ocean & Coastal Management*, 198. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2020.105327>

Acosta, M., Tapia, S., & Padilla J (2024). Plan de Gestión Integral marino para Cerro Verde e Islas de La Coronilla. Trabajo Final. Taller Interdisciplinario de Tópicos Regionales. Licenciatura en Gestión Ambiental, UDELAR.

Agrawal, A. (1997). The politics of development and conservation: legacies of colonialism. *Peace & Change*, 22(4), 463-482.

Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. ISBN 978-607-95144-2-6

Aguilar Villanueva, LF. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol.1, Núm. 1: 11-36, España.

Alexander, S., & Armitage, D. (2015). A social relational network perspective for MPA science. *Conservation Letters* 8(1): 1-13.

Alva Rivera, M. (2016). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas. *Espacios Públicos*, 19 (47), 51-76.

Álvarez-Burgos, M. C., Lizana-Rivera, G., González-Rojas, V., & Yáñez-Mena, I. (2024). "Nunca más sin nosotras": Gobernanza y políticas públicas para la pesca artesanal con perspectiva de género en Chile. *Ciencia Pesquera*, 32,173–189.

Andueza, P. (2000). Hacia el reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos originarios. *Estudios Atacameños*. 19, 113-120.

Araos, F., Anbleyth-Evans, J., Riquelme, W., Hidalgo, C., Brañas, F., Catalán, E., Núñez, D. & Diestre, F. (2020). Marine Indigenous Areas: Conservation Assemblages for Sustainability in Southern Chile, *Coastal Management*, 48(4), 289-307. <https://doi.org/10.1080/08920753.2020.1773212>

Araos, F., Catalán, E., Nuñez, D., Riquelme, W., Cortinez, V., de Fina, D., & Anbleyth-Evans, J. (2023). Cuidando la Patagonia Azul: Prácticas y estrategias de los pueblos originarios para curar las zonas marinas del sur de Chile. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*. <https://doi.org/10.1111/jlca.12695>

Arias, N. M., & Stotz, W. B. (2023). Management policies impact fishers' income beyond tolerable limits: The case of the Chilean TURFs in Central Chile. *Marine Policy*, 157, 105834. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105834>

Armitage, D. (2008). Governance and the commons in a multi-level world. *International Journal of the Commons*, 2(1), 7-32. DOI: <http://doi.org/10.18352/ijc.28> Igitur, Utrecht Publishing & Archiving Services for IASC. <http://www.thecommonsjournal.org>

Armitage, D., de Loë, R., & Plummer R. (2012). Environmental governance and its implications for conservation practice. *Conservation Letters*. 5(4): 245–255

Arnouts, R. C. M., & Arts, B. J. M. (2009). Environmental governance failure: The 'dark side' of an essentially optimistic concept. En B. Arts, S. Lagendijk, & H. Van Houtum (Eds.), *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance* (pp. 201–228). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-9480-4_10

Arthur, J. L. (2021). Can PA governance improve PA outcomes: A review of the debates. *Open Journal of Social Sciences*, 9(7), 557–585. <https://doi.org/10.4236/jss.2021.97040>

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Astudillo, A. (2018). Rapa Nui, un camino a la Autonomía. Rapa Nui. Santiago, Rapa Nui Press.

Apostolopoulou, E., Chatzimentor, A., Maestre-Andrés, S., Requena-i-Mora, M., Pizarro, A., & Bormpoudakis, D.(2021). Reviewing 15 years of research on neoliberal conservation: Towards a decolonial, interdisciplinary, intersectional and community-engaged research agenda. *Geoforum*, 124, 236–256. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.05.006>

Apostolopoulou, E., & Adams, W. M. (2015). Neoliberal capitalism and conservation in the post-crisis era: The dialectics of 'green' and 'un-green' grabbing in Greece and the UK. *Antipode*, 47, 15–35.

Avalos, P (2006). Los impactos socioespaciales en las caletas de pescadores artesanales de la comuna de corral en el marco de la legislación pesquera promulgada entre los años 1990 – 2005. Tesis de Licenciatura en Geografía. Universidad de Chile. Repositorio Institucional: https://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2006/avalos_p/sources/avalos_p.pdf

Barbesgaard, M. (2018). Blue growth: Savior or ocean grabbing? *Journal of Peasant Studies*, 45(1), 130–149. <https://doi.org/10.1080/03066150.2017.1377186>

Barragan, JM. (2014). Política, gestión y litoral. Una nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales. Tebar Flores, Madrid.

Barrientos, C., Rojas, N., & Goyeneche F. (2019). Resumen Ejecutivo. Estudio de evaluación del funcionamiento del Comité de Manejo de bahía de Corral para sus recursos bentónicos. Proyecto "Operación y Asesoría al Plan de Manejo de Pesquerías Bentónicas de Bahía Corral, XIV Región, 2019". Ejecutor: APP Chile. Requirente: Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. 19 páginas.

Bausero-Jorcín, S., Gelcich, S., Gianelli, I., Jorge-Romero, G., Lezama, C., & Defeo, O. (2024). Assessing the performance of a participatory governance transformation in small-scale fisheries: A case study from Uruguay. *Marine Policy*, 160, 105964. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105964>

Bennett NJ., Roth R., Klain SC., Chan KM, Clark DA., Cullman G., Epstein G., Nelson MP., Stedman R., Teel T L., Thomas RE., Wyborn C., Curran D., Greenberg A., Sandlos J., & Veríssimo D. (2017). Mainstreaming the social sciences in conservation. *Conservation Biology*, 31: 56-66.

Bennett, N.J. & Dearden, P. (2014). Why local people do not support conservation: Community perceptions of marine protected area livelihood impacts, governance and management in Thailand. *Marine Policy*, 44, 107–116

Bennett, N.J., & Satterfield, T. (2018). Environmental governance: a practical framework to guide design, evaluation, and analysis. *Conserv. Lett.* 11, e12600 <https://doi.org/10.1111/conl.12600>.

Berkes, F. (2009). Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of environmental management*, 90(5), 1692–1702.

Berkes, F. (2015). *Coast for People: Interdisciplinary Approaches to Coastal and Marine Resource Management*. Routledge, ISBN-10: 1138779814.

Beuret, JE. & Cadoret, A. (2023). La gobernanza de las áreas marinas protegidas: un modelo global puesto a prueba por controversias y reinversiones locales. *Persona Y Sociedad*, 37(1), 13-40. <https://doi.org/10.53689/pys.v37i1.382>

Bidegain, G., Freiguedo, M. & Zurbriggen, C. (2021). Los gobiernos del Frente Amplio y su impacto en la configuración del Estado uruguayo y sus políticas públicas. En G. Bidegain, M. Freiguedo, & C. Zurbriggen (Coords.), *Fin de un ciclo: Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 30). Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Bixler, P. R., Dell'Angelo, J., Mfune, O., Roba, H. G., & Heyerdahl Summer, T. (2015). The political ecology of participatory conservation: Institutions and discourse. *Journal of Political Ecology*, 22, 164–182.

Blythe, J. L., Gill, D. A., Claudet, J., Bennett, N. J., Gurney, G. G., Baggio, J. A., ... Zafra-Calvo, N. (2023). Blue justice: A review of emerging scholarship and resistance movements. *Cambridge Prisms: Coastal Futures*, 1, e15. doi:10.1017/cft.2023.4

Bolaña, M. J. (2020). La transformación de organizaciones sociales y el Estado uruguayo en la transición democrática (1979-1999). *Contemporánea*, 10(1), 119–136. Recuperado a partir de <https://ojs.fhce.edu.uy/index.php/cont/article/view/652>

Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak Broome, N., Phillips A., & Sandwith, T. (2014). *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza: UICN.

Brent, Z. W., Barbesgaard, M., & Pedersen, C. (2018). *La fórmula azul: La política que impulsa la promesa del crecimiento azul al descubierto*. Transnational Institute (TNI).

Brenner, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), 283–310.

Burhenne-Guilmin, B., & Scanlon, J. (Eds.). (2004). *International environmental governance: An international regime for protected areas*. IUCN Environmental Policy and Law Paper 49. IUCN.

Bustos, B., Lukas, M., Stamm, C., & Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: Propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 73, 161–183.

Carbonetti, B., Pomeroy, R., & Richards, D. L. (2014). Overcoming the lack of political will in small-scale fisheries. *Marine Policy*, 44, 295–301. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2013.09.020>

Carrasco Soto, S. (2021). Los límites de la participación: Un análisis de la política de participación ciudadana en Chile (2011–2018). *Polis*, 58. Publicado el 3 de marzo de 2021. Consultado el 30 de enero de 2025, en <http://journals.openedition.org/polis/20103>.

Carreteurs, D. (2001) Environmental politics in Chile: legacies of dictatorship and democracy. *Third World Quarterly* Vol 22, N°3, pp343–358.

Cicin-Sain B., & Belfiore S. (2005). Linking marine protected areas to Integrated Coastal and Ocean Management: A review of theory and practice. *Ocean & Coastal Management* 48 847–868.

Conde, D. (2013/2014): Costas. Nuestro Tiempo, Comisión del Bicentenario, Montevideo.

Conde, D., Rodríguez-Gallego, L., de Álava, D., Verrastro, N., Chreties, C., Lagos, X., Solari, S., Piñeiro, G., Teixeira, L. Seijo, L., Vitancurt, J., Caymaris, H., & Panario, D. (2015). Solutions for sustainable coastal lagoon management: from conflict to the implementation of a consensual decision tree for artificial opening. En: Baztan et al. (eds.). *Coastal Zones: Solutions for the 21st Century*. Elsevier, Amsterdam, pp 217–250.

Conde, D., Solari, S., de Álava, D., Rodríguez Gallego, L., Verrastro, N., Chreties, C., Lagos, X., Piñeiro, G., Teixeira, L., Seijo, L., Vitancurt, J., Caymaris, H., & Panario, D. (2019). Ecological and social basis for the development of a sand barrier breaching model in Laguna de Rocha, Uruguay. *Estuarine, Coastal and Shelf Science* 219:300–316.

Cohen, A. M. (2013). Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿Conceptos transversales de una nueva democracia ecológica? *Sociológica (México)*, 28(80), 73–122. Recuperado el 1 de febrero de 2025, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732013000300003&lng=es&tlng=.

Contreras, S., & Degregorio, C. (2012) Naturaleza, conservación y desarrollo. Las Áreas Protegidas como territorios de conflicto. El caso de Cerro Verde. Inédito.

Cornwall, A., & Gaventa, J. (2001). Bridging the gap: citizenship, participation and accountability (PLA 40). Available at <https://www.iied.org/g01307>

Cortés Vázquez, J. A., & Beltran, O. (2019). Nuevos modelos de conservación, ¿nuevos momentos patrimoniales? En J. A. Cortés Vázquez & O. Beltran Costa (Coords.), *Repensar la conservación: Naturaleza, mercado y sociedad civil* (pp. 9–25). Ediciones Universidad de Sevilla. ISBN 978-84-9168-216-5.

Crist, K (2012). Hakarongo Mai! Rapanui women and decolonization for development. (Master thesis), Victoria University.

Crona, B. I., & Parker, J. N. (2012). Learning in support of governance: Theories, methods, and a framework to assess how bridging organizations contribute to adaptive resource governance. *Ecology and Society*, 17(1), 32. <https://doi.org/10.5751/ES-04534-170132>

Chasquetti, D., & Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, núm. 42, otoño, 2004, pp. 221-247 Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Chetty S. (1996). The case study method for research in small- and médium - sized firms. *International small business journal*, vol. 5, octubre – diciembre.

de Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (2015) Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En *Gobernanza ambiental en América Latina* / de Castro, F (Coord.) - 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; ENGOV, 2015.

Delaire, N. (2018). El Parlamento rapanui 2001-2015. Tesis inédita de Doctorado. Universidad de Chile. Santiago.

Delsing, R. (2017). Articulando Rapa Nui. Políticas culturales polinésicas frente al Estado chileno. Santiago de Chile. LOM.

De Santo, E. M. (2013). Missing marine protected area (MPA) targets: How the push for quantity over quality undermines sustainability and social justice. *Journal of Environmental Management*, 124, 137–146. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2013.01.033>

Dudley, N. (Editor) (2008). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN. x + 96pp.

de Souza, G., & Dabezies, J. M. (2024). Un balneario de sol y playa anudado a un parque nacional. Disputas sobre el sentido de Cabo Polonio (Uruguay) en nombre de la diferencia turística. *Revista de Antropología Social*, 33(2), 293-309. <https://doi.org/10.5209/raso.98035>

Domínguez, L. & Luoma, C. (2020). Decolonising Conservation Policy: How Colonial Land and Conservation Ideologies Persist and Perpetuate Indigenous Injustices at the Expense of the Environment. *Land*, 9 (3), 65, pp. 1-22. doi: 10.3390/land9030065.

Diegues, A. (2001). *O mito moderno da natureza intocada*. 3ra ed. São Paulo: Editora Hucitec.

Dunlap, A., & Sullivan, S. (2020). A faultline in neoliberal environmental governance scholarship? Or, why accumulation-by-alienation matters. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 3(2), 552-579. <https://doi.org/10.1177/2514848619874691>

Delbono, A., Lizbona, A., & Neme, C. (2022, Octubre). *Cambio institucional ambiental en Uruguay: normativa y política pública (1990-2020)* [Informe final del proyecto]. Universidad de la República, Facultad de Derecho, Unidad Académica de Investigación. (ECOUY, 2020).

Estévez, R. A., & Gelcich, S. (2021). Public Officials' Knowledge of Advances and Gaps for Implementing the Ecosystem Approach to Fisheries in Chile. *Sustainability*, 13(5), 2703. <https://doi.org/10.3390/su13052703>

Ekroos, J., Leventon, J., Fischer, J., Newig, J., & Smith, H. (2015). Embedding Evidence on Conservation Interventions Within a Context of Multilevel Governance. *Conservation Letters*. DOI: 10.1111/conl.12225.

Ebel, S. A. (2020). Moving Beyond Co-Management: Opportunities and Limitations for Enabling Transitions to Polycentric Governance in Chile's Territorial User Rights in Fisheries Policy. *International Journal of the Commons*, 14(1).

FAO (2012). La ordenación pesquera. 4. Las áreas marinas protegidas y la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. N.º 4, Supl. 4, Roma, FAO. 2012. 220 pp.

Fernandez, A. (2018). "Los procesos participativos en la planificación de áreas protegidas de Uruguay como oportunidad para mejorar la implementación de los planes de manejo". Tesis de Maestría en Manejo Costero Integrado, UDELAR, Uruguay.

Ferrero, B.(2018). Tras una definición de las áreas protegidas. Apuntes sobre la conservación de la naturaleza en Argentina. *Revista Universitaria de Geografía*, vol. 27, núm. 1, 2018, Universidad Nacional del Sur, Argentina.

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J., (2005). Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources* 30, 8.1–8.33.

Ferrero, B. (2018). Tras una definición de las áreas protegidas: Apuntes sobre la conservación de la naturaleza en Argentina. *Revista Universitaria de Geografía*, 27(1). Universidad Nacional del Sur.

Ferrero, B., & Arach, O. (2021). Los límites de la participación burocrática. Reflexiones a partir de la creación del Sitio Ramsar Delta del Paraná. En F. Trentini y S. Guiñazú (comp.) *Más allá (y más acá) del diálogo de saberes: perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión participativa del conocimiento*. Bariloche, Editorial IIDYPCA, pp. 27-46.

Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for?. *American Political Science Review*, 98, issue 2, p. 341-354.

García, M., & Mulrennan, M. (2020). "Tracking the History of Protected Areas in Chile: Territorialization Strategies and Shifting State Rationalities," *Journal of Latin American Geography*

DOI: 10.1353/lag.2020.0085

García, S. M., Rice, J., & Charles, A. (2014). Governance of marine fisheries and biodiversity conservation: Convergence or coevolution? In S. M. García, J. Rice, & A. Charles (Eds.), *Governance of marine fisheries and biodiversity conservation*. Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781118392607.ch2>

García, L. (2012). Marco conceptual para la definición de modelos de gobernanza en áreas protegidas de Uruguay. Documento para la discusión. SNAP-DINAMA MVOTMA

García, R. (2011). Interdisciplinariedad y sistemas complejos. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 1(1), 66–100

García Cartagena, M. (2015). *La transferencia internacional de políticas públicas: el caso del manejo costero integrado y el cambio climático en el Uruguay* [Tesis de maestría, Universidad de la República].

Graham, J., Bruce, A. Plumptre, T. (2003). *Principles for Good Governance in the 21st Century*. Institute on Governance, Ottawa

Gaymer, CF., & Squeo, FA. (2012). Conservación de la biodiversidad en Chile: Nuevos desafíos y oportunidades en ecosistemas terrestres y marinos costeros. *Revista Chilena de Historia Natural* 85(3): 267-280. <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-078X2012000300002>

Gelcich, S., Hughes, TP., Olsson, P., Folke, C., Defeo, O., Fernández, M., & Castilla, JC. (2010). Navigating transformations in governance of Chilean marine coastal resources. *Proceedings of*

the National Academy of Sciences of the United States of America, 107(39), 16794–16799.
<http://doi.org/10.1073/pnas.1012021107>

Gelcich, S. (2014). Towards polycentric governance of small-scale fisheries: insights from the new 'Management Plans' policy in Chile. *Aquat Conserv.* 24:575–581.
<http://dx.doi.org/10.1002/aqc.2506>

Gelcich, S., Reyes-Mendy, F., & Rios, M.A. (2019). Early assessments of marine governance transformations: Insights and recommendations for implementing new fisheries management regimes. *Ecol. Soc.* 2019, 24, 12.

George, N. (2015) Women's Political Representation in the Pacific Islands. En: Women, Policy and Political Leadership: Regional Perspectives in Today's World. Echle, C., Sarah, M. & Kaur, D. (eds), Konrad Adenauer Foundation, Singapore. pp. 149–158.

Guajardo, A., & Navarrete, C. (2012). Adaptive management of marine protected areas in Chile: a method for his evaluation. *Latin American Journal of Aquatic Research*, 40(3), 608–612.
doi:<http://dx.doi.org/10.3856/vol40-issue3-fulltext-10>

Guan, S., Qu, F., & Qiao, F. (2023). United Nations Decade of Ocean Science for Sustainable Development (2021–2030): From innovation of ocean science to science-based ocean governance. *Frontiers in Marine Science*, 9. <https://doi.org/10.3389/fmars.2022.1091598>

Guiñazu, S. (2022). Participación(es) con lente intercultural e interseccional: Claves para pensar, diseñar, ejecutar y ensayar políticas públicas inclusivas. *PUBLICAR-En Antropología Y Ciencias Sociales*, (31), 10–16.

Hammond, M (2021). Imagination and critique in environmental politics, *Environmental Politics*, 30:1-2, 285-305, DOI: 10.1080/09644016.2021.1880062

Hart, R. (1992) *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship*, Florence: UNICEF.

Horta e Costa, B., Gonçalves, J. M. S., & Gonçalves, E. J. (2022). UN Ocean Conference needs transparent and science-based leadership on ocean conservation. *Marine Policy*, 143, 105197. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105197>

Holmes, G., & Cavanagh, C. (2016). A review of the social impacts of neoliberal conservation: Formations, inequalities, contestations. *Geoforum*, 75, 199–209. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.07.014>

Howlett, M., & Ramesh, M. (2014). The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society*, 33(4), 317–327.

Howlett, M., & Ramesh, M. (2015). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 9(4), 348–363. <https://doi.org/10.1111/rego.12091>

Humphreys, J., & Clark, R. W. E. (2020). A critical history of marine protected areas. En *Science, Policy and Management* (pp. 1-12).

Igoe, J. & Brockington, D. (2007). Neoliberal conservation: A brief introduction. *Conservation and Society*, 5(4), 432-449.

Jager, N. W., & Newig, J. (2024). What explains the performance of participatory governance? In *Pathways to Positive Public Administration* (pp. 165–182. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781803929170.00019>

Janssen, MA., & Anderies, JM. (2007). Robustness Trade-offs in Social-Ecological Systems. *International Journal of the Commons* Vol 1, no 1 October 2007, pp. 43-65. Publisher: Igitur, Utrecht Publishing & Archiving Services for IASC. URL: <http://www.thecommonsjournal.org> ISSN: 1875-0281

Jänicke, M., & Jörgens, H. (2009). New approaches to environmental governance. In *The ecological modernisation reader* (1st ed., pp. 34). Routledge. <https://doi.org/9781003061069>

Jones, PJS., & De Santos, E. (2016). Viewpoint—Is the race for remote, very large marine protected areas (VLMPAs) taking us down the wrong track? *Marine Policy* 73, 231-234,

Jones, M. (2007). Political parties and party systems in Latin America. Simposio: Prospects for Democracy in Latin America. North Texas, Denton, Texas.

Jorquera-Jaramillo, C, Vega, J.M.A., Aburto, J., Martínez-Tillería, KF., Leon, MA., Pérez, M., Gaymer, CF., & Squeo, FA. (2012). Conservación de la biodiversidad en Chile: Nuevos desafíos y oportunidades en ecosistemas terrestres y marinos costeros. *Revista chilena de historia natural*, 85(3), 267-280. <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-078X2012000300002>

Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia Cerrillo, I., Martínez, A. (coord.), ISBN ISBN 84-7351-239-1, págs. 57-82

Kowalski, A. A., & Jenkins, L. D. (2015). The role of bridging organizations in environmental management: examining social networks in working groups. *Ecology and Society* 20(2): 16. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-07541-200216>

Lagos, X., & Escobar, B. (2009). Voces del Pacífico: una comunidad en busca del reconocimiento autonómico. Tesis de grado. Escuela de Antropología. Universidad Académica de Humanismo Cristiano.

Lagos X., Cabrera C., Nogueira L., & Rodríguez- Gallego L. (2012). Experiencias en el Proceso de Implementación de un área Protegida: Laguna de Rocha, Uruguay. De la investigación a la gestión. En: Apuntes para la Acción II. Sistematización de Experiencias de extensión universitaria. Berruti et al. (comp). Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio, Montevideo.

Lagos, X. (2015) Instrumentos de Certificación para la sustentabilidad Productiva de la Pesca Artesanal del Municipio de La Paloma. Tesis de Magister. Programa Maestría en Manejo Costero Integrado del Cono Sur. Universidad de La República.

Lagos, X., Dabiez JM., Delgado, E., & Cetrulo, R. (2017). Vínculos para la gestión: dinámicas socio-institucionales y perspectivas para el manejo integrado de la pesca artesanal en Laguna de Rocha (Uruguay). *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 28(1), 47-60. doi:<https://doi.org/10.5565/rev/redes.669>

Lagos, X., Laporta, C., Alvarez, C., Baptista, M., & Fernández, I. (2019) Asociatividad y Fortalecimiento Comunitario desde el Manejo Costero Integrado: la Experiencia de Mujeres Pescadoras en el Área Protegida de Laguna de Rocha (Rocha, Uruguay). *Revista Costas*, numero 1(2), 2019. ISSN 2304-0963.

Lagos, X., Repetto, F., Laporta C (en prensa). Territorios y desigualdad. La injusticia ambiental en comunidades indígenas y tradicionales de Uruguay.

Laporta, C., & Lagos, X. (2021). Remadoras del cambio: Mujeres pescadoras del Paisaje Protegido Laguna de Rocha (Rocha, Uruguay). *Tekoporá. Revista Latinoamericana de Humanidades Ambientales y Estudios Territoriales*. Vol 2. N3. Arbitrada.

Leicht, E (2014). Discontinuados: el proyecto territorial del balneario uruguayo: episodio crítico: La Coronilla. A: Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. "VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, junio 2014". Barcelona: DUOT, 2014.

Leis, H. (2001). La modernidad insustentable. Las críticas del ambientalismo a la sociedad contemporánea. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.

Li, J., Stoffelen, A., & Vanclay, F. (2022). A conceptual framework and research method for understanding protected area governance: varying approaches and epistemic worldviews about human-nature relations. *Journal of Environmental Planning and Management*, 66(7), 1393–1412. <https://doi.org/10.1080/09640568.2022.2034605>

Lizbona, A. (2021). Mucha consulta, poca decisión: la participación social institucionalizada en las políticas públicas de los gobiernos del Frente Amplio. En G. Bidegain, M. Freiguedo, & C. Zurbriggen (Coords.), *Fin de un ciclo: Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 22). Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Lockwood, M. (2010). Good Governance for Terrestrial Protected Areas: A Framework, Principles and Performance Outcomes. *Journal of Environmental Management*, 91, 754-766. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.10.005>

Malena, C. (2009). Building Political Will for Participatory Governance: An Introduction. In *From Political Won't to Political Will. Building Support for Participatory Governance*, edited by Carmen Malena, 3–30. Kumarian Press, CIVICUS

Martí, J (2016), "Gobernanza: la nueva matriz política del neoliberalismo", *PAPELES de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, Número 133, pp. 111-126.

Morrison, T. H., Adger, W. N., Brown, K., Lemos, M. C., Huitema, D., Phelps, J., Evans, L., Cohen, P., Song, A. M., Turner, R., Quinn, T., & Hughes, T. P. (2019). The black box of power in polycentric environmental governance. *Global Environmental Change*, 57, 101934. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.101934>

Mawyer, A. & Jacka, J. K. (2018). Sovereignty, Conservation, and Island Ecological Futures. *Environmental Conservation*, 45(3), 238-251.

Mazzeo, N., Zurbriggen, C., Sciandro, J., Trimble, M., Gadino, I., & Pérez, D. (2021). Agua, ambiente y territorio: Avances, barreras y desafíos en la gobernanza de los recursos hídricos, pp 505-529. En G. Bidegain, M. Freigedo, & C. Zurbriggen (Coords.), *Fin de un ciclo: Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp.600s). Facultad de Ciencias Sociales.

Magri, A. (2009). Áreas Metropolitanas: Gobernabilidad y gobernanza como efectores del desarrollo político. IPSA. Ponencia nº 448, CS, CS01 654.

Magri, A. (2011). Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo [en línea]. Tesis de doctorado. UR. FCS.

Magri, A., Tejera, R., & Freigedo, M. (2010) Principios en movimiento: la participación ciudadana en las políticas de descentralización y ambiente. Los casos de Canelones, Florida y Maldonado. En: Abella, R., & Taks, J. (compiladores) Diálogos entre militantes. Participación, territorio y ambiente. Serie: Aportes de la Casa Bertolt Brecht. Edición: Casa Bertolt Brecht. Montevideo, Uruguay. 115 páginas.

Mandel, A. (2017). Las dirigentas Lafkenche: su incidencia en la demanda territorial y política de la Organización Identidad Territorial Lafkenche y la influencia de la organización en su ser mujeres Mapuche. Tesis de magíster. Magíster en Estudios de Género y Cultura mención Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Marín, A., Bodin, Ö., Gelcich, S., & Crona, B. (2015). Social capital in post-disaster recovery trajectories: Insights from a longitudinal study of tsunami-impacted small-scale fisher organizations in Chile. *Global Environmental Change* 35:450-462.

Marín, A., & Gelcich, S. (2012). Gobernanza y capital social en el co-manejo de recursos bentónicos en Chile: aportes del análisis de redes al estudio de la pesca artesanal de pequeña escala. *Revista CUHSO* 22(1):131-153.

Marín W. (2007). Cultura y modernización de la pesca artesanal en Chile. Adaptaciones, cambios e hibridaciones en una caleta de algueros. *Revista MAD* N°17, pp 112-143.

Marqués, J. (s/f) Cerro Verde un habitat situado.

Mazé, C., Dahou, T., Ragueneau, O., Danto, A., Mariat-Roy, E., & Raimonet M. (2017). Knowledge and power in integrated coastal management: for a political anthropology of the sea combined with the marine environment sciences. *Compte Rendus Geosci.* 349, 359–368. doi: 10.1016/j.crte.2017.09.008

Merlinsky, G. (2014). La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales. En: Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina. Merlinsky, G. (Comp.) CICCUS, Buenos Aires.

MMA (2017). Informe del Proceso de Consulta al pueblo Rapa Nui sobre creación, administración y regulación de usos de un Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos para Rapa Nui. Fecha de consulta: 2 de mayo de 2018] Disponible en: <https://consultaindigena.mma.gob.cl/informe-final-rapanui/>

Monedero, J. C. (2003). *La trampa de la gobernanza: Nuevas formas de participación política*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.

MVOTMA (2018). Propuesta de Plan de Manejo del Área de Manejo de Hábitats y Especies de Cerro Verde e Islas de la Coronilla. Inédito.

Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Universidad Carlos III de Madrid, Área de Ciencia Política y de la Administración. ISSN1698-2894.

Nunan, F. (2018). Navigating multi-level natural resource governance: An analytical guide. *Public Administration and Development*, 38(3), 105–117. <https://doi.org/10.1111/1477-8947.12149>

Ory, N. (2016). Presencia de Microplásticos en Aguas y Peces de Rapa Nui. En: Mata Ki te Moana. Explorando los secretos del mar de Rapa Nui. Thiel, M., Narváez, S., Thieme, H (eds). Universidad Católica del Norte .

Oyanedel, R., Marin, A., Castilla, J.C., & Gelcich, S. (2015). Establishing marine protected areas through bottom-up processes: insights from two contrasting initiatives in Chile. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems* DOI: 10.1002/aqc.2546.

OCEANA (2011). Informe científico Expedición a Isla de Pascua y Sala y Gómez. Febrero – marzo 2011.

Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change* 19 (2009) 354–365

Parsons, M., Taylor, L., & Crease, R. (2021). Indigenous environmental justice within marine ecosystems: A systematic review of the literature on Indigenous peoples' involvement in marine governance and management. *Sustainability*, 13(8), 4217. <https://doi.org/10.3390/su13084217>

Partelow, S., A. Schlüter, D. Armitage, M. Bavinck, K. Carlisle, R. Gruby, A.-K. Hornidge, M. Le Tissier, J. Pittman, A. M. Song, L. P. Sousa, N. Văidianu, & Assche V. (2020). Environmental governance theories: a review and application to coastal systems. *Ecology and Society* 25(4):19. <https://doi.org/10.5751/ES-12067-250419>

Pereira, R. (2013). El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay, avances y perspectivas. Tesis de Posgrado. Facultad de Agronomía, Montevideo.

Peters, B.G. (2015). State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 261-276. <https://doi.org/10.1177/0952076715581540>

Pierre J., & Peter B. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? *Foro Internacional* [en línea] 2002, XLII (julio-septiembre): [Fecha de consulta: 17 de febrero de 2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59916901>> ISSN 0185-013X

Pierri, N. (2002). *Análisis crítico del instrumento de evaluación de impacto ambiental y su aplicación en Uruguay* (Tesis de Doctorado). Universidad Federal de Paraná, Curitiba.

Post, Lori Ann, Amber N.W. Raile, and Eric D. Raile. 2010. "Defining Political Will." *Politics and Policy* 38 (4): 653–76. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2010.00253.x>.

Quiocho, K., K. Kikiloi, K. Kuoha, A. Miller, B. Ka‘aleleo Wong, H. Ka‘aekuahiwi Pousima, P. Andrade, & ‘A. Wilhelm. (2023) Mai Ka Pō Mai: applying Indigenous cosmology and worldview to empower and transform a management plan for Papahānaumokuākea Marine National Monument. *Ecology and Society* 28(3):21. <https://doi.org/10.5751/ES-14280-280321>

Ragin, C. C. (1994). *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*. London: Pine Forge Press.

Ramos, C, & Scrollini, F. (2013). Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la alta dirección pública en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(1), 11-36.

Reed, MS. (2008). Stakeholder Participation for Environmental Management: A Literature Review. *Biological Conservation*, 141, 2417-2431.

Reyes, V., Gelcich, S., & Ríos, M. (2016). Problemas globales, respuestas locales: planes de manejo como articuladores de un sistema de gobernabilidad policéntrica de los recursos pesqueros. Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2016. Universidad Pontificia Universidad Católica.

Richardson, L., Durose, C., & Perry, B. (2019). Three tyrannies of participatory governance. *Journal of Chinese Governance*. <https://doi.org/10.1080/23812346.2019.1595912>

Rodríguez Silveira, P. (2020). Participación y sustentabilidad: Convergencia de estrategias conservacionistas y desarrollistas: El caso de la ganadería familiar en la zona este de Uruguay (Tesis de Maestría). Facultad de Veterinaria, Montevideo.

Rodríguez-Gallego, L., & Nin, M. (2012). Propuesta de plan de manejo del paisaje protegido Laguna de Rocha: Conservación del patrimonio natural versus patrimonio cultural. En C. Gianotti García, D. Barreiro Martínez & B. Vienni Baptista (Coord.), *Patrimonio y multivocalidad: Teoría, práctica y experiencias en torno a la construcción del conocimiento en patrimonio*. Montevideo: Ediciones Universitarias.

Rovira Soto, J. F. (2013). Modelo de gobernanza de un sistema de áreas marinas protegidas chilenas [Tesis doctoral, Universidad de Barcelona].

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, 25(1), 3-29. <https://doi.org/10.1177/016224390002500101>

San Martín, D. (2014). Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 16(1), 104-122.

Santandreu, A. (2007). Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental. Serie Documentos de trabajo No. 13. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. DINAMA, GEF, UNDP, Embajada de Francia en Uruguay y AECI. Montevideo. Uruguay.

Santos, C. (2010). ¿Qué protegen las áreas protegidas? Conservación, producción, Estado y sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina.

Santos, C., González, MN., Gómez, J., & Tommasino, H. (2008). Actores sociales en la Laguna de Rocha: el mapeo como herramienta de diagnóstico para la implementación de un Área Protegida. Ier. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales. Agosto de 2007, La Plata, Argentina.

Santos, C., & Chouhy, M. (2018). Los enclaves del "Uruguay Natural" en los márgenes del neodesarrollismo. *Revista de Ecología Política* p. 101–105, 2012

Santos, C (2020). Naturaleza y Hegemonía progresista. Los Conflictos ambientales durante el gobierno del Frente Amplio en Uruguay. Ed. Pomaire, Montevideo.

Santos, C., González, M. N., Rodríguez, P., Vázquez Cirillo, M., Bergós, L., & Ligrone, A. (2022). 30 años no es nada: una aproximación a las políticas ambientales en Uruguay. *Cuadernos del CLAEH*, 41(116), 127–145. <https://doi.org/10.29192/claeh.41.2.8>

Sattler, C., Schröter, B., Meyer, A., Giersch, G., Meyer, C., Matzdorf, B. (2016). Multilevel governance in community-based environmental management: a case study comparison from Latin America. *Ecology and Society* 21(4):24. <https://doi.org/10.5751/ES-08475-210424>

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004). Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (Programas de trabajo del CDB). Montreal, 34 p.

Serra Maggi, D.(2018). Complejidades y desafíos sociales en iniciativas de conservación ¿Quién forma parte de la comunidad?. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (35), 205-220

Serra Maggi, D.(2015). Estudio etnográfico sobre un área marina costera protegida en Chile: consecuencias causadas por la omisión de factores socio-culturales. En: Estudios Sociales del Mar. Ed. Libros del Perro Negro. Santiago, Chile. 2015.

Sierralta, L., Serrano, R., Rovira, J., Cortés, C. (eds.) (2011). Las áreas protegidas de Chile. Ministerio del Medio Ambiente, 35 pp.

Souza, G., & Davesiez, JM. (2024) Un balneario de sol y playa anudado a un parque nacional. Disputas sobre el sentido de Cabo Polonio (Uruguay) en nombre de la diferencia turística. *Revista de Antropología Social* 33 (2), 293-309. <https://dx.doi.org/10.5209/raso.98035>

SUBPESCA (2015). Plan De Manejo Recursos Bentónicos en Bahía Corral (PMBC), XI Región. Dirección Zonal de Pesca y Acuicultura Regiones IX-XIV. Unidad Recursos Bentónicos. Informe técnico.

Szephegyi, M.N., J. P. Lozoya, D. de Alava, X. Lagos, M. Caporale, J. Sciandro, A. Gomez, L. Echevarría, L. Bergos, C. Segura, I. Carro, N. Verrastro, I. Roche, M. Gomez, E. Delgado, R. Tejera,

& D. Conde. 2020. Avances y Desafíos de la Gestión Costera en Uruguay en la Última Década. *Revista Costas vol esp*, 1: 171-194. doi: 10.26359/costas.e109

Tejera, R. (2006). La política de áreas protegidas en Uruguay (1993-2005). Tesis de grado. Montevideo: UR. FCS, 2006.

Tejera, R. (2021) Dinámica sector-territorio: El desarrollo de la política nacional de ordenamiento territorial desde 2008. En Germán Bidegain, Martín Freigedo y Cristina Zurbriggen (coords.): Fin de un ciclo. Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay. Montevideo, ICP-Fin de Siglo.

Trentini, M. F. (2021). Habitar la participación, hacer política y producir mundo(s): Reflexiones desde una perspectiva interseccional y ontológica. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, 31, 37–57. Colegio de Graduados en Antropología de la República Argentina.

Ther-Rios, F. (2012). Antropología del territorio. *Polis* (Santiago), 11(32), 493-510. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682012000200023>

Thiel, M. (2016). El Gran Giro del Pacífico Sur y los Plásticos. En: Mata Ki te Moana. Explorando los secretos del mar de Rapa Nui. Thiel, M., Narváez, S., Thieme, H (eds). Universidad Católica del Norte.

Trimble, M., & Plummer, R. (2019). Evaluación participativa para la gobernanza adaptativa de sistemas socio-ecológicos. *Tekoporá. Revista Latinoamericana De Humanidades Ambientales Y Estudios Territoriales*. ISSN 2697-2719, 1(1), 59-70. <https://doi.org/10.36225/tekopora.v1i1.8>

Trimble, M., T. Olivier, L. A. P. Anjos, N. Dias Tadeu, G. Giordano, L. Mac Donnell, R. Laura, F. Salvadores, I. M. Santana-Chaves, P. H.C. Torres, M. Pascual, P. R. Jacobi, N. Mazzeo, C. Zurbriggen, L. Garrido, E. Jobbágy, Pahl-Wostl, C. (2022). How do basin committees deal with water crises? Reflections for adaptive water governance from South America. *Ecology and Society* 27(2):42. <https://doi.org/10.5751/ES-13356-270242>

Trimble, M., Dias Tadeu, N., Lázaro, M., Venegas, M., & Venturini, P. (2023). Aportes para una mejor comprensión de la gobernanza del agua y los conflictos hídricos en la Cuenca del Río Santa Lucía (Uruguay). Informe de Resultados del Proyecto GobHidro. Maldonado: Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad

Tulloch, L., & Neilson, D. (2014). The Neoliberalisation of Sustainability. *Citizenship, Social and Economics Education*, 13(1), 26 -38. <https://doi.org/10.2304/csee.2014.13.1.26>

Tapia-Jopia, C. (2022). Análisis del modelo de gobernanza del manejo pesquero en Chile: los Comités de Manejo. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En ligne], Questions du temps présent, mis en ligne le 21 février 2022, consulté le 02 février 2025. URL: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/86926> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.86926>

Valla Curbelo, M. (2016.). Evolución de la institucionalidad ambiental en el Uruguay 1990-2015. Tesis de grado. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política.UdeLaR.

Venegas M (2023) Gobernanza del agua en Sudamérica: estudio comparado de las comisiones de cuenca del río Santa Lucía en Uruguay y del río Paraíba del Sur en Brasil. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar .

Venturini, P. (2023). Gobernanza del agua en la cuenca del Río Santa Lucía: valores, percepciones y preferencias en la construcción de las zonas buffer. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Tapie-Grime, M., Blatrix, C., Moquay, P., Arrault, M., Grignon, E., Marin, Y., & Oustras, T. (2005). La gouvernance performative, étape ou impasse vers le développement durable? *Politiques territoriales et développement durable*, edited by MEDD (SRP) / MELATT (PUCA). Villetaneuse, CERAL (Université Paris 13). Pp. 114.

Ulibarri, N., Imperial, M.T., Siddiki, S. *et al.* Drivers and Dynamics of Collaborative Governance in Environmental Management. *Environmental Management* 71, 495–504 (2023). <https://doi.org/10.1007/s00267-022-01769-7>

Vitancurt, J. (2016). La gestión del Paisaje Protegido Laguna de Rocha, como proceso participativo de creación de confianza. En Patrimonio y Multivocalidad. Teoría, práctica y experiencias en torno a la construcción del conocimiento en Patrimonio. Gianotti, C., Barreiro, D., Vienni, B. (coordinadores). Publicaciones CSIC, Montevideo, pp135-146.

West, P., Igoe, J., & Brockington, D. (2006). Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas. *Annual Review of Anthropology*, 35, 251-77.

Weigel, J.-Y., Mannle, K. O., Bennett, N. J., Carter, E., Westlund, L., Burgener, V., Hoffman, Z., Silva, A. S. da, Kane, E. A., Sanders, J., Piante, C., Wagiman, S., & Hellman, A. (2014). Marine protected areas and fisheries: Bridging the divide. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 24(Suppl. 2), 199–215. <https://doi.org/10.1002/aqc.2514>

WCS (2018). Pasos para la sustentabilidad financiera de las Áreas Marinas Protegidas de Chile. Wildlife Conservation Society-Chile. Santiago. 76pp.

Yin, R. (1994): Case Study Research: Design and Methods. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

Zelada, S., & Park Key J. (2013). Política ambiental chilena y política indígena en la coyuntura de los tratados internacionales (1990-2010). Polis (Santiago), 12(35), 555-575. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200025>

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, (38), 39-46

Zurbriggen, C. 2014. De la gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público : los servicios del agua en América Latina (dossier). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2 (2): 47-64.

10. ANEXOS

10.1 LISTADO DE ACTORES ENTREVISTADOS

Nombre	País	Área	Tipo de Entrevista	Fecha
Maria Clara Urioste	Uruguay	Laguna de Rocha	Semiestructurada	2022
Lorena Rodriguez	Uruguay	Laguna de Rocha	Semiestructurada	2022
Javier Vitancurt	Uruguay	Laguna de Rocha	Semiestructurada	2022
Eduardo Martinez	Uruguay	Laguna de Rocha	Semiestructurada	2022
Juan Muzio	Uruguay	Laguna de Rocha	Semiestructurada	2022
Hector Caimaris	Uruguay	Laguna de Rocha	Semiestructurada	2022
Soledad Guione	Uruguay	Laguna de Rocha	Semiestructurada	2022
Guillermo Scarlato	Uruguay	Ministerio Ambiente	Semiestructurada	2023
Lucia Bertesagui	Uruguay	Ministerio Ambiente	Semiestructurada	2023
Monica Gomez	Uruguay	Ministerio Ambiente	Semiestructurada	2023
Laura Garcia	Uruguay	Ministerio Ambiente	Semiestructurada	2023
Ricardo Pereira	Uruguay	Cerro Verde	Semiestructurada	2022
Paula Laporta	Uruguay	Cerro Verde	Semiestructurada	2022 y 2024*
Gabriela Velez	Uruguay	Cerro Verde	Semiestructurada	2022 y 2024*
Joaquin Marqués *	Uruguay	Cerro Verde	Semiestructurada	2024
Gabriel de Leon *	Uruguay	Cerro Verde	Semiestructurada	2024
Diana Muzitelli*	Uruguay	Cerro Verde	Semiestructurada	2024
Lorenzo Franco*	Uruguay	Cerro Verde	Semiestructurada	2024
Cne. David Diaz *	Uruguay	Cerro Verde	Semiestructurada	2024

Felipe Olivares	Chile	Bahia de Corral	Semiestructurada	2019 y 2022
Jose Chaura	Chile	Bahia de Corral	Semiestructurada	2019 y 2022
Jose Martel	Chile	Bahia de Corral	Semiestructurada	2019 y 2022
Sergio Agüero	Chile	Bahia de Corral	Semiestructurada	2019 y 2022
Silvano Escobar	Chile	Bahia de Corral	Semiestructurada	2019 y 2022
Claudio Barrientos	Chile	Bahia de Corral	Semiestructurada	2019 y 2022
Leonardo Llanos	Chile	Bahia de Corral	Semiestructurada	2022
Alejandro Riddelman	Chile	Bahia de Corral	Semiestructurada	2018, 2019 y 2022
Gabriel Jerez	Chile	SUBPESCA	Semiestructurada	2022
Mauricio Galvez	Chile	INEFOP	Semiestructurada	2019
Francisca Contreras	Chile	SUBPESCA	Abierta	2018
German Pequeño	Chile	Bahia de Corral	Semiestructurada	2018
Guillermo Rivera	Chile	Bahia de Corral	Semiestructurada	2018
Marcos IDE	Chile	Bahia de Corral	Semiestructurada	2021
Oscar Bahamondes	Chile	Bahia de Corral	Semiestructurada	2019
Rodrigo Estevez	Chile	Investigador Comité de Manejo	Abierta	2018
Alvaro Mandujano	Chile	Bahia de Corral	Abierta	2024
Pablo Romero	Chile	Investigador Comité de Manejo	Abierta	2019
Stefan Gelsich	Chile	Investigador Comité de Manejo	Abierta	201
Felipe Paredes	Chile	Ministerio de Ambiente	Abierta	2018, 2022, 2023

Jaime Aburto	Chile	Investigador AMCP- MU Rapa Nui	Abierta	2018
Anakena Manutomatoma	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Semiestructurada	2019
Consuelo Vargas	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Abierta	2019
Felipe Nahoe	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Semiestructurada	2019
Ludovico Burns	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Semiestructurada	2019
Melinton Tuki	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Semiestructurada	2019
Nancy Rivera	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Semiestructurada	2019
Tacha Teao	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Semiestructurada	2019
Petero Avaka	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Semiestructurada	2019
Pokitane	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Semiestructurada	2019
Rebeca Tepano	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Semiestructurada	2019
Tea Tuki	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Semiestructurada	2024
Ricardo Hito	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Abierta	2019 y 2023
Tarita Rapu	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Semiestructurada	2019
Sebastian Yankovich	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Abierta	2023
Marcela Hey	Chile	AMCP-MU Rapa Nui	Abierta	2023

*Realizadas por Manuela Acosta, Soledad Tapia, Ignacio Padilla, acompañados por la investigadora.

10.2 PAUTA DE ENTREVISTA

1. ¿Cuáles consideras que han sido los principales hitos del (AP/CM/AMCP-MU)?
2. Como consideras que era la coordinación entre Instituciones
3. ¿Qué tipo de decisiones, generaban más conflictos y cuales más consenso?
4. ¿Qué elementos facilitaban la construcción de acuerdos, y cuales los dificultan
5. Como se abordaban los temas “emergentes”
6. A que se debe la falta de continuidad en los últimos años.
7. Que elementos constituyen para ti una buena gobernanza
8. ¿Cómo describirías las relaciones entre los integrantes de la (CAE, CM/ AMCP-MU) colaborativas, conflictivas, neutras, de consenso, cooperación etc.
9. ¿Con que integrantes de la (CAE, CM/ AMCP-MU) O actores del AP te comunicas más frecuentemente? ¿Porque temas se comunican?
10. Con que integrantes de la (CAE, CM/ AMCP-MU) has interactuado en actividades/iniciativas/temas más allá de las reuniones de la (CAE, CM/ AMCP-MU)? ¿Que tipo de actividades?
11. Con quienes * te reúnes más frecuentemente (+ de 3 veces al año), por temas de la CAE o el AP?
12. Con que integrantes de la CAE*, consideras que tienes más apoyo para presentar alguna iniciativa para la CAE o el AP
13. Que lugar crees que cumplen los vínculos entre integrantes de la CAE para el éxito en la gestión del área.