

## La recuperación de los comunes en el sur-austral: construcción institucional de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios

*The recovery of the commons in southern Chile: institutional construction of the  
Indigenous Marine Areas*

*A recuperação dos bens comuns no sul austral do Chile: construção institucional  
dos Espaços Costeiros Marinhos para os Povos Indígenas*

**Florencia Diestre de la Barra y Francisco Araos Leiva**

---



**Edición electrónica**

URL: <http://journals.openedition.org/polis/19476>

ISSN: 0718-6568

**Editor**

Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO)

**Referencia electrónica**

Florencia Diestre de la Barra y Francisco Araos Leiva, «La recuperación de los comunes en el sur-austral: construcción institucional de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios», *Polis* [En línea], 57 | 2020, Publicado el 27 octubre 2020, consultado el 31 enero 2021. URL: <http://journals.openedition.org/polis/19476>

---

Este documento fue generado automáticamente el 31 enero 2021.

© Polis

---

# La recuperación de los comunes en el sur-austral: construcción institucional de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios

*The recovery of the commons in southern Chile: institutional construction of the Indigenous Marine Areas*

*A recuperação dos bens comuns no sul austral do Chile: construção institucional dos Espaços Costeiros Marinhos para os Povos Indígenas*

**Florencia Diestre de la Barra y Francisco Araos Leiva**

---

## NOTA DEL EDITOR

Recibido: 14.06.20 | Aceptado: 13.08.20

*El artículo es resultado del proyecto ANID/FONDECYT N. 11180066 «ECMPOS: Ensamblajes conservacionistas para la protección de lugares de vida en la zona costera de la Región de Los Lagos», a quienes agradecemos su financiamiento y la factibilidad de acceso a la información. Este escrito se desprende del desarrollo de tesis de Florencia Diestre entre 2019 a 2020 para obtener el grado de Magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización por la Universidad de Chile.*

1 DOI: 10.32735/S0718-6568/2021-N57-1562

2 Como citar este artículo:

3 Diestre de la Barra, F. y Araos Leiva, F. (2020). La recuperación de los comunes en el sur-austral: construcción institucional de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios. *Polis Revista Latinoamericana*, (57), 13-36. doi: <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2021-N57-1562>

## Introducción

- 4 La disputa por los bienes comunes del mar de Chile tiene una larga historia. Desde el conflicto por el acceso a la zona litoral y la explotación de recursos por parte de pescadores «displayados» en el litoral central a comienzos del siglo XX (Gayán y Dattwyler, 2017), hasta las manifestaciones de «Chiloé esta privao» en 2016 (Mondaca, 2017), las disputas por los bienes comunes del mar se han organizado en torno de la legitimidad de los regímenes de apropiación y de los potenciales usuarios de los recursos naturales.
- 5 La resolución de las disputas ha pasado, generalmente, por la construcción de arreglos institucionales que han organizado el acceso y uso de los bienes comunes sobre la base de sistemas legales y/o normas consuetudinarias. Muchos de los cuales han operado de manera simultánea y sobrepuesta (Gelcich et al. 2006).
- 6 En el caso del acceso y uso de los bienes comunes del mar por parte de los pueblos indígenas, el reconocimiento de derechos ha sido reciente y se enmarca en reivindicaciones de mayor alcance asociadas a los conflictos de tenencia de tierras y los impactos ambientales de industrias extractivas y energéticas en sus territorios. En efecto, se reclama la explotación desmesurada de los recursos naturales con fines económicos (Bebbington, 2009; Gudynas, 2012), a través de la movilización por la recuperación y/o aseguramiento del uso y manejo de recursos y espacios comunes (Ospina et al. 2014).
- 7 En el año 1991 se promulgó en Chile la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA), la que desde sus inicios impactó en la forma de vida de las comunidades Mapuche al no reconocer los usos indígenas de la zona marino-costera, ni sus formas de organización. Los efectos de la ley de pesca, junto con otros hechos significativos, impulsaron -en la década de los noventa- la movilización indígena que motivó la creación de la Ley 20.249 o Ley Lafkenche, casi 20 años después de promulgada la LGPA. Este proceso de movilización de largo aliento, implicó un trabajo de socialización local del funcionamiento de la ley de pesca, así como de los impactos económicos y ambientales que provocaría en el mediano y largo plazo. Las comunidades indígenas se articularon con el objetivo de identificar conflictos y amenazas comunes, e intercambiar ideas que les permitiesen construir una estrategia de defensa de la vida en el mar. Al mismo tiempo, el diálogo permanente entre los territorios indígenas propició la recuperación de saberes relacionados al espacio marino, los que se emplearon para construir la narrativa que sustentó la propuesta de ley que dirigieron al poder ejecutivo (Huenul, 2012). De esta forma, se reconoce que el origen comunitario y local de la Ley Lafkenche es un hecho inédito en Chile, pues fue impulsado desde abajo hacia arriba por actores locales, la población indígena y representantes de la sociedad civil (Nahuelpan, 2016; Espinoza, 2016). A este proceso participativo y local se unieron equipos técnicos y políticos del Programa Servicio País y del gobierno, con quienes se trabajó en las negociaciones con los diferentes organismos del Estado para la elaboración del proyecto de Ley Lafkenche que crea los Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios, conocidos como ECMPOS.
- 8 La Ley Lafkenche, promulgada el año 2008, procura resguardar los usos consuetudinarios practicados por las comunidades indígenas en áreas específicas de la zona marino costera, por medio de la creación de los ECMPOS. En su artículo 3° la Ley

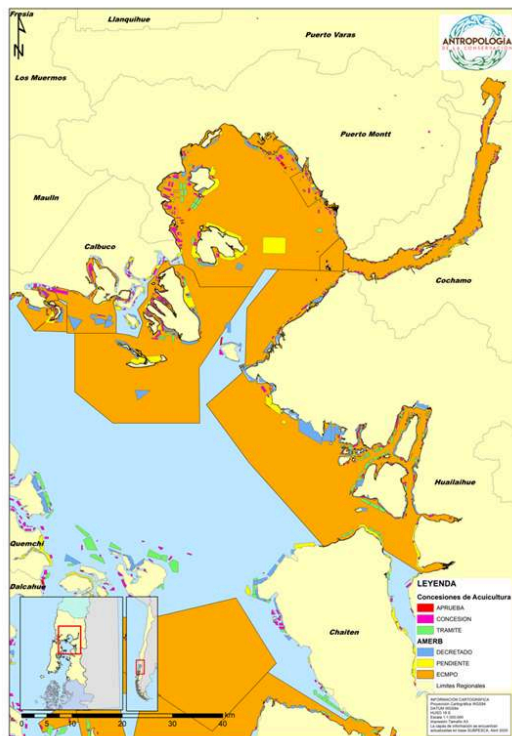
indica: «Créase el espacio costero marino de pueblos originarios, cuyo objetivo será resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero».

- 9 Administrativamente, la Ley Lafkenche se sitúa en un aparato político cuyos programas están sujetos a una perspectiva economicista y una trayectoria marcada por la intervención desarrollista (Vergara et al., 2005). A su vez este escenario cuenta con disposiciones legales de carácter internacional que norman la relación entre el Estado chileno y los pueblos originarios, tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos indígenas; donde se reconoce explícitamente el derecho a mantener y fortalecer la relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han ocupado los pueblos indígenas (Gissi et al., 2017).
- 10 En la actualidad a nivel nacional se han registrado 96 solicitudes de ECMPOs que abarcan más de 3,5 millones de hectáreas en el país; de ese total solamente 12 han sido declaradas. Territorialmente hablando, las solicitudes se concentran en la zona sur de Chile, concretamente entre la región del Bío Bío y la región de Aysén. La región de Los Lagos alberga la mayoría de solicitudes para la creación de ECMPOs, con un total de 70 entre el año 2009 al presente, estas se extienden desde la comuna de San Juan de la Costa por el norte hasta la comuna de Quellón por el sur (Araos et al., 2020). Con su creación, las comunidades han logrado disputar la posesión del territorio costero y hacer frente al deterioro de los recursos comunes. Estos espacios, junto con las concesiones de acuicultura y las áreas marinas protegidas, son los sistemas de mayor relevancia para la asignación de tenencia marina (Tecklin, 2015). No obstante, aun cuando comparten la relevancia con las nombradas estrategias de asignación de recursos, los ECMPOs se han constituido como herramientas de resistencia a la tramitación de otros sistemas de asignación sobre el mismo espacio. En la figura 1, se aprecia las dimensiones de las solicitudes de ECMPOs en los casos de estudio, particularmente en las comunas de Calbuco, Puerto Montt y Cochamó:

Figura 1:

Mapa de la distribución y estado de los ECMPOs en la provincia de

## Llanquihue.



Fuente: elaborado por Francisco Brañas, datos SUBPESCA.

- 11 Aplicando la propuesta analítica de la Ecología Política Neo-institucionalista (Haller, 2019), el presente trabajo busca comprender el proceso de construcción institucional para el manejo de recursos comunes. Para ello se analiza la construcción de discursos empleados para legitimar la posición de los diferentes grupos de interés, respecto de la creación e implementación de los ECMPOs. El artículo comprende un apartado teórico que abarca la reflexión sobre los recursos comunes, junto con las directrices teóricas del enfoque de la Ecología Política Neo-institucionalista y la perspectiva de encuadre utilizada para revisar los discursos de los actores. Luego de una serie de apreciaciones metodológicas, se da paso a los resultados donde se explora las condiciones políticas, económicas y ecológicas de la recuperación de los comunes. Además, se ilustra la construcción de discursos como fuente de legitimidad para la posición de los *stakeholders*. Finalmente, se discute la relevancia de la construcción institucional en un contexto donde múltiples usos deben conciliarse.

## Una propuesta para el estudio de la construcción institucional de los recursos comunes

- 12 Los bienes comunes, son recursos compartidos, independientes de cualquier sistema de derechos de propiedad (Bollier, 2008), cuyo uso sustentable requiere de la cooperación entre las partes. De acuerdo con Ostrom (1990), los recursos de uso común son un sistema de recursos naturales o construidos por personas, cuyas grandes dimensiones vuelven costosa la exclusión de potenciales destinatarios de los beneficios de su uso. Dicho sistema comparte dos características centrales: la sustractabilidad, es decir, el uso por parte de un usuario afecta la disponibilidad total del recurso; y la exclusión,

referida a que la exclusión de potenciales usuarios es imposible o altamente costosa (Ostrom, 1990). Por ello, la manera en que se resuelven los criterios de equidad en el acceso y la participación de los usuarios en el uso de los recursos comunes es esencial para la mantención de la sustentabilidad ecológica y social de los sistemas (Helfrich y Haas, 2008).

- 13 Como propuesta política, los comunes nos sitúan sobre el uso de recursos y bienes que conforman nuestro patrimonio social, natural y cultural (Helfrich, 2008), y nos ayudan a entender los procesos de erosión, concentración y confinamiento de recursos naturales, sociales y culturales; como los peces, el agua, las zonas de pastoreo y los bosques. Éstos son una amplia clase de recursos sobre los cuales la ciudadanía y grupos específicos de la sociedad tienen intereses económicos, políticos y morales asociados a su control y manejo, sobre la base de relaciones, valores e identidades sociales (Bollier, 2008). Así mismo, el proceso de defensa de los bienes comunes puede contribuir al surgimiento de formas sociales de cooperación y solidaridad (Castro, 2008). Estos bienes pueden ser pensados como sistemas compuestos por elementos relacionados (usuarios y recursos naturales), cuyos límites se construyen a partir de su funcionamiento como sistema integrado y de los mejores arreglos institucionales para su manejo de manera sostenible. En este sentido, un sistema es un acervo de recursos (E.j. océanos o zona de pastoreo) que un grupo humano puede usar sin comprometer la productividad. A su vez el sistema genera/produce unidades de recursos (flujos) que son aquellas partes del sistema posibles de ser apropiadas, como por ejemplo, estoques de peces y pastizales (Ostrom, 1990).
- 14 Los sistemas están sujetos a arreglos institucionales que regulan el acceso y uso a los recursos. En ellos, los individuos y grupos pueden utilizar restricciones diferentes de las impuestas por el derecho de propiedad (Benkler, 2008). Dichas instituciones pueden comprenderse como reglas que estructuran las acciones de las personas en contextos particulares y que deben tener en cuenta las condiciones de exclusión y sustractabilidad mencionadas anteriormente. Las reglas existentes en cada contexto, determinan las formas en que los actores usan y gobiernan los recursos de uso. Además, la necesidad de establecer reglas claras y eficaces para dar acceso y uso a un recurso compartido influye en los diferentes grados de éxito de las instituciones (Ostrom, 1990).
- 15 Dada la complejidad de los recursos a niveles locales, regionales y nacionales se requieren de sistemas complejos de gobernanza que involucren diferentes actores en distintos niveles de las escalas geográficas y administrativas (Ostrom, 2009). La mantención de relaciones sociales tejidas entre la comunidad y su entorno natural y cultural están sujetas a la acción colectiva para hacer frente a los problemas que enfrentan en la utilización de recursos de uso común. Así mismo, la capacidad de auto-organización voluntaria del grupo de usuarios para perseguir beneficios grupales depende de un sistema de autogestión y derechos de consenso para controlar el acceso y el uso de un recurso, así como también para resolver los problemas de provisión y apropiación, reconocidos como dilemas de la acción colectiva (Ostrom, 1990). Si bien es cierto el marco de análisis institucional y desarrollo de Elinor Ostrom toma en cuenta las condiciones de contexto, los escenarios de acción y las interacciones entre actores en el diseño institucional para la gestión de bienes comunes (Merino, 2014), se hace manifiesta la necesidad de articularlo con la cuestión del poder (Fabinyi, Evans y Foale, 2014).

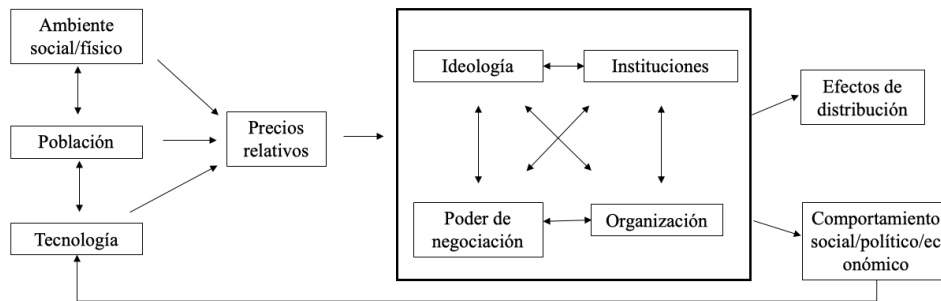
- 16 Con el objetivo de vincular el cambio institucional con las relaciones de poder y la ideología en el estudio de los comunes, se emplearán los planteamientos de la *New Political Institutional Ecology* (NIPE) propuesta por el antropólogo Tobias Haller (2019).

### El enfoque de la Ecología Política Neo-institucionalista

- 17 El enfoque de la Ecología Política Neo-institucionalista<sup>1</sup>, es el resultado de la combinación teórica del horizonte de la ecología política junto con el nuevo institucionalismo proveniente de la antropología social y otras disciplinas sociales (North, 1990; Ensminger, 1992; Haller, 2013). Esta combinación crítica es útil para la comprensión de los poderes e intereses de los diferentes actores en la gobernanza de los recursos de uso común. NIPE permite develar la forma en que la interrelación histórica de dinámicas externas e internas, así como las dirigidas por el mercado, conducen a estrategias de selección y justificación de instituciones (selección de normas y reglamentos) por parte de los diferentes actores involucrados en el uso y explotación de los recursos comunes (Haller, 2019).
- 18 Concretamente, el enfoque de la ecología política dirige la atención hacia narrativas y discursos dominantes que son utilizados estratégicamente por los actores para construir visiones o marcos de referencia acerca del uso de los recursos. En este actuar estratégico, se materializa el proceso político de negociación del poder. Así se agrega al análisis las formas que adoptan -y las consecuencias que tienen- las asimetrías de poder en las comunidades locales donde se esconden procesos de dependencia conducida histórica, política e ideológicamente referidas -cada vez más- a escalas globales y locales.
- 19 Siguiendo el trabajo de la antropóloga Jean Ensminger, el nuevo institucionalismo explica los factores interrelacionados que conducen al cambio institucional, donde los derechos de propiedad son transformados y elegidos en el transcurso del tiempo. Para ello se enfoca en tres tipos de factores externos: ambientales (legales, políticos, económicos y ecológicos), demográficos (aumento de población interesada en un área de recursos de uso común) y tecnológicos (avances en materias de comunicación, conectividad, tecnologías de extracción o faena). Por su parte, la construcción y selección institucional se realiza en el contexto local, cuyos efectos impactan en la disponibilidad, uso y distribución de los recursos comunes (ver figura 2). La selección institucional, por la tanto, ocurre en un contexto de múltiples alternativas que se distingue por la visión fragmentada que tiene el Estado sobre los recursos, y que queda de manifiesto en una diversidad de instituciones a cargo de cada fragmento. Esta fragmentación minimiza las instituciones locales pre-existentes y deriva en una desconexión institucional-territorial de las mismas, priorizando la transformación de los recursos en *comodities* (Haller, 2019).

Figura 2:

## Modelo de Cambio Institucional.



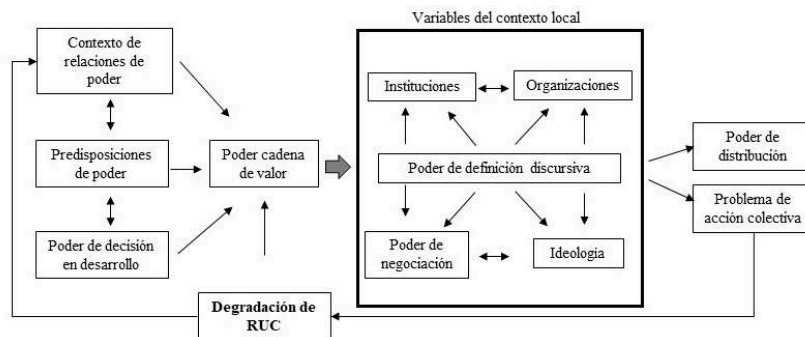
Fuente: Ensminger, 1992.

- 20 A partir del trabajo con instituciones de manejo y control de los recursos comunes en países sub-desarrollados, particularmente en África, Haller introduce en el esquema del cambio institucional de Ensminger la dimensión del poder (Haller 2013, 2019). Así, reconoce que los factores externos de cambio institucional forman parte de paisajes culturales que han sido segmentados con la creación de esferas legales, reglamentos y organizaciones que benefician a actores poderosos y elites neoliberales para la inversión y privatización de recursos en el contexto de acumulación por desposesión (Harvey, 2007). Las instituciones estatales responsables del manejo de todos los fragmentos de los recursos están sujetas a una situación paradójica pues se encuentran presentes a través de leyes y reglas específicas que otorgan acceso a los recursos, pero al mismo tiempo se encuentran ausentes dada su incapacidad humana, de infraestructura y financiera para administrarlos, posibilitando un régimen de propiedad conocido como acceso abierto de facto (Haller, 2010). De esta forma, el poder de decisión sobre los recursos se concentra en inversores privados y grandes consorcios aumentando la dificultad de acceso y uso a comunidades locales, socavando estrategias de subsistencia.
- 21 De esta manera, a partir del foco en las relaciones y estructuras de poder en la regulación de los recursos comunes – tomado desde la ecología política –, Haller propone una adaptación del modelo de Ensminger que resulta fructífera para comprender el impacto de las asimetrías de poder entre actores comprometidos en la construcción y selección de instituciones para el manejo de recursos comunes. Haller incorpora el análisis del poder en cada uno de los componentes básicos del modelo de Ensminger: en los factores externos (contexto de las relaciones de poder, predisposiciones y poder de decisión); en los precios (cadena de valor); en las variables locales (instituciones, organizaciones, negociación e ideología); y en los efectos o resultados (distribución y acción colectiva) (ver figura 3).
- 22 Este modelo torna posible comprender la degradación y cuidado de los recursos comunes a partir de este entramado de factores y variables: globales y locales, estructurales y de acción colectiva, materiales y subjetivas, cuyo resultado es una comprensión más cabal de las trayectorias de desarrollo de un determinado sistema de recursos naturales.



Figura 3:

## Modelo de Análisis NIPE.



Fuente: Haller, 2019.

### **Frame: narrativas y discursos en el proceso de construcción institucional**

- 23 Las disputas por los recursos de uso común se expresan en discursos y narrativas empleados por los actores en el proceso de construcción institucional. Estos son variados según el lugar que ocupan los hablantes y se utilizan para construir visiones sobre los ECMPOs y el impacto que estos tendrían en el territorio, la economía, cultura y sociedad. Las estrategias de los grupos para (re)producir las condiciones de poder en el nuevo contexto de disputa, se expresan estratégicamente a través de la prensa, comunicados y entrevistas. Bajo este marco, la perspectiva teórica del enmarcado o *framing* permite indagar en los discursos y narrativas que sustentan la selección institucional de los actores, revelando la acción estratégica de seleccionar determinadas dimensiones de una realidad percibida para promover una definición, interpretación, evaluación o recomendación del tema (Entman, 1993).
- 24 La metáfora del marco (*frame*) utilizada por primera vez en «Steps to an Ecology of Mind» de Bateson (1972), representó el proceso sociocognitivo de determinar los límites de un conjunto de mensajes o de una clase de acciones significativas. Este tipo de análisis fue retomado por Goffman (2001), para descubrir los principios organizativos que regulan y vinculan los encuentros cotidianos (Lindstedt, 2018). Su objetivo es reconocer que las circunstancias y las convenciones sociales ejercen una fuerte influencia en las personas y que la vida social de los sujetos contiene marcos o formas de organizar la experiencia que se manifiestan en la interacción. Para este estudio, la importancia de la interacción está dada por ser el espacio de negociación de discursos y narrativas que encausan el manejo de recursos comunes. Los marcos de la experiencia, entendidos como andamiajes estructurales que orientan la interacción (Galindo, 2015), permiten diferenciar lo que está adentro y afuera de una situación determinada, otorgando vínculos entre los intereses, valores y creencias individuales, y objetos e ideologías de la organización (Snow, 2008).

- 25 El encuadre, entonces, será estudiado como un proceso recursivo (Lindstedt, 2018) que permite conceptualizar y representar cómo los actores locales disputan y generan estratégicamente marcos para estructurar el conflicto. Cada vez se reconoce más que los problemas socio ambientales son multidimensionales, políticos, están cargados de valores, son moldeados por el contexto y la escala, y están sujetos a múltiples encuadres (Lele et al., 2018).
- 26 La investigación abarca los contextos de experiencia de los actores que se delimitan teniendo en cuenta las elecciones racionales, pero también los conflictos de lealtad, apreciaciones estéticas, dudas éticas o preferencias políticas (Cefaï, 2011) de los sujetos que interactúan. Por tanto, a través de este ejercicio, se aspira comprender la percepción de los actores locales sobre la situación problemática a la están confrontados y los discursos que utilizan para comprometerse en, y muchas veces defender, la construcción institucional. En estas acciones colectivas es donde se pone en juego la práctica de evaluar y encontrar la co-responsabilidad de los sujetos en torno a los ideales del bien común. Las acciones asociativas a escala local remodelan los campos de experiencia y los horizontes de expectativas, privados y públicos de los actores, donde el medio ambiente se transforma en cosa pública (Latour y Weibel, 2005). Estas acciones identifican problemas que son comunes, favoreciendo la producción de estrategias de gobernanza y posibilitando la persecución de proyectos colectivos.

## Aproximación Metodológica

- 27 La presente aproximación al enfoque de la Ecología Política Neo-institucionalista se sitúa en la aplicación de la Ley 20.249 o Ley Lafkenche que entrega la administración de la zona marino-costera a comunidades o asociaciones de comunidades indígenas chilenas. Este análisis reconstruye el contexto nacional de esta normativa y su aplicación en la región de Los Lagos, ubicada en el sur austral de Chile, que se caracteriza por un habitar en constante tránsito entre el mar y la tierra. Además, en esta región se concentran la mayoría de las solicitudes de ECMPOs con un marcado interés por defender los recursos comunes de las formas productivas perjudiciales para la zona marino-costera y el habitar de las comunidades.
- 28 En este contexto, la investigación indaga en la construcción institucional para el manejo de recursos comunes a través de tres casos seleccionados por compartir un Área Geocultural Costera Marítima (AGCM) (Álvarez et al., 2019), espacio que comparte características sociales y culturales y desafía las fronteras administrativas gubernamentales. Tal como se observa en la tabla 1, el presente artículo se sustenta en la revisión de documentos de diferentes tipos que abarcan temporalmente desde el año 2010 al año 2020, y que proporcionan información sobre los discursos y narrativas empleados por los actores en la disputa por recursos de uso común.

Tabla 1:

Categorías de documentos analizados.

Categorías	Subcategorías	Cantidad
------------	---------------	----------

Documentos Gubernamentales		4
Comunicados de Comunidades Indígenas		9
Documentos de prensa	Prensa acuícola	10
	Prensa de economía e inversión	7
	Prensa gremial	2
	Prensa independiente	16
Entrevistas en profundidad		9
	Total	57

Fuente: Elaboración propia.

- 29 A partir del uso del encuadre o *framing* se abordan las referencias espacio-temporales y argumentos con que los actores ordenan los sucesos relacionados a la aplicación de la Ley Lafkenche. La recopilación intensiva de las notas de prensa, comunicados y entrevistas se trabajó mediante las premisas del análisis crítico de discurso cuyo foco radica en la reproducción del poder social, identificando los recursos utilizados por los actores para mantener y legitimar el poder y posición social (Van Dijk, 2009). La premisa del análisis crítico se basa en el estudio del discurso como práctica social (Fairclough, 2008) que delata los vínculos difusos entre discurso, ideología y poder (Baker, 2010). Estas opacidades del discurso encausan la selección institucional en las disputas por el manejo de los recursos comunes.
- 30 El análisis se llevó a cabo mediante el programa Atlas.ti, herramienta cualitativa que permitió segmentar los datos, codificarlos y establecer una visión relacional entre categorías que emergen del enfoque NIPE. El proceso de análisis contempló las etapas de i) análisis de información de prensa, comunicados de actores e información gubernamental ii) análisis de entrevistas realizadas en terreno y suministradas por el proyecto FONDECYT n° 11180066. De este proceso emergieron los andamiajes estructurales que orientan la interacción de los actores y con los que tratan la complejidad de la disputa por los recursos comunes.

## Resultados

### Hacia la recuperación de los comunes en la Provincia de Llanquihue

- 31 Los tres casos de estudio se ubican el norte del Seno del Reloncaví, golfo que constituye la entrada portuaria al sur austral del país y que está marcada por un gran interés por parte de la salmonicultura y producción de mitílidos. En el caso de Puerto Montt, capital regional y polo urbano donde se concentran servicios públicos e instituciones que administran los recursos comunes, se manifiesta la tensión permanente entre las diferentes formas de habitar la zona marino-costera y la producción extractiva de la industria salmonera. Al este de la capital regional, en el Estuario del Reloncaví, se ubica la comuna de Cochamó. Esta entrada de mar de aproximadamente 55 kms de largo y 4

kms en su parte más ancha, es reconocida por sus características hidrobiológicas favorables a la producción de mitílidos y el cultivo de especies salmonídeas. El estuario es un sistema cerrado de recursos donde la presencia de los múltiples usuarios es contigua, sobrepuesta y requiere de coordinación para el trabajo en la zona. El tercer caso es la comuna de Calbuco, que se ubica al oeste de la capital regional y entrega su nombre a un archipiélago compuesto por 16 islas en medio del golfo de Ancud. En la actualidad esta zona es de gran interés por su puerto industrial que moviliza, entre otras cosas, parte importante de los hidrocarburos que se distribuyen en la zona austral del país.

## Regímenes de propiedad, factores externos y cambio institucional

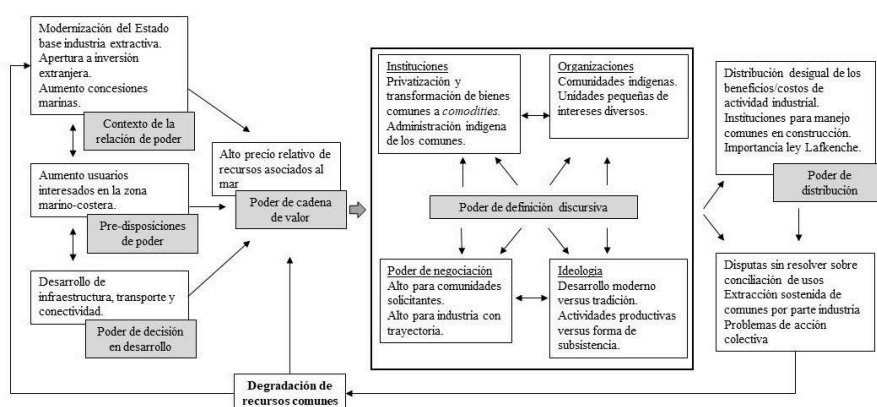
- 32 En la base del conflicto por los comunes del mar en esta zona de Chile, se identifica la transformación de las políticas del Estado chileno en torno a la explotación de recursos naturales. Ejemplo de estas reformas fue la conversión productiva de las regiones del país para incentivar el desarrollo tecnológico y acelerar los procesos productivos basados en recursos naturales (Bustos, 2012). La implantación de la economía neoliberal consolidó la apertura al comercio exterior con incentivos y facilidades para la inversión extranjera, constituyendo a los empresarios como actores políticos articulados bajo la idea de modernización e innovación del país (Álvarez, 2015). Desde ese entonces, la ideología neoliberal ha impulsado un discurso triunfalista -sobre todo en lo referente al crecimiento económico (Sunkel, 1998)-, que hoy es aplicado por la industria acuícola en la disputa por el manejo de los comunes.
- 33 En este marco, en la región de Los Lagos, se generaron incentivos al sector privado para desarrollar la industria acuícola que motivó la apropiación del maritorio<sup>2</sup> en tanto este correspondía a un espacio marginal y aislado (Núñez et al., 2017) disponible para su explotación económica. Con ello, los bienes comunes fueron sometidos a regímenes de concesión (Fuentes, 2013) y empleados para la extracción y consumo directo de recursos naturales o bien su utilización como soporte para actividades económicas. Para ilustrar este proceso, en el caso de Cochamó -hasta antes de la irrupción de la salmonicultura- la extracción de recursos se destinaba principalmente al consumo familiar a través de la recolección de orilla y el trabajo en base a las mareas. Sin embargo, en la década de los 80 durante la instalación salmonera, se consolidó la explotación mediante concesiones que posibilitaron la exclusión de otros *stakeholders*, -principalmente pescadores artesanales y buzos-. Bajo esta lógica de privatización, se dirigió la actividad productiva mediante áreas de uso exclusivo:
- «La mayoría de los que hacían pesca años anteriores casi todos se pasaron a hacer trabajos en mitílidos. Lo que más se ve aquí es mitílidos y centro de cultivo de salmones. [...] hay únicos dueños como también hay sindicatos de pescadores.»  
(Entrevista Capitanía de Puerto, Cochamó).
- 34 Actualmente, la privatización del estuario mediante concesiones se traduce en la necesidad de establecer acuerdos para armonizar los múltiples usos de los comunes. Además, la pre-existencia de las concesiones (de salmoneros y mitilicultores) es un argumento para la negociación entre actores:
- «Nosotros obtuvimos antes que ellos entraran a la ECMPO. Nosotros ya eramos titulares de las concesiones y por lo tanto eso queda a parte de lo que ellos solicitaron. Pero también esta organización nos ha estado dando permisos

transitorios, nos da el certificado que ellos no se oponen para que use la gente. En algunos casos.» (Entrevista Mitilicultor, Cochamó).

- 35 Las comunidades indígenas, con el objetivo de mantener sus modos de vida, se organizaron para aplicar la Ley Lafkenche como principal herramienta institucional que favorece la protección de la zona costera en el sur austral del país (Araos et al. 2020). Ésta es fruto de la resistencia local a la lógica de privatización de los comunes y reclama el derecho a su recuperación democrática para a ejercer múltiples usos asociados a la identidad cultural, «primero fue la tierra, hoy es el mar» (Identidad Territorial Lafkenche, 2017). Desde aquí, la disputa por los comunes moviliza a empresarios, pequeños productores, al Estado y a las comunidades para crear una agenda de defensa de sus intereses. El antagonismo entre comunidades indígenas, Estado y empresas ha sido parte del contexto socio-cultural donde se expresan las visiones contrastantes de los actores sobre los bienes comunes (De la Cuadra, 2013).
- 36 Las comunidades articuladas bajo la idea de que los comunes están siendo amenazados, construyen la narrativa sobre el dañino modelo de desarrollo impulsado por el Estado que favorece a inversionistas y perjudica a quienes continuarán habitando la zona aun cuando hayan heredado de la industria «un desierto, un mar muerto y/o terrenos que no sirven para nada» (Ñancucho, 2016).
- 37 Las predisposiciones de poder (ver Figura 2) que subyacen a las relaciones entre los distintos *stakeholders* se vinculan a transformaciones demográficas que derivan del desarrollo de la industria acuícola. Como fue la llegada de personal para ser parte de los procesos industriales que propició el crecimiento de las ciudades, como en el caso de Calbuco y Puerto Montt, donde se construyeron proyectos residenciales para trabajadores de la industria portuaria y salmonera. Así, los casos de estudio en la provincia de Llanquihue, se vuelven atractivos para población en busca de oportunidades laborales dado el aumento de puestos de trabajos asociados a la industria (prestación de servicios de alimentación, limpieza y comercio). Si bien esta tendencia contribuyó a la incorporación de las comunidades a la fuerza laboral, igualmente se tradujo en discrepancias al interior de ellas asociadas al impacto ambiental que conlleva la explotación de recursos. Por otro lado, la presencia de salmoneros en los lugares se tradujo en un aporte para la cotidianeidad de los habitantes del sector, como por ejemplo en el caso de una comunidad en la comuna de Puerto Montt, donde manifiestan que los salmoneros «eran la ambulancia del sector, porque los únicos que tenían vehículo eran ellos, yo, a la hora que se enfermaba alguien, tenía que partir a donde ellos [...]» (Entrevista integrante Comunidad Indígena, Puerto Montt). Así mismo, el poder que fue adquiriendo la administración productiva de los comunes se tradujo en una mayor presencia de áreas concesionadas y permisos de escasa importancia para el uso particular del mar.

Figura 4:

## Esquema de análisis NIPE a los recursos comunes marinos del sur austral de Chile



Fuente: elaboración propia en base a la propuesta de Haller (2019).

## Definición discursiva del poder en el proceso de construcción institucional

- 38 El cambio institucional ocurre sobre la base del pluralismo institucional, en tanto existen variadas opciones con las que los actores pueden disputar el manejo de los comunes. Por una parte, las instituciones estatales encargadas de administrar los bienes nacionales de uso público favorecen la privatización de los comunes. Dicha administración se distribuye entre servicios y reglas de gestión dependientes de sectores como fuerzas armadas, servicios de pesca, servicios para pueblos originarios y oficinas municipales. En la práctica dicha desconcentración representa un obstáculo que se vuelve relevante con la aplicación de la Ley Lafkenche:

«[...]desde su implementación, ha sacado a la luz otro problema que yo creo que es más grave que es la poca organización que tiene el Estado, que es uno solo, pero que delega sus funciones en múltiples instituciones, pero estas múltiples instituciones trabajan cada una por su lado y no existe una coordinación efectiva» (Entrevista Gobierno Regional de Los Lagos, Puerto Montt).

- 39 Por otra parte, las organizaciones gremiales de pescadores artesanales y mitilicultores, cuentan con años de experiencia en el desarrollo de actividades productivas orientadas a la obtención de beneficios individuales. Si bien sus trayectorias impulsan la desconfianza hacia solicitudes de ECMPOs de gran envergadura puesto que restringe sus propias áreas y su extensión espacial excede las lógicas territoriales de explotación productiva; al mismo tiempo se nutren de sus experiencias en negociación para participar de la construcción de acuerdos con las comunidades y visibilizan potenciales beneficios del trabajo colaborativo:

«[...] entonces indiscriminadamente había gente que estaba tratando de sobreexplotar el recurso, y gracias a la ECMPO se vino a regular el número de concesiones, y también lo que planeamos con la comunidad ahora, es hacer el negocio más sustentable y sostenible en el tiempo. Eso, bueno para nosotros es una buena alternativa el tema de la ECMPO, porque viene a regular una actividad que se ha hecho de manera indiscriminada por años, permite que las grandes empresas no abarquen todo, y así los pequeños productores puedan trabajar» (Entrevista Mitilicultor, Cochamó).

- 40 El sector industrial cuenta con un alto poder de negociación (ver figura 2) que deriva de su trayectoria en el desarrollo económico a nivel nacional y regional. En ello cobra importancia el capital económico que les permite realizar inversiones y otorgar beneficios que repercuten en la calidad de vida de las comunidades. Incluso poseen conexiones políticas a nivel nacional y regional que movilizan en términos de lobby corporativo que logra -entre otras cosas- comprometer la revisión exhaustiva de la norma por parte del gobierno (Werken rojo, 2017).
- 41 El poder industrial se expresa discursivamente -en primer lugar- mediante críticas a la Ley 20.249 referidas a su diseño deficiente (Aqua, 2017B) dada la demora en el proceso de tramitación (en promedio 4,5 años) y el efecto suspensivo que tiene la admisión de una solicitud para las concesiones y permisos que se encuentran en proceso. Este congelamiento es representado como retraso al desarrollo que afecta a la infraestructura portuaria, proyectos turísticos, concesiones acuícolas o de pequeños mitilicultores y que daña el crecimiento de la región (El Mercurio, 2017). Así, acusan que la Ley Lafkenche acarrea incertidumbre para las empresas que cuentan con permisos pero que buscan ampliaciones productivas y mayores inversiones (Cepeda, 2017) o la renovación de permisos de salmonicultores y mitilicultores (Aqua, 2017A). En segundo lugar, además de la pérdida de empleo y desinversión (Aqua, 2017B), el gremio afirma que la llegada de inversiones extranjeras en Chile dependía de la facilidad que el país les entregaba, pero que, desde la promulgación de la Ley Lafkenche, ha sido subyugado al aumento de la incerteza jurídica en esta materia promoviendo el retiro de capitales extranjeros (Musquíz, 2016). En tercer lugar, interpelan al Estado para que mejore los procedimientos y resuelva de manera oportuna la reclamación de recursos por parte de las comunidades indígenas (Cárdenas, 2018). Entre otras cosas, proponen que se efectúe una real coordinación de los servicios que participan de las solicitudes (Musquíz, 2018).
- 42 Por cierto, a ojos de representantes de la región en el senado, la preferencia del uso indígena y las grandes extensiones solicitadas no se ajustan a la realidad, sino que constituyen un abuso ya que «queda claro que no hay otro objetivo que la administración productiva de estas» (Moreira, 2017).
- 43 En este escenario, las comunidades y asociaciones indígenas buscan reivindicar los usos consuetudinarios materiales e inmateriales de los comunes. Solicitar ECMPOs tiene el objetivo de resguardar y proteger los ecosistemas marinos y la cultura (Comunidades Mapuche Lafkenche ECMPO, 2019); para este fin es vital el resguardo de las costumbres mediante derechos colectivos que aun cuando están vigentes en la práctica no son reconocidas por el Estado (Identidad Territorial Lafkenche, 2017). Entre otras cosas, manifiestan que su interés no es únicamente productivo, sino que se fundamenta en la espiritualidad:
- «Las comunidades de los territorios mencionados hemos vivido un fuerte proceso colonizador, por esta razón muchos de nosotros recién en este momento de la historia estamos reconectándonos con nuestra espiritualidad ancestral, cuyo fundamento es la reciprocidad entre la comunidad y el itrofill mongen o biodiversidad, y por ende el habitar con respeto para asegurar a las futuras generaciones que puedan seguir disfrutando de ella en nuestros territorios.» (Coordinadora Willi Lafken Weychan, 2018).
- 44 Con la puesta en marcha de la Ley Lafkenche, las comunidades y asociaciones indígenas han aumentado sostenidamente su poder de negociación (ver Figura 2) en tanto sus decisiones son vinculantes y determinan la desafeción de zonas productivas como

concesiones acuícolas y permisos individuales. En este proceso es clave el artículo 10 de la Ley 20.249, que obliga la suspensión de cualquier actividad productiva que se emplace en el área del ECMPO desde el momento en que se declare admisible la solicitud.

- 45 Entre sus narrativas para la construcción institucional, afirman que la Ley Lafkenche y su figura de administración genera condiciones para la gobernanza local (AMCAM, 2019), pues «ya es hora de que los actores directamente involucrados puedan ejercer gobernanza sobre este espacio que utilizan, mirándose a la cara para establecer acuerdos de uso y convivencia.» (Ñancucho, 2016). A su vez, la ley impulsa el reconocimiento del derecho igualitario de uso de los espacios marinos para quienes estén dispuestos a utilizarlo de manera sustentable y hacen un llamado ser socios estratégicos para la administración conjunta de los comunes (Coordinadora Willi Lafken Weychan, 2017). A razón de lo anterior, para instalar la gobernanza y restringir los efectos de las actividades productivas de extracción de bienes comunes se hace un llamado al extractivismo a cumplir con la normativa ambiental vigente (El Ciudadano, 2017). Si bien este instrumento entrega facultades legales para decidir proyectos que se quieran ejecutar en territorio marino, reconocen que no otorga el derecho de negar el acceso a todos quienes busquen pescar, bucear o extraer algas, circular navegar o hacer actividades recreativas siempre que no atenten contra el medio ambiente (Comunidades Mapuche Lafkenche ECMPO, 2019).
- 46 Los discursos asociados a los ECMPOs como obstáculos para la inversión y el desarrollo son legitimados por actores provenientes del sector industrial y comercial, quienes fomentan una percepción de incertidumbre y de inestabilidad económica y laboral en el escenario regional y local; presionando con ello a los organismos del Estado para la resolución de los conflictos en favor de sus actividades económicas. Por otra parte, el discurso legitimado por las comunidades indígenas transita hacia la protección y resguardo del maritorio y la cultura. Lejos de explicitar una visión homogénea de las comunidades indígenas respecto a los recursos, las narrativas se tiñen de particularidades territoriales y tienen el efecto de generar presión hacia el sector industrial y al Estado para el cumplimiento de la legislación vigente asociada a las normas de calidad ambiental. Ya sea por su carácter normativo o por la presión social y mediática, las narrativas empleadas por las comunidades indígenas tienen por efecto encausar las negociaciones entre grupos de interés hacia prácticas de sustentabilidad ambiental.

## Discusión

- 47 Anteriormente, se revisaron una serie de factores externos que generan incentivos para dismantelar los comunes y su apropiación colectiva, y que se esconden en dependencia económicas y políticas que ha movilizó la administración estatal por décadas. Estos promueven el interés individual o sectorial de los *stakeholders* por «una parte» de la zona marino-costera y sus recursos naturales, generando las condiciones para la disputa de los comunes y encausando el cambio institucional hacia la privatización.
- 48 En la definición de los recursos comunes, estos son tratados con independencia de los sistemas de gobernanza con que se administran, para así incluir tanto los recursos naturales y como de construcción humana (Ostrom et al, 1999). Esta distinción entre los comunes y los sistemas de derecho y propiedad revela la existencia de una complejidad



institucional y de normas asociadas a los comunes. A raíz de lo anterior, no existe un único régimen que sea eficiente, justo y sustentable en relación con los recursos y, en efecto, todos tienen efectos diferentes sobre los bienes comunes. En los casos revisados, el cambio institucional y la creación de normas para el uso sostenible de los recursos depende en gran medida de los contextos institucionales existentes (Sick, 2008).

- 49 Por una parte, el aumento de la privatización y las tendencias hacia el desarrollismo se tradujo en la transformación de los comunes en *comodities* dada la paradójica presencia y ausencia del Estado en este sistema de explotación. La reducción del poder del Estado que deriva de entregar concesiones marinas a grupos inversionistas, aumenta el poder de las élites para apropiarse de los recursos mediante su interés económico. Las instituciones preferentes a la propiedad individual se apoyan en las políticas públicas de conectividad e infraestructura local para inclinar las dinámicas de poder a favor del desarrollo industrial. Las comunidades locales que ven amenazado el futuro socio-ecológico de sus territorios y sus prácticas consuetudinarias, se comprometen en el desarrollo de estrategias institucionales que les permitan satisfacer sus proyecciones. En este contexto de pluralismo institucional, los *stakeholders* tienen la facultad de construir arreglos institucionales a favor de sus propios intereses; mientras que la industria explota el valor económico de los comunes, las comunidades abogan por resguardar los ecosistemas y la cultura mediante su administración a través de acuerdos colectivos.
- 50 En el contexto de la provincia de Llanquihue, la justificación del poder de los *stakeholders* se nutre de la dicotomía ideológica entre modernidad y tradición (Haller, 2013). Haciendo uso de sus facultades discursivas, el gremio industrial y los pequeños productores destacan nociones como ciudadanía que les permite referir a la igualdad de derechos de todos los habitantes del país para el uso de los bienes públicos. Para legitimar su poder, el gremio industrial destaca el argumento del desarrollo que los territorios alcanzan a través de sus inversiones. De esta forma, se entrega legitimidad en la construcción de instituciones asociadas a la propiedad privada. Si bien, los discursos expresan las relaciones de poder y las estrategias de acción de los *stakeholders*; el poder de los actores es de carácter transitorio, pues su aumento o disminución está sujeto a los argumentos empleados en los espacios de negociación y en el discurso público.
- 51 Al contrario, las comunidades indígenas y locales apelan al valor de los ECMPOs como herramientas de control y administración de los comunes, sobre la base de la apropiación colectiva y comunitaria sustentada en acuerdos a nivel local. En sus narrativas este manejo posibilita el habitar en concordancia a su manera de entender la relación entre comunidad humana y ecosistema, como parte de un todo interconectado que asegura su sustentabilidad. Así, abogan por configuraciones de poder enraizadas en sus modos de vida, como habitantes históricos de la zona marino-costera, incluso desde antes de la conformación del Estado; destacando la pertenencia a culturas ancestrales donde los comunes se manejaban colectivamente mediante acuerdos comunitarios.
- 52 En este marco, es importante destacar el rol que cumple la asociatividad en el proceso de construcción institucional. Así como la industria se asocia a técnicos y consultores encargados de negociar con los otros usuarios interesados, las comunidades se asocian con otras comunidades, organizaciones indígenas, y también con actores de la sociedad civil, quienes apoyan y viabilizan la solicitud de los ECMPOs (Araos et al. 2020). En los casos de estudio, parte importante de la construcción institucional tiene que ver con la

formación de acuerdos, estos son fundamentales para definir el camino a seguir y solucionar los obstáculos que emergen en el proceso.

- 53 La tendencia a la colaboración para la construcción de acuerdos es influida por la estructura de los grupos sociales, la experiencia individual previa en la acción política y las percepciones de los interesados (Futema et al, 2002). En la actualidad, a la disputa de los comunes subyace el reto de integrar la lógica del mercado y del Estado (Ruiz-Ballesteros y Gual, 2012). En este cometido, los acuerdos entre actores empresariales, miticultores y pescadores con las comunidades indígenas, se han concentrado en la definición espacial de las áreas concesionadas y la relocalización de las mismas (Araos et al. 2020).
- 54 Desde otra arista, la disputa por los comunes está sujeta a la distribución desigual de los beneficios y costos asociados al fenómeno del extractivismo en los casos estudiados (ver Figura 2). Los impuestos de las empresas son pagados en la capital nacional en desmedro de las localidades que viven el despojo de sus recursos. En suma, las instituciones para el manejo de los comunes se encuentran en proceso de construcción. La promulgación de la Ley Lafkenche posibilita la experiencia inédita de co-construcción institucional, sin embargo, el proceso está determinado tanto por la relación entre actores que ocupan posiciones asimétricas y las redefiniciones del poder histórico en base a nuevas herramientas como los ECMPOs. A fin de cuentas, la implementación de la Ley 20.249 ha sido un trabajo cuyos alcances imprevistos -para las comunidades y la industria- son objeto de negociación.

## Conclusiones

- 55 La degradación de los comunes en el sur austral de Chile propiciada por el sistema de concesiones marinas para la acuicultura, se ha sostenido sobre la base de un régimen privatizador del espacio y los recursos marino-costero impulsado por la industria salmonera y el Estado chileno. Este modelo de desarrollo jerarquiza las formas de vida legítimas, y subordina prácticas y conocimientos sobre la base de la dicotomía modernidad/tradición.
- 56 La recuperación de los comunes es una agenda impulsada por las comunidades y fundamentada en el uso consuetudinario del mar y sus recursos. Para la materialización de este proceso, las comunidades desarrollan estrategias institucionales que comprenden la instalación de mesas de trabajo multisectoriales, donde se busca lograr acuerdos entre los *stakeholders* que permitan consolidar los ECMPOs y fundar relaciones de cooperación que se manifiesten en los planes de administración y manejo.
- 57 El conocimiento que proviene de experiencias de gestión de los comunes se transforma en sustrato para encausar espacios de negociación hacia la construcción de alternativas institucionales que desafíen las formas políticas y económicas actuales.
- 58 La Ley Lafkenche es una herramienta -fruto de la acción colectiva- que posibilita la innovación en materia de manejo de los comunes del mar a nivel nacional. En la medida que la disputa involucró intereses y necesidades de los distintos *stakeholders*, logró comprometerlos, movilizarlos y potenciar la emergencia de acuerdos y vínculos sociales. En los casos revisados la situación de los comunes se caracteriza por usos múltiples, extractivos y no extractivos, donde los cambios en asignación de derechos de

propiedad y sistemas de gestión dificultan la creación de instituciones y, al mismo tiempo, generan cambios dentro de los grupos de interesados y entre ellos.

- 59 Para los casos revisados, el análisis NIPE da cuenta de la interrelación histórica de factores ambientales, sociales, físicos demográficos y tecnológicos que inciden en el precio relativo de los recursos naturales asociados al mar. Visibiliza el fortalecimiento de asimetrías de poder existentes entre los actores y la gestación de nuevas condiciones de poder a través de la consolidación de los ECMPOs. Además, el estudio de la selección institucional y sus vínculos con diferentes ideologías a través de los discursos y narrativas de *stakeholders*, permite comprender los argumentos que legitiman el comportamiento de los actores sobre los control y uso de los comunes. El análisis de marco pone el acento en la visión de los actores locales sobre el proceso de construcción institucional, la forma en que lo comprenden y conceptualizan sus demandas. Pudiendo reconocer los discursos y narrativas con que se comprometen en los procesos de negociación y la posibilidad de transformarlos para alcanzar sus intereses en la gestión de los comunes
- 60 Finalmente, así como esta investigación visibiliza los discursos y narrativas empleadas por los grupos de interés en la disputa de los recursos comunes del maritorio, la proyecciones teóricas y empíricas de esta investigación, muestran la viabilidad de aplicar este enfoque teórico y metodológico al estudio de otros recursos comunes amenazados por la privatización y el extractivismo industrial, como la tierra, las zonas de pastoreo en la alta montaña, los bosques, las semillas, entre otros. Por último, reconocemos las limitantes espaciales y temporales de este estudio, que remiten a un proceso en desarrollo, móvil y en constante transformación.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, R., (2015). Gremios empresariales, política y neoliberalismo. Los casos de Chile y Perú (1986-2010). Santiago, Chile: LOM Ediciones.

Álvarez, R., Ther-Ríos, F., Skewes, J.C., Hidalgo, C., Carabias, D. y García, C. (2019). Reflexiones sobre el concepto de maritorio y su relevancia para los estudios de Chiloé contemporáneo. Revista Austral de Ciencias Sociales 36, 115-126. Doi: doi: 10.4206/rev.austral.cienc.soc. 2019.n36-06

AMCAM (23 mayo 2019) Espacio costero marino para comunidades Mapuche Lafkenche Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche. Recuperado de: <https://www.amcam.cl/post/espacio-costero-marino-para-comunidades-mapuche-lafkenche>.

Aqua. (18 julio 2017A) Ley Lafkenche: La norma que complica al borde costero. Aqua Acuicultura + pesca. Recuperado de: <https://www.aqua.cl/reportajes/ley-lafkenche-la-norma-complica-al-borde-costero/>

\_\_\_\_\_ (12 septiembre, 2017B) Gremios acuícolas exigen modificaciones a «ley Lafkenche». Aqua Acuicultura + Pesca. Recuperado de: <https://www.aqua.cl/2017/09/12/gremios-firmas-acuicolas-exigen-modificaciones-ley-lafkenche/>

- \_\_\_\_\_ (19 agosto 2019) Mitilicultores de Calbuco en alerta por efectos que está provocando solicitud de ECMPO. Aqua. Acuicultura + pesca Recuperado de: <https://www.aqua.cl/2019/08/19/mitilicultores-de-calbuco-en-alerta-por-efectos-que-esta-provocando-solicitud-de-ecmpo/#>
- Araos, F., Catalán, E., Álvarez, R., Núñez, D., Brañas, F. y Riquelme, W. 2020. Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios usos consuetudinarios y conservación marina. Anuario Antropológico (On line, I).
- \_\_\_\_\_ Anbleyth-Evans, J., Riquelme, W., Hidalgo, C., Brañas, F., Catalán, E., Núñez, D. y Diestre, F. (2020). Marine Indigenous Areas: Conservation Assemblages for Sustainability in Southern Chile. *Coastal Management*, 1-19.
- Baker, P. (2010). *Sociolinguistics and Corpus Linguistics*. Edinburgh, UK: Edinburgh University Press.
- Bateson, G. (1972). *Steps to an ecology of mind: Collected essays in anthropology, psychiatry, evolution, and epistemology*. Chicago, USA: University of Chicago Press.
- Bebbington, A. (2009). Latin America: Contesting extraction, producing geographies. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 30(1), 7-12. Doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9493.2008.00349.x>
- Benkler, Y. (2008). La economía política del procomún. En S. Helfrich (comp.), *Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía* (pp. 127-136). Ciudad de México, México: Fundación Heinrich Böll.
- Bollier, D. (2008). Los bienes comunes: un sector soslayado de la creación de riqueza. En S. Helfrich (comp.), *Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía* (pp. 30-41). Ciudad de México, México: Fundación Heinrich Böll.
- Bustos, B. (2012). Brote del virus ISA: crisis ambiental y capacidad de la institucionalidad ambiental para manejar el conflicto. *EURE. Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*. 38, 219-246. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000300010>
- Cárdenas, L. (22 junio 2018). Informe reservado de Sofofa critica «pasajes oscuros» de la Ley Lafkenche y será presentado al gobierno. *La Tercera*. Recuperado de: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/informe-reservado-de-sofofa-critica-pasajes-oscuros-de-la-ley-lafkenche-y-sera-presentado-al-gobierno/216494/>
- Castro, J. E. (2008) Los bienes comunes y la ciudadanía: contradicciones de una relación en pleno desarrollo. En S. Helfrich (comp.), *Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía* (pp. 68-80). Ciudad de México, México: Fundación Heinrich Böll.
- Cefaï, D. (2011). Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso. *Revista de Sociología* (26), 137-166. Doi:10.5354/0719-529X.2011.27491
- Cepeda, M. (25 octubre 2017) Ley Lafkenche y el necesario desarrollo costero chileno. *Diario Financiero*. Recuperado de: [https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/ley-lafkenche-y-el-necesario-desarrollo-costero-chileno/2017-10-24/200930.html?utm\\_source=email&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Titulares\\_25102017&utm\\_content=Link\\_Nota](https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/ley-lafkenche-y-el-necesario-desarrollo-costero-chileno/2017-10-24/200930.html?utm_source=email&utm_medium=email&utm_campaign=Titulares_25102017&utm_content=Link_Nota)
- Comunidades Mapuche Lafkenche ECMPO, Costa de Valdivia, Corral. (23 julio 2019). Comunidades lafkenche de la costa valdiviana llaman a informarse sobre solicitud de ECMPO. *Radio Kurruf*. Recuperado de: <https://radiokurruf.org/2019/07/23/comunidades-lafkenche-de-la-costa-valdiviana-llaman-a-informarse-sobre-solicitud-de-ecmpo/>
- Coordinadora de comunidades Willi Lafken Weychan (14 agosto 2017) Recuperada de: <http://www.conapach.cl/wp-content/uploads/2017/09/Declaración-Pública-Willi-Lafken-Weychan-Oficial.pdf>

- De la Cuadra, F., (2013). Cambio climático y conflicto socioambiental. Apuntes sobre el antagonismo entre el pueblo mapuche, el Estado chileno y las empresas En: Postigo (Ed.) Cambio climático, movimientos sociales y política públicas. Una vinculación necesaria (pp. 217- 238). (1ª ed.). Santiago, Chile: ICAL.
- El Ciudadano. (13 septiembre 2017) Aplicación de Ley Lafkenche abre escenario de disputa entre comunidades y empresarios. El Ciudadano. Recuperado de <https://www.elciudadano.cl/organizacion-social/aplicacion-de-ley-lafkenche-abre-escenario-de-disputa-entre-comunidades-y-empresarios/09/13/>
- El Mercurio. (12 septiembre 2017) Comunidades piden 3,3 millones de hectareas y empresarios acusan «inseguridad laboral» El mercurio. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=397088>
- Ensminger, J. (1992). Making a Market. The Institutional Transformation of an African Society. Cambridge, UK: University Press.
- Entman, R. (1993). Framing: Toward Clarification of Fractured Paradigm. *Commun* 43(4), 51-58.
- Espinoza, C. (2016). «Ley del borde costero y cuestión étnica en Chile: del discurso a la práctica política». *Universum*, 31(1):123-139.
- Fabinyi, M., Evans, L., y Foale, S.J. (2014). Social-ecological systems, social diversity, and power: insights from anthropology and political ecology. *Ecology and Society* 19(4):28. Doi:10.5751/ES-07029-190428
- Fairclough, N. 2008. El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: Las universidades. *Discurso & Sociedad*, 2(1), 170-185.
- Fuentes, J. (2013). Análisis comparado de los regímenes de las concesiones marítimas y de acuicultura. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 41, 411-456. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512013000200013>
- Futema, C., de Castro, F., Silva-Forsberg, M. C. y Ostrom, E. (2002). The Emergence and Outcomes of Collective Action: An Institutional and Ecosystem Approach. *Society & Natural Resources*, 15, 503-522 Doi: <https://doi.org/10.1080/08941920290069146>
- Galindo, J. (2015). Erving Goffman y el orden de la interacción. *Acta Sociológica* 66, 11-34. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.acso.2014.11.002>
- Gayan, P. y Dattwyler, R. (2017). «Y serán displayados». Recorrido histórico sobre los bienes comunes, pescadores artesanales y control legal del litoral en Chile. *Historia Crítica*, (63),97-116 ISSN: 0121-1617
- Gelcich, S., Edwards-Jones, G., Kaiser, M. J., y Castilla, J. C. (2006). Co-management policy can reduce resilience in traditionally managed marine ecosystems. *Ecosystems*, 9(6), 951-966. Doi: <https://doi.org/10.1007/s10021-005-0007-8>
- Gissi, N., Ibacache, D., Pardo, B., y Ñancuqueo, M. (2017). El Estado chileno, los lafkenche y la Ley 20.249: ¿Indigenismo o política del reconocimiento?. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 32, 5-21. Doi: <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2017.n32-01>
- Goffman, E. (2001). La presentación de la persona en la vida cotidiana. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*, 237, 128-146.

- Haller, T. (2019). Towards a new institutional political ecology. How to marry external effects, institutional change and the role of power and ideology in commons studies. En: Haller, T., Breu, T., De Moor, T., Rohr, C., y Znoj, H. (Eds.). *The Commons in a Glocal World. Global connections and local responses* (pp.90-120). Routledge.
- \_\_\_\_\_ (2013). *The Contested Floodplain. Institutional Change of the Commons in the Kafue Flats, Zambia*. Lanham, MD: Lexington Books.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Disputing the Floodplains: Institutional Change and the Politics of Resource Management in African Wetlands*. Brill: Leiden. *International Journal of the Commons*, 7(2), 579. Doi: <https://doi.org/10.18352/ijc.451>
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid, España: Akal.
- Helfrich, S. (2008). Introducción. Bienes comunes y ciudadanía: Una invitación a compartir. En S. Helfrich (comp.), *Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía* (pp. 21-26). Ciudad de México, México: Fundación Heinrich Böll.
- Helfrich, S. y Haas, J. (2008). Genes, bytes y emisiones: Acerca del significado estratégico del debate de los bienes comunes. En S. Helfrich (comp.), *Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía* (pp. 311-328). Ciudad de México, México: Fundación Heinrich Böll.
- Huenul, S. (2012). Construcción sociopolítica de la 'Ley Lafkenche'. En H. Nahuelpan et al. (Ed.), *Ta iñ fijke xipa rakizuameluwün, Historia, colonialismo y resistencia desde el país mapuche* (pp 209-234). Temuco, Chile: Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.
- Identidad Territorial Lafkenche. (14 julio 2017) Comunicado: Identidad Territorial Lafkenche rebate cuestionamientos a Ley que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. Mapuexpress. Recuperado de: <https://www.mapuexpress.org/2017/07/14/comunicado-identidad-territorial-lafkenche-rebate-cuestionamientos-a-ley-que-crea-el-espacio-costero-marino-de-los-pueblos-originarios/>
- Latour, B. y Weibel, P. (2005). *Making Things Public: Atmospheres of Democracy*. Karlsruhe y Cambridge, MA: ZKM, Center for Art and Media y MIT Press.
- Lele, S., Brondízio, E., Byrne, J., Mace, G. y Martínez-Alier, J. (2018). Framing the Environment. En: *Rethinking Environmentalism. Linking Justice, Sustainability and Diversity* (pp. 1-22). Cambridge, UK: Strüggmann Forum Reports.
- Lindstedt, N. (2018). Shifting Frames: Collective Action Framing from a Dialogic and Relational Perspective. *Sociology Compass*, 12(1). doi:10.1111/soc4.12548
- Merino, L. (2014). Perspectivas sobre la gobernanza de los bienes y la ciudadanía en la obra de Elinor Ostrom. *Revista Mexicana de Sociología*, 76, 77-104.
- Mondaca, E. (2017). The Archipelago of Chiloé and the uncertain contours of its future: Coloniality, new extractivism and political-social re-vindication of existence. En: *Environmental Crime in Latin America* (pp. 31-55). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Moreira, I. (15 septiembre 2017) Ley Lafkenche: abuso de poder. Senado. Recuperado de: <https://www.senado.cl/senado/site/artic/20170915/pags/20170915115145.html>
- Musquiz, L. (16 abril 2018) «Ley Lafkenche» frena 5% de las concesiones marítimas en estado de renovación en el sur. *El mercurio, economía y negocios*. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=460410>

- \_\_\_\_\_ (26 noviembre 2016) Productora de choritos evalúa cerrar su operación en Chile por conflicto con «ley lafquenche». El Mercurio, economía y negocios. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=311998>
- Nahuelpan, H. (2016). «Micropolíticas mapuche contra el despojo en el Chile neoliberal. La disputa por el lafkenmapu (territorio costero) en Mehuín». *Izquierdas*, 30:89-123
- Núñez, A., Aliste Almuna, E., Bello, Á., y Osorio, M. (2017). Imaginarios geográficos, prácticas y discursos de frontera: Aisén-Patagonia desde el texto de la nación. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK: University Press.
- Ñancuqueo, M.C (21 mayo 2016) El espacio costero marino de pueblos originarios: una oportunidad para repensar colectivamente la relación con el mar. El desconcierto. Recuperado de: <https://www.eldesconcierto.cl/2016/05/21/el-espacio-costero-marino-de-pueblos-originarios-una-oportunidad-para-repensar-colectivamente-la-relacion-con-el-mar/>
- Ospina, P., Bebbington, A., Hollenstein, P., Nussbaum, I., y Ramírez, E. (2014). Extraterritorial Investments, Environmental Crisis, and Collective Action in Latin America. *World Development*, 73, 32-43. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.08.020>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, UK: university press.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Understanding institutional diversity*. Princeton university press.
- Ostrom, E., Burger, J., Field, C., Norgaard, R. y Policansky, D. (1999). Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges. *Science*, 284(5412), 278-282. doi: 10.1126/science.284.5412.278.
- Ruiz-Ballesteros, E. y Gual, M. A. (2012). The Emergence of New Commons: Community and Multi-Level Governance in the Ecuadorian Coast. *Human Ecology* 40, 847-862. Doi: <https://doi.org/10.1007/s10745-012-9540-1>
- Sick, D. (2008). Social Contexts and Consequences of Institutional Change in Common-Pool Resource Management. *Society & Natural Resources* 21, 94-105. <https://doi.org/10.1080/08941920701681524>
- Snow, D. (2008). Elaborating the Discursive Contexts of Framing: Discursive Fields and Spaces. *Studies in Symbolic Interaction*, 30: 3-28.
- Sunkel, O., (1998). La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina. En O. Sunkel et al. *América Latina en el siglo XXI. De la esperanza a la equidad* (pp. 29-82). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Tecklin, D. (2015). La apropiación de la costa chilena: ecología política de los derechos privados en torno al mayor recurso público del país. En: Prieto, M., B. Bustos y J. Barton. (2015). *Ecología Política en Chile: Naturaleza, propiedad, conocimiento y poder* (Pp. 121-42). Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Van Dijk, T. A. (2009). *Critical discourse studies: A sociocognitive approach*. En R. Wodak y M. Meyer (Eds.), *Methods of critical discourse analysis* (pp. 62-87). Londres, UK: Sage.
- Vergara, J., Foerster, R. y Gundermann, H. (2005). Instituciones mediadoras, legislación y movimiento indígena de DASIN a CONADI (1953-1994). *Atenea*, 491 (1), 71-85.
- Werken rojo. (27 octubre 2017). Chile /Wallmapu – empresariado salmonero encabeza cruzada anti-ley del borde costero de pueblos originarios Werken rojo. Recuperado de <https://>

[werkenrojo.cl/chile-wallmapu-empresariado-salmonero-encabeza-cruzada-anti-ley-del-borde-costero-de-pueblos-originarios/](http://werkenrojo.cl/chile-wallmapu-empresariado-salmonero-encabeza-cruzada-anti-ley-del-borde-costero-de-pueblos-originarios/)

Willi Lafken Weychan (18 julio 2018). Declaración Pública: Coordinadora de Comunidades Mapuche Williche por la Defensa Del Territorio Willi Lafken Weychan. Observatorio ciudadano. Recuperado de: <https://observatorio.cl/declaracion-publica-coordinadora-de-comunidades-mapuche-williche-por-la-defensa-del-territorio-willi-lafken-weychan/>

## NOTAS

1. Traducción propia de New Institutional Political Ecology (Haller, 2019).
2. En el presente escrito maritorio se comprende como un concepto que representa las dinámicas territoriales en donde la presencia marítima se confunde con la terrestre de manera intersticial (Álvarez et al, 2019). Siguiendo a los autores, el maritorio da cuenta de la transicionalidad de habitar mar-tierra, o viceversa.

---

## RESÚMENES

La creación de los Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios (ECMPOs) pone de manifiesto las disputas por los recursos comunes arraigadas en interacciones entre usuarios que mantienen intereses divergentes sobre la zona marino-costera. Aplicando la propuesta analítica de la Ecología política neo-institucionalista y el análisis de encuadre o *frame*, el artículo analiza el proceso de construcción institucional para la recuperación de los comunes mediante la creación e implementación de ECMPOs en el sur-austral de Chile. En este proceso las posiciones de los grupos de interés son legitimadas a través de discursos y narrativas donde se contraponen la visión de los espacios costeros como limitantes del desarrollo local y regional, y aquella visión que los respalda como herramienta clave para el resguardo de los comunes y del territorio.

The establishment of the Indigenous Marine Areas (IMAs or ECMPOS in Spanish) highlights the disputes over the common pool resources, which are rooted in interactions between users who have divergent stakes over the marine and coastal zone. Based on the analytical proposal of the New Institutional Political Ecology and the frame analysis, the article explores the institutional construction process related to the recovery of the commons through the creation and implementation of IMAs in southern Chile. In this process, the positions of the stakeholders are legitimized through discourses and narratives where the vision of the IMAs as a limit of the local and regional development is contrasted with the vision that supports them as a key tool for the protection of the commons and the territory.

A criação dos Espaços Costeiros Marinhos para Povos Indígenas (ECMPOs) visibiliza as disputas pelos recursos comuns, baseadas nas interações entre usuários com interesses divergentes sobre a zona marinha e costeira. Com base no marco teórico da Ecologia política neo-institucionalista (Haller, 2019) e dos *frames*, o artigo analisa o processo de construção institucional para a recuperação dos bens comuns, através da criação e implementação de ECMPOs no sul austral do Chile. Neste processo, as posições dos grupos de interesses são legitimadas através de discursos e narrativas onde a visão dos espaços costeiros como limitantes do desenvolvimento local e



regional se opõe àquela visão que os coloca como uma ferramenta chave para a proteção dos bens comuns e do território.

## ÍNDICE

**Keywords:** Indigenous Marine Areas; institutional building; common resources; indigenous people; chile.

**Palabras claves:** Espacios Costeros para Pueblos Originarios; construcción institucional; recursos comunes; pueblos originarios; Chile.

**Palavras-chave:** Espaços Costeiros Marinhos para Povos Indígenas; construção institucional; recursos comuns; povos indígenas; Chile.

## AUTORES

### FLORENCIA DIESTRE DE LA BARRA

Universidad de Chile, Santiago, Chile

Email: f.diestre@gmail.com

### FRANCISCO ARAOS LEIVA

Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile

Email: francisco.araos@ulagos.cl