



Los conflictos  
ambientales en  
América Latina I  
Casos y reflexiones

*Francisco Suárez y Carlos Ruggerio*  
Compiladores

Colección  
**Ambiente y territorio**

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



## **Los conflictos ambientales en América Latina I**



# Los conflictos ambientales en América Latina I

Áreas de reservación/conflictos  
mineros e hidrocarburíferos  
/conflictos forestales/agronegocios

Francisco Suárez y Carlos Ruggerio  
Compiladores

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Suárez, Francisco M.

Los conflictos ambientales en América Latina I : áreas de reservación, conflictos mineros e hidrocarburíferos, conflictos forestales, agronegocios / Francisco M. Suárez ; Carlos Alberto Ruggiero ; compilado por Francisco M. Suárez ; Carlos Alberto Ruggiero. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018.

412 p. ; 21 x 15 cm. - (Ambiente y territorio ; 2)

ISBN 978-987-630-366-8

1. Ambiente. 2. Conflictos. 3. Minería. I. Ruggiero, Carlos Alberto II. Suárez, Francisco M., comp. III. Ruggiero, Carlos Alberto , comp. IV. Título.  
CDD 620

---

## EDICIONES UNGS

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@ungs.edu.ar

[www.ungs.edu.ar/ediciones](http://www.ungs.edu.ar/ediciones)

Diseño gráfico de interiores: Daniel Vidable | Dirección General Editorial - UNGS

Diseño de tapa: Andrés Espinosa | Dirección General Editorial - UNGS

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Edit Marinozzi

Tipografía: Chivo / Gatti & Omnibus-Type Team

SIL Open Font License, 1.1

<http://www.omnibus-type.com/>

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Impreso en Ediciones América

Abraham J. Luppi 1451, CABA, Argentina

en el mes de septiembre de 2018.

Tirada: 600 ejemplares.



Libro  
Universitario  
Argentino

# Índice

Nota de los compiladores y editores ..... 11

Introducción general

*Francisco Suárez, Carlos Ruggerio* ..... 13

## **Áreas de reservación y patrimonio, actividades tradicionales**

Los enclaves del "Uruguay Natural" en los márgenes  
del neodesarrollismo·

*Carlos Santos, Magdalena Chouhy*..... 37

Pescado, arroz y *ainda mais*. Disputas territoriales  
de los pescadores artesanales de la laguna Merín (Uruguay)

*Alicia Migliaro*..... 57

Criação de reservas extrativistas como mecanismo  
de resolução de conflitos: um estudo de caso no município  
de Lábrea, Amazonas (Brasil)

*Roberta Amaral de Andrade*..... 99

## **Consecuencias del extractivismo minero y petrolero**

Conflictos socioambientales y contaminación invisible:  
una aproximación a los casos peruano y ecuatoriano

*Alonso Burgos Cisneros*..... 131

Delineando una propuesta de abordaje teórico-metodológico  
para el análisis de políticas o decisiones estatales en contextos  
de antagonismo. El caso de políticas y conflictos mineros  
en dos provincias argentinas

*Candela de la Vega, María Alejandra Ciuffolini* ..... 153

## **Conflictos forestales**

**Formación del Estado y desarrollo desigual: evolución histórica y geográfica de los conflictos forestales en Michoacán, México**

*Irene Pérez-Llorente, Jaime Paneque Gálvez,*

*Pedro Sergio Urquijo Torres, Isabel Ramírez, Claudio Garibay Orozco.....*191

**Disputas e conflitos no debate sobre a alteração do Código Florestal Brasileiro**

*Isabela Kojin Peres, Laura Alves Martirani.....*219

**Crónicas de un (des)ordenamiento territorial anunciado. Bosques nativos, modelos de desarrollo y cuidado del ambiente en la provincia de Salta**

*Mariana A. Schmidt .....247*

## **Agronegocios y políticas agropecuarias**

**Marãiwatsédé: injustiça ambiental em território Xavante**

*Gisele Moccoi, Gabriel Eduardo Schütz.....*293

**Conflitos socioambientais relacionados à monocultura da soja no estado do Maranhão – Brasil**

*Elizeu Silva do Nascimento, Antonio Cordeiro Feitoso,*

*Maria da Glória Rocha Ferreira.....*311

**Transformaciones en el agro argentino y conflictos socioambientales en el siglo XXI**

*Mariano Treacy.....*331

**Los conflictos ambientales en torno a las pulverizaciones con agrotóxicos, actores, luchas y logros alcanzados**

*Javier Souza Casadinho.....*353

**Percepción sobre el impacto ambiental de la producción agropecuaria de la región pampeana argentina**

*Silvina Cabrini, Estela Cristeche, Jorge de Prada,*

*Jorge Dupleich, Patricia Engler, Marcela Espósito,*

*Juan Carlos Manchado, Daniela Mathey, Paula Natinzon,*

*Patricia Schutz, Diego Tello, Guillermo Vicente .....387*

### **En memoria**

Este libro iba a ser prologado por Héctor Alimonda, uno de los impulsores de los congresos latinoamericanos sobre conflictos ambientales. Héctor nos enriqueció con su pensamiento sembrando el campo de la ecología política con reflexiones y textos fundantes que hoy son postas para futuras investigaciones e intervenciones.



# Nota de los compiladores y editores

Los conflictos ambientales son de interés creciente para diversos agentes de la política pública y la investigación científica. Desde el ámbito académico, demandan una mirada interdisciplinaria en la cual profesionales de las ciencias sociales y las ciencias naturales no pueden eludir el diálogo.

Este libro surge como compilación de ponencias seleccionadas y reelaboradas del 1º Congreso Latinoamericano sobre conflictos ambientales (CoLCA), realizado en octubre de 2014 y organizado por la Universidad Nacional de General Sarmiento en el marco del proyecto de investigación “Los conflictos ambientales oportunidades para una gestión sustentable del territorio”, impulsado por dicha casa de estudios. El evento aspiró a vincular la academia con las organizaciones sociales en la búsqueda de un conocimiento mutuo y de estimular reflexiones e interacciones.

El espíritu del libro apunta a poner en debate algunos procesos que desencadenan conflictos ambientales en Latinoamérica, así como también, las oportunidades que se generan a partir de estos para gestar una gestión sustentable del territorio. Creemos también que la discusión académica se enriquece y enriquece otras formas de comunicación y expresión, como las documentales y artísticas, que alentamos desde el CoLCA. Aspiramos a nutrir un camino que tenga continuidad en próximas publicaciones y nuevos espacios de circulación de conocimiento y saberes.

Este primer libro pone foco en los conflictos ambientales vinculados con áreas protegidas, contextos rurales y bienes comunes<sup>1</sup> o recursos naturales. Los artículos ofrecen diferentes alternativas metodológicas para el análisis de distintos casos y problemáticas.

*Francisco Suárez, Carlos Ruggerio*

---

<sup>1</sup> Algunas características de los bienes comunes: a) se usan colectivamente, implica un criterio de potencial universalización del bien, de su acceso por parte de la totalidad de los sujetos y actores de la sociedad; b) no pueden ser gestionados con criterios de racionalidad individual ni con la ganancia como fin último; c) los bienes comunes no pueden ser propiedad de un solo sujeto, sino que deberían ser de propiedad colectiva o comunitaria. Ver Elinor Ostrom (2011).

# Introducción general

*Francisco Suárez, Carlos Ruggerio*

## **Pistas para repensar los conflictos ambientales<sup>1</sup>**

Los conflictos ambientales forman parte de uno de los principales ejes de debate sobre los modelos de desarrollo en Latinoamérica. Sin bien no son protagonistas de las agendas públicas nacionales, ni de las de las escalas local o regional, son uno de los primordiales motivos de movilización social y debate público. Consideramos que la agenda pública ambiental en América Latina tiene dos ámbitos de construcción: la agenda externa, que ha promovido institucionalidad y normativas sobre la cuestión ambiental, y la agenda interna, que desde los conflictos ambientales ha irrumpido con "otra agenda" que cuestiona el modelo productivo. En tanto la agenda externa, desde "las cumbres de la tierra" de Naciones Unidas,<sup>2</sup> ha impulsado leyes y programas de política ambiental en los distintos países de América Latina,

---

<sup>1</sup> Una versión precedente de este texto se encuentra publicada en Suárez, Francisco y Ruggerio, Carlos (2017). "Conflictos Ambientales. Emergencias, lógica de actores y representaciones". En *Lógicas de desarrollo, Extractivismo y Cambio Climático*, UMSS/CESU, Cochabamba.

<sup>2</sup> Entre los principales eventos y declaraciones que incidieron en la creación de un agenda ambiental en Latinoamérica se destacan los siguientes: Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 1972; Informe Brundtland con el título "Nuestro Futuro Común" (ONU), 1987; Informe "Nuestra Propia Agenda", Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1989; Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río, 1992, emergente de esta cumbre surge la Agenda XXI: un programa de las Naciones Unidas para promover el desarrollo sostenible, que consta de un plan detallado de acciones a ser realizadas a nivel mundial, nacional y local por los estados miembros de la ONU.

los conflictos ambientales han instalado la agenda propia, emergente de las problemáticas territoriales y sociales.

Asimismo, entendemos que el notable incremento de conflictos ambientales en las últimas décadas en Latinoamérica es consecuencia de dos paradigmas en tensión. Por un lado, las políticas de desarrollo impulsadas fuertemente desde los sectores de gobierno y los sectores concentrados de poder económico que responden a un modelo de desarrollo que se sustenta en el crecimiento económico como motor de la generación de riqueza y bienestar, incentivando la mercantilización del suelo, de los recursos ecológicos y el consumo de bienes y servicios. Por otro lado, sobre las bases de una revalorización del ambiente que puede atribuirse a la irrupción del paradigma de la sustentabilidad, se consolida una ampliación de la conciencia ambiental y de los derechos ciudadanos, dando lugar al surgimiento de nuevas formas de participación y de ampliación democrática que se sustancia en un nuevo orden de demanda social en el marco de una ciudadanía movilizadora y con creciente conocimiento de los instrumentos jurídicos que sustentan sus reclamos. En consecuencia, se han concentrado derechos para la explotación de bienes comunes a favor del capital concentrado, al mismo tiempo que se han ampliado derechos ciudadanos para proteger el ambiente. Analizada de esta manera, la conflictividad se hace evidente en la discordancia que conlleva las facilidades para explotar recursos naturales, mientras se alienta al cuidado y la protección del ambiente.

Esta contradicción está implícita en la definición predominante de “desarrollo sustentable”, que claramente intenta vincular el crecimiento económico con la sustentabilidad ambiental o ecológica, contradicción ya advertida en la década de 1990 por autores como Naredo (1996), y extensamente documentada por otros (ver Van den Berg, 1996). Sin embargo, hay que destacar que se ha rescatado el concepto de desarrollo desde diversas resignificaciones. Gilberto Gallopín (2003) argumenta que el desarrollo refiere a “mejorar la calidad de vida del ser humano y no necesariamente al aumento del PIB (Producto Interno Bruto)” y agrega que “desarrollo no es sinónimo de crecimiento económico, sino que este es solo uno de los medios para lograr el primero”. Por su parte, Max Neef (1993) señala que el desarrollo no se refiere a las cosas sino a las personas, e invita a un desarrollo a escala humana. Mucho se ha escrito sobre el desarrollo económico, social, humano, local y sustentable; no obstante, todas estas inscripciones quedan subsumidas por la preponderante racionalidad productivista e incremental,

siendo dominante la impronta que vincula al desarrollo con el crecimiento económico. Santillán Güemes (2008) considera que bajo la consigna del desarrollo se esconden mandatos civilizatorios del noroccidente y la idea positivista del progreso indefinido, esto es, la certeza de que el avance científico y tecnológico, junto con el crecimiento económico, resolverán los problemas de la sociedad. En otra senda crítica, Leff (2008) sostiene que es necesario descolonizar estos imaginarios y forjar otra economía fundada en la potencialidad de la naturaleza, en la creatividad cultural y en valores y principios de la racionalidad ambiental. Algunos autores, como Eduardo Gudynas (2011), Arturo Escobar (2014) y Alberto Acosta (2010) plantean la necesidad de construir alternativas al desarrollo desde el enfoque del bienestar y la convivencialidad, o bien desde el rescate de conceptos de pueblos originarios, como es el caso del “buen vivir”.

De tal tensión entre el desarrollo entendido de modo prevaleciente como crecimiento económico, la sustentabilidad y la justicia ambiental,<sup>3</sup> se activan diversos conflictos. Muchos emergen con la conciencia o sospecha de que algo en el orden de la reproducción de la vida o de la calidad de vida se halla en riesgo. Solo hace falta un elemento disparador, como por ejemplo: el anuncio de una obra de infraestructura que desplazará a poblaciones y comprometerá a ecosistemas; un desarrollo inmobiliario en las costas de un lago, en un humedal o en una zona boscosa; las sospechas de connivencia entre gobiernos y empresas; la expansión de la frontera agropecuaria y la pérdida de bosque nativo; el aumento de morbilidad por fumigaciones; el desplazamiento de actividades tradicionales y de pueblos originarios; el sacrificio de un territorio para el desarrollo de la megaminería y la sobrecarga de costos ambientales sobre una comunidad, entre otros.

En el orden de la explotación de los recursos naturales, la reprimarización de la economía y la desregulación del acceso a los recursos “naturales” o bienes comunes, lleva a un extractivismo que no solo presiona sobre los recursos renovables, sino que también, en su voracidad, contamina otros recursos como el suelo y el agua, deteriorando las condiciones de vida de las sociedades locales. Claros ejemplos son la expansión exportadora de

---

<sup>3</sup> La noción de justicia ambiental “implica el derecho a un ambiente seguro, sano y productivo para todos, donde el medio ambiente es considerado en su totalidad, incluyendo sus dimensiones ecológicas, físicas, construidas, sociales, políticas, estéticas y económicas. Se refiere así a las condiciones en que tal derecho puede ser libremente ejercido, preservando, respetando y realizando plenamente las identidades individuales y de grupo, la dignidad y la autonomía de las comunidades” (Acselard, citado en Svampa y Viale, 2014: 83).

la soja y de la minería. El modelo sojero ha generado el desplazamiento de bosques nativos, de pequeños productores, campesinos y pueblos originarios; el patrón minero ha avanzado sobre las áreas cordilleranas, las precordilleranas y las mesetas, condicionando los recursos ecológicos para el despliegue de las economías regionales.

El extrativismo fue alentado por un conjunto de normativas que favorecieron la expansión de cultivos transgénicos y la desregulación minera, que fomentó la minería a cielo abierto. A su vez, se han establecido marcos normativos de seguridad jurídica para grandes inversores. Mientras tanto, las sociedades menos instrumentadas desde el punto de vista jurídico y/o con menos uso del derecho han sido las más perjudicadas. La disparidad legal entre los territorios genera en la práctica un doble estándar para las compañías multinacionales. Estas operan en algunos territorios de manera muy distinta que en otros, especulando con lo que la norma prescribe en cada jurisdicción. Sin embargo, no hay inocencia técnica de parte del capital concentrado; la negación del daño y la manipulación de la información implican una degradación ética. Un círculo en el que contaminación y negación se refuerzan entre sí y duplican las degradaciones éticas y ambientales (Suárez, 2016).

En los procesos de localización de actividades extractivas, el capital concentrado actúa con inteligencia territorial, ve al territorio como *stock* de recursos o de servicios ambientales e interviene con sentido de oportunidad. A mayor fijación geográfica del recurso, mayor presión sobre el territorio y la sociedad local, como es el caso de los yacimientos mineros; por el contrario, a menor fijación del recurso, como es el caso de una planta de producción de semillas modificadas o de pasta de celulosa, se busca una localización en territorios habitados por sociedades poco demandantes o en los “no lugares”.<sup>4</sup> En este sentido, los emprendimientos extractivistas se aprovechan de las desigualdades sociales y territoriales, y de los contextos de oportunidad, como situaciones de crisis económica y política. Un período de malas cosechas, de condiciones desfavorables para la cría de ganado o la ocurrencia de un evento ambiental que perjudica los sistemas productivos (inundaciones, erupciones volcánicas, sismos) pueden constituir un contexto de oportunidad. En otras ocasiones, la oportunidad surge de una

---

<sup>4</sup> Desde la perspectiva antropológica, Marc Augé (1993: 57-58) define “lugar” como la construcción concreta y simbólica del espacio mediante procesos de apropiación social. Por el contrario, denomina a los “no lugares” como lugares sin arraigo ni pertenencia.

crisis política, momento en el que las empresas extractivistas ofrecen una alternativa frente a la falta de gobernabilidad y de respuesta institucional.

En diversas ocasiones, los emprendimientos extractivistas y los grandes desarrolladores urbanos actúan con la lógica del hecho consumado; es decir, primero intervienen en el territorio, y luego, sobre los hechos consumados, reclaman la legalidad o la excepción a la norma (Graham y Levenzon, 2016). Algunos proyectos extractivos están precedidos por un proceso de desvalorización del territorio y sus habitantes: “el monte no sirve para nada”, “los indios son regresivos para el progreso”, argumentos descalificatorios que reeditan la matriz de pensamiento colonizado, vigente en América Latina desde la llegada de los europeos (Alimonda, 2011).

Cuando el extrativismo se prolonga en el tiempo y los daños se extienden y se acumulan, desde los promotores de la explotación de recursos se intenta deshistorizar el problema ambiental de manera de romper la cadena de causas y consecuencias y la memoria ambiental ciudadana. Autores como Brailovsky (2009) señalan que indagar en la historia ecológica puede fundamentar una demanda política basada en el no reconocido saqueo de recursos que ha sufrido el continente desde los tiempos de la conquista europea, reivindicación que se conoce como *deuda ecológica*.

Los territorios también son escenarios de confrontación por distintas modalidades de explotación que son incompatibles; por ejemplo, el agro-negocio y las actividades hidrocarburíferas. Esta tensión se ha dado en llamar *conflictos intermodales* (Folchi, 2001), en los que el agua, el suelo y los bosques son los principales elementos en puja. La instalación de capitales extractivistas requiere de infraestructura de servicios y viales, como en el caso del Territorio Indígena Parque Nacional Isidoro Sécore (TIPNIS, Bolivia) y en algunos casos de pacificación social, como en Colombia.

Por su parte, las políticas públicas suelen ser reactivas ante los problemas ambientales, actúan frente al daño ambiental y manifiestan poca capacidad de anticiparlo y prevenirlo, según refiere Nicolo Gligo (1997). Esta lógica no se ha modificado sustancialmente a pesar de los cambios significativos en materia de legislación, como se verá a continuación. La administración pública suele estar dominada por una estructura administrativa que enfoca al territorio bajo una lógica vertical-sectorial, que fragmenta al territorio y a los problemas en áreas de atención de gobierno que compiten por recursos y responsabilidad: salud, infraestructura, política social, conservación, economía, obras y servicios públicos (Aro-

cena, 1995). Esta lógica se contrapone a la complejidad intrínseca de los problemas ambientales, que requiere de un enfoque multidimensional e intersectorial o transversal.

Ante el implícito pacto extractivista o el “consenso de *commodities*” (Svampa, 2013), que dinamizó el agronegocio y la minería a cielo abierto, los Estados nacionales y locales optaron, en forma predominante, por desregular el acceso y la explotación de recursos naturales y por silenciar a las víctimas del modelo. Una suerte de connivencia público-privada. Pacto que la ciudadanía y los movimientos sociales han confrontado en forma creciente en las últimas décadas.

El aumento de la participación ciudadana impulsada por nuevos instrumentos de consulta, como las audiencias públicas o plebiscitos, y los nuevos dispositivos de movilización ciudadana, plantean una reapropiación de lo público con mayor poder de incidencia por parte de las comunidades locales. Estos instrumentos y dispositivos ponen en debate la llamada “licencia social” para la explotación de un recurso o para el desarrollo de una infraestructura.

En materia legal, la ampliación democrática se manifiesta en considerar que el “ambiente” deviene en un bien social jurídicamente protegido. Desde finales de la década de 1980 hasta la primera década de los años 2000, diversas constituciones, reformadas en el marco de un proceso de redemocratización de la región, han incluido el cuidado del ambiente. La Constitución de Brasil (1988) en su capítulo del Medio Ambiente establece que: “Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras”. La Constitución reformada de Argentina (1994) indica que: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”. La nueva Constitución de Ecuador (2008) prescribe, por un lado, garantizar la justicia ambiental, atendiendo a la defensa de la calidad y condiciones de vida de la población ante impactos ambientales; y por otro, contempla los derechos de la naturaleza en cuanto garante de la sobrevivencia de las especies y los ecosistemas (Acosta, 2010). En los Derechos Fundamentales de la nueva Constitución boliviana (2009) se señala que: “Toda persona tiene derecho

al agua y a la alimentación”; y en los Derechos Sociales y Económicos, en la Sección Medio Ambiente, se establece que: “Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente”; asimismo, se afirma que: “Cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente”. Profundizando esta prolongación de derechos, el país del altiplano refrendó la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir (Ley N° 300).<sup>5</sup>

La conflictividad se ha incrementado intensamente en aquellas sociedades que han extendido la frontera de los derechos de la naturaleza, generando fuertes expectativas, pero a la vez han expandido el modelo extractivista, lo que expresa una agudización de los paradigmas en tensión antes señalados.

En suma a lo anterior, el aumento de la conciencia ambiental ha corrido el límite de lo aceptable e instala nuevas percepciones de riesgos. Todo esto contribuye a que se configure una sociedad más demandante, con mayores herramientas jurídicas y a las que se suman nuevos dispositivos de movilización social como: las asambleas, multisectoriales, redes de organizaciones, campañas de difusión en internet, entre otras estrategias ciudadanas. Estas estrategias se transmiten de una localidad a otra, consolidando algunos mecanismos de acción disponibles que aceleran los procesos de demanda. Es el caso de Malvinas Argentinas (provincia de Córdoba, Argentina), que ante el inicio de obras para la instalación de una planta de semillas modificadas genéticamente, actuó con celeridad a partir de la experiencia acumulada de los movimientos sociales y logró frenar el emprendimiento.

---

<sup>5</sup> Entre los principios generales se enumeran los siguientes derechos: a) derechos de la Madre Tierra como sujeto colectivo de interés público; b) derechos colectivos e individuales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afro-bolivianas; c) derechos fundamentales, civiles, políticos, sociales, económicos y culturales del pueblo boliviano para vivir bien a través de su desarrollo integral, con especial atención a la soberanía alimentaria y el derecho al agua. Asimismo, la Ley introduce el principio precautorio y el principio de quien contamina paga (garantía de restauración y garantía de regeneración de la Madre Tierra).

Por otra parte, la multiescalaridad del conflicto ambiental (Svampa, 2008), hace que una localidad escasamente poblada logre presencia en la escena nacional a partir de la confrontación con una gran empresa multinacional o con una gran obra de infraestructura. Como las pequeñas localidades argentinas de Famatina y Jachal, que han enfrentado a multinacionales mineras. La dinámica del conflicto ambiental puede reforzar la identidad de una comunidad local, y también pueden agudizar una confrontación entre sectores y actores. La afirmación de la identidad local o étnica robustece el sentido de pertenencia y arraigo con el territorio y, a la vez, el arraigo hace a la sustentabilidad ambiental, como al deseo de que las generaciones venideras gocen de un ambiente saludable (Suárez, 2016).

Los conflictos ambientales dan vida a nuevos actores sociales ligados, en principio, a una demanda o problemática específica; son movilizados de representaciones sociales y racionalidades. Al correr el marco representacional sobre una determinada problemática ambiental, brindan la oportunidad de repensar y re proyectar el territorio, recreando la asociación crisis-oportunidad. Por lo general, estos grupos orientan sus acciones hacia la visibilización del reclamo, con campañas de divulgación y acciones directas. Sin embargo, a la hora de plantearse alternativas concretas, en muchos casos, el NO aparece como el límite de lo pensable. La construcción de alternativas es el desafío de los grupos demandantes, el tránsito de la resistencia a la re-existencia,<sup>6</sup> como señala Arturo Escobar (2014).

Siguiendo a Merlinsky (2014), sostenemos que los conflictos ambientales tienen una alta productividad institucional que se concentra en leyes, políticas públicas, medidas judiciales, entre otras. A su vez, consideramos que tienen una gran fertilidad asociativa y que densifican las representaciones sobre el territorio. Sin embargo, la productividad no es solo de la sociedad amenazada, también los mentores de los modelos extractivistas generan una significativa productividad institucional y social; prueba de esto es el intenso *lobby* jurídico y político, la connivencia público-privada, la producción de conocimiento y la intervención en los debates académicos, la asistencia a las comunidades locales, entre otras prácticas que se evidencian en conflictos ambientales de la región. Por lo tanto, la produc-

---

<sup>6</sup> Escobar se refiere a la re-inversión de otras racionalidades, que no solo resisten el despojo y la des-territorialización, sino que redefinen sus formas de existencia a través de movimientos emancipatorios y la re-inversión de sus identidades, sus modos de pensar, y sus modos de producción y de sustento.

tividad social, institucional y jurídica es de doble vía: frente a una ley, su derogación; frente a una campaña prominera, el activismo antimegamería. La tensión entre ambas productividades agudiza la controversia, tensión que se puede analizar como la construcción de una hegemonía<sup>7</sup> y de una contrahegemonía.

Las formas de acción de las empresas extractivistas, que coopta voluntades, reemplaza al Estado en sus responsabilidades de gobierno y modifica regulaciones, las convierten en un “actor social total” (Zivechi, 2014). En función de su apetito de lucro satisfacen necesidades inmediatas de la población, comprometiendo las necesidades futuras y garantizando la reproducción del poder de los actores públicos y políticos.

Los conflictos ambientales desencadenan (o son desencadenados por) un debate sobre los territorios, los recursos y las sociedades afectadas. La puja simbólica estimula la producción de representaciones sociales. Se pone en debate la definición de un territorio, un recurso o un insumo productivo. Así, por ejemplo, los agroquímicos y su aplicación en cultivos recorren el amplio espectro de definiciones que van desde ser concebidos como “remedios” a ser calificados como “venenos”. De la misma manera, es usual concebir a “la montaña como recurso abundante y portador de grandes riquezas minerales”, o bien “como fuente de vida y de elementos vitales como el agua”.

Cuando se judicializan los conflictos, el debate se reduce a los procedimientos de justificación y prueba propios del lenguaje jurídico, aunque sobre la letra escrita están los usos de la legislación, que según Azuela (2008) van actualizando el derecho ambiental. Considerar que la complejidad ambiental dada por los procesos físico-químicos, geológicos y climáticos y su articulación con los procesos sociales, puede ser abarcada y comprendida por el derecho, es quimérico. El derecho es parte de estos procesos y, a la vez, es una dimensión central en la que se dirimen parte de las controversias. Por esto, una norma de calidad de agua, un parámetro de contaminación del aire o una categoría toxicológica de un agroquímico, generan disputas y escenarios de controversias que son tanto jurídicas como técnico-académicas, políticas y culturales.

---

<sup>7</sup> Se remite al concepto de Gramsci de hegemonía, entendida como “la formación progresiva de alianzas centradas alrededor de un grupo social determinado”, en las que ese grupo establece un liderazgo moral, político e intelectual, al hacer que sus intereses sean los intereses del conjunto (Kanoussi, 2001: 19).

Las sociedades locales necesitan apropiarse de lenguajes técnico-académicos para explicar un fenómeno y sus consecuencias sanitarias, ambientales, sociales y productivas, y poder confrontar con los gobiernos y las empresas involucradas. Dado que las disputas se dan en el marco de discursos legitimados, es necesaria la apropiación de un saber experto y académico para validar el proceso de confrontación. A través de este lenguaje se explican procesos químicos, físicos y biológicos, se diagnostican sus efectos sobre la salud, se describen procesos territoriales, ecosistémicos, sociales y económicos, y se incorpora un lenguaje administrativo-legal. Anthony Giddens (1997: 194), en su conceptualización de la doble hermenéutica, señala que "hay un continuo desplazamiento de los conceptos construidos en sociología, por lo cual los individuos se apropian de ellos para el análisis de cuya conducta fueron originalmente acuñados". Esta circulación de conocimientos entre conceptos teóricos y sentido común no es exclusiva de la sociología, sino que la comparten distintos campos de conocimiento académico-científico. En los conflictos ambientales se acelera el proceso de retroalimentación entre conceptos académicos, técnicos y legales con el lenguaje del sentido común. En estos procesos de confrontación, las sociedades se apropian de lenguajes académicos o técnicos con términos como: pasivo ambiental, lixiviación, resiliencia, principio jurídico precautorio y otros conceptos. Merlinsky (2014) destaca el rol protagónico de los profesionales que integran las organizaciones en el proceso de traducción de las demandas en términos de lenguaje experto y en la construcción de acciones judiciales. A este tipo de construcción de argumentaciones, la autora lo llama "saberes contra-expertos". Así también los lenguajes del sentido común van colonizando el lenguaje académico, produciendo una nueva gramática de confrontación y de valorización (Martínez Alier, 2009): "áreas de sacrificio", "desiertos verdes", "bienes comunes", "el agua vale más que el oro" y otros conceptos y consignas.

Si el lenguaje técnico-académico es el instrumento con el que se dirimen las controversias ambientales y territoriales, las universidades juegan un papel fundamental en la elaboración de parámetros e indicadores y en la elaboración conceptual, por lo que el proceso de inserción de la universidad en el territorio es clave.

Detrás de los procesos de valorización hay un frente cultural (González, 1994), una confrontación por los significados acerca del lugar y sus recursos y por incidir en la agenda pública de su gestión. Los espacios de

participación ciudadana, como audiencias y consultas públicas, constituyen escenarios que dinamizan los lenguajes de valorización. Por eso, los vaciamientos de los dispositivos de participación ciudadana, o su aplicación formal por requerimientos legales o crediticios, conforman un freno al debate, a la expresión de la población y a la apropiación de saberes.

Mientras que en algunos territorios se manifiestan conflictos, en otros la situación de contaminación se invisibiliza o naturaliza. Surge, entonces, una suerte de acostumbramiento que hace que las poblaciones minimicen su sufrimiento ambiental, y toleren situación de daños en la salud con tal de obtener algunos beneficios de las empresas locales y/o mantener el estilo de vida que llevan. La pregunta que interpela esta dinámica social es: ¿por qué solo emerge la conflictividad en algunas comunidades y no en otras? Quizás el diferimiento temporal entre la exposición a contaminantes y la detección de enfermedades o el consenso sobre los beneficios económicos de la actividad y la minimización del reconocimiento de los impactos, hagan vislumbrar respuestas.

Sabatini (1997) señala que el pragmatismo ambiental lleva a sacrificar aspectos importantes de la calidad de vida, como el derecho a la salud y a un ambiente sano, para acogerse a los beneficios de ascenso social que trae determinada actividad productiva.

Otra pregunta que subyace en el extrativismo es quién tiene el derecho de apropiación de la naturaleza, de correr la frontera agraria sobre el bosque nativo o de eliminar un glaciar. Para esto, el capital reorganiza las representaciones sobre el espacio; borra los límites de lo colectivo resignificando bienes comunes en recursos naturales y luego en *commodities*. Asimismo, también reorganiza la producción de conocimiento; intenta convertir a las ciencias sociales (incluida el derecho) en las ciencias de la "licencia", y a las ciencias naturales en las ciencias de la identificación y producción del recurso, y de la remediación de los daños.

A su vez, las élites locales, preexistentes a la emergencia de la agenda ambiental, intentan mantener el dominio y el manejo sobre los recursos naturales, desarrollando un discurso autonómico que cuestiona el centralismo de la protección a partir de políticas y leyes nacionales o estatales, como sucede con el caso de los bosques nativos y el agronegocio.

Por otra parte, el uso indiscriminado de ciertas medidas de protección, como vedas forestales y de pesca, afectan economías tradicionales de bajo impacto ambiental. En este sentido, en varios casos, la constitución de

áreas de protección o reserva, conciben a la naturaleza sin sujeto, como parche de conservación de biodiversidad en territorios extractivos. Una territorialidad de “diseño” planificada por alguna autoridad nacional o regional, que bajo de la premisa de la conservación niega la participación de la población local. Esta concepción atenta contra el vínculo que pescadores, campesinos, pueblos originarios, tienen con su territorio. Vínculo vital e identitario. Para estas poblaciones, lo natural es lo “lo dado”, aquello que requiere de la disposición de habilidades y competencias para su manejo. La ruptura de este vínculo es necesaria para la concepción “recursivista” de la naturaleza.

El desplazamiento de poblaciones tradicionales para la conservación anticipa la colonización de los territorios para las actividades turísticas y/o para la localización residencial de sectores medio alto y alto. Un proceso similar al de gentrificación urbana.<sup>8</sup> En un sentido contrario, los procesos extractivos a gran escala (minería a cielo abierto, obras hidroeléctricas, grandes emprendimientos inmobiliarios) son precedidos por un contexto de degradación y desvalorización socioecológica del territorio (áreas desertificadas o anegadas, cavas, basurales y otras situaciones de deterioro). David Harvey (2003), en sus postulados sobre “acumulación por desposesión”, señala que el capital, en su proceso de expansión geográfica, impulsa la “destrucción creativa” al generar nuevas geografías y espacios de mercantilización. De manera inversa, si las sociedades locales impulsan la valorización del territorio y sus bienes comunes, se dispondrá de elementos para enfrentar al extractivismo. Por ello, una de las estrategias de las sociedades demandantes es la patrimonialización de sus bienes naturales y culturales, es decir, la creación de reservas naturales y la preservación del patrimonio histórico y cultural.

La clave de los conflictos ambientales está en quiénes y cómo lo gestionan, en los consensos y disensos acerca del futuro de los territorios, en la posibilidad de democratizar su gestión. Los conflictos pueden reconfigurar

<sup>8</sup> “La gentrificación es un concepto que se basa en el estudio de: 1) Un cambio en la composición social debido a la llegada de residentes de mejor poder adquisitivo a un lugar, provocando en algunos casos el desplazamiento de forma simbólica o material de los residentes nativos. 2) El mejoramiento o renovación de la arquitectura bien por formas alternativas o cambios totales. 3) Formas económicas que se instauran en los mismos lugares como establecimientos comerciales ‘innovadores’ que provocan a menudo el cierre de otros preexistentes. 4) El alza en los precios de tierras y viviendas. 5) Aumento desproporcionado de las remuneraciones o entradas y del nivel de educación en comparación con la población nativa (del barrio, de la vereda, del lugar rururbano)” (Nates Cruz, 2008).

el mapa de actores y los mecanismos de interacción entre ellos, como también las relaciones que se entablan entre la sociedad y el ambiente. Su potencial de cambio es, a su vez, una oportunidad. El desarrollo de propuestas requiere organización para aprender, planificar e implementar, y sobre todo, de una ciudadanía reflexiva, activa y con capacidad de incidencia en la política pública.

Al tomar el sentido de oportunidad se comienza a hablar desde ámbitos académicos de las transiciones frente al extractivismo;<sup>9</sup> una de ellas es la energética. Bruno Fornillo (2016) señala que las emergencias de las energías renovables tienen alto potencial y consenso, lo que facilita el diseño de políticas públicas. En la misma línea, con criterio de reafirmación de los bienes comunes y la capacidad de decidir sobre ellos, se pregona ampliar diversas soberanías: alimentaria, energética, hídrica, científico-tecnológica, entre otras.

La gestión de los conflictos ambientales requiere resolver los problemas ambientales, atendiendo a los bienes comunes que están afectados y a la salud y la calidad de vida de la población, desde un enfoque de justicia ambiental intrageneracional, intergeneracional e interespecies, sabiendo que la conflictividad está presente en la dinámica social. Demanda también la elaboración de alternativas al desarrollo.

## Estructura del libro<sup>10</sup>

El primer apartado del libro lleva por título “Áreas de reservación y patrimonio, actividades tradicionales”. Allí se reúnen tres trabajos que remiten a las geografías uruguayas y brasileñas. El artículo de Carlos Santos y Magdalena Chouhy “Los enclaves del ‘Uruguay Natural’ en los márgenes del neodesarrollismo”, analiza el surgimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en un contexto de transformaciones productivas favorables a la consolidación en Uruguay de los agronegocios sojero y forestales, y de sector turístico. El texto se focaliza en dos estudios de casos de dos parques nacionales: Cabo Polonio y Esteros de Farrapos. En el primer caso se destaca la creación de una marca país “Uruguay Natural”, asociada a la

<sup>9</sup> Eduardo Gudynas (2015) utiliza el término *transición* para señalar el pasaje gradual del extractivismo depredador al sensato, y luego al indispensable.

<sup>10</sup> Agradecemos la valiosa tarea de Valeria Sosa en la organización y selección de los textos.

promoción turística del país, y en el segundo, el análisis se orienta a cómo se restringen las actividades tradicionales (pesca, caza, apicultura y otras) a favor de una expansión sin precedentes de actividades primarias de capital concentrado. En este contexto, según los autores, las áreas protegidas se erigen como territorialidades “de diseño”, que definen el objeto a conservar y la modalidad de hacerlo.

El trabajo de Alicia Migliaro, “Pescado, arroz y ainda mais. Disputas territoriales de los pescadores artesanales de la Laguna Merín (Uruguay)”, analiza los modos diversos de apropiación de la laguna que se construyen desde las prácticas laborales, los significados del territorio y la subjetivación emergente de los procesos de interacción entre los pescadores y este extenso y particular espacio acuático. Aquí también el avance de los agronegocios, en particular el arrocero, que ocupa costas y bañados, así como la pesca a gran escala y el turismo privado, que cercan la laguna, achican el espacio productivo común. Estas actividades propician la expulsión de pescadores tradicionales que resisten con la continuidad de sus propias prácticas, para quienes la naturaleza funciona como lo dado y aquello que requiere de la disposición de habilidades y competencias para su manejo. Los vocablos locales y las representaciones gráficas son parte de ese saber-hacer que se recrea entre oficio y afecto. La autora destaca que el capital reorganiza los sentidos por sobre el espacio, al borrar la frontera de lo común, y confinar a los pescadores a un territorio restringido.

Por su parte, el texto de Roberta Amaral de Andrade “Criação de Reservas Extrativistas como mecanismo de resolução de conflitos: um estudo de caso no município de Lábrea, Amazonas (Brasil)”, nos lleva la Amazonía, específicamente al municipio de Lábrea, Estado del Sur de Amazonas. Analizar el proceso de creación e implementación de reservas extractivas (RESEX) como mecanismo de gestión de conflictos en la Amazonía. El trabajo presenta los lineamientos de las políticas de conservación en Brasil y la emergencia de las reservas extractivas. Con una territorialidad muy específica, afectada por proyectos de desarrollo gubernamentales, la región ha presentado presiones de diversos tipos. Obras de infraestructura, como hidroeléctricas y de carreteras, apropiación ilegal de tierras públicas (“grilagem”) y la deforestación por la explotación de madera y creación de reses, se suman a otros elementos de generación de las injusticias hacia las comunidades tradicionales.

Frente a eso, la creación de áreas protegidas se viene planteando como una solución para el doble problema de la conservación y de la garantía de derechos a las comunidades tradicionales. Los casos estudiados se reconstruyen sobre la base de las dinámicas históricas y de los hitos que marcan las tensiones por la apropiación de la naturaleza, los fines extractivos y la resistencia de la sociedad local.

El segundo apartado se denomina "Consecuencias del extractivismo minero y petrolero". Se presentan dos procesos de esta actividad extractiva, las refinerías y las canteras de extracción. La metodología es básicamente cualitativa y comparativa con énfasis en el análisis de la dinámica de los de actores sociales intervinientes. El trabajo de Alonso Burgos Cisneros. "Conflictos socioambientales y contaminación invisible: una aproximación a los casos peruano y ecuatoriano", realiza un estudio comparativo de dos casos de refinerías, reconstruyendo los principales hitos y el mapa de actores sociales. En el caso de La Oroya, distrito de la sierra central peruana, se trata de una refinería de metales no ferrosos, en el marco de una zona habitada por comunidades campesinas. Allí, el humo como factor amenazante impulsa la demanda social. Por su parte, en el caso de Esmeralda, localidad ubicada en la costa norte ecuatoriana, se trata de una refinería de hidrocarburos en una geografía habitada por comunidades afrodescendientes, indígena y mestiza, y en un contexto de producción agrícola diversificada. Donde tanto la refinería como la producción propiciaron la expansión económica y la urbanización de la ciudad. La controversia comienza a desplegarse a causa de un derrame de derivados del petróleo. Ambos casos remiten a mecanismos de invisibilización, minimización y naturalización de la contaminación como contribución a la economía nacional y al modelo de desarrollo.

En tanto, el artículo de Candela de la Vega y María Alejandra Ciuffolini, "Delineando una propuesta de abordaje teórico-metodológico para el análisis de políticas o decisiones estatales en contextos de antagonismo. El caso de políticas y conflictos mineros en dos provincias argentinas", se basa en una propuesta de abordaje teórico-metodológico que analiza la incidencia de los actores sociales para la toma de decisiones gubernamentales. Se presentan los casos de las provincias argentinas de Córdoba y La Rioja, considerando los campos de fuerzas e intereses sociales que se organizan alrededor de la política minera. La investigación analiza cómo la interacción de actores, posiciones, relaciones orienta la política pública.

La herramienta metodológica se ofrece como instrumento a replicar y a discutir sus alcances y potencialidades.

En el tercer apartado, "Conflictos forestales", se analizan las políticas forestales en México, Brasil y Argentina, con énfasis en los procesos históricos y en las disputas entre actores frente al avance de la frontera agropecuaria y las políticas de ordenamiento territorial. El artículo de Irene Pérez-Llorente y otros, "Formación del Estado y desarrollo desigual: evolución histórica y geográfica de los conflictos forestales en Michoacán, México", permite comprender el origen y la evolución de los conflictos forestales en el centro de la costa del pacífico de México. Se describen las tensiones entre las políticas de conservación y los conflictos por el acceso y el control de las áreas forestales, donde comunidades campesinas e indígenas, el Estado y las empresas madereras, constituyen los actores centrales de la disputa. En el proceso mexicano, la histórica tenencia de los bosques por parte de comunidades y ejidos es desestructurada en las últimas décadas por procesos de privatización de la tierra, que fomentan la industria maderera y la expansión de la frontera del aguacate. La aplicación discrecional de herramientas de manejo forestal, como la veda, que afecta a las comunidades campesinas locales, han propiciado las prácticas de explotación clandestina, creando un entorno de ambigüedad en el cumplimiento de las normas y de ilegalidad. Los autores señalan que, en ese contexto, en los últimos años, los cárteles de la droga han diversificado su actividad a otros sectores, encontrando en la madera una forma fácil de lavar dinero, cuestión que complejiza la problemática forestal.

La contribución de Isabela Kojin Peres y Laura Alves Martirani, "Disputas e conflitos no debate sobre a alteração do Código Florestal Brasileiro", aborda las disputas en torno a la implementación del Código Forestal luego de las modificaciones de 2009. La pesquisa reconstruye las argumentaciones de ambientalistas y ruralistas sobre la base de relevamientos de distintas fuentes escritas y de observaciones de eventos científicos, movilizaciones sociales y otros espacios de debate. Se analizan las polarizaciones de los discursos, la emergencia de nueva legislación y las dificultades para su implementación en un país que contiene diversos biomas, distintas realidades sociales y una gran extensión territorial. Más allá de su implicancia como instrumento legal, se entiende al Código Forestal como un instrumento que brinda la oportunidad de conciliar demandas e intereses antagónicos.

El texto de Mariana A. Schmidt, "Crónicas de un (des)ordenamiento territorial anunciado. Bosques nativos, modelos de desarrollo y cuidado del ambiente en la provincia de Salta", estudia el proceso de ampliación de la Ley Nacional de Bosque Nativo en la provincia de Salta, Argentina. La investigación se sustenta en relevamientos de carácter legal, documental y hemerográfico, y en la aplicación de las entrevistas realizadas a diversos informantes, en las que se destacan las voces de los protagonistas. En el marco de la tensión que implica la expansión de la frontera agropecuaria en la provincia argentina con mayor cantidad de bosque nativo, se analiza el proceso de aplicación de elaboración del ordenamiento territorial. En esta "crónica" se presentan las disputas territoriales y simbólicas por la apropiación del bosque nativo, se reconstruyen los hitos de proceso y la multiescalaridad que adquieren las controversias luego de la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. A partir del estudio de caso, la autora introduce problemas: qué significa ordenar el territorio, para quién se ordena, cuáles son los efectos previos y posteriores de la aplicación de una normativa de protección, qué vinculación hay entre el ordenamiento cartográfico y las prácticas en el territorio.

El cuarto apartado lleva por título "Agronegocios y políticas agropecuarias". Reúne cinco artículos vinculados con la expansión del monocultivo sojero en regiones de frontera agropecuaria de Brasil y en diversas regiones de la Argentina. Asimismo, se enfocan distintas realidades socioculturales como la de los pueblos originarios, los campesinos, los productores de áreas periurbanas y zonas centrales de la región pampeana argentina. Los efectos de los agroquímicos constituyen un tema central de este apartado.

El texto de Gisele Mocci y Gabriel Eduardo Schütz "Marãiwatsédé: injustiça ambiental em território Xavante", analiza el caso del camino de retorno de los Xavantes después de cuatro décadas de ser relocalizados por la dictadura militar. En el contexto de la Eco 1992 de la retnificación, se impulsa un largo camino legal e institucional de retorno. Pero el avance de la frontera agropecuaria y el uso intensivo de agroquímicos hizo que la devolución de tierras sin controles sanitarios se tornara en un factor de riesgo para los originarios. La investigación se desarrolló con base en revisión bibliográfica, análisis de documentos, observación directa y participante, y entrevistas. Como marco conceptual, los autores trabajan los postulados de la injusticia ambiental.

El artículo de Elizeu Silva do Nascimento y otros “Conflitos socioambientais relacionados à Monocultura da Soja no Estado do Maranhão-Brasil”, analiza el proceso de expulsión de actividades tradicionales a partir del avance de la soja. La política de modernización agropecuaria y el bajo precio de la tierra –a diferencia de las de sur del país– son los factores que constituyen un contexto propicio para el desarrollo de este cultivo. Como consecuencia, se presentan los impactos vinculados con la destrucción de la sabana como ecosistema, el éxodo rural y la pérdida de actividades tradicionales relacionadas con la subsistencia y la identidad local. La pesquisa está construida con la aplicación de métodos cualitativos, especialmente entrevistas a informantes claves de diversos ámbitos.

El capítulo de Mariano Treacy, “Transformaciones en el agro argentino y conflictos socioambientales en el siglo XXI”, vincula la acelerada expansión agrícola de las últimas décadas con la emergencia de las controversias ambientales. Realiza un recorrido conceptual acerca de las teorías que analizan las lógicas de acumulación y dependencia en el sector primario y reconstruye el proceso de crecimiento del agro en la Argentina desde el nuevo milenio. Describe a la revolución agrotecnológica como a la asociación liderada por multinacionales semilleras, proveedoras de agroquímicos y exportadoras de granos. Como caso testigo de la conflictividad, se analiza el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), que se despliega en un área de frontera de expansión agraria, expresión territorial que se articula con otras coordinadoras y redes de resistencia y de propuestas alternativas.

El artículo de Javier Souza Casadinho, “Los conflictos ambientales en torno a las pulverizaciones con agrotóxicos, actores, luchas y logros alcanzados”, se focaliza en áreas periurbanas y rurales próximas a la ciudad de Buenos Aires. Basado en una combinación de herramientas sociocualitativas de investigación y de recopilación de literatura agronómica sobre los efectos de los agroquímicos, avanza en una comprensión interdisciplinaria de la problemática. Describe el incremento de riesgo de la población como la coincidencia del acercamiento entre las zonas de residencia y las productivas, el incremento en el uso de plaguicidas, la difusión de las aplicaciones aéreas, la utilización de productos altamente tóxicos. La pregunta que interpela al autor es: ¿por qué solo emerge la pugna de intereses en algunas comunidades y no en otras? Se vislumbran respuestas que serán probablemente pistas para otras investigaciones: el diferimiento temporal

entre la exposición a plaguicidas y la detección de enfermedades, el consenso sobre los beneficios económicos de la actividad y la minimización de los impactos. En este marco se despliega una puja simbólica por definir a los agroquímicos, que recorre el espectro entre remedio y veneno. En donde se despliegan conflictos se afianzan, o emergen, actores sociales y se activa un “campo social” en tensión.

La investigación de Silvina Cabrini y otros, “Percepción sobre el impacto ambiental de la producción agropecuaria de la región pampeana argentina”, se destaca por el uso de una novedosa herramienta de análisis en el campo de los conflictos ambientales, los grupos focales. El trabajo se despliega en el corazón agroproductivo de la Argentina, la región pampeana, tomando cuatro localidades de tres provincias argentinas y aplicando 15 grupos focales. Se reconstruye la mirada del modelo sojero desde los sus protagonistas. Participaron de este ámbito de debate estudiantes y docentes de carreras de ciencias agropecuarias, profesionales del área, productores y pobladores locales. El propósito del trabajo es analizar la modalidad en que diferentes actores sociales perciben los problemas ambientales asociados con la producción agropecuaria y sus perspectivas acerca de su resolución. Se destacan como problemas la contaminación por el uso de agroquímicos, la degradación de suelos, la pérdida de biodiversidad y los desmontes. Entre los mecanismos de resolución adquirió centralidad el rol Estado; asociado a él, emergió la tensión entre el interés económico y la regulación estatal.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (2010). “El buen vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi”. *Policy Paper* 9. Quito: FES-ILDIS.
- Alimonda, Héctor (2011). *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-CICCUS.
- Arocena, José (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: CLAEH-Universidad Católica del Uruguay.
- Augé, Marc (1993). *Los no lugares espacio del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.

- Azuela, Antonio y Mussetta, Paula (2008). "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México". *Revista de Ciencias Sociales*, n° 16. Disponible en <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/5940320790edb.pdf>
- Brailovsky, Antonio Elio (2006 y 2009). *Historia ecológica de Iberoamérica (I: De los mayas al Quijote; II: De la Independencia a la Globalización)*. Buenos Aires: Kaicron-Capital Intelectual.
- Escobar, Arturo (2014). *Sentipensar con la tierra: Nuevas lecturas sobre sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: UNAULA.
- Folchi, Mauricio (2001). "Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: ni siempre pobres, ni siempre ecologistas". *Ecología Política*, n° 22, pp. 79-100. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/20743209>. Fecha de consulta: 11/12/2014.
- Fornillo, Bruno (2016). *Sudamérica Futuro. China global, transición energética y posdesarrollo*. Buenos Aires: CLACSO-El Colectivo.
- Gallopin, Gilberto (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Serie Medio ambiente y desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Giddens, Anthony (1997). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gligo, Nicolo (1997). "Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas". *Revista de la CEPAL*, n° 63, pp. 51-64.
- González, Jorge A. (1994). "Los frentes culturales, las arenas de sentido". En *Más (+) cultura(s): ensayos sobre realidades plurales*, pp. 54-96. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Graham, María Ignacia y Levenzon, Fernanda (2016). "Colony Park: una mirada más allá del conflicto ambiental". *Direito & Práxis*, vol. 7, n° 14, pp. 492-530
- Gudyna, Eduardo (2011). "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa". En Lang, Miriam y Mokrani, Dunia (comps.). *Más allá del desarrollo*, pp 21-53. Quito: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo-Fundación Rosa Luxemburgo y AbyaYala.
- (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba: CLAES-CEDIB.

- Harvey, David (2003). "La acumulación por desposesión". En *El nuevo imperia- lismo*. Madrid: Akal.
- Kanoussi, Dora (2001). *Hegemonía, Estado y sociedad civil en la globalización*. México: Plaza y Valdés.
- Leef, Enrique (2006). "La ecología política en América Latina. Un campo en cons- trucción". En Alimonda, Héctor. *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO.
- (2008). "Decrecimiento o desconstrucción de la economía: Hacia un mun- do sustentable". *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 21.
- Martínez-Alier, Joan (2009). "Lenguajes de valoración". *El Viejo Topo*, n° 253, pp. 94-103.
- Max Neef, Manfred (1993). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicacio- nes y algunas reflexiones*. Montevideo: Nordan.
- Merlinsky, Gabriela (2014). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS.
- Naredo, José Manuel (1996). Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/select-sost/aa1.html>
- Nates Cruz, Beatriz (2008). "Procesos de Gentrificación en lugares rururbanos: presupuestos conceptuales para su estudio en Colombia". *Virajes. Re- vista de Antropología y Sociología*, n° 10. Disponible en [http://virajes.ucaldas.edu.co/\\_downloads/virajes10\\_10.pdf](http://virajes.ucaldas.edu.co/_downloads/virajes10_10.pdf)
- Ostrom, Elinor (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las Instituciones de acción colectiva*. Traducción de Leticia Merino Pérez. México: UNAM-CRIMFCE. Original (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabatini, Francisco y Sepúlveda, Claudia (1997). "Asociaciones de canalistas en Chile: Tradición, poder y legalismo en la gestión de conflictos". En Sabatini, Francisco y Sepúlveda, Claudia (eds.). *Conflictos ambientales. Entre la globalización y la sociedad civil*, pp. 235-250. Santiago de Chile: CIPMA.

- Santillán Güemes, Ricardo (2008). "Cultura para la vida (pasos hacia un desarrollo humanizante)". En Olmos, Héctor y Santillán Güemes, Ricardo. *Culturar. Las formas del desarrollo*. Buenos Aires: CICCUS.
- Suárez, Francisco (2016). *La Reina del Plata. Buenos Aires: sociedad y residuos*. Los Polvorines: UNGS.
- Suárez, Francisco y Ruggerio, Carlos (2017). "Conflictos ambientales. Emergencias, lógica de actores y representaciones". En *Lógicas de desarrollo, extractivismo y cambio climático*. Cochabamba: UMSS/CESU.
- Svampa, Maristella (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2013). "Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina". *Nueva Sociedad*, n° 244, marzo-abril.
- Svampa, Maristella y Viale, Enrique (2014). *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.
- Van den Bergh, Jeroen (1996). *Ecological Economics and Sustainable Development: Theory, Methods and Applications*. Londres: Edward Elgar Publishing.
- Zibechi, Raúl (2014). "El estado de excepción como paradigma político". En Composto, Claudia y Navarro, Mina (comps.). *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*. México: Ediciones Bajo Tierra y JRA.

# **Áreas de reservación y patrimonio, actividades tradicionales**



# Los enclaves del “Uruguay Natural” en los márgenes del neodesarrollismo<sup>1</sup>

Carlos Santos\*, Magdalena Chouhy\*\*

## Introducción

Uruguay ha sido uno de los países de América Latina en crear más recientemente un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). A partir de una ley del año 2000 y con la cooperación financiera de organismos internacionales, recién en 2007 se comenzó a estructurar este sistema. En 2008 se decretó la primera área y en 2012 se estableció el primer Plan de Manejo. Este proceso se ha desarrollado manteniendo una de las “marcas país” de la década neoliberal (la idea de “Uruguay Natural”, asociada a la promoción turística del país), en el contexto de profundas transformaciones productivas dadas por la consolidación del agronegocio mediante sistemas productivos forestales (para la producción de celulosa) y agrícolas (básicamente soja). Cambios que son concebidos por algunos como “neodesarrollismo”, entendido como superación de la ortodoxia neoliberal, pero sin desprenderse de la dependencia de la inversión extranjera que lucra con la renta extraordinaria de los recursos naturales y genera procesos de aumento de la desigualdad económica y social (Santos *et al.*, 2013).

---

\* Servicio Central de Extensión Actividades en el Medio / Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. carlos.santos@extension.edu.uy

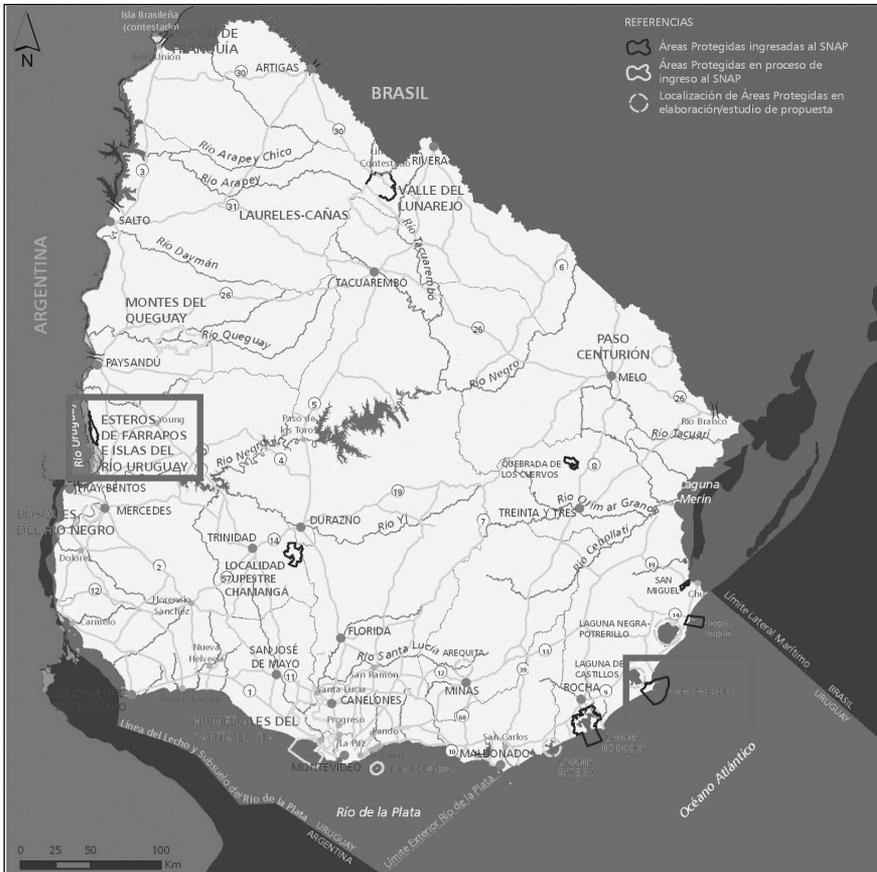
\*\*Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Uruguay. holalolachouhy@hotmail.com

<sup>1</sup> Una primera versión de este texto ha sido publicada en <http://www.ecologiapolitica.info/?p=1235>

El Estado no ha puesto en cuestión estas intensas transformaciones, con sus serias consecuencias económicas, sociales y ambientales, por lo que no es extraño encontrar dichos sistemas productivos en los límites de las áreas de conservación. A su vez, la implementación de las áreas que se incorporan al SNAP en esta etapa no ha estado exenta de diferentes conflictos con poblaciones locales en relación con los usos tradicionales de la naturaleza que chocan con concepciones de “diseño” ambiental. La definición de las actividades que pueden realizarse o no en un área protegida pone en juego nociones sobre naturaleza y ambiente, no necesariamente comunes a todos los actores implicados. Por lo general, en estos procesos las ideas de naturaleza y las concepciones de conservación que se despliegan tienen poco que ver con las dinámicas de relación con el entorno de las poblaciones locales (mediadas por el uso y aprovechamiento directo de los recursos) a favor de una visión alienada de la sociedad en relación con la naturaleza, “un tipo de naturalismo” al entender de Descola (2004).

Los procesos participativos implicados en la implementación de las áreas protegidas en Uruguay se despliegan en una densa trama horizontal de corte institucional, que deja poco espacio para la voz de los pobladores afectados, lo que evidencia que la ejecución de esta política ha estado orientada a la recuperación de la legitimidad del Estado (desmoronada durante el neoliberalismo), antes que a la construcción de poder popular. El lugar del Estado a través de políticas públicas que tensan la compleja relación conservación-producción, así como las características que está teniendo el proceso de implementación de las áreas protegidas en Uruguay, se enfocarán aquí a través de dos Parques Nacionales estudiados: Cabo Polonio y Esteros de Farrapos, respectivamente al este y al oeste del país.

## Mapa. Áreas protegidas de Uruguay. Cabo Polonio y Esteros de Farrapos



Fuente: elaboración propia.

### Cabo Polonio

Cabo Polonio, ubicado en el departamento de Rocha, Uruguay, con 18 kilómetros de costas al océano Atlántico, comporta el remanente de un campo de médanos y dunas que antiguamente se extendía a lo largo de la

costa uruguaya. Cuenta con variedad de ecosistemas –marítimo, dunar, pradera, montes nativo y exótico, bañados– en los que se desarrolla una amplia gama de especies de flora y fauna. El conjunto total se caracteriza por incluir especies endémicas y “raras”, como el llamado sapito Darwin, debido a lo reciente de la formación de la planicie costera (Chouhy, 2013). En rigor, no es un cabo, sino una isla rocosa con forma de punta de flecha –anexada al continente por este sistema dunar–, a cuyos lados se extienden dos playas de finas arenas: la Ensenada o Playa Sur, y la Calavera o Playa Norte. Frente a la punta, tres salientes rocosas conforman el grupo Torres, islas que han ocasionado innumerables naufragios desde el siglo xvi (ibíd.). Estas islas albergan a la mayor comunidad de lobos marinos de la región, cuya explotación, según evidencian innumerables restos arqueológicos, se remontaría al Holoceno Medio, hace 5000 años (López Mazz, 1994-1995). Asimismo, durante la época colonial la explotación lobera mantuvo su importancia, y posteriormente en la era independiente la tarea pasa a ser asumida desde el Estado hasta la ilegalización de la faena de lobos en 1992. La lobería motivó el asentamiento de un pequeño poblado a mediados del pasado siglo, cuando algunos loberos construyen sus ranchos (sencillas moradas rurales), con autorización estatal. Junto al faro –construido en 1881 a raíz de los numerosos naufragios que tenían lugar en esas costas– y los depósitos de enseres para las matanzas, estos ranchos comportan las primeras edificaciones de este período histórico (Langguth, 1999). En la década del cuarenta se asienta en el Cabo un conjunto de familias para desarrollar la pesca artesanal, organizada también a instancias del Estado. Estas familias proceden de Rincón de Valizas, de donde fueron expulsadas mediante una expropiación estatal destinada a la creación de un parque nacional forestal (Proyecto de ingreso al SNAP, 2009). La pesca era motivada, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, por la demanda exterior de hígado de tiburón o cazón, que beneficiaba la visión de los soldados. Desde la segunda mitad del siglo xx, el interés turístico por el lugar irá lentamente en aumento. El Cabo Polonio, con casi inexistentes servicios y condiciones climáticas extremas, por su exposición a los fuertes vientos del sur, atrae a aventureros a pescar, caminar o acampar en un medio de extrema belleza y rigurosidad. Cuando se intensifica el flujo estival, van apareciendo pequeños comercios y hospedajes, venta de comidas, de artesanías, transporte en carro tirado por caballos, un servicio de policlínica intermitente y de temporada. Se instala una escuela pública y más tardíamente un desta-

cemento policial. No obstante, el lugar se mantendrá hasta la actualidad sin electricidad de las usinas estatales ni agua corriente. La ausencia de estos servicios estatales explica a su vez que el lugar se imagine y vivencie al margen del Estado, lo que atrae nuevos pobladores de variado origen, fundamentalmente desde finales de la década del ochenta. El inicio de los noventa estará marcado con fuerza por el retroceso de las faenas marítimas (por prohibición de la lobería y merma de los *stocks*, entre otras causas), el desarrollo turístico y la composición social heterogénea del Cabo. La población de base, de origen en la zona, con trayectorias familiares que en general alternaban el trabajo rural y la vida en la costa, alberga desde entonces pobladores permanentes y temporarios en el contexto del creciente interés por cambios de vida urbana hacia espacios de naturaleza escasamente intervenida. El agua potable se obtiene por perforaciones o pozos llamados cachimbas, o bien de cañadas de agua dulce que descenden hacia el mar cada pocos kilómetros. La iluminación, hasta hace pocos años casi exclusivamente a vela, ahora incluye en muchos casos el uso de energía a W110 obtenida por paneles solares, y en general los comercios utilizan generadores a gasolina. El uso cotidiano de aparatos eléctricos es, por tanto, muy limitado, lo que influye en la representación del lugar como esencialmente sencillo, alejado de estándares urbanos de confort y consumo, y en el que la naturaleza impone su temporalidad. Colaboran en esto las condiciones topográficas que hacen que, además de a pie o a caballo, solamente vehículos doble tracción puedan ingresar al área. Por otra parte, la autorización para ello se restringe al servicio de transporte, pobladores y propietarios de ranchos y proveedores comerciales, lo que limita el tránsito vehicular (permitido solo para ingresar o salir, pero no para circular en el Cabo). Así, el espacio y estas regulaciones imponen una temporalidad de entrada y de salida que contribuye al sentido de aislamiento del lugar con respecto a dispositivos de urbanización de los balnearios de la costa atlántica uruguaya.

### **Antecedentes institucionales de conservación ambiental**

El carácter de relicto del sistema dunar, la singularidad geomorfológica, la variedad de ecosistemas y ambientes que involucra, y el reconocimiento de un vasto patrimonio prehistórico, histórico y sociocultural del Cabo, explican las numerosas iniciativas de protección ambiental por parte

de pobladores, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y organismos públicos desde la década del sesenta. En 1966, un decreto establece de interés nacional la preservación de la región del Cabo Polonio, Aguas Dulces y Laguna de Castillos, y declara Monumento Natural al sistema de dunas existente entre Cabo Polonio y la llamada Punta del Diablo. Asimismo, la normativa declara “de interés nacional la preservación del paisaje natural, flora y fauna de la zona costera” (Decreto 266/66, en Chouhy, 2012). En cuanto es parte de la cuenca de la Laguna de Castillos, desde 1976 integra de la Reserva de los Bañados del Este de la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y es incluido como sitio Ramsar<sup>2</sup> a partir de 1984. En 2009, por iniciativa de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) ha sido declarado oficialmente Parque Nacional, ingresando al SNAP. Fundamentalmente, la singularidad, y a la vez el deterioro del ecosistema dunar lleva a que se proponga su protección mediante la incorporación a este sistema creado por una ley que tiene como objetivo: “Mantener ejemplos singulares de paisajes naturales y culturales” (Ley 17234). Es asimismo la mencionada heterogeneidad de unidades ambientales terrestres, insulares y marítimas que hacen considerar a esta un área “muy trascendente y emblemática”.<sup>3</sup> En 2014 aún está pendiente la definición del plan de manejo del área, pese a su ingreso oficial al SNAP en 2009, lo que pone de manifiesto la complejidad que envuelve el proceso de implementación (Santos, 2011; Chouhy, 2013).

### **¿Paisaje Cultural o Parque Nacional? Perspectivas en torno a la categorización del área**

El proceso de creación del área protegida Cabo Polonio está marcado en buena medida por períodos de intensa conflictividad y fragmentación social. A grandes rasgos, el conflicto se instala primero entre los diversos sectores sociales y las instituciones vinculados al área, pero más tarde entre la población en general más allá de su colectivo de opinión –nuevas alianzas mediante– y el Estado. Entre otras cosas, los desacuerdos se asientan en el descontento de los colectivos de pobladores –tanto permanentes como temporarios– en relación con el desarrollo del proceso de trabajo institucional; a medidas impositivas aplicadas por la Intendencia de

---

<sup>2</sup> Humedales protegidos según establece la Convención Internacional Ramsar del año 1971.

<sup>3</sup> Decreto 377/009 del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Rocha; a la incertidumbre que se instala con respecto al futuro y viabilidad del pueblo constituido por sucesivas ocupaciones de hecho en terrenos públicos y privados.

Asimismo, se enfrentan distintas perspectivas sobre los aspectos que definen la singularidad del área y los valores a conservar. Esto se evidencia de forma contundente en el proceso de definición de la categoría de ingreso al sistema. Las categorías como marcos de gestión proponen para la conservación de lo valorado distintos grados de actividad humana. En consecuencia, instituyen de manera diferencial las relaciones naturaleza-sociedad al interior de las áreas (Chouhy, 2012). Por tanto, en estas están implícitos distintos enfoques dados a la conservación, desde la idea de “monumento”, de intervención humana mínima y controlada, a la de “paisaje protegido”, que parte de relaciones duraderas y significativas entre lo humano y lo natural, pasando por el “parque nacional” como arreglo intermedio. La categoría, como nominación, es representación que al establecerse –mediante la legalidad del Estado– produce realidad. En tal sentido, la categorización de Cabo Polonio implicó la negociación de un modo conceptual general de entender e instituir a futuro las relaciones sociedad-naturaleza en el área. Los pobladores entendieron que la categoría adecuada al área era la de Paisaje Protegido, que por definición valora los productos de las interacciones entre sociedad y naturaleza. Esta perspectiva nutre una matriz de sentido –presente en la población del Cabo– que impugna una concepción dual y racionalista de las relaciones sociedad-naturaleza. El Estado propone y decreta la categoría de Parque Nacional que, en cambio, implica que la explotación u ocupación humana sea mínima en vinculación con algunos de los ecosistemas a proteger. La prioridad es la conservación de la biodiversidad, en el sentido dado a la naturaleza en la cosmología occidental y moderna, excluyente de la sociedad (Descola, 2004). Los diversos colectivos entienden –entonces y ahora– que esta categoría no corresponde a la realidad del área, cuyo singular paisaje es resultado de una interacción entre aportes naturales y socioculturales, en los que los ranchos y los estilos de vida cotidiana y turística ocupan un lugar medular. Los discursos ponen de relieve la construcción social del lugar; la historia de la pesca y lobería y la población asociada, la artesanía como medular en la consolidación turística, la cultura bohemia, intelectual, espiritual de poloneses de origen ciudadano, etcétera. Los sujetos locales se apropian del concepto de patrimonio y este pasa a englobar relaciones

sociales y estilos culturales, ranchos, cachimbas, velas, arte, magia. Sin embargo, las autoridades del momento puján por la categoría de Parque Nacional, que finalmente se fija (Chouhy, 2012). Enmarcado por tal categoría, el enfoque de una propuesta de plan –elaborado por una consultora externa electa por el SNAP– implica modificaciones sustanciales en los modos de vida construidos en el Cabo. Se propone allí una zonificación que interviene drásticamente en el asentamiento –planteando una serie de demoliciones–, en la arquitectura local, en las modalidades de poblamiento. Al proponer reubicar solo a los pobladores permanentes, el plan desconoce la importancia social, cultural y económica de una población estacional conformada por visitantes asiduos y propietarios de ranchos en los que pasan algún tiempo del año. Por otro lado, no impugna usos turísticos en el área –la categoría alienta la recreación, y la apuesta ecoturística sería parte del plan de manejo– sino que los reordena hacia la captación de un perfil socioeconómico más alto (Chouhy, 2013). Se considera que la recaudación de impuestos por parte de la Intendencia del departamento es uno de los fines que –no sin tensiones en el interior de la trama institucional que implica la administración del área– se imponen por encima de toda preocupación ambiental. Por ejemplo, el ingreso al área en camiones por el día es considerado desde la población como una práctica turística de gran impacto ambiental y con muy escaso rédito económico para quienes ofrecen servicios, con excepción de los transportistas. Esta práctica a su vez es considerada contraria a la modalidad turística que se valora como positiva y esencial al Cabo: la que promueve la estancia de por lo menos algunos días en el lugar, para poder conocerlo, comprenderlo y dejarse llevar por su tiempo singular. Esta es a su vez valorada por el intercambio social y cultural que habilita.

La justificación ambiental para las propuestas planteadas por la consultora son muchas veces contestadas por pobladores sobre la base de la experiencia prolongada en el lugar y de estudios desarrollados por investigadores de la Facultad de Ciencias desde la década del noventa. El caso más significativo es la contradicción entre causas del deterioro del sistema dunar y costero, que los consultores atribuyen a las construcciones, y los pobladores, por el contrario, con base en los estudios mencionados (Panario y Gutiérrez, 2005), a la forestación con especies exóticas llevada adelante por el Estado hasta la década del setenta. Hasta el momento, las medidas de protección planteadas son percibidas como un velo tras el que se oculta un

interés del Estado de reorganizar legal y económicamente el territorio. La impugnación a esto se exacerba en cuanto se lo entiende corresponsable de la colonización del lugar, tanto para fines estatales productivo-marítimos como turísticos. Por otro lado, si bien aún no rige un plan de manejo, una fuerte intervención burocrática y fiscal de la Intendencia de Rocha, determina el ingreso del Polonio –y sus temporalidades atravesadas por un imaginario de libertad y aislamiento del control público– en un intrincado universo legal y administrativo. La presión de hecho sobre los pobladores, la incertidumbre sobre la continuidad de sus casas, lugares y habilitaciones para el trabajo, sobre la heredabilidad de sus inmuebles, en suma, sobre la continuidad de los proyectos de vida, enfatizan la percepción social de que se está ante un proceso de elitización del lugar. En ese sentido, la medida de protección ambiental está siendo, paradójicamente, entendida como amenaza de desplazamiento para la población del área.

## **Esteros de Farrapos**

Para los habitantes del entorno del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay (oeste de Uruguay), el reciente carácter de área protegida de este espacio ha implicado una nueva inscripción en el proceso de globalización, del cual formaban parte hasta ahora por su dimensión productiva (en términos de proveedores de materias primas del mundo desarrollado). Aquí se abordan las tensiones y transformaciones generadas entre estos pobladores a partir del proceso de implementación de un área protegida, en un contexto de alta intensificación productiva (Santos, 2011).

El Parque es un humedal con islas fluviales que se ubica en ambos márgenes del río Uruguay. Su extensión abarca desde la ciudad de Concepción (en la margen argentina), mientras que a la altura de la localidad de San Javier el humedal cruza a la margen uruguaya, extendiéndose en ambos márgenes hasta la altura de la ciudad de Fray Bentos (donde está localizada la planta de celulosa de UPM/Botnia, que ha generado el conocido conflicto internacional con Argentina). Los objetivos de conservación son el propio ecosistema de bañados (el área protegida está amparada desde 2004 en la Convención Ramsar) y en la presencia de relictos de monte chaqueño (blanqueales) únicos en el país, con su biodiversidad asociada (hormigas Atta), que incluye otras especies que incluso tienen

valor y utilización comercial (es el caso de peces, como distintos tipos de bagre, boga, tararira o patí). Las dos localidades urbanas ubicadas en el entorno del Área Protegida son San Javier (al norte) y Nuevo Berlín (al sur) ambas en el departamento de Río Negro (ver figura 1). La mayor parte de los habitantes de estas dos localidades alternan entre sus actividades la pesca, la apicultura y la caza, de forma complementaria y estacional. La temporada de mayor concentración de la actividad de pesca se da entre los meses de abril a octubre, mientras que la apícola se concentra entre los meses de noviembre a marzo. La caza se realiza a lo largo de todo el año. Solo en Nuevo Berlín, actualmente unas 300 familias alternan entre estas actividades, lo que les otorga un carácter fundamental para la reproducción social. En particular, en la zona que tiene como epicentro la localidad de San Javier y se extiende en la zona norte del Estero, la actividad que se realiza primordialmente es la cría de ganado, que podemos clasificar en dos modalidades de acuerdo con el régimen de tenencia de la tierra: un grupo está integrado por quienes poseen establecimientos rurales en la zona y que utilizan el Estero como zona de pastoreo, mientras que el otro está conformado por ganaderos sin tierra, que realizan otras actividades (asalariados rurales, empleados) y complementan sus ingresos con la cría de ganado. La situación de estos productores ganaderos sin tierra es una consecuencia directa del aumento en el precio de la tierra (en este caso, del arrendamiento) debido al proceso de concentración conducido por la intensificación de los cultivos de soja y los emprendimientos forestales. En el predio de Esteros de Farrapos existe un número aproximado de 3000 cabezas de ganado vacuno en las condiciones descriptas. La intensificación de la producción agrícola y su impacto en el precio de la tierra (tanto en la venta como en el arrendamiento) ha tenido una incidencia directa en las formas de subsistencia de estos amplios sectores de las localidades de Nuevo Berlín y San Javier, al tiempo que ha implicado profundos cambios en el mundo del trabajo rural.

El territorio que actualmente ocupa el área protegida y su área adyacente tiene una larga historia de usos, que van desde la ocupación estacional para la caza, la pesca y la recolección en los tiempos anteriores a la conquista, a una creciente intensificación de la agricultura.

También en un lugar muy próximo a esta zona que ahora conocemos como Esteros de Farrapos se dio inicio el proceso de colonización –a comienzos del siglo XVII– con la introducción del ganado vacuno, que ocuparía

el territorio al norte del Río Negro antes que los propios colonizadores europeos. Gestionada como parte de las estancias de las Misiones Jesuíticas, una de las formas iniciales de apropiación tiene que ver con el reclamo de propiedad privada de estos territorios, que tuvo lugar a mediados del siglo XVIII. La definición de la propiedad privada de la tierra ha sido el organizador de la vida social y productiva de Uruguay desde entonces. Algunos se establecieron como dueños de la tierra y otros como trabajadores de las grandes estancias ganaderas.

A finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX la zona comenzó a orientarse hacia la producción agrícola con la llegada de colonos europeos, pero esta vez procedentes de Alemania o del Cáucaso. A partir de aquí, a lo largo del siglo XX se daría un proceso de intensificación agrícola en todo el departamento de Río Negro. A finales del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI, este proceso se intensificaría aún más con el auge de la producción forestal, y sobre todo, de la producción de soja. A nivel interno del departamento de Río Negro, el proceso de consolidación del modelo agroexportador condujo a la concentración de la propiedad de la tierra y al desplazamiento de los pequeños productores agropecuarios (en general, de carácter familiar; algunos propietarios, otros, arrendatarios) desde el medio rural a las pequeñas ciudades.<sup>4</sup>

La intensificación de la producción agrícola y su impacto en el precio de la tierra (tanto en la venta como en el arrendamiento) ha tenido una incidencia directa en las formas de subsistencia de estos amplios sectores de la población de San Javier y Nuevo Berlín, al tiempo que ha implicado profundos cambios en el mundo del trabajo rural. La principal transformación productiva de Río Negro con la instalación del agronegocio (Hernández, 2009) ha sido la transnacionalización de la producción agrícola con la emergencia de empresas que compran tierras (en el caso de la forestación) o las arriendan (en el caso de la soja) en grandes extensiones. Trabajando con información relativa a todo el departamento de Río Negro, se puede

<sup>4</sup> En términos de evolución de la población, en el año 1956 el departamento de Río Negro tenía una población rural de 14.729 personas, mientras que en 1966 ascendía a 10.640. Ese mismo período se redujo a la mitad del número de trabajadores rurales, pasando de un promedio de 6 trabajadores por predio en 1956 a 3,2 trabajadores por predio en 1966 (Nuestra Tierra, 1970). De acuerdo con el censo de 1963, la población rural representaba el 34,4% de la población del departamento, mientras que Nuevo Berlín tenía una población de 1912 habitantes. En 2004 el peso de la población rural se redujo al 12,5% del total de habitantes del departamento, el peso relativo de Nuevo Berlín se mantuvo, mientras que el peso de la capital departamental (Fray Bentos) aumentó de 37,4% en 1963 a 42,8%.

ver claramente el aumento de la superficie destinada a la producción forestal (eucalyptus y pino). Se ha procesado un cambio en los actores empresariales, con protagonismo directo de conglomerados empresariales transnacionales, cambios tecnológicos que a su vez permiten (o provocan) significativos cambios en la escala de producción. Este proceso a su vez se refleja en la tenencia y de control de la tierra. Como se puede apreciar, estos no son apenas cambios productivos, sino que afectan la estructura agraria del país y profundamente la del departamento de Río Negro: en los últimos 10 años han generado un desplazamiento de la mano de obra tradicionalmente rural (peones de baja calificación) a estas pequeñas localidades, donde han basado su subsistencia en actividades de caza, pesca y recolección. Esto ha implicado un claro aumento en la presión sobre los recursos naturales, ya que se ha incrementado la cantidad de personas que realizan estas actividades de subsistencia. Al mismo tiempo, esta intensificación de la producción agrícola ha generado un aumento en el uso de agrotóxicos, lo que ha tenido su consecuente impacto ambiental, precisamente en relación con las actividades que realizan estos sectores: la pesca y la apicultura (incluimos en esta amplia denominación no solo la producción de miel con destino a la comercialización, sino a la captura de enjambres, tarea que podría colocarse en el inicio de la cadena productiva de la apicultura, con la recolección de enjambres silvestres para destinarlos a la producción).

En Uruguay no existen relevamientos directos de los impactos de la aplicación de agrotóxicos en la agricultura. El estudio de una organización no gubernamental detectó “la presencia de residuos de plaguicidas altamente tóxicos en peces de valor comercial y consumidos a nivel local” (Vida Silvestre, 2010: 6) como tarariras, bagres, sábalos y bogas. Con respecto a la agricultura, el estudio constató que “los insecticidas utilizados en los sistemas agrícolas estudiados, tiene un elevado impacto sobre la apicultura, generando entre otras cosas, una clara disminución de la producción de miel” (Vida Silvestre, 2010: 6). En lo que respecta a los momentos en que se registraron mortandades masiva de peces y abejas, el estudio permitió constatar “altas concentraciones” de plaguicidas, así como en “suelos productivos tiempo después de su aplicación (hasta 3 años en suelos de uso forestal y un año después en suelo de uso sojero) y su presencia en suelos de ambientes naturales, incluyendo el área protegida” (Vida Silvestre, 2010: 6). En el caso de los pescadores, hay una percepción directa del aumento

de las mortandades de peces. Sin embargo, no es directa la asociación –o por lo menos, no lo era hasta la presentación del estudio sobre impactos de los agrotóxicos en la región– entre estos fenómenos y la intensificación de la producción agrícola. Por ello, seguramente, el conflicto entre actividades como la pesca o la apicultura y el agronegocio ha tenido hasta ahora mucho de silencioso, y solo recientemente –con la presentación del estudio de Vida Silvestre– se ha hecho público.

Los actores locales han vivido desde adentro los diferentes efectos de la intensificación de la agricultura en la zona. Primero, por el aumento en el precio de la tierra y el desplazamiento de productores rurales (ya sean arrendatarios o pequeños propietarios), sustituidos por empresas transnacionales, alguna de ellas identificables –como las forestales, que señalan sus campos con carteles e incluso tienen fundaciones de vínculo con las comunidades– y otras muy difusas, como las del agronegocio. Una de las primeras dificultades las vivieron los apicultores. Por su sistema productivo, se puede decir que su producción es trashumante: las colmenas se mueven y se ubican en diferentes lugares. Por lo general, los apicultores no son dueños de la tierra, por lo que dependen de conocimiento previo o vínculos de confianza para acceder a los lugares donde colocar sus colmenas. En el caso de la forestación, este vínculo se ha institucionalizado al punto de tener que pagar un arrendamiento (por colmena) para poder acceder al derecho de colocar las colmenas dentro de las plantaciones forestales. Aquí reside uno de los motivos principales que explican por qué los apicultores en general no han hecho públicas las denuncias de mortandad de abejas que se vienen registrando desde que se ha intensificado el uso de agrotóxicos en la zona, a través de las fumigaciones para la agricultura (para la soja sobre todo, y en niveles nunca antes conocidos, desde el 2003). Los apicultores se ven enfrentados al dilema de no denunciar la mortandad de abejas para no ser expulsados del lugar donde les han permitido instalar sus colmenas o perder el lugar donde se encuentran por un reclamo de justicia productiva, antes que ambiental. Aquí juega mucho la relación entre los apicultores y los responsables de los campos o aun de los propietarios que arriendan para la soja (y a quienes indirectamente perjudicarían, al realizar la denuncia).

Pero, ¿hasta dónde este es un conflicto redistributivo ambiental? ¿Podemos hablar aquí de demandas de justicia ambiental o estamos ante un conflicto “productivo”? Más allá de los argumentos en juego, es claro que hay un

grupo de actores (básicamente, pescadores y apicultores, con fundamentos a partir de su vínculo con una organización ambientalista), que colocan este conflicto en términos de redistribución de la contaminación, poniendo en cuestión los impactos de la utilización incontrolada de agrotóxicos.

### **Las políticas públicas y el ambiente: cortando por el hilo por el lado más fino**

En virtud de que el trabajo de campo que sustenta la información aquí presentada es sobre la implementación del Área Protegida en la zona de Esteros de Farrapos –implementación que aún se encuentra en proceso– son escasos los elementos de aplicación de esta política que pueden ser analizados a la luz de los efectos generados. Sin embargo, otros dos grupos de políticas fundamentadas desde la responsabilidad ambiental serán objeto de las discusiones que aquí se pretenden abordar. Ellas son las referidas a la pesca artesanal, originadas en la Dirección de Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) y las políticas de promoción de la responsabilidad ambiental del Programa de Producción Responsable (PPR) específicamente en relación a la pesca artesanal. Ambas políticas se desarrollan en la órbita del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP). Esquemáticamente con relación a la pesca llamada artesanal puede decirse que la DINARA realiza el contralor productivo, mientras que el PPR es responsable de la promoción de proyectos ecológicamente sustentables. En el año 2005, el MGAP implementó el PPR con el objetivo de “Promover la adopción de sistemas de manejo integrado y eficiente de los recursos naturales de uso agropecuario, incluyendo a la diversidad biológica, que sean económica y ambientalmente viables” (PPR, 2010: 11). Su línea específica de trabajo sobre la pesca artesanal busca promover (mediante créditos y contrapartes de trabajo) la instalación de cámaras de frío como alternativa tecnológica para la conservación del pescado. El fundamento de esta política no fue otro que la reducción del impacto ambiental que los propios pescadores generan en dos momentos del proceso productivo: a) al trasladar el hielo para la conservación en envases plásticos que luego de utilizados eran arrojados al agua, y b) al verse obligados a realizar las tareas de eviscerado y limpieza del pescado en la costa, al no contar con la tecnología para conservar el producto y trasladarlo a un lugar acondicionado para tal fin (Valdez, 2008; Parrilla 2009).

Los recursos fueron distribuidos a asociaciones de pescadores; en la mayoría de los casos se consolidaron organizaciones cooperativas donde no las había, pero sin abordar la dimensión de la organización del trabajo, por lo que se recargó sobre estas noveles organizaciones el peso de la reconversión del trabajo singular al colectivo. En el caso de Nuevo Berlín –como se planteó previamente– unas 300 familias viven directa o indirectamente de la actividad de la pesca artesanal, y esta consiste sobre todo en la pesca individual, con chalanas que salen desde Nuevo Berlín y ubican sus redes (arte de pesca de mayor utilización) en diferentes puntos del río Uruguay y de sus afluentes, pequeños cursos de agua que atraviesan los Esteros de Farrapos. La intervención del PPR en la zona fue uno de los desencadenantes de la conformación de la Cooperativa de Pescadores de Nuevo Berlín (COOPESNUBE), que fue la contraparte que recibió la cámara de frío correspondiente a esta localidad.

En el caso de la DINARA, la política que queremos discutir aquí ha venido aplicándose desde 2008, y consiste en una serie de vedas de captura sobre el sector de pesca artesanal, con la finalidad de preservar las etapas de reproducción de las diferentes especies. Desde ese entonces –y con variaciones de acuerdo con la zona– entre los meses de setiembre y febrero de cada año se prohíbe la captura de peces, basada en una fundamentación relacionada con la sustentabilidad ecológica de la actividad. Esto implicó un aumento del control estatal sobre la pesca artesanal, y ha llevado a las personas que se dedican a la pesca a encontrar otras actividades de subsistencia (entre ellas, la ya mencionada captura de enjambres y la caza).

Sin embargo, no existe ninguna política específica, ni siquiera las relacionadas con la implementación del área protegida, que atiendan al control de la utilización de agrotóxicos en los cultivos de la zona adyacente y de las localidades donde se practican las actividades de pesca y apicultura. Eventualmente, el Plan de Manejo del Área Protegida podría limitar determinadas prácticas –por ejemplo, en relación con los plaguicidas– que se utilizan en la cuenca de Farrapos. Este tipo de medidas dependerán de la manera en que se lleve a cabo la discusión acerca de la implementación del Área Protegida.

## Discusiones generales

La generación de áreas protegidas de ningún modo supone límites al avance de la expansión del capitalismo sobre la naturaleza. Al entenderse como territorios de conservación circunscriptos, estarían legitimando la desprotección del resto del territorio (Santos, 2011), lo que plantea el cuestionamiento acerca de los impactos de esta política, tanto a escala nacional como local: ¿por qué se prohíben actividades extractivas de subsistencia y a pocos metros de distancia el agronegocio se desarrolla a escalas históricas nunca antes registradas, generando una serie de beneficios que no son distribuidos, por lo menos a nivel local?

Desechando la idea de que las áreas protegidas formen parte de un proyecto más amplio de país sustentable, el “Uruguay Natural”, los casos aquí presentados dan cuenta de que tampoco es evidente aún su contribución a la producción de condiciones de equidad socioeconómica en las poblaciones involucradas. De manera concomitante, su implementación no ha asumido el respeto de prácticas, concepciones y estéticas locales: en lugar de construirse en forma participativa, hacia la reproducción de condiciones naturales y sociales de vida y el mejoramiento de las relaciones ambientales de las áreas, la protección se introduce unilateralmente, concebida sobre una división a priori entre sociedad y naturaleza. Es claro que las áreas protegidas apenas son una herramienta acotada, que no van a resolver en sí mismas la tensión conservación/producción. Pero podrían contribuir a ello. Sería necesario –para intervenir contratendencialmente en los procesos de degradación y depredación ambiental– que la implementación de esta política pública de conservación tomara en cuenta las dinámicas propias de las poblaciones afincadas en el espacio que ocupan las áreas, así como los procesos socioeconómicos en los cuales están insertas, para poder minimizar los conflictos que se producirán a la hora de tratar de acompañar la protección ambiental con la generación de riqueza basada en la explotación de los recursos naturales. En cierto sentido, la idea de naturaleza que orienta la implementación de áreas protegidas parece tener mucho más en común con la visión “desde arriba” que tiene el agronegocio. No es otra cosa que lo que ha planteado Horacio Machado Araóz (2009): una ecología política de la modernidad que debe desentrañar la articulación ciencia-Estado-capital con el fin de desnaturalizar la naturaleza. En este marco, también es crítico entender si el establecimiento

de áreas protegidas forma parte de una estrategia de mitigación de los impactos del desarrollo, o de la superación de las limitantes que el avance de las relaciones capitalistas de producción genera sobre la relación sociedad-naturaleza.

En esta dirección, la idea de superación de las nociones tradicionales de desarrollo –aun las de desarrollo sustentable– debe ser contemplada. Esto es lo que Arturo Escobar (2005) ha denominado “posdesarrollo”. Entendida como parte del proceso de globalización, la expansión de las áreas protegidas registrada en los últimos 30 años es la contracara de la expansión del capitalismo sobre los bienes de la naturaleza. La institucionalidad ambiental transnacional y multiescalar es el contrapeso de la consolidación del agronegocio en el campo –en lugar de la producción campesina y de la producción familiar– y del avance de industrias extractivas sobre la naturaleza (como la minería o incluso la propia intensificación de procesos de producción agrícola). Otra de las reflexiones que podemos realizar en este momento tiene que ver con los procesos de construcción de la diferencia a partir del espacio, es decir, cómo se producen determinadas relaciones con la naturaleza y cómo esto se refleja en el discurso.

En un primer nivel debemos plantear que no estamos ante una única territorialidad. Por el contrario, hemos dado cuenta de diversas territorialidades, fundadas en diferentes usos de los recursos naturales y el entorno. En algunos discursos, estas territorialidades se ponen en juego en clave de construcción de legitimidad como interlocutores de la política pública de conservación. Es así que las diferencias, construidas social y culturalmente en relación con el espacio, aparecen “naturalizadas”: los límites son “naturales” y a partir de ellos parecen cristalizarse estas diferencias. Si bien en el mismo discurso aparecen la dimensión histórica y la visualización de diferentes procesos de ocupación y uso del espacio, cobra mucho más fuerza la idea de las diferencias como inmanentes en la propia naturaleza. En este sentido, como sostiene Harvey, el espacio “también es tratado como un hecho de la naturaleza, ‘naturalizado’ a través de la atribución de significados cotidianos de sentido común” (2007: 227). Estas territorialidades entran en juego con otras, que podemos llamar “de diseño”. Por ejemplo, este tipo de territorialidad está presente desde el SNAP, que define al espacio objeto de conservación como una misma área, que instala una única autoridad ambiental, un único ámbito de participación para toda el área y

establece un plan de manejo común (actividades habilitadas y prohibidas) para todo este espacio.

\* \* \*

Inicialmente, con el establecimiento de los primeros Parques Naturales la coexistencia entre conservación y producción se basaba en criterios de ordenamiento territorial: era necesario establecer las áreas de exclusión en relación con el avance de actividades extractivas o de la frontera agrícola, una suerte de islas naturales en un campo de avanzada modificación humana. A partir de la segunda mitad del siglo xx, la idea de Parques Naturales como santuarios se transformó y complejizó, tendiendo a una idea que incorpora a la conservación dentro de estrategias de desarrollo sustentable más amplias, incluyendo la identificación de determinadas prácticas productivas (que podríamos llamar “amigables con el ambiente”) como otras vías para alcanzar la conservación. Si como plantea Kay Milton (2008), la diversidad cultural es tan importante para la supervivencia de la especie humana como la diversidad biológica lo es para el mantenimiento de la vida, las tensiones conservación/producción que hemos descripto y analizado nos confirman el punto de partida acerca de la insustentabilidad de las relaciones capitalistas de producción. El avance de la intensificación productiva no solo ha desplazado a formas ancestrales de producción, sino que ha impactado hasta reemplazar a *formas de vida*. La transformación del entorno, con base en la homogeneización productiva ha tenido –y tiene– directas consecuencias sociales, y es sobre ellas que se superponen las políticas ambientales.

## Bibliografía

- Chouhy, Magdalena (2012). “Cabo Polonio: representaciones sociales en diálogo en un área protegida”. Monografía de grado (inédita), Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, udelAR, Montevideo.
- (2013). “Cabo Polonio, área protegida: conservacionismo en diálogo con cosmovisiones salvajes”. *Anuario de Antropología Social y Cultural 2013*. Montevideo: FHCE-NORDAN.

- Descola, Philippe (2004). "Constructing Natures: Symbolic Ecology and Social Practice". En Descola, Philippe y Gíslí, Pálsson (comps.) *Nature and Society. Anthropological Perspectives*. Nueva York-Londres: Routledge.
- Harvey, David (2007). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Hernández, Valeria (2009). "La ruralidad globalizada y el paradigma del agronegocio en las pampas gringas". En Gras, Carla y Hernández, Valeria (coords.). *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Buenos Aires: Biblos.
- Langguth, Eduardo (1999). *Polonio, historias y fotografías del legendario Cabo*. Montevideo: Torre del Vigía.
- López Mazz, José (1994-1995). "Cabo Polonio: sitio arqueológico del litoral atlántico uruguayo". *Revista de Arqueología*, vol. 8, n° 2, pp. 239-265.
- Machado Aráoz, Horacio (2013). "Ecología política de la modernidad. Una mirada desde Nuestra América". *Anales del XXVII Congreso ALAS*. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Milton, Key (2008). "Loving Nature. Towards an Ecology of Emotion". *Nueva Antropología*, vol. XXI, n° 68, enero-junio, pp. 137-138.
- Nuestra Tierra (1970). *Río Negro. Los departamentos, N° 6*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- Oyhantçabal, Gabriel y Narbondo, Ignacio (2009). *Radiografía del agronegocio sojero. Descripción de los principales actores y de los impactos socioeconómicos*. Montevideo: REDES-AT/Uruguay Sustentable.
- Panario, Daniel y Gutiérrez, María Ofelia (2005). "La vegetación en la evolución de las playas arenosas. El caso de la costa uruguaya". *Ecosistemas*, vol. 14, n° 2. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/0B2FiMWce9Bb-Y2IwZTQ1OWQtOGViMC00MDc3LTJhY2EtM-GIyZjhNjFiZTQ1/view>
- Paolino, Carlos; Lanzilotta, Bibiana y Perera, Marcelo (2009). *Tendencias productivas en Uruguay. Los sectores agroindustriales, turismo y minería*. Montevideo: Proyecto SNAP.
- Parrilla, Miguel (2009). "El concepto de producción responsable". *Anuario OPYPA*, pp. 401-409. Montevideo: Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias-Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

- Proyecto de Producción Responsable (2010). *Manual de Operaciones*. Montevideo: Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca-Banco Mundial-Global Environmental Facilities.
- Reboratti, Carlos (2006). La Argentina rural entre la modernización y la exclusión. En De Lemos, Amalia; Arroyo, Mónica y Silveira, María Laura. *América Latina: cidade, campo e turismo*, pp. 175-187. San Pablo: CLACSO.
- Santos, Carlos (2011). *¿Qué protegen las áreas protegidas? Conservación, producción, Estado y sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Montevideo: Trilce.
- Santos, Carlos; Narbono, Ignacio; Oyhantçabal, Gabriel y Gutiérrez, Ramón (2013). “Seis tesis urgentes sobre el neodesarrollismo en Uruguay”. *Contrapunto*, n° 2, Extensión Universitaria-Centro de Formación Popular del Oeste de Montevideo.
- Valdez, Edy (2008). Objetivos del Proyecto Producción Responsable con financiamiento de productoras de hielo para los pescadores artesanales. *Anales del Encuentro de Pescadores Beneficiarios de Producción Responsable*. Salto.
- Vida Silvestre (2010). *Plaguicidas en la cuenca del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay. Resumen Ejecutivo*. Montevideo: Vida Silvestre.

# Pescado, arroz y *ainda mais*. Disputas territoriales de los pescadores artesanales de la laguna Merín (Uruguay)

Alicia Migliaro\*

## Introducción

El presente artículo tiene por objetivo la discusión de los resultados de la investigación "Por la frontera: una mirada psicosocial a los pescadores artesanales de la cuenca de la laguna Merín en el Uruguay"; concretamente, de los aspectos relativos a las disputas territoriales por los principales actores productivos de la zona: pescadores artesanales, productores arroceros y empresarios de ecoturismo. La zona de estudio se ubica en la región este del Uruguay, en la frontera con Brasil, una de las principales zonas arroceras del país. En el período de estudio se sucedieron diversas transformaciones que impactaron en el desarrollo de la actividad de la pesca artesanal.

La investigación que da origen a este artículo tiene como tema principal el análisis de las prácticas productivas de los pescadores artesanales de la cuenca de la laguna Merín, y como problema, la comprensión de las significaciones que los pescadores artesanales construyen respecto a sus prácticas productivas y a su relación con el territorio. En sintonía con esta construcción de tema y problema se plantean tres preguntas principales: ¿qué implicaciones tiene la pesca artesanal como actividad productiva?, ¿cómo es la relación de los pescadores con la laguna Merín?, ¿cómo se significan los cambios en el territorio y como afecta esto sus prácticas productivas?

---

\* Universidad de la República. [amigliaro@psico.edu.uy](mailto:amigliaro@psico.edu.uy)

El proyecto de investigación se propuso como objetivo general: *Aportar a la comprensión de las prácticas productivas de los pescadores artesanales de la cuenca de la laguna Merín del Uruguay en relación con el territorio y con los bienes naturales*; y más específicamente: (i) *Describir las prácticas productivas y socio-económicas de los pescadores artesanales de la cuenca de la laguna Merín*, (ii) *Analizar las estrategias de resistencia y supervivencia que los pescadores desarrollan en el territorio*, y (iii) *Comprender las significaciones que los pescadores artesanales construyen en relación con su práctica*.

A partir de estos planteos iniciales del proyecto de investigación, la línea argumental de esta tesis se estructura sobre la base de tres dimensiones: *trabajo* (en esta dimensión se discutirá la noción de pesca artesanal como práctica social adscrita a la categoría trabajo, relacionándola con el mundo del trabajo rural y abordándola a la luz de las complejidades de la tríada trabajo-naturaleza-subjetividad), *territorio* (esta dimensión se centrará en la Laguna Merín como territorio, debatirá sobre sus significados, las implicaciones en torno a la frontera, y analizará los conflictos manifiestos y velados por la apropiación y usufructo de los bienes comunes) y *subjetividad* (en esta dimensión se ensayará una mirada sobre el eje cambio-permanencia como trama constitutiva de la subjetividad, comprendiendo los modos de sujeción y subjetivación que emergen en el interjuego de las tres dimensiones). Este artículo se focalizará en los aspectos teórico-conceptuales, material empírico y conclusiones referidos a la dimensión territorial.

Se aborda la laguna Merín como espacio productivo y reproductivo, cargado de significaciones diversas en tensión y contradicción. La laguna que es una y es muchas en un mismo espacio. El mapa conceptual elaborado para el estudio reúne referencias sobre territorio, agronegocio, conflictos y problemáticas ambientales, y marxismo ecológico.

## **El territorio y sus usos negociables**

De acuerdo con los desarrollos de la geografía crítica, se entiende al territorio simplemente como “como una construcción social resultado del ejercicio de relaciones de poder” (Herner, 2009: 8). En este sentido, las manifestaciones observables en los usos, destinos y apropiaciones de los espacios territoriales son siempre cristalizaciones de luchas de poder.

Por su parte, Bernardo Mançano plantea que si bien el punto de partida de toda reflexión sobre territorio es el espacio, ambos términos no son sinónimos y es preciso diferenciarlos. Sostiene que son las transformaciones sociales en el proceso de producción y reproducción social las que hacen del espacio territorio, transformaciones que pueden tener diferentes valoraciones y significados según la posición social de los sujetos y colectivos que en el interactúen. La noción de territorio supone la relatividad en relación con elementos comunes. De este modo, hablar de territorio implica un ejercicio intelectual del movimiento entre lo abstracto y lo concreto (Mançano, 2008).

Vale considerar que lo que ocurre en el territorio no sucede aislado de un cierto orden económico mundial. Más allá de las particularidades de cada país, es posible realizar una caracterización global del modelo de desarrollo socioeconómico imperante en nuestro continente a partir de su inscripción dentro de lo que Wallerstein denomina "sistema-mundo" (Wallerstein, 1974). Este se basa en la acentuación de la división entre países centrales y periféricos, en el aumento de la brecha entre clases sociales ricas y pobres, en la transnacionalización del capital y en la creciente desregulación de los mercados. A nivel de los países periféricos, este tipo de desarrollo está sustentado en dos aspectos: la transferencia de excedentes desde la periferia al centro, a través del intercambio desigual y del pago de intereses de deuda, y el condicionamiento de la estructura productiva en función de la división internacional del trabajo. Conforme con los intereses que los países centrales imponen, las matrices económicas se reprimitizan volcándose hacia la producción de *commodities*, minimizando riesgos y maximizando ganancias. Esta coyuntura configura el escenario de desarrollo del agronegocio –principalmente soja, arroz, trigo– y de la instalación de industrias pesadas –metalúrgicas, hidroeléctricas, celulosa– como expresiones del modelo de desarrollo rural hegemónico en la región. Si se toma como referencia la situación del Uruguay, resulta evidente que en los últimos años se ha consolidado una estructura productiva fuertemente primarizada, de carácter extractivista, especializada en la producción de bienes agroindustriales de bajo valor agregado y con destino al abasto de los países centrales y emergentes, que ubica al país de manera subordinada en la división internacional del trabajo (Narbondo y Oyhançabal, 2009).

Este modelo se basa en el encauzamiento de la actividad agropecuaria hacia la producción de materias primas a gran escala y, más allá de las

especificidades del rubro productivo, presenta una serie de características comunes: el acaparamiento de grandes extensiones de tierra y bienes naturales en manos de corporaciones financieras, la estandarización de las tecnologías en el control de los ciclos productivos, la dependencia hacia insumos industriales, la modificación genética de semillas y la utilización de productos químicos, con tendencia a la integración y la extensión de la cadena de valor (Gras y Hernández, 2013). A esto debe agregarse las necesidades de capacitación de los trabajadores y trabajadoras para el manejo de tecnología –maquinarias, informática, etcétera–. Producir con otra lógica requiere, necesariamente, de otros modos de organización del trabajo; una vez más, los modelos productivos y los modos de organización del trabajo se alinean en constelaciones manageriales (Wittke, 2005).<sup>1</sup> Si bien la alianza entre campo y capital no es novedosa, sí lo es el matrimonio entre el campo y empresa; se inaugura así la era de la captura de la vida de campaña en un sistema signado por el valor de cambio, en el que el modelo managerial se torna en el modelo lógico y racional de organización del trabajo.

Nuevamente, resulta interesante traer la perspectiva de Mançano (2007) para pensar las transformaciones territoriales. Este autor parte de la sencilla aseveración de que el territorio es vida y que como tal expresa las vitalidades que en él habitan. Contrapone los usos del territorio del agronegocio a los usos que realizan las poblaciones indígenas y campesinas; vale decir, aquellas que tienen una trama cultural y subjetiva que asienta sus relaciones con el territorio. Plantea que hay un margen de relativa tolerancia a la coexistencia de estos territorios, tolerancia que se asienta sobre disputas políticas.

Partiendo de referencias comunes a las de Mançano, Oyhantçabal (2013) analiza las disputas territoriales en el Uruguay. Refiere que desde mediados de los noventa el territorio uruguayo se reconfigura a partir de la importante expansión del agronegocio (principalmente por el rubro sojero y forestal), que avanza sobre territorio campesino y configura la monopolización del territorio por el capital. “Esta doble tendencia configura en nuestro país los tres campos de la cuestión agraria: el territorio del

---

<sup>1</sup> Las modalidades de organización del trabajo managerial suponen la reorientación de las capacidades productivas de la organización bajo la lógica de la eficiencia –capacidad de alcanzar los objetivos– y eficacia –mayor o menor utilización de los recursos en la consecución de metas–. El objetivo máximo es alcanzar la eficiencia con eficacia (Wittke, 2005).

agronegocio, el territorio campesino monopolizado por el agronegocio, y el territorio del capital local monopolizado y/o articulado al agronegocio” (Oyhantçabal, 2013: 93).

## Cultura y naturaleza

La distinción entre cultura y naturaleza es propia del pensamiento moderno. Herencia del pensamiento cartesiano que propone la capacidad natural del hombre –rescogitans– de conocer objetivamente el mundo físico –res extensa–, esta visión moderna y occidental se presenta como paradigma estructurador del edificio científico de la modernidad. Así como la dicotomía sujeto/sociedad es una cara distinción para la psicología social, la dicotomía cultura/naturaleza lo es para la antropología social.

Para abordar esta dicotomía fundante, resulta apropiado el análisis que propone Santamarina (2008), quien transversaliza el debate sobre la “naturaleza” para abordar las distintas tradiciones de las ciencias sociales, en particular la de la antropología, con respecto a la cuestión ambiental. Esta autora sostiene que hasta pasada la mitad del siglo xx se mantenía con fuerza la dicotomía entre naturaleza y cultura, principalmente en el establecimiento de la oposición sujeto/naturaleza.

Las concepciones, tensiones y contradicciones entre estas esferas fundarán escuelas y tradiciones de pensamiento. A modo de ejemplo, Levi-Strauss postula que esta distinción tiene un valor lógico fundamental como instrumento metodológico para el estudio de las culturas. Posteriormente, autores como Palsson, Descola y Latour, entre otros, van a criticar enfáticamente esta división, señalando que el énfasis debe ponerse en la construcción social y en la relatividad de estas distinciones.

Desde otras arenas disciplinares, Deleuze y Guattari consideran que la escisión hombre/cultura es un vicio epistemológico del pensamiento, en cuanto son parte de un mismo proceso (Deleuze y Guattari, 1973). Vale decir que no existen como categoría esenciales *per se*, sino que remiten a la inmanencia del proceso productivo. A fines de los años ochenta, Félix Guattari (1990) argumenta que estamos ante una crisis ecológica de escala planetaria. Esta crisis deriva de la paradoja del sistema capitalista, que en la etapa actual se expresa en el aumento exponencial de las capacidades de desarrollo productivo y en la incapacidad generalizada de asir esas

capacidades y distribuir las con fines sociales. Este basamento político y económico se articula con un basamento epistemológico: la escisión del pensamiento moderno de las esferas de la naturaleza y la cultura. Plantea el autor la necesidad ética y radical de pensar transversalmente la problemática ecológica con base en la articulación de tres registros: ambiente, socius, subjetividad. La propuesta programática supone una articulación ético-política (ecosofía) entre los tres registros ecológicos que permita: 1) reinventar las relaciones con el mundo y la naturaleza –ecosofía ambiental–; 2) reconstruir las modalidades de “ser en grupo”, desde las relaciones familiares hasta el conjunto social –ecosofía social– y 3) revolucionar las relaciones de los sujetos con los misterios de la vida y la muerte –ecosofía subjetiva– (Guattari, 1990). Como Guattari, Ingold concibe a la naturaleza y lo humano no como un ser sino como un devenir: “... cada uno instanciado como una cierta forma de vida en el mundo –o más bien como una forma de estar vivo hacia el mundo– entendido no como un corpus de tradición recibida sino como una senda que recorrer” (Ingold, 2012: 43). Critica la herencia del pensamiento occidental moderno, y asemeja esta noción fluida entre sujeto y naturaleza a las cosmovisiones de los pueblos originarios que han tenido gran relevancia en los últimos años.<sup>2</sup>

## **Problemas, conflictos y pensamiento ambiental**

El vínculo del ser humano con la naturaleza tiene sus vaivenes, de ahí que podamos pensar en él en términos de relación, a veces buena y a veces no tanto. Es aquí donde es necesario detenerse a analizar los propósitos que subyacen cuando se habla de relación con la naturaleza.

Siguiendo a Tommasino y Foladori (2001), toda la historia de la humanidad está atravesada por crisis ambientales de mayor o menor cuantía. Sin embargo, esta relación no siempre configura un problema. “Los problemas ambientales surgen, en cualquier caso, de una contradicción entre el ritmo de los ciclos bio-geo-químicos, y el ritmo de los ciclos de producción humana, para un nivel determinado de desarrollo de las fuerzas productivas” (Tommasino y Foladori, 2001: 12).

---

<sup>2</sup> En este sentido, se destaca la legislación sobre los derechos de la naturaleza en la conformación de estados plurinacionales (Ecuador y Bolivia).

Enfatizan los autores el carácter socioeconómico de los problemas ambientales en directa relación con las exigencias del modo de producción capitalista sobre los bienes naturales. Tras casi dos siglos de desarrollo de la gran industria, la relación del ser humano con la naturaleza sufrió transformaciones profundas en los siguientes aspectos: (i) ritmo –en la lógica mercantil el ritmo de la producción se acelera e intensifica–, (ii) amplitud –la producción se expande y se integra a escala planetaria–, (iii) nivel –los cambios en las fuentes de energía: la máquina a vapor, la electricidad, los hidrocarburos, permitieron grandes saltos en el desarrollo de las fuerzas productivas–, (iv) profundidad –el desarrollo de las biotecnologías posibilitó modificaciones profundas como el desarrollo de transgénicos, la inteligencia artificial y las nanotecnologías–, y (v) grado de conciencia –la conciencia de estar viviendo una crisis ambiental generalizada modificó los discursos y políticas capitalistas, intentando reducir o mitigar los efectos del daño sobre el ambiente: energías limpias, economías verdes.

Frente a estas desigualdades e injusticias, los sujetos denuncian, resisten, se rebelan. Es a partir de este marco de tensiones que se introduce la noción de *conflicto ambiental* como propuesta conceptual. De acuerdo con Taks (2013), el conflicto surge en la disputa por la hegemonización de los sentidos a partir de los cuales se utiliza el ambiente y los bienes naturales. Ahora bien, esta disputa es condición necesaria pero no suficiente para la emergencia del conflicto. Siguiendo los desarrollos del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), diferenciamos el *conflicto del problema ambiental*. “El problema ambiental no está acompañado de acciones por parte de los afectados. El conflicto comienza cuando los –potencialmente– afectados inician acciones con el objeto de evitar un daño ambiental o lograr su reparación” (OLCA, 2004). En pocas palabras, no basta con que los colectivos sufran los embates de las desigualdades ambientales, es preciso que los reconozcan como tales, que puedan analizar sus causas y sus consecuencias, y sobre todo, que puedan organizar la resistencia y la defensa.

Las dificultades en el uso y acceso al ambiente y a los bienes naturales, así como la distribución poco equitativa de la degradación, cobran relevancia a la luz de los desarrollos de un campo de producción intelectual y acción teórico-práctica en construcción: la ecología política. Hermanada con el pensamiento crítico y la acción política, la ecología política surge ante la necesidad de comprender integralmente los conflictos que se dan

en torno al uso, la apropiación, la distribución y la conservación de los recursos naturales en el sistema capitalista.

La ecología política estudia los conflictos ecológicos distributivos. Por distribución ecológica se entienden los patrones sociales, espaciales y temporales de acceso a los beneficios obtenibles de los recursos naturales y a los servicios proporcionados por el ambiente como un sistema de soporte de la vida (Martínez Alier, 2004: 104).

El economista catalán diferencia entre un “ecologismo de los ricos” y un “ecologismo de los pobres”. El primero es el que tiene un corte conservacionista “protestas ecologistas cuyo contenido es: si no hay para todo el mundo, que haya para nosotros” (Martínez Alier, 1995: 28).

Conforme con esta visión, se puede hablar de la existencia de un otro ecologismo: el ecologismo de los pobres, para hacer referencia a la defensa y resistencia que realizan los sectores populares de los recursos naturales. Esta perspectiva ecológica está directamente ligada a la cotidianidad de los sujetos, a sus condiciones materiales de vida y existencia –de producción y reproducción social–, en las que el trabajo desempeña un papel fundamental. “La cuestión es más bien de supervivencia que de calidad de vida: livelihood y no quality of life” (Martínez Alier, 1995: 28). Los conflictos ambientales enmarcados en este ecologismo popular surgen “al empeorar la distribución ecológica (es decir, las desigualdades sociales, espaciales y temporales en el uso de los recursos y servicios de la naturaleza), sin que este empeoramiento sea compensado por una mayor igualdad en la distribución económica” (Martínez Alier, 1995: 29). El autor tiene un planteo radical acerca del signo político que adquieren las manifestaciones de los sectores populares respecto a la cuestión ambiental. Siempre y cuando el foco esté centrado en la defensa de las necesidades ecológicas para la vida –energía, tierra, agua y aire limpios– son movimientos ecologistas. En primer término, porque desnudan las desigualdades socioambientales, y en segundo término, porque rescatan la naturaleza de la tendencia economicista del mercado.

Los aportes de Beatriz Santamarina abren la posibilidad de abordar las desigualdades ambientales desde un análisis novedoso: las relaciones de poder en torno al discurso ambiental, sintetizados en la ecuación ecología y poder. Su texto “Ecología y poder: El discurso ambiental como mercancía”, aborda los complejos procesos sociopolíticos mediante los cuales se ha logrado normalizar e institucionalizar la problemática ambiental, quitán-

dole todo el potencial de transformación social que tenían los movimientos ecologistas originarios. “El resultado de este proceso ha sido la creación de un espacio de actuación ineficaz y la construcción de un discurso tan políticamente correcto como inoperante” (Santamarina, 2008: 1). La autora denuncia con preocupación la tendencia que han adquirido las luchas ambientales, principalmente en los países centrales. Son luchas despolitizadas, vaciadas de contenido, reducidas a batallas mediáticas, presentadas como ejemplo de pluralidad entre los actores involucrados. Plantea que la síntesis conceptual del “desarrollo sostenible” es un claro ejemplo de este proceso de atenuación de la crítica: un concepto oportunamente acuñado por todos –organismos internacionales, Estados, ONG, empresas– en un ideal de consenso generalizado. “Frente a los problemas e impactos medioambientales y la degradación ecológica generalizada, esta banalización de los conceptos bloquea cualquier intento de transformación radical de nuestro sistema político, económico y social” (Santamarina, 2008: 2).

## **Marxismo ecológico**

Dentro del régimen capitalista, la forma predominante de vinculación del hombre con la naturaleza es la apropiación privada: la mercantilización del territorio y los bienes naturales. Siguiendo esta lógica, si unos ostentan y otros detentan, no hay lugar para pensar que todos los sujetos tienen las mismas responsabilidades acerca de los impactos sobre el ambiente. Y con el pesimismo de la lucidez, se puede afirmar que los costos no recaen sobre todos por igual.

Un sistema profundamente injusto origina una crisis profundamente injusta; sobre la desigualdad social estructural se delinea una desigualdad ambiental, que en tiempos de crisis adquiere trazo grueso. Siguiendo a Sabatella (2008), se entiende que las desigualdades ambientales se manifiestan en dos formas: (i) en el acceso y control de los bienes naturales (desigualdades entendidas como asimetrías de poder existentes para disponer, aprovechar y utilizar bienes esenciales para la vida: agua, tierra, energía, pesca, etcétera) y (ii) en el acceso a un ambiente sano (desigualdades entendidas como asimetrías de poder en la distribución de la degradación ambiental derivada de actividades productivas: contaminación de aire, agua, suelo, disposición final de residuos, etcétera).

De esta forma, la desigualdad ambiental pasa a ser una expresión peculiar de las desigualdades sociales estructurales, que explicita, a la vez que consolida, el *statu quo* social. A continuación se propone problematizar los cómo y los porqués de estas desigualdades, a partir de la somera presentación de cuatro construcciones conceptuales: a) justicia e injusticia ambiental, b) conflictos ambientales, c) ecologismo de los pobres y d) ecología y poder. Para esclarecer las relaciones entre desigualdades sociales estructurales y el ambiente, Ascelard define dos términos contrapuestos para pensar estas situaciones: *justicia ambiental* e *injusticia ambiental*. Define la *injusticia ambiental* como:

... el mecanismo por el cual las sociedades desiguales, desde el punto de vista económico y social, concentran los recursos ambientales bajo el poder de los grandes intereses económicos y destinan la mayor carga de daños ambientales al desarrollo de las poblaciones de baja renta, a los grupos raciales discriminados, a los pueblos étnicos tradicionales, a los barrios obreros, a las poblaciones marginales y vulnerables (Ascelard, 2003: 97).

**En contraposición, entiende la *justicia ambiental* como:**

... conjunto de principios y prácticas que: a) asegura que ningún grupo social, sea étnico, racial o de clase, soporte una parte desproporcional de las consecuencias ambientales negativas de operaciones económicas, de decisiones políticas y de programas federales, estatales, locales, así como de la ausencia u omisión de tales políticas; b) aseguran acceso justo y equitativo, directo e indirecto, a los recursos ambientales de nuestro país; c) aseguran un amplio acceso a las informaciones relevantes sobre el uso de los recursos ambientales y el destino de desechos y localizaciones de fuentes de riesgo, como procesos democráticos y participativos en la definición de políticas, planes, programas y proyectos; d) favorecen la constitución de sujetos colectivos de derechos, movimientos sociales y organizaciones populares para ser protagonistas en la construcción de modelos alternativos de desarrollo que garanticen la democratización del acceso a los recursos ambientales y la sustentabilidad de su uso (Ascelard, 2003: 97).

## Sobre el método

Estudiar subjetividades supone una renuncia epistemológica para con las construcciones disciplinares de objeto discreto. El camino de la precisión clausura la búsqueda de sentidos ante problemáticas que se inscriben en el continuo sujeto-sociedad, ya que el énfasis está puesto en la indagación de los procesos de producción y no en el porqué. Es un esfuerzo por superar el pensamiento binario psicologismo/sociologismo (Fernández, 2007), que posibilita criterios multirreferenciales que den otra inscripción a la relación de lo colectivo y lo individual en los procesos de producción de subjetividad. La propuesta metodológica general supone pensar la temática a indagar –las prácticas productivas de los pescadores artesanales de la Laguna Merín– como campo de problema atravesado por múltiples inscripciones: políticas, económicas, históricas, institucionales, deseantes. Esta propuesta metodológica debe transitar necesariamente por zonas difusas y desafiar la pretendida omnipotencia del saber científico para intentar producir verdades desde los límites de lo que se sabe.

Para la presente investigación se diseñó una metodología de corte cualitativo. Con base en la tradición epistémica fenomenológica (Goffman, 1993) para pensar los fenómenos sociales en sentido integral, se propone como una perspectiva de acercamiento del mundo empírico. Esta perspectiva supone cuatro elementos esenciales: 1) la predominancia del método inductivo, 2) la perspectiva holística en el abordaje de los sujetos y los colectivos, 3) el reconocimiento de los efectos que el propio investigador genera en el campo y el necesario análisis de ellos, y 4) las implicaciones sociales y políticas de la propia investigación (Taylor y Bogdan, 1992).

Siguiendo con esta concepción, el presente trabajo se inscribe dentro de la lógica del estudio de caso como método de investigación, en cuanto se centra en el estudio profundo e intensivo de una población determinada: los pescadores artesanales de la laguna Merín.

El trabajo de campo se realizó entre abril de 2011 y octubre de 2012 en tres etapas, las dos primeras consistieron en salidas de campo de entre uno y siete días de permanencia en la zona. A estas se le suma una última etapa de procesamiento de información, análisis y elaboración de tesis.

Todas las salidas de campo se realizaron en período de actividad pesquera, entre los meses de febrero y octubre de cada año, excepto una, en diciembre de 2011. Este criterio responde en primera instancia a un

componente ético –evitar comprometer a los pescadores en los períodos de veda–, y en segunda instancia a un componente técnico –delimitar el universo de pescadores activos considerando la alta variabilidad en la dedicación a la tarea–. Cabe aclarar que en el caso de la salida de campo de diciembre de 2011 no se realizaron observaciones ni registro gráfico por coincidir con el período de veda. En suma, se trabajó con datos de la zafra 2011 y 2012.

**Cuadro. Etapas del diseño metodológico, fecha, objetivos y técnicas empleadas**

<b>Etapa</b>	<b>Fecha</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Técnicas</b>
Entrada a campo	Abril 2011	Retomar contacto con los referentes locales y con la situación de la pesquería	
Darse una vuelta	Julio a diciembre 2011	Fase exploratoria	Entrevista semiestructurada (Guber, 2004) Registro audiovisual y fotográfico (Taylor y Bogdan, 1992)
Trabajo de campo	Setiembre a noviembre de 2012	Fase explicativa	Entrevistas en profundidad a pescadores artesanales (Taylor y Bogdan, 1992) con énfasis en HVT (Suaya, 2010) y elaboración de mapas Entrevistas a informantes calificados (Taylor y Bogdan, 1992) Observación participante etnográfica (Velasco y Díaz de Rada, 1997) Registro audiovisual y fotográfico
Análisis y elaboración de tesis	Agosto 2013 a mayo 2014	Fase analítica	

## De pescadores y lagunas. Presentación del caso de estudio

La cuenca de la laguna Merín es un espejo de agua dulce que cuenta con una extensión total de 3750 km<sup>2</sup> y una profundidad máxima de 30 m. Se ubica en la frontera entre Brasil y Uruguay; dos tercios del total corresponden a Brasil y un tercio a Uruguay. En conjunto con la Laguna de los Patos –situada en el estado Rio Grande do Sul, Brasil–, conforma un sistema lacustre costero.

**Mapa 1. Cuenca de la laguna Merín**



Fuente: <http://ecoa.unb.br/probioea/lagoamirim/es/mexilhao/origem.html>

Dada la extensión y profundidad del espejo de agua, las costas de la laguna Merín son azotadas por fuertes virazones de vientos, similares a los registrados en las costas atlánticas, lo que ocasiona ciertas complejidades para la navegación (Praderi y Vivo, 1969). El paisaje se corresponde con la topografía pampeana, con tierras levemente onduladas y grandes

planicies con ecosistemas de praderas, humedales y bosques naturales a lo largo de las riberas de los numerosos cauces que surcan la región (Pérez Arrate y Scarlato, 2000). El ecosistema de la cuenca de la laguna Merín comprende una gran diversidad de flora y fauna; por esta razón, los Bañados del Este uruguayo –correspondientes al área oeste de la laguna– han sido incluidos dentro del área de Reserva de Biósfera de la UNESCO en el año 1976 y dentro del área Ramsar para la Protección de Humedales desde 1984 (Achkar, Domínguez y Pesce, 2012).

La zona específica de referencia para el presente estudio se corresponde con el área de influencia del puerto de Río Branco, que abarca desde el extremo este del departamento de Cerro Largo –balneario Lago Merín– hasta la desembocadura y el cauce del río Tacuarí y sus islas aledañas. En estas áreas predomina el ecosistema de bañados, con suelos de fertilidad natural de media a alta, con permeabilidad lenta y drenaje escaso, lo que ocasiona que permanezcan inundados gran parte del año. Sobre las costas de ríos y lagunas se desarrollan grandes extensiones de bosques galerías (Achkar, Domínguez y Pesce, 2012).

Esta zona se encuentra adscripta políticamente al Municipio de Río Branco. Este municipio abarca la zona sur este del departamento de Cerro Largo y fue creado el 13 de setiembre de 2009 –Ley 18567– en sustitución de la anterior Junta Local Autónoma y Electiva de Río Branco. Comprende a las localidades de Río Branco, Lago Merín, Poblado Uruguay y Getulio Vargas. La ciudad de Río Branco es la segunda localidad del departamento de Cerro Largo; según los datos del último censo, cuenta con una población total de 14.604 habitantes, 7040 hombres y 7564 mujeres. Limita con la ciudad brasileña de Jaguarão, cuya población total es de 29.931 habitantes. Ambas ciudades tienen una sustancial comunicación vía el Puente Internacional Barón de Mauá. La población de ambas ciudades está estrechamente conectada por vínculos familiares y culturales, siendo frecuente encontrar habitantes con doble nacionalidad, uruguayo y brasileño. Las principales actividades económicas de la ciudad están vinculadas con la producción agrícola-ganadera de la zona, principalmente con la fase industrial del complejo arrocero, destacándose la presencia de cinco molinos arroceros, que emplean a un considerable número de habitantes. Otra importante fuente de empleo es el Ministerio de Defensa, mediante el cuartel con base en Río Branco que se encuentra sobre la Ruta Nacional N° 18, principal vía de acceso a la ciudad.

Aproximadamente desde el año 2005, al igual que en el resto de las ciudades de frontera con Brasil, se han instalado *free shops* y locales comerciales, que han ido creciendo cuantitativa y cualitativamente con el paso de los años, dinamizando el área comercial y el sector servicios. Son locales de comercios internacionales que ofrecen productos de diversa índole libres de impuestos para ciudadanos extranjeros, sobre todo brasileños. En fines de semana y feriados reciben una significativa cantidad de público brasileño que se moviliza desde ciudades relativamente cercanas, como Pelotas o Porto Alegre, ubicadas a 142 y 404 km respectivamente, para realizar compras. Junto con estos comercios se ha desarrollado el sector de servicios asociado, principalmente locales de alimentación y alojamientos, a su vez también se han dinamizado las actividades económicas informales: vendedores ambulantes, cuida-coches, clasificadores de residuos. En cuanto a las posibilidades de empleo, es notorio el aumento de la oferta laboral, pero se destaca que se suele emplear a población joven, con contratos flexibles, turnos extensos y en régimen rotativo. Estos locales se ubican en el casco antiguo de la ciudad, contra el río Yaguarón, al inicio del puente Mauá y constituyen la zona comercial de la ciudad.

Por otra parte, la dinámica de *free shops* y comercios asociados ha impactado profundamente en las pautas de consumo y acceso a productos, principalmente electrónicos –TV, DVD, equipos de música, cámaras de fotos, GPS– de la población en general.

A 20 km de la ciudad de Río Branco, en el extremo este de la Ruta Nacional N° 26, se encuentra el Balneario Lago Merín, un centro de importancia turística internacional, que recibe numerosas visitas en temporada turística. Ubicado entre las desembocaduras de los ríos Yaguarón y Tacuarí en la laguna Merín, el Balneario Lago Merín presenta algunas características a destacar:

La playa reúne características que la diferencian de otras playas similares del sur uruguayo, pero se asemeja a las del sur brasileño (como la Laguna de los Patos, Laranjal; etc.). Se puede apreciar a simple vista las finas, limpias y doradas arenas, sus aguas tranquilas, cristalinas y poco profundas y su suave y uniforme declive de su fondo que no presenta pozos. La cercanía con el océano Atlántico determina que este ejerza un particular microclima, haciendo posible una temporada de turismo que pueda prolongarse hasta muy avanzado el otoño (PUR, 2006: 4)

Esta localidad tiene una población permanente de 439 habitantes, 220 hombres y 219 mujeres, según datos del último censo nacional. Entre los habitantes permanentes se destaca un importante número de jubilados. Respecto a la población económicamente activa, la mayoría combina actividades relacionadas con el turismo con actividades agropecuarias –entre ellas, la pesca artesanal–. En cuanto a servicios sociales, la localidad está directamente vinculada a la ciudad de Río Branco; se encuentran en la zona una policlínica de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), una escuela pública y un jardín de infantes, una comisaría y un parador municipal. Abundan hoteles, posadas y cabañas de alquiler. Los comercios suelen montarse “zafralmente” para la temporada; es escasa la oferta comercial y de servicios permanente.

Respecto a las características productivas de la zona, la cuenca de la laguna Merín es considerada la zona arrocerera por excelencia del Uruguay. Los campos destinados al cultivo de arroz en la cuenca de la laguna Merín ocupan 129.700 ha y representan alrededor del 71,5% de la producción nacional total. Este desarrollo se explica por las óptimas condiciones hídricas y topográficas de la región, sobre las cuales se fue desarrollando la infraestructura necesaria para el cultivo de arroz –canales, dragados–. Otro factor que contribuye al desarrollo del complejo arrocerero en la zona es la cercanía con Brasil, principal destino de las exportaciones (Achkar, Domínguez y Pesce, 2012).

Según la Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA), la historia del desarrollo del complejo arrocerero en la zona comienza oficialmente en 1927 con el establecimiento de las primeras chacras arroceras; de allí datan los primeros registros productivos. En 1940 se sanciona la Ley Arrocerera y siete años más tarde se funda la ACA. En la década del sesenta se promueve el desarrollo del cultivo en forma intensiva a través de impulsos estatales: el Banco República otorga una línea de créditos blandos para la financiación de cultivos, se crea la primera estación experimental –Estación Experimental del Este–, el Poder Ejecutivo declara de interés nacional el cultivo e industrialización del arroz. En los años ochenta se da un nuevo impulso al complejo arrocerero: se firma el convenio de cooperación técnico-económica entre el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el sector arrocerero privado, se acuerda el reintegro a la exportación de arroz con carácter de devolución de impuestos. Mediante financiamiento externo –Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– se realizan importan-

tes obras de infraestructura –caminería y electrificación–. A partir de la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur) en los años noventa, el rubro arroz pasará a exportarse a Brasil en forma ilimitada. En el 2005 se instala, por primera vez, el Consejo de Salarios para trabajadores de arroz (ACA, 2007). Como características centrales del modelo de producción arrocería, Hernández (2010) destaca: la gran extensión de tierra y recursos hídricos que requiere la producción y el perfil netamente empresarial de los productores arroceros. El cultivador arrocería presenta un perfil de empresario capitalista, de gran dinamismo, osado en cuanto a la adopción de nuevas tecnologías y a la asunción de riesgos. Suelen ser productores relativamente jóvenes –el 73% tiene entre 25 y 55 años– y con formación técnica y/o profesional. Son un número reducido y han tendido a concentrar capital y recursos. En los últimos treinta años, la superficie media sembrada por productor se duplicó de 156 a 330 hectáreas; si a esto le agregamos el notable aumento en la productividad y el incremento de precios en el mercado internacional –alrededor del 90% de la producción de arroz nacional se exporta–, es evidente que es un sector que ha tenido un gran desarrollo y concentración de capital en los últimos años (García, Hernández, Courdin; 2012). Según los datos de la última zafra –2012-2013– la superficie total de cultivo de arroz fue de 173 mil hectáreas y la producción a nivel nacional fue estimada en 1359 toneladas de arroz con un rendimiento promedio de 7880 kg por ha (MGAP-DIEA, 2013). Respecto a la participación en la economía, el arroz es uno de los diez principales rubros de exportación uruguayos, representa un 4,1% del total de exportaciones a julio del 2013 (Uruguay XXI, 2013). Estos datos permitan poner en perspectiva la relevancia del complejo arrocería a nivel nacional y enmarcar la importancia de la producción en la laguna Merín.

Volviendo a la zona que nos compete, se destaca que el desarrollo del complejo arrocería ha modificado profundamente el territorio, sea por el cercamiento de campos, o por la canalización de arroyos para riegos. A su vez, relacionado con la producción arrocería, y como parte del Plan de Desarrollo de la laguna Merín, se prevé la instalación de una terminal de carga en la desembocadura del río Tacuarí sobre la laguna Merín, a cargo de la empresa FADISOL S. A.

La Terminal Tacuarí es un proyecto de una terminal de carga para granos y muelle de barcazas a realizarse en un área contigua al río Tacuarí [...].

La Hidrovía del Este propone la utilización de la Laguna Merín y de Los Patos para conectar el Este continental del Uruguay con las ciudades-puerto brasileñas de Pelotas, Río Grande, Porto Alegre y Estrela. [...] Esta Hidrovía permitiría conectar la producción nacional, principalmente de arroz y de madera, con el Sur del Brasil, y habilitar el acceso al puerto ultramarino de Río Grande (Amorín, Perdomo y Pitzer, 2010: 31).

Tanto el proyecto de la terminal como el estudio de impacto ambiental han sido aprobados por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA); solo resta el aval del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MВОТМА). Se presume que esta inversión en infraestructura producirá importantes transformaciones en la dinámica de la zona, principalmente para los sujetos que viven de los recursos itícolas.

Recientemente se ha comenzado a desarrollar con fuerza el turismo ecológico en la zona; sobre los márgenes del Tacuarí se encuentran estancias turísticas que se dedican a la caza deportiva. Una de ellas es la empresa *Lake Merin Outfitters*, que presta servicios de estancia de caza deportiva, que promociona como una verdadera experiencia de caza en un entorno natural.

La cuenca de la laguna Merín corresponde a la zona J de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), que abarca los puertos de Charqueada, del Departamento Treinta y Tres, y Río Branco, del Departamento de Cerro Largo. La jurisdicción de estos puertos está a cargo de la Prefectura Nacional Naval (PNN) y abarca desde la Laguna Merín hasta el Chuy, del Yaguarón hasta el puente Mauá y desde el Cebollatí hasta Charqueada, 260 km en total. En la literatura relativa a la zona, la pesca artesanal figura como una actividad menor, secundaria a las actividades agrícolas-ganaderas.

Otra de las actividades que se desarrolla es la pesca artesanal. La misma se practica en la Laguna Merín y cerca de las desembocaduras de los principales ríos, pero en los últimos años ha experimentado un descenso en las capturas. Esto se debe a un conjunto de factores, entre los que se destacan las vedas y el desarrollo de otras actividades económicas cercanas que atraen a los pescadores artesanales (Achkar, Domínguez y Pesce, 2012: 3).

En el año 2008 la DINARA realizó un censo de pesca artesanal, que registró un total de 28 embarcaciones en el puerto de Río Branco; sin embargo, la propia DINARA reconoce que estos datos pueden ser imprecisos, dada la

dificultad de mantener un control exhaustivo de la flota artesanal, y por la variabilidad en la dedicación a la actividad. Ratificando esta afirmación, se destaca que según los datos aportados por la PNN de Río Branco, en la temporada 2012 se registraron 9 embarcaciones y 10 pescadores, de los cuales no todos desarrollaron actividad permanente durante la totalidad de la zafra. En lo que a controles estatales refiere, las injerencias se reparten entre la PNN y la DINARA. La PNN es definida por sus propias autoridades como la “policía del agua”; se encarga del control y habilitación de cada pescador, otorga libretas de patrones de pesca, imparte los cursos, registra la cantidad de pescadores para cada zafra y realiza los despachos –solicitud de permiso para salir a navegar–. Por su parte, la DINARA tiene a su cargo las siguientes funciones: entrega los permisos de pesca, asegura el cumplimiento de la normativa y fiscaliza el cumplimiento de la veda. Desde el año 2009, la Unidad de Pesca Artesanal de la DINARA cuenta con técnicos regionales asentados en la zona; en este caso, el técnico referente se encuentra en la ciudad de Treinta y Tres. Al igual que en otras zonas del país, en el año 2006 se promulgó una normativa que establece una veda a la explotación pesquera a efectos de salvaguardar el período de reproducción de las especies. Esta veda, aplicada por primera vez en el año 2007, se extiende anualmente entre el 1° de noviembre y el 31 de enero, y prohíbe la pesca en toda la zona J: Laguna Merín, Tacuarí, Cebollatí, Yaguarón. Respecto a las capturas, según los registros oficiales, las principales especies explotadas en la zona son tararira, bagre y pejerrey (MGAP-DINARA, 2008). De acuerdo con los datos aportados por un informante calificado y corroborados luego en las entrevistas, también se explotan sábalo y pintado (informante calificado 1).

La pesca artesanal es una actividad desarrollada mayoritariamente por hombres, destacándose que en la zona no hay ninguna mujer con permiso de pesca habilitado por la PNN; sin embargo se desataca el involucramiento de las familias en otras fases del procesos productivo (fileteado, reparación de equipos, venta, etcétera). Las edades de los pescadores oscilan entre los 20 y los 60 años aproximadamente; están vinculados familiarmente con la actividad pesquera. El consumo de estos productos en el mercado local es muy escaso; la mayor parte es vendida a acopiadores uruguayos y brasileños. De hecho, se destaca que de los seis pescadores entrevistados en el trabajo de campo solo dos realizan procesamiento posterior (fileteado) y venta directa de su producción. La rutina de trabajo varía según la época del año y las exigencias que las capturas de las especies requieran; pueden

variar desde dos salidas diarias (una en la mañana y otra en la tarde) hasta estadías de 4 o 5 días, en las que los pescadores acampan en las islas.

Las embarcaciones utilizadas para la actividad son de pequeño porte; las más grandes no superan los 4 tonelajes de registro bruto (TRB); se diferencian entre las que tienen motor y las que se impulsan a remo, denominadas “caícos”, que muchas veces se utilizan también como botes auxiliares. Esta diferenciación determina las capacidades productivas, ya que, debido a la profundidad y a la variabilidad en los vientos de la Laguna Merín, solo las barcas de motor tienen condiciones para navegar en la laguna, mientras que los caícos solo pueden pescar desde la orilla. De esta forma, los pescadores de la zona se dividen en “grandes” y “chicos”, siendo los grandes los que tienen mayor nivel de especialización, los que se dedican en forma más permanente a la actividad.

**Foto 1. Bote con motor**



**Foto 2. Caíco**



Fuente: Alicia Migliaro.

Desde el año 2009 se comenzó a aplicar la resolución del 25 de noviembre de 2008, según la cual se prohíbe la pesca con redes de enmalle en todos los ríos y arroyos del territorio nacional –exceptuando el Río Uruguay, Río Negro, Represa de Palmar, Río Cebollatí, Río Cuareim, Río Yaguarón–. A partir de esta normativa, queda prohibida la pesca en el río Tacuarí y la realización de campamentos en sus costas. Este hecho, sumado al alza de la actividad arrocerá y el aumento de las actividades del sector, explican por qué en la actualidad los pescadores de menor porte no están en actividad completa.

Esta normativa coincidió con el establecimiento de la Reserva Privada “Bañados del Yacaré”, la cual surge como iniciativa particular apuntalada por un proyecto de la línea Proyecto de Producción Responsable del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Como tal, supone el cercamiento de la faja costera que va desde el balneario Lago Merín hasta la desembocadura del Tacuarí para delimitar un sendero interpretativo. Además, se elaboró un “Manual Guía de Fauna y Flora de la Laguna Merín” con fotos sobre aves, reptiles, mamíferos, insectos y variedad de flores, árboles y arbustos presentes en la zona. Al sendero se puede acceder caminando en forma gratuita, luego de estos carteles no hay otras indicaciones a la vista. Lo que se ofrece es la posibilidad de realizar una caminata de 5 km aproximadamente por la costa de la laguna Merín hasta la desembocadura del río Tacuarí. En resumen, el mayor desarrollo relativo de la pesquería brasileña, las diferencias de las normativas de ambos países, las posibilidades que brindan los mercados y las estrategias para superar las restricciones aduaneras, son, sin lugar a dudas, elementos medulares para comprender cabalmente la perspectiva de los pescadores artesanales.

## Territorios

### Ella

La significación que tienen los pescadores de la laguna, la laguna de los pescadores, tiene características peculiares respecto al resto de los usuarios. Vale aclarar que los pescadores no manejan el término “cuenca” –tomado de las referencias bibliográficas que caracterizan a este ecosistema– y rara vez utilizan la denominación “laguna Merín”. Si bien reconocen que la laguna Merín es más vasta que el espacio por el que transitan habitualmente, suelen referirse a “la laguna” como su espacio transitable y en sentido genérico. Es una suerte de definición operativa de la laguna. Si se considera que los pescadores en actividad en la zafra 2012 –los de “oficios”– son nacidos y criados en la zona, vinculados a la actividad desde temprana edad, se han establecido con sus familias en la laguna, por esto la laguna ha sido, es y será –en una difusa proyección de tiempo futuro– un espacio productivo y reproductivo.

Esta peculiaridad se evidencia tempranamente en el uso del lenguaje, en los términos con que los pescadores se refieren a la Laguna. Por

ejemplo, es frecuente la utilización del artículo “ella” para referirse a la Laguna Merín:

*Si ella se levanta con viento no salís* (pescador A).

*Uno porque se crió aquí pero ella tiene sus mañas... hay que saber entenderla* (pescador C).

El término “ella” no supone una antropomorfización de la laguna, y lejos está del pensamiento animista. Simplemente refiere a una singularización del territorio que denota las características de su apropiación.

Las complejidades de la navegación en la laguna, suponen poder manejar el tipo de marea y las virazones de vientos:

*Es una vida muy dura, es mojado, frío. Es muy arriesgado, a mí nomás me sorprendieron dos vientos ya... decí que ella* (la laguna) *no quiso y cuando no es la hora de uno no es la hora de uno* (pescador B).

Hay un respeto para con “ella” que se evidencia en el discurso de los pescadores:

*Hay que tenerle paciencia. Parece que no pero... es brava... No es mar pero en parte es peor. Es olas bajas pero vienen continuadas rompiendo dentro del barco. Tenés que tener conocimiento, memoria. Si bien es chica es complicada en las partes bajas, hay que saber* (pescador A).

Otro dato pintoresco: es común la utilización del término “lagunear” para referirse a la navegación en la laguna. Saber “lagunear” es una de las cualidades necesarias para ser pescador, es saber manejarse con los vientos –en la laguna son comunes las rachas de vientos fuertes que cambian rápidamente de orientación–, conocer dónde están los bancos de arena, las partes bajas y altas –llanas y hondas–, los refugios de las islas. Es algo que se aprende en el ejercicio cotidiano, a través de los años y la experiencia acumulada.

Ante la pregunta sobre que era para ellos la laguna, las respuestas denotan una vinculación afectiva con el territorio.

—¿Qué es la laguna para vos?

—Y... *un mundo di agua* (risas). *Es linda, es preciosa. Hoy en día no es lo mismo que antes, ta cambiando ella. No en toda ella, pero en ciertas partes está muy estragada. Así y todo sigue siendo linda* (pescador F).

## Un territorio en cual se aprende de trabajo y afectos.

—¿Que hay que saber para ser pescador?

—*Primero que nada tenés que aprender a quererla (...). Me empezó a gustar la laguna, me empezó a llamar la atención para después querer trabajar. No hay que verla como un trabajo... o sí... todo junto, trabajo y lazer. Llega un momento que sí o sí te gusta y la querés ver bien (pescador E).*

Se destaca también la tendencia a la nominación de la naturaleza; cada uno de los puntales, lagunas y montes que componen la zona están plenamente identificados y nominados. Incluso aquellos accidentes geográficos temporales, como las lagunas que se crean por anegación y desaparecen por evaporación, son nominadas como “lagunas guachas”. El término “guacha” es usado para nombrar todo aquello que no tiene una filiación específica ni una referencia permanente pero que es observable y enunciable.

Los modos de denominación, así como la escala de referencia geográfica, pautan una de las diferencias más evidentes respecto a la vinculación con el territorio. A partir del trabajo de campo se constata que, cuando la vinculación está ligada a un conocimiento empírico, la nominación es laxa, mientras que cuando se vincula desde el conocimiento académico, político o netamente productivo, la nominación suele ser más específica.

El vínculo subjetivo con el territorio compone las posibilidades de su utilización como espacio productivo. Es a través del conocimiento profundo del territorio que los pescadores pueden desarrollar la actividad; saber pescar es también conocer la laguna como la palma de la mano. Este vínculo se asocia a un conocimiento profundo del territorio, lo que también es destacado por los informantes calificados:

—En la entrevista anterior me habías dicho que la temporada 2012 iba a ser crucial para la pesca artesanal en Río Branco.

—*Ahora tenemos siete embarcaciones (...). Son los viejos siete pescadores. Son los tradicionales de acá, los estables. No hay nuevos, ni ha habido solicitudes de incorporaciones nuevas (...). Pero ahora son los siete mismos, por suerte, no va a haber ningún tipo de problema. Con ellos nos manejamos bien, cumplen con la normativa, tienen oficio... Porque uno dice “la laguna agua tranquila”, pero no, la laguna agua tranquila tiene olas, la laguna agua tranquila es fría, hay que saber*



tiene explicaciones particulares. Los bancos de arena son las partes bajas de la laguna, las cuales es preciso sortear a efectos de navegar con comodidad y no romper botes o equipos; los bancos no se perciben a simple vista, sino que se evidencian en el cambio de la corriente y en un oleaje más corto y pronunciado. Por su parte, las lagunas guachas y puntales son fundamentales, pues es allí donde se forma bañado y van a alimentarse los peces. Las islas permiten el abrigo para establecer campamento, y a la vez son el resguardo necesario para la venta a intermediarios brasileños. A su vez, tanto los bancos de arena como las islas son los elementos que delimitan la frontera, razón por la cual aprender a reconocer estos elementos es un factor decisivo para la supervivencia en relación con la naturaleza y en relación con la legislación binacional. Las rutas de cada pescador se establecen en función de la zona de pesca, las variaciones meteorológicas –hay rutas más directas pero más expuestas a los vientos– y la carga del bote –si el bote está liviano puede adentrarse en zonas bajas, si no, deben ser evitadas–. En el dibujo-croquis 1 (pescador C) se marcaron dos rutas, la más corta es la recorrida cuando hay poco viento y la otra es usada frente a condiciones más extremas. Por otro lado, la representación gráfica del territorio posibilitó el relato de anécdotas sobre el trabajo cotidiano, narración de eventos extremos, objetivación de cambios en el territorio, establecimiento de los límites fronterizos con Brasil. Estos relatos dejan ver las habilidades en el manejo de los recursos –dónde se facilita u obtura la navegación, las horas de traslado con y sin carga, dónde hay que tener cuidado por la baja profundidad, dónde se sienten más los azotes del viento.

Un detalle interesante sobre los croquis es que están dibujados mayoritariamente en línea recta sobre uno de los márgenes anchos de la hoja, reconstruyendo la perspectiva de la navegación, como si el lápiz fuera la embarcación –en perspectiva de avance– y la hoja, el agua. Dinamizado por el relato, más que la representación mental del territorio, parece ser una forma de “lagunaer”; las singularidades de los pescadores se expresan en los detalles en los que reparan, las zonas de pesca, las rutas preferidas.

A partir de estos datos fue posible reconstruir el territorio de los pescadores. Es esta la laguna de los pescadores, el territorio significado y conocido en el que se mueven.

## Mapa 2. Territorio de los pescadores artesanales



Fuente: Google earth (setiembre de 2013).

Más allá de algunas variaciones y diferencias de escala, se evidencia que los croquis son sumamente precisos en comparación con el mapa satelital aéreo, tanto en la graficación de elementos como en el establecimiento de la línea de frontera. Por ejemplo, en la comparación del dibujo 1 y el 2, refieren a segmentos de la ruta y evidencian claramente el “zig-zag” de la línea de frontera marcada en el mapa.

El conocimiento perfecto de la línea de frontera es un buen ejemplo de la apropiación subjetiva del territorio, en cuanto supone modos de sujeción y subjetivación particular. Sujeción, porque fija las normativas legales en torno a la navegación –los botes uruguayos pueden navegar pero no anclar en aguas brasileras y viceversa–, que de no ser cumplidas apareja sanciones y confiscación de equipo por parte de las autoridades competentes. Subjetivación, en cuanto la línea se traza con sutiles elementos naturales que componen el territorio –las islas, los bancos de arena, el cambio en las corrientes–. Esta habilidad, fundamental para el desarrollo de la tarea,

es una competencia que se adquiere en la socialización temprana y convivencia con el oficio.

## Las otras

La laguna Merín es un bien común utilizado con fines diversos, algunos de los cuales entran en franca contradicción. Se puede plantear que se sirven de ella diferentes usuarios para los cuales la laguna no es una ni es la misma. A partir de las entrevistas se consiguen los siguientes usuarios de la laguna Merín en la zona: empresas arroceras, pescadores artesanales, turismo del balneario, turismo privado –estancias turísticas de caza de patos “Lake Merin Outfitter”–, Obras Sanitarias del Estado –abastecimiento de agua potable para la ciudad de Río Branco y Balneario Lago Merín– y reserva privada Bañados del Yacaré. También está proyectada, en la construcción de la hidrovía Uruguay-Brasil, una terminal portuaria en el río Tacuarí y otra en el Cebollatí.

Los actores principales que se “sirven” del bien común en mayor o menor medida son:

### a) Arroceras

Pescadores e informantes calificados concuerdan en que las arroceras son las principales usuarias de la laguna. Estos usos, tanto en cantidad como en calidad, se evidencian en tres factores principales:

1. *Modificación del ecosistema.* El desarrollo del complejo arrocero ha ocasionado grandes transformaciones en el territorio. Una de ellas es la ampliación de la frontera agrícola, es decir, el avance de las áreas productivas por sobre el monte nativo:

*Hay cada día menos monte, si tuviera una foto de antes se ve (...). Cada vez menos monte. Donde antes había bañado ahora hay campo agrícola. El pescado no se puede reproducir, no puede desovar. Antes el Tacuarí era muy bueno, buenos bañados había. Hace 6 años había, ahora ya no hay nada (...) ya no se cría más pescado, eso es todo arroz (pescador A).*

La modificación topográfica del territorio y el descenso en la anegación de los campos linderos ocasiona que las áreas de bañado se reduzcan interfiriendo con la reproducción de los peces: “Antes se formaban lagunas

*chicas, las guachas que le decíamos. Ahí se criaba lindo el pescado. Ahora hay cada vez menos”* (pescador B).

Estas modificaciones aparecen integradas al territorio en grado tal, que las arroceras parecen ser un elemento más de la naturaleza. Se mixturán en el paisaje, la topografía y las condiciones climáticas, son parte de los recursos naturales de la zona:

*En la laguna no hay pescado (...). No hay tararira porque desova en agua más caliente y entre el verano seco y la arroceras no se dieron buenas condiciones. Falta de bañado* (pescador H).

A esto se le suma la tenencia de campos que antes se sabía de quiénes eran y ahora están arrendados y no se pueden utilizar:

*Antes acampaba en el campo de X pero ahora no está más, arrendó para arroz y ya no se puede* (pescador J).

**2. Extracción de agua para riego.** Se colocan bombas que “chupan” –suctionan– grandes cantidades de agua para el riego. Esto provoca que baje el caudal de la laguna, lo que interfiere con la formación de bañados:

*Los que más se sirven de la laguna son las arroceras. ¡Los millones de litros que cinchan por segundo! Si tuvieran que pagar toda esa agua se funden. Ahora empiezan a chupar y ya baja, secan todo* (pescador B).

*Hace años que no se inunda. Dejame pensar... cinco años desde la última inundación y no fue la gran cosa. Me da la impresión que hay menos agua en la cuenca* (informante calificado 3).

A su vez, cuando las bombas succionan el agua, frecuentemente succionan alevines –crías de peces– ocasionando mortandad e interfiriendo con el ciclo reproductivo:

*Supuestamente tendrían que tener un filtro que evita la succión de alevines y juveniles, pero se sabe que no todas lo tienen* (las bombas). *Esto es terrible porque afecta la población actual y a lo que no dejas que ese pez chico se reproduzca afecta el recambio también* (informante calificado 2).

**3. Contaminación.** La producción arrocerá ocasiona tres principales fuentes de contaminación. Por un lado, la contaminación aérea por fumigación

que ocasiona mortandad de peces instantáneamente cuando el producto es rociado sobre un cauce de agua:

*¡Es que lo ves. Pasa el mosquito y al rato todos los peces panza arriba!*  
(pescador H).

A esta se le agrega la contaminación de cursos de agua por drenaje de riego con productos químicos:

*En el primer (tramo del) río que largan el riego del arroz, aparecen pescados muertos. Aquello blanquea de pescado (pescador A).*

Por otro lado, tanto pescadores como informantes calificados acuerdan en que desde hace uno cinco años aproximadamente, en los meses de noviembre-diciembre aparece una especie de “alga” de consistencia gelatinosa, color marrón verdosa y olor a “huevo podrido”. Si bien todos los actores la relacionan con la producción arroceras, las valoraciones son diversas según los distintos actores.

Los pescadores acuerdan en que las algas son un elemento extraño, de reciente aparición y que tiene perjuicios para el ambiente:

*El alga verde es normal, desde que soy gurí aparece en verano, es una cosa de la sequía. Ahora esa marrón apareció hace 3 o 4 años. Donde te toca esa alga te da irritación en la piel, te da un ardor y ronchas. Te irrita la piel. Eso es un veneno (...). Antes tomábamos agua de la laguna y ahora llevamos, está intomable. Donde se estanca levantás el agua y tiene como grumos, parece un jugolín vencido (pescador A).*

—¿Has notado cambios en la laguna?

—Cambio mucho sí, ahora esta poluída. Las arroceras la secan. La laguna baja y aparece esa alga que es una cosa que antes no se veía (pescador E).

*Si, dos por tres hay (...). Debe ser por las arroceras (...). Por noviembre o diciembre aparece un alga verde, con olor a huevo podrido. Yo saqué muestra y las mandé a analizar a OSE. Pero lamentablemente me dijeron que por política interna no me podían dar los resultados. Eso aparece todos lo años. Mismo el fango es resbaladizo, cuando te metés en la laguna te das cuenta (informante calificado 3).*

Otro informante calificado cuenta que son algas largas, finitas y verdosas que flotan en la laguna, cree que son cyanobacterias y las relaciona con la producción arroceras y también con la población del balneario, que creció bastante en los últimos años –asociado al auge de los *free shops*– (informante calificado 4). Las arroceras aparecen en el discurso de los pescadores pivotando entre la descripción y la denuncia. Al momento de describir la zona y sus recursos, las arroceras suelen aparecer como una característica del entorno de la dinámica productiva; al momento de reflexionar sobre las dificultades del sector, aparecen los efectos negativos de la producción arroceras: concentración de tierras, disminución de bañados, contaminación de cursos de agua.

Resulta interesante considerar también el paralelismo que suelen establecer los pescadores entre la explotación de los bienes naturales y de los trabajadores en la producción arroceras:

*Los que se están beneficiando más son los arroceros. Secan la laguna y envenenan el pescado. Tiran el veneno en el Tacuarí, es algo asqueroso. El trabajo en arroceras es para explotar gente (pescador E).*

## **b) Turismo**

Se identifican claramente dos tipos de turismo diferente. Por un lado, un turismo vinculado al enclave del Balneario Lago Merín, la utilización de la playa, deportes náuticos, alojamiento hotelero e infraestructura. En relación con las bondades de la laguna para el desarrollo del turismo, uno de los informantes calificados planteaba:

*No hay riesgos, que una persona se ahogue en la laguna bañándose es muy difícil, tiene que hacer fuerza (risas) (...). A los brasileños les encanta el balneario, la mayoría de las casas son de brasileños, de Pelotas para acá, tener una casa en la laguna es la casa del balneario. Está poco aprovechado, vos ves que falta infraestructura (informante calificado 3).*

Este tipo de actividad, por sus características y dimensiones, no interfiere con la actividad pesquera y no tiene mayor relevancia en el discurso de los pescadores. Es más; en muchas familias, el trabajo en la temporada representa un complemento relativamente importante de ingresos. A propósito de esto, el hijo de uno de los pescadores, un varón de diez años,

comentaba acerca de la temporada: “Es cuando se pone buena” (hijo pescador A), haciendo referencia a la mayor presencia de gente.

Por otro lado, se destacan actividades turísticas de carácter privado, vale decir, establecimientos de ecoturismo, que no se asientan sobre el balneario sino sobre campos particulares. En términos generales, los proyectos de ecoturismo les son bastante ajenos a la práctica de los pescadores específicamente; no obstante, advierten sobre la depredación que realizan los cazadores de patos: “Los animales también, están desapareciendo. Los ‘pateros’ han acabado con todo. Tiran a lo que vengan” (pescador E).

Cabe destacar que dado el perfil del público al que se destinan estos proyectos –público de alto poder adquisitivo que accede por vías privadas– es poca la relación con los habitantes de la zona. Este hecho se profundizó desde que se restringió la pesca, y por ende, descendió la navegación en el río Tacuarí. La información sobre estas estancias es escasa, en la actualidad consta la existencia de un emprendimiento –Lake Merin Outfitter– que tuvo cierta visibilidad pública a partir de un incidente a mediados del año 2011, en el que una camioneta de la empresa cargada con municiones volcó en la ruta N° 26.<sup>3</sup> A partir de este espectacular hecho, que no tuvo mayores consecuencias, se conoció públicamente el nombre de la empresa.

Al respecto, un informante calificado manifestaba que si bien no es de su agrado el tipo de actividad específica, por considerarla un tipo de caza montada para turistas –los patos están cebados y por ende no se mueven del lugar, se utilizan señuelos y llamadores– es un negocio legítimo que está haciendo las cosas bien (informante calificado 4).

### **c) Reserva privada Bañados del Yacaré**

El responsable del proyecto plantea que su idea inicial era crear un área de reserva ecológica a modo de “parque de conservación” para mitigar la degradación ambiental que, en su opinión, sufre la laguna, y para desarrollar el ecoturismo en el balneario: caminatas guiadas, cabalgatas, viajes en velero y avioneta. Sin embargo, este plan inicial no se ha podido desarrollar en su totalidad, únicamente se colocó cartelería informativa al comienzo del sendero (informante calificado 4).

Los carteles indican el inicio del área protegida, conminan a conservar la flora y la fauna, así como a no arrojar desperdicios, y presentan los logos

<sup>3</sup> Nota de prensa: <http://subrayado.com.uy/Site/News.aspx?NiD=3589>

de las instituciones involucradas en el proyecto (MGAP-PPR-DGDR- GEF-BID-Aves, Uruguay-Bird Life International). Al sendero, que se extiende sobre la costa de la laguna hasta la desembocadura del Tacuarí, se puede acceder caminando. El responsable del proyecto plantea que los principales problemas para la conservación son la entrada de público en general con autos y motos, y la entrada de pescadores artesanales que acampan y dejan desperdicios en la zona. En la recorrida por el sendero se pueden apreciar el paisaje, y la abundancia de flora y fauna propia del ecosistema.

Además de la abundancia de flora y fauna, y del hermoso paisaje, no hay más carteles ni indicaciones a lo largo del sendero. Se desataca, como peculiaridad, una corroída cruz de hierro con el nombre de "Juaquin Gonzale" indicativa de un sepulcro, encontrada a una hora de caminata aproximadamente. Se indagó con los pescadores por la historia de esta cruz, se sabe que fue un pescador que murió ahogado en un temporal, algunos dicen que está allí enterrado, otros, que la cruz recuerda el lugar en donde se produjo el naufragio.

Las actividades de ecoturismo, que suponían cabalgatas, viajes en velero y vuelos por sobre la laguna, no tuvieron buenos resultados y han sido abandonadas temporalmente. Esto se debe a las excesivas exigencias de normativas y controles para el transporte de pasajeros en barco y avioneta, la escasa demanda de estas actividades por el público que concurre a la laguna, y la dificultad de conseguir personal para trabajar en estas actividades (informante calificado 4). Este proyecto fue acompañado con la elaboración de un "Manual Guía de Flora y Fauna de la Laguna Merín. Priorizando la faja costera entre el Balneario lago Merín y la Boca del Tacuarí" a cargo del técnico ornitólogo Eduardo Arballo. Los objetivos de dicha comunicación son "brindar conocimiento sobre la diversidad biológica del área y lo significativo que es compatibilizar la producción agropecuaria con la conservación de la fauna y la flora" (Arballo, 2011: 5). La guía es un material de divulgación, con abundantes imágenes y referencias precisas sobre la flora y fauna de la zona. Se propone como una material propicio para productores agropecuarios, técnicos, centros de enseñanza y público en general, en el intento de compatibilizar la producción agropecuaria con el cuidado del ambiente, mediante la preservación de un "parche de conservación de biodiversidad en terrenos productivos" (Arballo, 2011: 6).

#### **d) Hidrovía Uruguay- Brasil**

Como parte de la hidrovía Uruguay-Brasil, se prevé la construcción de una terminal portuaria en el Tacuarí.

*Está proyectada la hidrovía Uruguay-Brasil. Sería una terminal portuaria en el Tacuarí (...). Son dos terminales, el Cebollatí y Tacuaría. Está trancado, un tema de inversiones, costo-beneficio. Informalmente se manejaba que en vez del Tacuarí podría ser en el Yaguarón, para aprovechar las vías férreas, pero no sé en que quedó (informante calificado 3).*

Si bien este proyecto es muy vago y aún no hay señales claras de concreción, tienen una fuerte referencia en el discurso sobre los usos de la laguna:

*Cuando se haga el puerto del Tacuarí va a cambiar toda la infraestructura de la laguna Merín. Para la pesca no va a ser bueno, por más que se controle. A los pescadores sí les podría ser bueno, para trabajar en barcos como marineros de cubierta. Se va a precisar gente que conozca del río (pescador H).*

Sin embargo, vale desatacar que la mayoría de los pescadores toman este proyecto con relativo escepticismo y sobre el que no es posible aventurar ninguna opinión.

*Hay que ver si se hace el puerto. Hasta que no se vea es cuento. Es como el puente, ¿cuánto hace que dicen que lo van a agrandar? (refiere a la ampliación del puente Mauá) (pescador I).*

Se delinearán aquí dos elementos interesantes para el análisis de las posiciones subjetivas de los pescadores artesanales. Por un lado, el descreimiento de la capacidad del gobierno –municipal y nacional– de concretar los proyectos de infraestructura y mejoras en la zona. Por otro lado, la irrupción de la infraestructura como algo ajeno a la zona y sus habitantes, algo con lo que se tendrá que lidiar, un obstáculo más a sortear para el desarrollo de la actividad pesquera. Ambos elementos se conjugan en la posición de los pescadores.

## ***Aínda mais***

En un mismo territorio se superponen, cual capas en un mapa, distintos territorios. Conviven en un mismo bien común multiplicidad de sentidos y significaciones diversas; una de ellas, la de los pescadores. Pies en el agua y mirada al horizonte, la laguna de los pescadores aparece como un espacio usado por varios otros además de ellos. “Otros” más o menos conocidos que van cercando el espacio del uso común, un algo externo no controlable que cierra los márgenes de explotación posible. Disputa las fronteras entre naturaleza y cultura. Así, las arroceras están integradas al territorio como algo naturalizado y naturalizable; elementos con los que hay que lidiar, como el frío o los temporales de viento. El turismo muestra que el mundo es ancho y ajeno, principalmente el turismo que privatiza el territorio, definiendo un espacio de naturaleza vedada para los pescadores. La hidrovía llegará y transformará profundamente la zona: los puertos del Tacuarí –o eventualmente Yaguarón– y Cebollatí podrán ofrecer empleo pero también aumentar los controles. Más allá de las valoraciones positivas o negativas, se destaca la ajenidad respecto a este hecho, cuando llegue se verá qué se hace.

El conocimiento profundo, detallado, afectivo y efectivo del territorio es una competencia productiva invaluable para el desarrollo de la pesca artesanal, así como de otras labores que se pueda adscribir a la categoría “siete oficios”. Este aspecto se evidencia claramente en el grado de detalle con el que los pescadores pudieron recrear su ruta en el dibujo del croquis y en la nominación de cada accidente geográfico o elemento del territorio; a la vez que en la muestra detallada de los cambios, sea por contaminación, distribución, abundancia, etcétera.

El capital reorganiza los sentidos por sobre el espacio, y borrando la frontera de lo común, relega a los pescadores a un territorio marginal. Un territorio que los pescadores utilizan en los márgenes que los varios otros van dejando. La presencia de estos usuarios –algunos de ellos muy recientes– evidencia la revalorización de la laguna Merín como espacio productivo, lo que acarrea un aumento de los controles y veda. Paradigmáticamente, la prohibición de pesca con redes de enmalle en el Tacuarí –el “cierre del Tacuarí” como lo nominan los pescadores– marca la línea divisoria: los grandes tendieron a profesionalizarse y los chicos desaparecieron. Cabe aclarar que no se dio una absorción de los pescadores grandes

por sobre los chicos, lo que se dio es una reducción de la capacidad de la pesquería de Río Branco.

Este “cierre” es realmente un cierre, se restringieron las zonas de pesca, y la laguna como bien común se achicó, excluyendo del espacio productivo a aquellos que no tienen los medios tecnológicos suficientes. Hay un cercamiento de la laguna y también un cercamiento del saber-hacer de los pescadores, saber-hacer que ya no puede ser puesto en práctica o que ven seriamente comprometidas sus posibilidades. Esto genera una visión clasista en cuanto a los controles, los controles son para algunos y benefician a los grandes.

Hay un conflicto denegado por los usos del territorio. Denegado en cuanto no se expresa, no hay actores sociales que lleven adelante estos conflictos, pero los conflictos están presentes y se expresan en el estrechamiento del territorio de los pescadores y, por consecuencia, en su tendencia a la desaparición.

¿Qué es entonces la laguna Merín para los pescadores? La laguna es “Ella” un territorio propio, significado en las prácticas productivas, en un saber-hacer transmitido entre oficio y afecto. La laguna de los pescadores es tan vasta como la ruta que transitan, y tan densa como los saberes que sobre ella se tienen en referencias.

La laguna Merín como territorio, como espacio sociopolítico donde anidan relaciones sociales, se configura como un campo de disputa. Tensionada por relaciones de capital y poder, de acuerdo con lo planteado por Mançano (2009), distintos usuarios se agencian un uso peculiar del espacio. “Ella” en sí misma es una abstracción, no existe *per se* en una trascendencia de lo real por fuera de las relaciones sociales de las generaciones y generaciones que de ella se sirvieron. Los oficios posibles, usos y desusos de la Laguna Merín son herederos de contextos sociohistóricos y modelos de desarrollo; y en esta relación emergen las distintas significaciones sobre la laguna. A partir del análisis del imaginario social (Fernández, 2007) de los pescadores artesanales se puede considerar la Laguna Merín como un espacio cercado, estriado por líneas en el agua que organizan y diagraman el espacio. Se puede considerar como significación primaria el modelo de desarrollo productivo imperante en la zona –agronegocio arrocero– viabilizador de la lógica del capital, con potentes sentidos sociales y económicos. Como significación secundaria se puede ubicar la coyuntura actual que avanza hacia formas de apropiación de la naturaleza, sea por apropiación

privada –arrendamiento de chacras para arroz, reserva privada Bañados del Yacaré– o por aumento del control estatal –vedas y controles PNN y DINARA–. La hegemonía en el uso del territorio consolida el poderío de los actores que concentran capital y que imponen un uso exclusivo y excluyente del territorio, tanto por la apropiación directa –privatización del territorio– como por el derrame de las externalidades del proceso por sobre los bienes comunes –contaminación–.

“Ella” está alambrada, cada vez más y mejor, y en las fronteras entre alambre y alambre, en los márgenes que subsisten y mientras se pueda, los pescadores siguen pescando. En acuerdo con Sabatella (2008), la desigualdad social estructural, expresada en las contradicciones del sistema capitalista, tiene su expresión en desigualdades ambientales. Más allá de lo aparente, la pesca artesanal se configura como producción subalterna bajo dominación política, social y ambiental. Los problemas son varios y de diversa fuente: aumento de controles y exigencias, precarización e informalidad, dependencia del mercado brasileño, contaminación de los cursos de agua, alta mortandad de peces, dificultades para la reproducción de las especies, tendencia marcada hacia la desaparición del oficio, apropiación del recurso pesquero por parte de pescadores brasileños, disputa por usos excluyentes de la laguna. La lista es larga, y sin embargo, la tónica generalizada es la resistencia pasiva, la individuación y la subordinación hacia el desarrollo de la actividad “mientras se pueda”. Es de orden expresar que técnicamente no hay conflicto (Taks; OLCA), porque no hay actores socialmente organizados que lleven adelante las reivindicaciones. Es de orden expresar también la latencia de estos conflictos que se evidencian, por un lado, en la emergencia de las situaciones puntuales,<sup>4</sup> y por otro en la resistencia que supone el continuar desarrollando la actividad pesquera. Mantener viva una cultura de vida y trabajo en torno a la naturaleza, signada por el aprovechamiento máximo de las habilidades y competencias en el manejo del territorio que permite producir en los márgenes, en las fronteras. El conocimiento profundo de la laguna y sus recovecos permite hacer en ella una explotación que ningún otro actor puede realizar. El conocimiento de las islas, de los peces, las corrientes, los bancos de arena y

---

<sup>4</sup> A modo de ejemplo, en el 2010 se dio una situación conflictiva entre uno de los pescadores y el responsables de la Reserva privada “Bañados del Yacaré” por el alambramiento del inicio del sendero.

la destreza en el manejo de las artes de pesca conjuga práctica y memoria, constituye la riqueza del saber-hacer y saber transmitir.

La habilidad de los pescadores pasa por la peculiar significación de las relaciones entre naturaleza y cultura. Hay una suerte de concepto ampliado de lo natural, una construcción social –anidada en las prácticas sociales– de la naturaleza. De esta forma, los canales de arroz, así como la frontera, pueden ser incluidas en el concepto de naturaleza, en cuanto son los márgenes de la configuración del territorio. La naturaleza funciona como una axioma, es lo “lo dado”, aquello que requiere de la disposición de habilidades y competencias para su manejo. No es un espacio prístino a conservar de manera virginal, no admite el “parche” ni el alambramiento, sino que es un espacio socialmente construido en producción y reproducción. La subjetividad de los pescadores, que no es una y es de todos, es una producción que emerge en la interrelación de las dimensiones de tiempo-espacio-lugar. Un claro ejemplo de esto se encuentra en la situación dada por la confluencia de la prohibición de la pesca en el río Tacuarí con el establecimiento de la reserva privada “Bañados del Yacaré” y el establecimiento de la estancia turística “Lake Merin Outfitter”, que es significada como el establecimiento de un “área de conservación ecológica protegida”. A simple vista, este hecho podría calificarse de mera confusión, y más allá del manejo más o menos certero de la información por parte de los pescadores, resulta representativo de su perspectiva. En realidad, es una apropiación de la naturaleza que los excluye como sujetos. La naturaleza de los pescadores es una naturaleza para “meter mano”, es una naturaleza para servirse de ella, para transformarla. El cierre del Tacuarí, la reserva privada “Bañados del Yacaré”, los proyectos de turismo privado, cercan la laguna y efectivamente se les achica el espacio productivo común. Y a medida que se achica se torna más densa, por lo que es necesario aprovechar al máximo el conocimiento profundo del territorio y sus recovecos.

¿Qué es lo que desaparece? ¿La pesca o la laguna Merín? Ni lo uno ni lo otro... La pesca no desaparece en cuanto sigue siendo explotada significativamente por la pesquería brasileña. Y la laguna Merín tampoco, ya que está siendo utilizada por actores diversos (los aquí consignados y otros que trascienden la escala de estudio). Lo que tiende a desaparecer es “Ella”, la laguna de los pescadores como aquel territorio peculiar construido entre prácticas del saber-hacer, ese conocimiento denso y afectivo del territorio. Las prácticas sociales de la pesca conjugan modos de sujeción

y subjetivación que pueden ser asequibles mediante el análisis de las contradicciones. La convivencia de la noción del oficio sacrificado y sufriente de la pesca a la vez que la exaltación de las bondades de un trabajo libre y placentero, lejos de hablar de una escisión esquizo en la subjetividad de los pescadores, habla de los trazos de la subjetividad. Es una doble condición, compleja e integrada, de dificultades y bondades que expresan la permeación del afuera en la intimidad de las prácticas sociales y productivas. Vale decir, las significaciones expresadas están en consonancia con los modos de producción.

Es de un tenor similar aquello que ocurre entre la subordinación de los pescadores al modelo hegemónico, que los relega a una producción marginal en las fronteras de los otros usos –lógicos, racionales, rentables– de la laguna, y la significación de la resistencia pasiva expresada, paradójicamente, en la acción de producir. Permanece el pescador artesanal como el sujeto social portador de un oficio que se ejerce entre los cambios del cuerpo y el territorio.

Subjetividades de frontera, subjetividad de márgenes, subjetividad en resistencia.

## **Bibliografía**

- Acelard, Henri (2003). "Cuatro tesis sobre políticas ambientales ante las coacciones de la globalización". *Nueva Sociedad: Mercado, trabajo y medio ambiente*, n° 188, pp. 87-99. Disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3161\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3161_1.pdf)
- Acelard, Henri; Mello, Cecilia y Becerra, Gustavo (2009). *O que é justiça ambiental*. Río de Janeiro: Garamond.
- Achkar, Marcel; Domínguez, Ana y Pesce, Fernando (2012). *Cuenca de la Laguna Merín. Aportes para la discusión ciudadana*. Montevideo: Redes- AT. Disponible en <http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2013/01/Publicacion-Laguna-Merín-WEB.pdf>
- Amorín, Carlos; Perdomo, Ana y Pitzer, Andrea (2010). *Informe Ambiental Estratégico Microrregión Lago Merín. Intendencia de Cerro Largo*. Disponible en <http://www.cerrolargo.gub.uy/index.php>
- Arballo, Eduardo (2011). *Manual guía de fauna y flora de las serranías de la Laguna Merín*. Montevideo: PPR-MGAP.

- Asociación de Cultivadores de Arroz (2007). *Historia del arroz en el Uruguay*. Disponible en <http://www.aca.com.uy>
- Batthyány, Karina y Cabrera, Mariana (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales*. Montevideo: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República.
- Boivin, Mauricio; Rosato, Ana y Balbi, Fernando (2008). *Calando la vida. Ambiente y pesca artesanal en el Delta entrerriano*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Deleuze, Gilles y Guattari Félix (1973). *El antiedipo. Capitalismo y esquizofrenia*. Barcelona: Barral.
- Fernández, Ana María (2007). *Las lógicas colectivas. Imaginarios, cuerpos y multiplicidades*. Buenos Aires: Biblos.
- Foladori, Guillermo y Pierri, Naina (comps.). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Montevideo: Trabajo y Capital.
- García, Federico; Courdin, Virginia y Hernández, Alfredo (2011). "Complejo arrocerero". En Vasallo, Miguel (ed.). *Dinámica y competencia intrasectorial en el agro. Uruguay 2000-2010*, pp. 91-103. Montevideo: Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica. El libro completo está en [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/3870/1/Fagro\\_Vasallo\\_2012-03-13\\_web0.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/3870/1/Fagro_Vasallo_2012-03-13_web0.pdf)
- Goffman, Erving (1993). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gras, Carla y Hernández, Valeria (2013). *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Biblos.
- Guattari, Félix (1990). *Las tres ecologías*. Valencia: Pre-textos.
- Guber, Rosana (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Herner, María Teresa (s/f). *Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari*. Instituto de Geografía-Facultad de Ciencias Humanas-UNLPam. Disponible en [www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/huellas/n13a-06herner.pdf](http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/huellas/n13a-06herner.pdf)

- Ingold, Tim (2012). *Ambientes para la vida. Conversaciones sobre humanidad, conocimiento y antropología*. Montevideo: Trilce- Universidad de la República
- Instituto brasileño de Geografía e Estatística (2014). Datos demográficos Jaguarón. Río Grande do Sul. Disponible en <http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php>
- Instituto Nacional de Estadística (s/f). Datos preliminares censo 2011. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/cerro%20largo.html>
- Leff, Enrique (2013). "La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable. Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza". *Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible*, n° 10, pp. 185-209.
- Mançano, Bernardo (2007) "Los dos campos de la cuestión agraria: campesinado y agronegocio". *NERA*, San Pablo, pp. 1-3. Disponible en: [http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/campesinato\\_e\\_agronegocio.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/campesinato_e_agronegocio.pdf)
- (2009). "Territorio, teoría y política". En Velásquez, Fabio y Ferro Medina, Juan (eds.). *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*, pp. 35-66. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Martínez Alier, Joan (1995). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona: Icaria.
- (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.
- (2008). "Conflictos ecológicos y justicia ambiental". *Papeles*, n° 103, pp. 11-27.
- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca-Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (2009). *Boletín Estadístico Pesquero 2008*. Montevideo: MGAP-DINARA.
- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca-Programa Uruguay Rural (s/f) *Diagnóstico socioproductivo de la zona de Lago Merín*. Montevideo: MGAP-PUR.
- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca-Dirección de Información Estadística Agropecuaria (2003). *El cultivo de arroz en Uruguay. Contribución a su conocimiento*. Montevideo: MGAP-DIEA.

- (2012). *Comunicado DIEA. Resultados de la encuesta de arroz. Zafra 2011-2012*. Montevideo: MGAP-DIEA.
- (2013). *Anuario Estadístico Agropecuario 2013*. Montevideo: MGAP-DIEA.
- Narbondó, Ignacio y Oyhantçabal, Gabriel (2009). *Radiografía del negocio sojero*. Montevideo: Redes-AT.
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (2004). *Justicia Ambiental, un derecho irrenunciable*. Santiago de Chile: OLCA. Disponible en <http://www.olca.cl/oca/informes/justicia.pdf>
- Orlove, Ben (2002). *Lines in the Water. Nature and Culture at Lake Titicaca*. California: University of California Press.
- Oyhantçabal, Gabriel (2013). "Los tres campos en la cuestión agraria en Uruguay". *NERA*, año 16, n° 22, enero-junio, pp. 82-95. Disponible en <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/viewFile/1881/2266>
- Pérez Arrate, Carlos y Scarlato, Guillermo (2000). "La cuenca de la Laguna Merín en Uruguay: De la defensa del patrimonio natural a una gestión para el desarrollo sustentable". En Buckles, Daniel (ed.). *Cultivar la paz. Conflicto y colaboración en el manejo de recursos naturales*. Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Praderi, Raúl y Vivo, Jorge (1969). *Ríos y Lagunas*. Montevideo: Colección Nuestra Tierra, n° 36.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (s/f). *Datos Municipio Cerro Largo*. Disponible en <http://www.presidencia.gub.uy/intendencias/municipios/municipios-cerro-largo> Fecha de consulta: 29/5/2014.
- Sabbatella, Ignacio (2008). "Capital y naturaleza: Crisis, desigualdad y conflictos ecológicos". II Jornadas de Economía Política. Disponible en <http://marxismoecologico.blogspot.com/2009/11/capital-y-naturaleza-crisis-desigualdad.html>
- Santamarina, Beatriz (2006). *Ecología y poder: el discurso medioambiental como mercancía*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- (2008). "Antropología y medio ambiente. Revisión de una tradición y nuevas perspectivas de análisis en la problemática ecológica". *AIRB*, vol. 3, n° 2, mayo-agosto. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/623/62330203.pdf>

- Suaya, Dulce (2010). *Historia vital del trabajo. Herramienta de atención de salud colectiva*. Buenos Aires: Cooperativa Chilavert de Artes Gráficas.
- Taks, Javier (2013). "Los desafíos de la antropología para la comprensión de los conflictos socio-ambientales en Sudamérica". En Machado, Carlos; Dos Santos, Caio; Ferreira Araújo, Claudionor y Dos Passos, Wagner (eds.). *Conflictos Urbanos e Ambientais: debates, lutas e desafios*, pp. 21-40. Porto Alegre: Evangraf.
- Taylor Steven y Bogdan, Robert (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Tommasino, Humberto y Foladori, Guillermo (2001). "La crisis ambiental contemporánea". En Foladori, Guillermo y Pierri, Naina (comps.). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, pp. 11-26. Montevideo: Trabajo y Capital.
- Uruguay XXI (2013). *Informe de comercio exterior en el Uruguay. Período enero-julio 2013*. Montevideo. Disponible en <http://www.uruguayxxi.gub.uy/wp-content/uploads/2011/11/Informe-de-Comercio-Exterior-de-Uruguay-Julio-2013.pdf>
- Velasco, Honorio y Díaz de Rada, Ángel (1997). *La lógica de la investigación etnográfica. Un modelo de trabajo para etnógrafos de las escuelas*. Madrid: Trotta.
- Wallerstein, Immanuel (1974). *The Modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Nueva York: Academic Press.
- Wittke, Tommy (2005). "La empresa: nuevos modos de subjetivación en la organización del trabajo". En Leopold, Luis y Shvarstein, Leonardo (comps.). *Trabajo y subjetividad: entre lo existente y lo necesario*. Buenos Aires: Paidós.

# Criação de reservas extrativistas como mecanismo de resolução de conflitos: um estudo de caso no município de Lábrea, Amazonas (Brasil)

*Roberta Amaral de Andrade\**

## **Introdução**

O conceito de injustiça ambiental nasceu vinculado diretamente a questão da saúde e cunhou-se na década de 70, nos Estados Unidos, originalmente como "racismo ambiental", derivado dos processos de instalação de indústrias químicas exclusivamente em bairros negros e pobres do país (Porto *et al.*, 2013). Ao longo dos anos, no entanto, esse conceito se expandiu, trazendo à tona a seletividade com que grupos sociais específicos eram afetados pelas externalidades causadas em processos de ocupação e uso dos recursos em determinados territórios. Segundo Porto *et al.* (2013), as injustiças se transformam em conflitos ambientais quando há resistência e mobilização por parte dos grupos afetados, sendo que grande parte delas permanecem invisíveis para a sociedade "diante do déficit democrático e assimetrias de poder".

No Brasil, as comunidades tradicionais se situam na liderança dos grupos afetados pelas injustiças ambientais. Em trabalho realizado por Porto *et al.* (2013) foram registrados de 2006 a 2012, 202 casos de injustiça ambiental afetando esses grupos, de um total de 297. São indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, dentre outros, que são considerados como "entraves" ao desenvolvimento, por representarem um modelo de diferente ao imposto pelo economicista.

---

\* Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB). E-mail: betinha.amaral@gmail.com

Especificamente na Amazônia, no ano de 2013, o número de famílias expulsas de suas terras cresceu 11% e o de famílias despejadas 76%, em relação ao ano anterior, diferentemente do resto do país, onde esses números sofreram uma queda (CPT, 2013). É também na região que se concentram 20 dos 34 assassinatos e 174 das 241 pessoas ameaçadas de morte, registrados no relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT) daquele ano, sobre conflitos no campo.

Por muito tempo esquecida pelo poder público e grupos dominantes, e, conseqüentemente, alheia ao modelo hegemônico de desenvolvimento, as comunidades tradicionais da região amazônica, encontraram formas diferenciadas de resistência. A disputa pela terra e pelo uso dos recursos na região sempre foram elementos centrais dessa resistência, uma vez que *a maioria dos termos que identificam essas comunidades se refere justamente ao laço que os identifica com seu ambiente* (Leroy e Meireles, 2013). Nesse sentido, a criação de áreas protegidas específicas para essas populações representa um mecanismo importante para a resolução de conflitos instaurados.

Área protegida, segundo o artigo 2º da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), é aquela definida como *geograficamente destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação* (Pereira *et al.*, 2008). As Unidades de Conservação (UCs), no Brasil, no entanto, são áreas protegidas que podem também ter como objetivo o acesso à terra e aos recursos naturais pelas comunidades que nelas vivem, sendo amparadas legalmente pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação - Lei 9.985/2000, ou "SNUC", que divide as UCs em duas categorias: proteção integral, que têm como objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais; e uso sustentável, que considera a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (Brasil, 2000).

É evidente o apelo ambiental à implementação do SNUC e a criação e implementação de UCs como forma de garantir a conservação da biodiversidade. No entanto, desde meados da década de 80 e antes mesmo da lei do SNUC, as UCs de uso sustentável vem representando também uma possibilidade de lutar contra os abusos cometidos às comunidades tradicionais pelas figuras dos "patrões" ou "coronéis de barranco", e garantir o acesso à terra e à utilização dos recursos florestais. Esse pensamento nasceu em

uma época marcada pelos “empates”, liderados pelos seringueiros do Estado do Acre, que deram origem ao conceito de Reservas Extrativistas (RESEX).

Nesse contexto, o presente trabalho busca refletir sobre a trajetória da criação e o atual estado de implementação de duas RESEX localizadas no sul do Estado do Amazonas, município de Lábrea, buscando refletir sobre a constituição de UCS como mecanismos de resolução de conflitos.

## Estudo de caso

Segundo Bruyne *et al.* (1977) a pesquisa do tipo “estudo de caso” caracteriza-se por ser um estudo concentrado em um único caso e reúne informações numerosas e detalhadas com o objetivo de apreender a totalidade de uma situação. O presente trabalho apresenta-se como um estudo de caso, sendo definido como “uma forma de se fazer pesquisa social empírica ao investigar-se um fenômeno atual dentro do seu contexto de vida real, na qual as fronteiras entre o fenômeno e contexto não são claramente definidas e na situação em que múltiplas fontes de evidência são usadas” (Yin, 1990, apud Gil, 2008). Apresenta-se, portanto, a análise de dois casos distintos, o das RESEX do Rio Ituxi e Médio Purus, mas semelhantes no que tange ao assunto em questão.

## Sistematização de experiências

Durante dez meses as histórias de criação das RESEX do Rio Ituxi e Médio Purus, no município de Lábrea, foram reconstruídas através de um processo de “sistematização de experiências” conduzido por Aleixo (2010a).

A sistematização é um processo de interpretação crítica de uma experiência, através do ordenamento e reconstrução das práticas concretas de determinado um grupo de pessoas (Jara, 1994). Nesse processo, segundo Jara (1994), tornam-se visíveis a *lógica do processo vivido, os fatores que influenciaram no processo; como se relacionaram entre si; e porque aconteceu da maneira que aconteceu*. Nesse sentido, a sistematização pode também ser entendida como a montagem de um quebra-cabeças, que garante a coesão da experiência entre seus participantes. O processo de reconstrução da experiência se dá, além disso, à partir da visão e com foco na centralidade dos seus atores principais, e, como tal, apresente uma

proposta diferenciada daquela em que o trabalho se baseia em interpretações externas ao contexto local.

O resultado dessas sistematizações foi utilizado no presente trabalho como base para o resgate histórico da experiência da criação das RESEX, de forma a contrastar com as informações atuais sobre as mesmas.

## **Investigação de campo**

Parte das informações obtidas sobre os processos posteriores à criação das RESEX foi através de análise documental e, outra parte, do trabalho direto com os atores envolvidos nos processos, ao longo de seis anos de atividades realizadas pelo Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB)<sup>1</sup> na região sul do estado do Amazonas. Em parceria com diversas instituições, o IEB realizou de 2008 a 2014, ações de mobilização e fortalecimento de associações comunitárias, apoio à criação, formação e capacitação de conselhos de UCS e de gestão territorial e manejo dos recursos naturais, visando à implementação dessas áreas protegidas na região.

As informações coletadas resultaram de atividades executadas no âmbito de trabalhos com as UCS federais e, complementarmente, das executadas no âmbito da regularização fundiária e ordenamento territorial na região. As primeiras contemplaram a formação de Conselhos Gestores das duas UCS de Lábrea, entre 2008 e 2010; a realização de quatro encontros de Conselheiros de UCS, entre 2011 e 2012, reunindo conselheiros dessas mesmas Unidades e de outras da região; um seminário com o público específico dos gestores de UCS, em 2013. As segundas contemplaram as ações de articulação com atores governamentais visando à regularização fundiária dessas áreas e garantia de direitos humanos, no período compreendido entre 2011 e 2014.

Ao longo dessas atividades foram identificados os avanços e também os principais problemas quanto à criação, implementação e gestão das UCS na região, e, particularmente aqueles geradores de conflitos ambientais.

---

<sup>1</sup> O Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) é uma associação civil brasileira sem fins econômicos, que tem como missão capacitar, incentivar a formação, gerar e disseminar conhecimentos e fortalecer a articulação de atores sociais para construir uma sociedade sustentável. Maiores informações podem ser encontradas no site: [www.iieb.org.br](http://www.iieb.org.br)

## **Análise documental**

Complementarmente às informações obtidas na sistematização de experiências e na investigação de campo, uma ampla documentação foi analisada, dentre elas: (i) os relatórios “Conflitos no Campo”, da Comissão Pastoral da Terra (CPT), disponibilizados em sua página eletrônica ([www.cptnacional.org.br](http://www.cptnacional.org.br)); (ii) material acadêmico publicado sobre as duas ucs de Lábrea; (iii) relatórios de atividades do IEB e de parceiros locais; (iv) memórias das reuniões dos conselhos deliberativos das duas ucs. As informações obtidas desses documentos serviram para a consolidação das conclusões apresentadas ao final do trabalho.

## **Contextualização**

A situação de conflito na região Amazônica é antiga. Como relata Pacheco Peleja (2012), “os conflitos, como fenômeno, estão presentes desde o período pré-colombiano, que foi muito dinâmico em movimentos migratórios internos e continentais dos diversos povos indígenas, em processos de ocupação e disputas territoriais e de outras naturezas, plenos de conflitos”. A sua manutenção se dá através da espoliação do território indígena na chegada dos portugueses, intensificado com a implementação de planos econômicos propulsados pelo governo, notadamente os relacionados aos ciclos da borracha (1879-1912 e 1942-1945) e com o projeto de ocupação pela ditadura militar (1964-1985). Na década de 90, na região do rio Purus e Ituxi, município de Lábrea, tem início um intenso processo de grilagem de terras de fazendeiros que chegam do sul do país à região, reconfigurando, assim, o território.

## **Região sul do Amazonas e Lábrea**

Atualmente, a expansão do rebanho bovino, a extração ilegal de madeira e obras de infraestrutura como as hidrelétricas e estradas se configuram como as principais ameaças à integridade da ambiental e da sociobiodiversidade a ela associada, na região no sul do estado do Amazonas. Como destacam Porto *et al.* (2013), esse cenário é complementado com a implementação de políticas tais como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, entre outros investimentos que se estenderam pelo território brasileiro em áreas até então desprezadas pelo poder econômico.

Isso se deu à custa de grupos populacionais que, justamente, encontraram sua sobrevivência nessas áreas porque estas não interessavam ao capital. É o caso do cerrado e do sul da Amazônia (Porto *et al.*, 2013). Nesse contexto a criação de áreas protegidas – unidades de conservação, terras indígenas e projeto de assentamento ambientalmente diferenciados – são tidos como uma solução para o enfrentamento desse problema.

O sul do estado do Amazonas é formado por oito municípios distribuídos ao longo das calhas dos rios Purus e Madeira. Essa região, que faz divisa com os estados do Acre, Rondônia e Mato Grosso, está inserida em outra, mais abrangente, conhecida como “nova fronteira do desmatamento”, em referência ao “arco do desmatamento”.<sup>2</sup> A região é compreendida também pelo norte dos estados de Rondônia e Mato Grosso, sul do Pará e oeste do Maranhão, e apresenta como característica comum os altos índices de desmatamento, causado principalmente pela grilagem de terras, avanço da pecuária, e exploração ilegal de madeira. A vulnerabilidade ambiental a qual está submetida essa região se relaciona diretamente às suas frentes de ocupação, que tem nas quatro vias de acesso terrestre – as rodovias BR-364, BR-317, BR-319 e BR-230 (Transamazônica) – facilitadoras do processo.

Nesse contexto, o município de Lábrea, juntamente com Boca do Acre, figura na lista do Ministério do Meio Ambiente (MMA) como um dos dez municípios que mais desmatam na Amazônia Legal, devido à atividade pecuária e exploração ilegal de madeira, que ocorrem principalmente nas regiões sul e sudoeste do município (Cardozo Carero *et al.*, 2013). Em 2007, relatório produzido pelo Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) já destacava o município como sendo o 13º na lista dos 36 que mais desmataram na Amazônia naquele ano, sendo o único representante do estado do Amazonas (Brasil, 2008; INPE, 2014).

O desmatamento na região está diretamente ligado à lógica econômica de desenvolvimento implantada nas décadas de 60 e 70, impulsionada pelo governo militar para a sua ocupação e integração com o mercado doméstico. A tese conhecida como “boom-colapso” ilustra a dinâmica do processo: nos primeiros anos de ocupação e implantação de atividades econômicas ocorre um rápido e efêmero crescimento na renda e emprego

---

<sup>2</sup> Arco do desmatamento é a região onde a fronteira agrícola avança em direção à floresta e também onde encontram-se os maiores índices de desmatamento da Amazônia. São 500 mil km<sup>2</sup> de terras que vão do leste e sul do Pará em direção oeste, passando por Mato Grosso, Rondônia e Acre (Fuente: IPAM, 2014).

(boom), seguido muitas vezes de um colapso social, econômico e ambiental (Celentano e Veríssimo, 2007). Mais recentemente, fatores como a expansão de assentamentos da reforma agrária e investimentos governamentais em infraestrutura e crédito para atividades produtivas, por um lado, e a criação de áreas protegidas e implementação de políticas de controle ambiental, por outro, tornaram mais complexa essa dinâmica. Este cenário é encontrado no sul e sudoeste de Lábrea, onde o acesso se dá através dos estados de Rondônia e Acre, pelas BR-364 e BR-317, respectivamente.

Lábrea conta com uma população de 37.701 habitantes, sendo 24.207 em área urbana e 13.494 em área rural, em uma extensão territorial de 68.234 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). Segundo o Zoneamento Ecológico Econômico do Purus (ZEE Purus, 2011) o município apresentou as maiores taxas de crescimento da região –2,14% ao ano, com um acréscimo de 6 mil pessoas – consequência de um intenso processo de migração. Esse dado contrasta com a tendência nacional de decréscimo ou estabilização populacional e confirma a situação de fronteira aberta no sul do município, com a chegada e ocupação de migrantes para a abertura de novas áreas, para a realização de atividades agropecuárias (ZEE Purus, 2011).

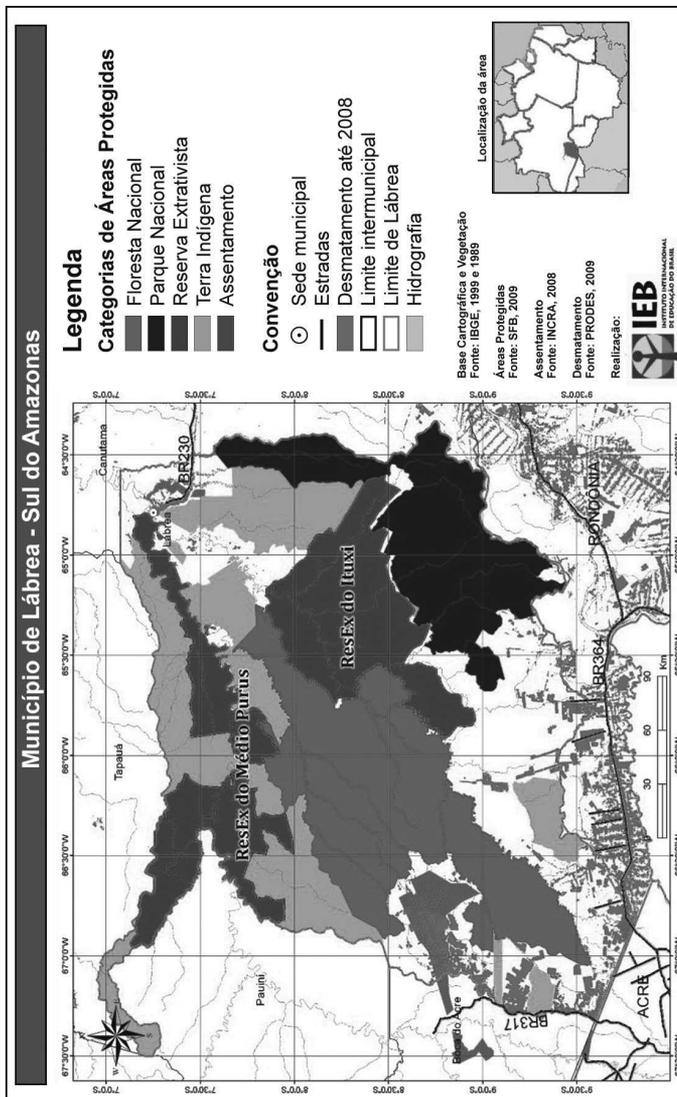
## **Estudos de Caso: Resex do Rio Ituxi e Médio Purus**

A compreensão da necessidade e da relevância da RESEX Médio Purus só pode ser alcançada a partir de um olhar sobre a história da região onde se localiza esse projeto. [...] São as virtudes e as debilidades de seu território e de seu desenvolvimento olhadas ao longo do tempo, que dão sentido à luta pela conquista e pela consolidação da RESEX Médio Purus.

Aleixo, 2011b.

Meu campo de análise empírica, se concentra nas duas RESEX existentes no município: Rio Ituxi e Médio Purus. Criadas ambas no ano de 2008, as RESEX do Rio Ituxi e Médio Purus são frutos de um processo de quase 20 anos de resistência e luta das comunidades que ali vivem. Contam com uma extensão territorial de 776.940 e 604.290 hectares, respectivamente, localizados no território do município de Lábrea, além de parte dos municípios de Pauini e Tapauá. Atualmente, seus moradores contabilizam aproximadamente 1400 famílias, distribuídas em 110 comunidades.

Figura 1. Mapa das RESEX do Ituxi e Médio Purus destacadas no município de Lábrea



Fuente: Aleixo, 2011a.

Apesar de inseridas num mesmo contexto e se forjarem num processo de luta comum, articulado junto ao governo federal, há diferenças entre as duas RESEX no que diz respeito à gênese dos conflitos que motivaram a demanda pela criação dessas UC. Para contar a história e expectativas em torno das quais giraram a criação dessas áreas protegidas, e, ao final, contribuir na discussão sobre a sua funcionalidade como um mecanismo de resolução de conflito, aproveitarei principalmente o processo de “Sistematização de Experiências” conduzido por Aleixo (2011a) para ambas as RESEX.

## **A situação histórica de injustiça: elementos motivadores da mobilização**

### **A relação seringalista-seringueiro**

Na RESEX Médio Purus, o principal fator de conflito sempre foi a relação conhecida como patrão-cliente (ou seringalista-seringueiro, no caso específico da borracha) caracterizada como “aquele onde um cliente depende de uma relação especial com um patrão, em posição de poder.” (Blackwell Dictionary of Sociology, 2000, apud Mathews, 2010; tradução nossa). Diversos autores escreveram sobre esse tipo de relação, desenvolvida na Amazônia, principalmente –mas não exclusivamente– entre seringalistas e seringueiros (Allegretti, 2002; Mathews, 2010). Não é objetivo do presente trabalho discutir profundamente esse tipo de relação, mas é importante que se tenha em conta para contextualizar as análises e conclusões tiradas.

As condições econômicas são elementos fundamentais para se entender essa relação, uma vez que o poder conferido aos patrões vem da habilidade de controlar a terra e os recursos naturais, que, por sua vez, depende de: acesso ao crédito, suprimentos, transporte e fonte de trabalho (Mathews, 2010). Nessas localidades, “ninguém sabe dizer ao certo quem foi o primeiro patrão. Apenas dão conta de que seu avós e bisavós, vindos do Nordeste ou de outras regiões do Estado do Amazonas, já pagavam renda. Como afirma um dos moradores da RESEX do Ituxi, que se estende também à Médio Purus: “todo adulto [...] já nasceu devendo a um patrão” (Aleixo, 2011a).

Além dos patrões, as comunidades tradicionais se viam oprimidas por pelo menos outros dois tipos de figuras que detinham o poder local:

os coronéis de barranco –diferenciados dos patrões pelos meios mais violentos de coerção que utilizam–; e os regatões, agentes que comercializavam a produção e vendiam produtos às comunidades. Eram, na linguagem dos moradores da RESEX Médio Purus “os poderosos”.

O coronel Umbelino Bezerra, do seringal Meteripuíá dominou as barrancas do Purus a meio caminho de Pauini por anos. Certa vez, flagrou um ribeirinho vendendo borracha para outro comerciante e mandou tocar fogo na carga do ribeirinho. Os mais antigos dão conta de surras, assassinatos e expulsão de famílias inteiras da região (Aleixo, 2011b).

A resistência contra essa e outras injustiças sempre houve. No caso do Ituxi, por exemplo, há relatos da recusa do pagamento da renda a dois patrões, por parte de moradores de uma comunidade denominada “Floresta”, gerando um embate violento (Aleixo, 2011a). “Um ato de bravura, porém, uma ação isolada”, como analisa Aleixo, 2011a. Nessa localidade, uma verdadeira mobilização começou apenas com a liderança de um pastor de uma igreja evangélica, sensibilizado e disposto a reverter o quadro de injustiças acometidas pelos “poderosos”.

### **O desenvolvimentismo e a grilagem**

Na RESEX do Rio Ituxi, a caracterização do conflito acrescenta outros elementos. A relação patrão-cliente também existia. Contudo, com a desvalorização econômica da sorva e do látex, produtos até então explorados na região, aquelas comunidades, que antes floresciam no interior da floresta, foram se enfraquecendo com a migração das pessoas para Lábrea. Na floresta, ficaram aquelas pessoas que constituíam uma relação diferenciado com o ambiente e outras que não tinham melhor alternativa na cidade. A distância entre vizinhos muitas vezes se calculava em horas de viagem pelo rio. Isolados, sem formação, informação, sem assistência e sem apoio, aqueles que permaneceram na área seguiam sendo explorados, como conta o Pastor Antonio, que liderou o movimento local:

*Quando cheguei no Ituxi, a primeira coisa que observei era que as pessoas não sabiam ler nem escrever. Por isso, o pessoal comprava amostra grátis de remédio. Eu disse comigo mesmo: misericórdia! A família do fulano, por exemplo, comprava trezentos reais de merca-*

*doria do regatão e, lá no talão, estava escrito 500 porque não sabiam ler nem escrever* (Pr. Antonio, in Aleixo, 2011a).

Dessa forma, visando ao desenvolvimento de um trabalho coletivo para sair da dependência dos regatões e obter uma maior autonomia e aumento na geração de renda, constituiu, em 1997, a Associação dos Produtores da Assembleia de Deus do Rio Ituxi (APADRIT).

Nessa região, somado a exploração dos “poderosos”, havia também a invasão por grileiros que ameaçava a permanência e o uso dos recursos pelas comunidades. As intimidações dos que queriam ser donos daquelas áreas se intensificou com a mobilização gerada pela criação da APADRIT. Havia ofertas de compra de áreas individuais, numa tentativa de fragmentar e, conseqüentemente, enfraquecer a organização que nascia. Usavam de intimidação e violência quando as ofertas de compra de terra eram recusadas (Aleixo, 2011a).

Também ameaçada, e com maior facilidade de acesso, a região do Médio Purus, por ser rica e abundante em seus recursos naturais, sofria desde meados da década de 90 com a sobre-exploração dos rios e da floresta. A atividade madeireira e a pesca foram atividades que levaram à escassez de espécies de peixes e de madeiras nobres, necessários para a garantia da subsistência, renda e reprodução dos modos de vida das comunidades, como a copaíba e a virola.

... o roubo de recursos naturais corria solto na região do Médio Purus. O roubo de madeira é alto e violento, chefiado por autênticas máfias de madeireiros que entram pelos rios na floresta e saqueiam a floresta em seguidas derrubadas, muitas vezes em conflito com as comunidades. Outra problemática séria é da predação dos recursos pesqueiros, realizada por empresários do setor vindos de outros estados, com verdadeiras frotas de barcos que não respeitam as comunidades nem a legislação ambiental, levando os peixes, deixando os moradores passando necessidade na beira do mesmo rio que os alimentou com abundância no passado. Em algumas comunidades, a pressão pela terra ocasionado pela chegada de grileiros. Embora não fosse problema tão sério ou preponderante como no caso do Ituxi, já se sentia sua presença e, se não fosse criada a RESEX, a tendência era se avolumar em prejuízo dos ribeirinhos (Aleixo, 2011a).

## **A mobilização pró-RESEX: expectativa de uma solução**

À época, um elemento adicional ao processo de mobilização das comunidades das RESEX frente às injustiças se destacou: a demarcação de terras indígenas (TIs). Nesse período, inúmeras TIs foram homologadas no município, e, se por um lado elas poderiam representar uma ameaça ao território das comunidades, por outro, desempenharam um papel de estímulo à organização para garantia dos direitos fundiários. Esse, inclusive, foi o mote da CPT – organização de apoio ligada à Igreja católica – em sua assessoria à mobilização das comunidades: a segurança fundiária.

Além da CPT, as comunidades do rio Purus tiveram como aliados órgãos governamentais, nomeadamente o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM), órgão de extensão do Estado, e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Este último o responsável, por, junto às comunidades, trabalhar no combate à pesca ilegal, por meio do “fechamento” dos lagos para manutenção, preservação e procriação dos peixes nesses ambientes. Dessa forma, segundo Aleixo (2011b) “de diferentes formas, os conflitos citados [...] motivaram as comunidades a se organizar em busca de uma solução definitiva, que, pouco a pouco foi se desenhando na forma de uma RESEX” (Aleixo, 2011b).

Diferentemente do contexto das UCS de proteção integral, muitas vezes criadas à revelia das comunidades locais, como as Florestas Nacionais (FLONAS), as RESEX se tornaram uma ferramenta de luta pela reforma agrária e garantia dos direitos das comunidades tradicionais em diversas partes da Amazônia. Em Lábrea não foi diferente.

Foi lutando para encontrar o seu lugar em meio aos inúmeros conflitos que as lideranças comunitárias do Médio Purus se apegaram a uma proposta nascida no seio do movimento social da Amazônia ocidental: a criação das Reservas Extrativistas como forma de garantir os direitos das comunidades extrativistas (Aleixo, 2011b).

Quem levou a ideia pela primeira vez às comunidades foi um técnico do IDAM, que fazia extensão rural junto à elas. No entanto, como toda novidade, muitos ficaram desconfiados. Influenciou o fato de, uma vez mais os “poderosos” reagirem: difundiam a informação de que com a criação das RESEX todos seriam proibidos de caçar, pescar, plantar, além

das comunidades perderem o apoio dos patrões e dos regatões, de quem todos dependiam [sic].

*Colocar isso (a ideia de RESEX) na cabeça desse povo foi uma das tarefas mais difíceis que a gente encontrou (...) eles acreditavam que a gente não tinha conhecimento, que a gente não tinha condições de conseguir o que conseguimos, que foi o decreto dessa reserva, que praticamente foi nossa independência (Moço, Comunidade Floresta, em Aleixo, 2011a).*

O processo de criação dessas áreas não foi simples e durou quase dez anos. Informalmente, começou com as mobilizações e discussões nas comunidades, que levavam informação qualificada sobre o que eram, quais os benefícios e quais os trâmites envolvidos na criação de uma RESEX. Formalmente, no entanto, o processo se deu através de documentações redigidas pelas organizações representativas das comunidades ao órgão público competente, na época o Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT), do Ibama.

No ano de 2005, os conflitos que despontaram regionalmente interferiram na conjuntura local. A morte da missionária Dorothy Stang, no Estado do Pará, fez com que o mundo voltasse a atenção à região amazônica. No ano seguinte, a instalação de uma Área de Limitação Provisória Administrativa (ALAP), ao redor da BR-319, tinha como objetivo promover o ordenamento fundiário e governança ambiental na região entre os rios Madeira e Purus. As áreas pleiteadas para a criação das RESEX do Rio Ituxi e Médio Purus, foram então incluídas, a pedido do CNPT.

Nesse mesmo ano, quando finalmente iniciado o processo de levantamento fundiário –etapa necessária para a desapropriação das terras particulares, previsto na lei do SNUC– os documentos oficiais relataram a irregularidade e incerteza jurídica das propriedades das quais os “poderosos” se diziam donos. Relataram também muita pressão contrária a realização do trabalho e a “ausência do Judiciário e Ministério Público” na questão (Aleixo, 2011a; Brasil, 2006).

## **A reação dos “poderosos” injustiças transformadas em conflitos**

A possibilidade de perder a renda obtida com o trabalho e com a desassistência das comunidades, através dos arrendamentos e do monopólio de circulação de produtos e mercadorias, pelos patrões e regatões, foi o que motivou a reação dos “poderosos” contra a criação das RESEXs. Com os processos avançando nesse sentido e uma nova conjuntura política local contrária a eles, os “poderosos” também se mobilizaram.

Foram inúmeras cartas, ofícios e documentos –à maneira daqueles elaborados pelas comunidades e suas instituições representativas e parceiros, só que no sentido oposto– enviados ao poder público estadual e federal para se tentar frear o processo.

... que algumas Unidades de Conservação estavam sendo propostas para além do decreto da ALAP, entre as quais Ituxi, que o MCT (Ministério de Ciência e Tecnologia), Inkra e MMA (Ministério do Meio Ambiente) não se manifestaram a respeito [...] nesta fazenda (Fazenda Ituxi) existe um projeto em andamento de exploração sustentada da floresta natural. Atualmente já foi investido mais de 2 milhões de reais [...], uma eventual transformação da Fazenda Ituxi em UC da BR-319 acarretaria um prejuízo de 2 milhões de reais em investimentos já realizados e mais de 50 milhões em prejuízos futuros [...], sem falar no prejuízo social que acarretaria a toda região de Lábrea e ao próprio estado do Amazonas. Protesto contra a inclusão de mais de 1 milhão de hectares em UCs na área da ALAP (Carta à Casa Civil da Presidência da República argumentando contra a criação, 2006).

O ápice do conflito se deu em audiência pública realizada em 2006 com mais de trezentas pessoas das comunidades e autoridades das três esferas de governo, para discutir a criação das RESEX em Lábrea, segundo Aleixo (2011a): “... o primeiro grande embate público entre ribeirinhos e grupos políticos e econômicos contrários às UCs”, causando “espanto aos ribeirinhos ver a cara das pessoas que se diziam contrárias às RESEXs ‘em nome do povo’. Na ocasião, um dos moradores do Ituxi comentou: “nós nunca vimos esse pessoal na vida, como é que esse pessoal ajuda o povo se eles nem moram nem tem casa na beira do rio?” (Aleixo, 2011a).

*Não quero prejudicar alguém (...), mas eu tenho o direito de alertar vocês, mas eu tenho o direito de impor, como representante de vocês que vocês confiaram, que confiaram na câmara de vereadores, então teremos bastante cuidado, porque o que está em jogo é o futuro de vocês (...). Como vai ficar o comércio de Lábrea? Como vai ficar o município se não se puder pescar, caçar, tirar madeira por causa de uma reserva? (Gean Barros, ex-prefeito de Lábrea; Aleixo, 2011a).*

*Quero cumprimentar a todos (...) e dizer que somos totalmente contrários à Reserva Extrativista (...), porque nós temos conhecimento de que a reserva extrativista ainda não deu certo nas nossas comunidades (...). Elas vão trazer prejuízo para Lábrea, vão impedir nosso desenvolvimento, porque quem vai investir aqui se toda terra é reserva ou reserva indígena? (Nelson Amud, ex-vice prefeito de Lábrea; em Aleixo, 2011a).*

Fica evidente na fala desses atores o discurso do empecilho ao desenvolvimento já citado anteriormente (Porto *et al.*, 2013) e muito frequente quando se tratam de conflitos que se relacionam a populações tradicionais.

Passaram-se dois anos da histórica audiência até que as RESEX do Médio Purus e Rio Ituxi fossem oficialmente decretadas, em maio e junho de 2008, respectivamente. O fato se deu após mobilização, intitulada “Movimento Pró-RESEX”, realizada no mesmo ano, em Brasília, que reuniu diversas lideranças de toda a Amazônia.

## **A implementação das RESEX**

O decreto do presidente Lula não encerrou a luta das comunidades e lideranças. Ao contrário, mesmo após decretada a RESEX, os detentores do poder político e econômico em Lábrea continuaram a tramocar contra a efetivação da Reserva (Aleixo, 2011a).

Um ano antes da criação das RESEX, em 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), como desmembramento do Ibama, e que assumiu a função de gestor das UCS em nível federal. Ao ICMBio compete, dentre outras coisas:

... executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União; executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União; exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União (Brasil, 2007).

Essa mudança causou estranhamento por parte das lideranças, já acostumadas a trabalhar com o Ibama, e, com receio de perder a parceira, ocuparam o seu escritório por dois dias (Aleixo, 2011a). A transição inicial, no entanto, ocorreu de forma positiva e as comunidades encontraram no ICMBio um aliado a mais. Ao longo de dois anos uma série de ações foram realizadas para garantir a implementação das RESEX.

Em março de 2010, após uma fiscalização realizada pelo ICMBio, que apreendeu madeira ilegal proveniente das RESEX, instaurou-se mais um conflito. Articulados, por políticos locais, cerca de mil pessoas seguiram em manifestação pela cidade até a residência da gestora da RESEX do Rio Ituxi e ao hotel onde estavam os demais fiscais, os quais tiveram que sair do município sob escolta policial (Aleixo, 2011a).

Esse fato, por mais grave que seja, nos permite avaliar um ponto positivo a proteção garantida pela existência da RESEX: o conflito focou-se contra o governo federal, conferindo proteção às comunidades que haviam denunciado realizado a denúncia inicial da exploração ilegal de madeira para proteção de suas áreas.

No entanto, para que a criação das RESEX sirva efetivamente no combate aos conflitos ambientais, no entanto, as ações trabalhadas para a sua implementação devem abranger necessariamente as temáticas pelas quais se instaura os conflitos. No caso de Lábrea, a questão fundiária e o trabalho com a produção devem ser prioridade.

### Quadro 1. Linha do tempo de acontecimentos relevantes às RESEX do Rio Ituxi e Médio Purus

	RESEX DO RIO ITUXI	RESEX MÉDIO PURUS
1881	<b>Maior:</b> Fundação oficial da cidade de Lábrea.	
<b>Década de 1990</b>	Intensificação da exploração madeireira e da grilagem. Paralelamente, homologação de terras indígenas também ganham força.	
1995	Instalação da Igreja Evangélica Assembleia de Deus do Rio Ituxi. Antonio Vasconcelos torna-se Pastor da Igreja.	
1997	<b>Setembro:</b> Fundação da Associação dos Produtores Agroextrativistas da Assembleia de Deus (APADRIT).	CPT regional organiza encontro de ribeirinhos em Tefé com a pauta "preservação de lago", já apontando para a criação de uma UC.
	Irmão Marildo traz pela primeira vez a ideia de RESEX às comunidades.	
2000	Encontro de entidades envolvidas na luta das populações tradicionais da Amazônia, como o CNS e a Coordenação de Agroextrativismo do MMA, no qual as lideranças definem que lutaram por uma RESEX.	
	<b>Setembro:</b> moradores do Ituxi e Médio Purus entram com pedido de criação das UCS junto ao CNPT/Ibama.	
		Fundação da Associação de Produtores da Reserva Extrativista do Médio Purus (Apremp)
2002		<b>Dezembro:</b> Ibama publica portaria "fechando" os lagos de Lábrea para manutenção, preservação e procriação.
2004	Projeto de Assentamento Florestal (PAF) Curuquetê é proposto pelo INCRA prevendo a utilização de terras já reivindicadas pela RESEX Ituxi.	
	É criado o núcleo do CNS em Lábrea.	
	O analista ambiental Leonardo Pacheco assume a coordenação regional do CNPT em Manaus.	
2005	<b>Fevereiro:</b> Assassinato da Irmã Dorothy Stang, no estado do Pará.	
	<b>Novembro:</b> Após longo período parado, Leonardo Pacheco solicita à presidência do Ibama a reabertura do processo de criação das RESEX Ituxi e Médio Purus.	
		<b>Dezembro:</b> Fundação da Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas do Médio Purus (ATAMP)

## Criação de reservas extrativistas como mecanismo de resolução de conflitos

	RESEX DO RIO ITUXI	RESEX MÉDIO PURUS
2006	<b>Janeiro:</b> a região do entorno da rodovia BR-319 foi decretada como Área de Limitação Administrativa Provisória (ALAP).	
	CNPT solicita ao MMA a inclusão dos territórios das RESEX de Lábrea na ALAP.	
	Começa o levantamento fundiário para criação das RESEX Ituxi e Médio Purus.	
	<b>Julho:</b> 1ª audiência pública para discutir a criação das RESEX Ituxi e Médio Purus em Lábrea. No evento, acontece o primeiro grande embate público entre as comunidades e os grupos políticos e econômicos contrários à proposta.	
2007	<b>Junho:</b> O MMA termina o estudo relativo à proposta de criação das UCS a serem implementadas na região do do Amazonas, o qual afirma que elas "representam uma oportunidade única de se criar um valioso mosaico de áreas protegidas."	
	<b>Agosto:</b> O Ibama solicita parecer da SPU acerca da proposta de criação das RESEX do Rio Ituxi e Médio Purus, o qual responde: "esta secretaria não apresta óbices à instituição das referidas Unidades de Conservação."	
	Criado o ICMBio, como um desmembramento do Ibama.	
2008	<b>Março:</b> Começam as atividades do Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) em Lábrea.	
	<b>Abril:</b> Acontece a mobilização "Grito da Terra Brasil", organizado pela CONTAG em Brasília .	
	<b>Junho:</b> Presidente Lula assina o decreto de criação da RESEX Ituxi.	<b>Maior:</b> Governo federal decreta a RESEX Médio Purus.
2010	<b>Fevereiro:</b> primeira reunião dos conselhos deliberativos da RESEX Ituxi e Médio Purus	
	<b>Março:</b> Ato público em Lábrea contra o ICMBio, organizado por pequenos moveleiros, madeiros e elite política local.	
		<b>Abril:</b> Portaria conjunta INCRA-ICMBio para desapropriação de imóveis na RESEX Médio Purus.
	<b>Junho:</b> Criação dos conselhos deliberativos da RESEX Ituxi e Médio Purus.	
	<b>Outubro:</b> Posse do conselho deliberativo da RESEX Ituxi e Médio Purus.	
2011	<b>Março:</b> é assassinado Adelino Ramos ("Dinho"), liderança do PAF Curuquetê, localizado no sul do município de Lábrea.	
	<b>Novembro:</b> Realizado o "I Encontro dos Conselheiros Extrativistas do Sul do Amazonas", em Lábrea.	
	<b>Novembro:</b> Pr. Antonio passa a receber proteção da Força Nacional devido à ameaças de morte.	

	RESEX DO RIO ITUXI	RESEX MÉDIO PURUS
2012	<b>Março:</b> é assassinada a agricultora Dinhana Nink, moradora da região sul do município de Lábrea. Realizado o II "Encontro dos Conselheiros Extrativistas do Sul do Amazonas", em Humaitá, Amazonas.	
	<b>Mai:</b> Audiência Pública da Ouvidoria Agrária Nacional (OAV) em Lábrea. São realizadas denúncias de ameaças à lideranças das RESEX Médio Purus e Ituxi, e conflitos relacionados à grilagem e retirada de madeira ilegal na RESEX do Rio Ituxi.	
	<b>Setembro:</b> Fórum "Diálogo Amazonas: Regularização Fundiária Urgente!". Realizado o "III Encontro dos Conselheiros Extrativistas do Sul do Amazonas", em Porto Velho, Rondônia.	
	<b>Novembro:</b> III Congresso do Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS).	
2013	<b>Setembro:</b> Pr. Antonio renuncia à proteção da Força Nacional.	
2014	<b>Abril:</b> denúncias de situação de conflitos e mortes das RESEX na Ouvidoria Agrária Nacional e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.	
		<b>Junho:</b> Expedição de CCDRUS de terras estaduais à 06 UCS no estado do Amazonas, dentre as quais a RESEX Médio Purus.
	<b>Agosto:</b> Audiência Pública da Ouvidoria Agrária Nacional, em Manaus, Amazonas.	

Fuente: adaptado de Aleixo (2011a; 2011b).

## Cinco anos depois: a conjuntura atual

### Permanência da situação de injustiça e conflitos

Com a criação das UCS, as comunidades deixaram de ser invisíveis e reconheceram certos avanços no que diz respeito à melhoria na qualidade de vida e na conservação ambiental. No entanto, as mudanças observadas caminham em velocidade inversamente proporcional às ameaças ao território e às comunidades.

É inegável que a decretação das RESEXs de Lábrea representou uma derrota de grupos políticos e econômicos tradicionais do município. Estes perderam castanhais que exploravam há décadas baseados num "direito" que passava de pai para filho. A relação com patrões mudou, porque os ribeirinhos sentem-se libertos do seu poder. Os grileiros e sua rica atividade de venda de terras públicas são agora alvo de denúncias e estão na mira do inevitável processo de regularização fundiária da reserva. Serradores e madeireiros perderam, porque a RESEX signi-

ficou maior presença do governo na região, logo, maior fiscalização sobre a retirada ilegal de madeira. Além disso, a organização tornou as comunidades parceiras ativas no monitoramento das atividades predatórias. A elite política local, apesar de uma ampla aliança formada, independentemente de partidos ou ideologias, viu sua clientela política tradicional mudar de posição. Tudo isso foi uma verdadeira lição de dignidade. Como diz Dna. Raimunda, "só quem viveu como escravo sabe o que é liberdade" (Aleixo, 2011a).

No entanto, passados cinco anos, ainda é possível encontrar nessas localidades as mesmas situações de injustiças pelas quais se lutou contra e cujas quais as comunidades tinham esperança de que estariam extintas após a criação das RESEX.

Anualmente, desde 1985, a CPT elabora e divulga um relatório, baseado em ampla pesquisa, sobre as situações de conflitos por terra (violências, como despejos e expulsões; assassinatos, ameaças de morte e prisões) e, mais atualmente, situações análogas ao trabalho escravo, entre outras informações. Desde 2008, o documento intitulado "Conflitos no Campo no Brasil" traz em suas estatísticas casos advindos das RESEX de Lábrea.

No relatório de 2013, o município figura entre os casos de conflitos por terra e ameaças de morte. Em dados não cumulativos de anos anteriores, as RESEX do Ituxi e Médio Purus aparecem incluídas nas estatísticas. As lideranças de ambas as RESEX representam dois dos onze casos de ameaças de morte no município (CPT, 2013). São as mesmas pessoas que há quase vinte anos vinham lutando contra as injustiças acometidas pelas comunidades, e que, continuam, ainda hoje a serem perseguidas, numa nova conjuntura.

Esses fatos trazem à tona o questionamento sobre a efetividade das RESEX como mecanismo na resolução dos conflitos em questão, como muito era esperado pelas comunidades que por elas lutaram.

### **Relações de produção**

Ao longo do tempo, as relações de produção existentes na região e geradoras de conflitos foram se transformando, sem necessariamente, mudar a sua essência. Da mesma maneira como se reorganizaram os padrões tradicionais da empresa seringalista, tornando-as mais flexíveis sem eliminar a tensão entre as partes após o auge da borracha (Allegretti, 2002), em Lábrea essas as relações também se reconfiguraram, sem deixar de existir.

Isso se explica, em parte, pelo fato de ainda persistirem algumas das condições que propiciam às pessoas o envolvimento em relações do tipo padrão-cliente, quais sejam: (i) economias extrativistas extensivas, voltadas à ampliação do controle sobre grandes áreas para a produção de matérias-primas em troca de produtos acabados dos centros urbanos; (ii) grandes lacunas entre setores urbanos e rurais; (iii) desequilíbrios regionais, com a acumulação de capital nos centros urbanos; (iv) as desigualdades no mercado em termos de riqueza, status e poder; (v) a relativa ausência de garantias efetivas, impessoais, como direito público para a segurança física, a propriedade, muitas vezes acompanhada pelo crescimento de centros locais semiautônomos de poder pessoal; (vi) a incapacidade das comunidades tradicionais de apresentarem formas efetivas de proteção pessoal (Scott e Kerkvliet, 1973).

As associações comunitárias, estabelecidas no município desde o começo da década de 90 com o apoio da Igreja católica, no intuito de prover uma alternativa às comunidades para a venda de seus produtos, continuam ativas e cada vez mais se fortalecendo. No entanto, ainda não se constituem como alternativa principal à comercialização da maioria dos produtos. Como a maior parte das comunidades tradicionais na Amazônia, as famílias da região obtêm a sua renda de uma vasta gama de produtos da agricultura, pesca e extrativismo. Atualmente, há apenas duas cadeias produtivas organizadas para a comercialização de produtos sem a necessidade de atravessadores: a da borracha e a da castanha, trabalhadas através da Associação dos Produtores Agroextrativistas da Colônia Sardinha (ASPAcs) e Associação dos Produtores Agroextrativistas da Comunidade José Gonçalves (APAC-JG); e Cooperativa Mista Agroextrativista de Sardinha (COOPMAS), respectivamente.

A comercialização da borracha é realizada com o apoio do Governo do Estado, através de suas agências de fomento e políticas e programas de apoio à cadeia produtiva. Além dos subsídios para elevar o preço do produto e torná-lo economicamente atrativo à produção pelas comunidades, o governo estadual tem apoiado diretamente a comercialização através do investimento em infraestrutura de transporte e crédito à essas associações. Da mesma maneira, a cadeia produtiva da castanha, obteve uma série de incentivos sendo contemplada com uma usina de beneficiamento e tendo sido objeto de investimentos nas áreas de qualificação técnica e

com a compra pelo mercado institucional (Programa Regional da Merenda Escolar –PREME–).

Esse cenário, apesar de parecer alentador, não oculta a evidência dos enormes desafios ainda postos. Em 2013, na RESEX Médio Purus, onde a questão da produção tem o elemento central dos conflitos, o trabalho da APAC-JG atendeu a 233 seringueiros, em mais de 30 comunidades; a ASPACS atendeu a outros 350 (IEB, 2013). No ano de 2010 através do PREME, foram compradas cerca de 73 toneladas de castanha, beneficiando aproximadamente 80 famílias de produtores rurais, e abastecendo as escolas locais (Amazonas, 2011). Esses números no entanto, são pequenos considerando a população total da RESEX: cerca de 1300 famílias que trabalham com uma série de outros produtos além da borracha e da castanha (açai, copaíba, farinha, feijão de praia, pesca, entre outros). Um aspecto importante a ser analisado, é em relação à dificuldade de escoamento da produção por parte dos comunitários, sendo que muitos ainda continuam exercendo sua comercialização junto aos regatões, bastante comuns na região (Amazonas, 2011).

Diante disso, para transformar efetivamente a realidade que proporciona a ocorrência de injustiças e conflitos, a incidência das ações em torno das RESEX devem apontar caminhos de transformação no campo econômico, da produção. Em seu artigo 18, parágrafo segundo, o SNUC rege que o:

A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

**Não há como proteger os meios de vida e assegurar o uso sem políticas eficientes para a produção. Esse inclusive é o papel da Coordenação de Produção e Uso (COPROD) do ICMBio, que tem como objetivo:**

Atuar em estratégias promissoras de produção e uso sustentável dos recursos naturais que resultem na disseminação de experiências exitosas, na promoção do modo de vida das Populações Tradicionais, na valorização de seus conhecimentos, no manejo adequado dos recursos naturais, no intercâmbio e na ação em rede das UCS favorecendo a gestão integrada, e no aumento da renda familiar (ICMBio, 2014).

Nesse sentido, podemos ver avanços ainda muito lentos. A maior parte das demandas feitas pelas comunidades ao longo dos últimos anos na questão da produção e geração de renda, para ambas as RESEX ou não resultaram exitosos, ou ainda engatinham. Alguns exemplos como a comercialização do feijão de praia, o manejo do pirarucu, o manejo florestal madeireiro, podem ser usados como destaque de iniciativas exitosas ou encaminhadas. Esse tema foi discutido ao longo dos quatro “Encontros dos Conselheiros Extrativistas do Sul do Amazonas”, realizados ao longo de 2011 e colocado como ponto de pauta da quase totalidade das Reuniões dos Conselhos Deliberativos das RESEX:

O ICMBio tem que ver e apoiar as potencialidades da RESEX como a produção de feijão que é bastante produzido mais falta mercado, assim também para outros produtos com o açaí, o óleo de andiroba, castanha e cacau nativo. Seriam potencialidades para geração de renda, assim também como o pescado (José Maria Oliveira, RESEX Médio Purus; Carta do Cuniã, 2011).

Não há compromisso do ICMBio com o extrativismo  
(Carta de Lábrea, 2011).

Faltam recursos, esclarecimentos e capacitação para as atividades produtivas nas UCS (Carta do Cuniã, 2011).

Finalmente, é importante destacar que, mesmo com as RESEX decretadas, a segurança para a realização do extrativismo ainda não existe. Recentemente efetuou-se o resgate de 21 pessoas que eram mantidas em condições análogas ao trabalho escravo, entre duas crianças e quatro adolescentes, em uma comunidade pertencente à RESEX Médio Purus (Reporter Brasil, 2014), mas tida como particular pela família de um ex-prefeito. Em 2011 esse caso foi denunciado, e, embora aquelas famílias estivessem sendo exploradas e ameaçadas há 10 anos, a resolução se deu apenas em 2014. Essas pessoas vendiam sua produção de castanha a um valor abaixo do mercado para o patrão, e a medida utilizada por ele para quantificar o produto, não correspondia à medida real (CPT, 2011). Na RESEX do Rio Ituxi, a região que abrange a maior parte dos castanhais está sob a guarda de um fazendeiro da região, que se intitula dono da terra. Um dos maiores castanheiros da RESEX já alegou pensar em desistir de sobreviver da castanha se essa situação persistir. Esse tipo de situação remete ao

outro elemento gerador de injustiças e conflitos na região já mencionado anteriormente: a regularização fundiária.

### **Questão fundiária: grilagem e acesso aos recursos naturais**

O tema da regularização fundiária continua a ser destaque nas reivindicações das comunidades de ambas as RESEX e principal motivador de denúncias de violação de direitos humanos. A questão fundiária diz respeito ao acesso aos recursos naturais existentes na área à também à segurança da terra, sem a qual os conflitos aparecem.

A situação fundiária encontrada nas RESEX de Lábrea são basicamente três: terras estaduais dentro de UCS federais; terras da União não destinadas; terras particulares. Os artigos 4º e 5º dos Decreto de criação das RESEX Médio Purus e Rio Ituxi, assegura que caberá ao ICMBio adotar as medidas necessárias para a implantação e controle dessas UCS, “providenciando, no caso de terras da União, o contrato de cessão de uso gratuito com a população tradicional extrativista”. Além disso declaram como de interesse social “os imóveis rurais de legítimo domínio privado e suas benfeitorias que vierem a ser identificados nos limites”, assegurando a sua desapropriação. Ainda assim, a principal questão de ambas as reservas continua sendo a presença de títulos de domínio privado nos limites das mesmas, com a presença de comunidades, no caso da Médio Purus, ou em áreas de uso extrativista.

Alegando não haver recursos para as devidas indenizações, o ICMBio, procurou dar outro encaminhamento à questão e, em 2010, assinou, uma portaria conjunta com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para trabalhar a questão na RESEX Médio Purus. O objetivo era o de indenizar os imóveis rurais privados localizados nos limites da Reserva, de forma a realizar a compensação ambiental em territórios de sua jurisdição (assentamentos da reforma agrária). No entanto, passados quatro anos da Portaria, a situação permanece inalterada.

No caso da RESEX Ituxi, a situação que o órgão alega é a não existência de pedidos formais dos que se dizem proprietários ao órgão, o que dificultaria ações de regularização, enquanto que, na prática, ações de coerção são frequentes. Em decorrência disso, desde 2011, Pastor Antonio, ainda liderança ativa na RESEX passou a receber proteção da Força Nacional de

segurança, a qual renunciou dois anos depois, por alegar falta de liberdade para ir e vir e realizar suas atividades. Os fazendeiros, por sua vez, nunca saíram da área.

Outras lideranças com destaque no movimento –como os últimos dois presidentes da Apadrit e da Atamp– são constantemente ameaçados por fazendeiros da área. De 2010 a 2014 inúmeras denúncias dessa situação foram feitas em pelo menos três instâncias competentes: Ouvidoria Agrária Nacional; Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Houve até mesmo um caso de envenenamento de um Líder Comunitário o Sr. Zé Maria [RESEX Médio Purus] na sede do Município. Depois mais pessoas foram contra a RESEX, pescadores, supostos donos de terra, e tinha o agravante de ser uma área de fácil acesso, gerou conflitos acirrados (Carta de Cuniã, 2011).

*Uma vez o delegado de Lábrea me chama e diz assim: "pastor Antônio, eu tenho 21 mandados de prisão das pessoas que estão lhe ameaçando, mas antes delas serem presas já tem alv ará e soltura. A única arma que temos aqui é essa pistola. Os outros lá estão armados até os dentes. Quem de nós v ai lá prender? Ninguém vai". O delegado falou isso e nunca prendeu ninguém (Pr. Antonio, 2011).*

Em junho de 2014, uma iniciativa de regularização fundiária iniciada em 2012, resultou na outorga de Contratos de Cessão de Direito Real de Uso (CCDRU) de terras estaduais, à seis UCs federais do Amazonas, dentre elas a RESEX Médio Purus. O "Diálogo Amazonas", foi uma articulação com o Ministério Público Federal do Amazonas (MPF/AM), que mediou a negociação entre governos estadual e federal, incorporando as sugestões e encaminhamentos das associações e movimento social. O documento concedido, no entanto que, exclui os títulos privados da concessão, o que, segundo o presidente da associação-mãe da RESEX, não resolve o problema existente.

O Governo Federal deveria ter mobilizado uma "força-tarefa" para Lábrea, com a intenção de tratar da regularização fundiária e dos conflitos. O governo subestimou o poder dos grupos políticos locais. Além disso, o Governo Federal, por meio do CNPT, também deveria ter feito maior esforço para envolvimento do governo municipal, mesmo que ele fosse resistente à decretação das RESEXs. Com isso, manter-se-ia

um canal para o convencimento por meio de um trabalho pelo coletivo (Aleixo, 2011a).

### Conclusões

Seguindo a afirmação de Porto *et al.* (2013) que expõe que “as injustiças se transformam em conflitos ambientais quando há resistência e mobilização por parte dos grupos afetados”, podemos compreender a permanência dos conflitos não só como a permanência das injustiças, mas também da resistência e mobilização das comunidades afetadas. Nesse sentido, a criação e das RESEX seria a conclusão de apenas uma etapa de luta, e os conflitos que seguem a evidência de que ela ainda não acabou.

Por maiores que hajam sido as vitórias, é necessário, no entanto, trabalhar para que o resultado final a ser alcançado seja o fim das injustiças através da garantia de direitos pelo Estado. Este possui um papel chave –que, evidentemente, não é exclusivo– e a sua fragilidade pode representar também a fragilidade desse objetivo. É preocupante a desestruturação que o ICMBIO apresenta nos últimos cinco anos da região: falta de servidores; recursos para custeio de atividades; infraestrutura, numa região tão peculiar e difícil para se trabalhar como a Amazônia.

Se por um lado, a criação das RESEX tirou aquelas comunidades da invisibilidade e chamou para o Estado a responsabilidade da proteção dessas áreas, é notável também a persistência de situações de conflitos existentes antes da criação das RESEX. Faz-se extremamente necessário, dessa forma, que se dê continuidade à implementação das RESEX para apontar caminhos ao enfrentamento das situações geradoras dos conflitos. Algumas ações para isso já existem, mas ainda são insuficientes. Nesse sentido, a reflexão aqui apresentada –as UCS como instrumentos de resolução de conflitos– aponta alguns caminhos, mas merece ser aprofundada.

Há, uma diversidade de outras variáveis que estão presentes e certamente se constituem como fatores importantes para explicar os conflitos ainda existentes (e resistentes) no local: a proteção à essas áreas, a impunidade dos crimes ambientais, a ausência do poder público, entre outros. No entanto, é importante que tais elementos sejam analisados à luz da implementação das UCS e avaliado sobre quais deles existe certa

governança para que possam ser priorizados e trabalhados, a fim de que as comunidades tradicionais tenham seus direitos garantidos e a situação de injustiças termine.

## Bibliografia

- Aleixo, Josinaldo (org.) (2011a). *Memorial da luta pela Reserva Extrativista do Ituxi em Lábrea-AM*. Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil; Lábrea: Associação APADRIT.
- (2011b). *Memorial da luta pela Reserva Extrativista do Médio Purus em Lábrea-AM*. Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil; Lábrea: Associação ATAMP.
- Alegretti, Mary (2002). “A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros”. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.
- Amazonas – Governo Do Estado (2011). *Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) da sub-região do Purus*.
- Brasil. Lei 9.985, de 18 de julho 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*.
- Decreto 4.240. *Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências*.
- (2006). Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). *Levantamento fundiário para criação da RESEX Ituxi*. Manaus: IBAMA-CNPT.
- Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, que Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis Nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, Nº 11.284, de 2 de março de 2006, Nº 9.985, de 18 de julho de 2000, Nº 410, de 11 de janeiro de 2002, Nº 11.156, de 29 de julho de 2005, Nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, e Nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei Nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória Nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências.

- — Portaria MMA Nº 28, de 24 de janeiro de 2008. Dispõe sobre os municípios situados no Bioma Amazônia onde incidirão ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. Diário Oficial da União; 25 de janeiro de 2008, Seção 1.
- Bruyne, Paul *et al.* (1977). *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os polos da prática metodológica*. Rio de Janeiro: Francisco Alves
- Cardoso Carrero, Gabriel; Medeiros Nogueira, Octávio; Dimas de Barros, Herbeton; Colini Cenamo, Mariano; Gandolfo Soares, Pedro e Nogueira Pavan, Mariana (2013). *Análise de mudança de uso da terra e estrutura de governança ambiental nos municípios do Profloram*. Idesam, Manaus-AM.
- Carta à casa civil da Presidência da República argumentando contra a criação da UC Ituxi. Brasília: [s.n.], 2006. (Protocolada por escritório de advocacia de Brasília constituído para defender os interesses da Fazenda Ituxi).
- Carta de Lábrea: o chamado da floresta do sul do Amazonas e norte de Rondônia. Lábrea: [s.n.], 2011. (Documento elaborado no I Encontro de Conselheiros Extrativistas do sul do Amazonas).
- Carta de Humaitá: o chamado da floresta do sul do Amazonas e norte de Rondônia Humaitá: [s.n.], 2012. (Documento elaborado no II Encontro de Conselheiros Extrativistas do sul do Amazonas).
- Carta de Cuniã: o chamado da floresta do sul do Amazonas e norte de Rondônia. Porto Velho: [s.n.], 2012. (Documento elaborado no III Encontro de Conselheiros Extrativistas do sul do Amazonas).
- Celentano, Danielle e Veríssimo, Adalberto (2007). *O avanço da fronteira na Amazônia: do boom ao colapso*. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia.
- CPT (Comissão Pastoral da Terra) (2008). *Conflitos no Campo Brasil*. Goiânia: CPT Nacional – Brasil.
- — (2009). *Conflitos no Campo Brasil*. São Paulo: Expressão Popular.
- — (2011) *Conflitos no Campo Brasil*. Goiânia: CPT Nacional – Brasil.
- — (2012). *Conflitos no Campo Brasil*. CPT Nacional – Brasil.
- — (2013). *Conflitos no Campo Brasil*. CPT Nacional – Brasil.

- Gil, Antonio Carlos (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social. In Métodos e técnicas de pesquisa social*. Atlas, 2008. Disponível em <http://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 2/4/2014.
- Jara, Oscar (1994). *Para sistematizar experiencias*. San Jose, C.R: Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2010). Portal do IBGE cidades <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em 15/7/2014.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). Coordenação de Produção e Uso – COPROD. Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/intranet/populacoes-tradicionais/coordenacao-de-producao-e-uso-cprod.html>. Acesso em: 15/7/2014.
- IEB (Instituto Internacional de Educação do Brasil). (2013). Blog No Sul do Amazonas. *Médio Purus: subvenção da borracha e trabalho social animam extrativistas da Resex*. Lábrea: Marcelo Franco. Janeiro. Disponível em <http://nosuldoamazonas.blogspot.com.br/2013/01/medio-purus-subvencao-da-borracha-e.html>. Acesso em: 27/6/2014.
- INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) (2014). PRODES Project. 2014 – Sattelite Monitoring Amazon Forest. Disponível em [www.obt.inpe.br/prodes/](http://www.obt.inpe.br/prodes/). Acesso em: 10/5/2014.
- IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia). *Glossário: Arco do desmatamento*. Disponível em <http://www.ipam.org.br/saiba-mais/glossariotermo/Arco-do-desmatamento/92>. Acesso em: 3/9/2014.
- Leroy, Jean Pierre e Meireles, Jeovah (2013). "Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais: os visados territórios dos invisíveis". Em *Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil. O Mapa de Conflitos*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Mascia, Michel *et al.* (2014). "Protected Area Downgrading, Downsizing, and Degazettement (PADDD) in Africa, Asia, and Latin America and the Caribbean, 1900-2010". *Biological Conservation*, Massachusetts, vol. 169, january, pp. 355-361. Disponível em <http://www.sciencedirect.com/science/journal/00063207>. Acesso em: 27/7/2014.

- Mathews, Mason Clay (2010). "Socio-economic change in the transition from patron-client to social movement networks in Brazilian Amazonia". Master's Degree, Dissertation. University of Florida.
- Ministério do Meio Ambiente (MMA) (2006). Consultas públicas para criação de unidades de conservação na região de entorno da BR-319 (Manaus -Porto Velho). Disponível em [http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf/\\_arquivos/folder\\_consulta1.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf/_arquivos/folder_consulta1.pdf). Acesso em: 27/6/2014.
- oAV (Ouvidoria Agrária Nacional) (2012). *Ata da 348ª reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo*. Lábrea, 7 de maio.
- (2014). *Ata da 692ª reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo*. Manaus, 21 de agosto.
- (2014). *Ata da 693ª reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo*. Manaus, 21 de agosto.
- (2014). *Ata da 694ª reunião da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo*. Manaus, 22 de agosto.
- Pacheco Peleja, José Reinaldo e Moura Sousa, José Mauro (2012). *Conflitos sociais na Amazônia*. Estudos integrativos da Amazônia – EIA.
- Pereira, Polyana Faria e Scardua, Fernando Paiva (2008). "Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas". *Ambiente & Sociedade*, vol. 11, n° 1, pp. 81-97.
- Porto, Marcelo; Pacheco, Tania e Leroy, Jean Pierre (orgs.) (2013). *Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil. O Mapa de Conflitos*. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz.
- Reporter Brasil (29 de abril de 2014). "Ex-prefeito de Lábrea é responsabilizado por trabalho escravo". Disponível em <http://reporterbrasil.org.br/trabalho-infantil/ex-prefeito-de-labrea-e-responsabilizado-por-trabalho-escravo-infantil/>. Acesso em: 29/4/2014.
- Scott, James e Kerkvliet, Benedict (1973). "How traditional rural patrons lose legitimacy (in Southeast Asia)". *Cultures et Developpement*, vol. 5 (3), pp. 501-540.

# **Consecuencias del extractivismo minero y petrolero**



# Conflictos socioambientales y contaminación invisible: una aproximación a los casos peruano y ecuatoriano<sup>1</sup>

*Alonso Burgos Cisneros\**

## **Introducción**

La contaminación ambiental por industrias es un problema global que ocasiona serias consecuencias a la salud humana, siendo la contaminación por refinерías de minerales e hidrocarburos una de las que más contribuye a que este problema se agrave.

En América Latina existen casos emblemáticos en los que poblaciones enteras se ven afectadas directamente por este tipo de industrias. Tal es la situación de las ciudades de La Oroya (Perú) y Esmeraldas (Ecuador), en las que se encuentran niveles de contaminación que sobrepasan los límites máximos permisibles de tolerancia biológica a metales pesados establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

El presente trabajo busca exponer cómo las poblaciones de La Oroya y Esmeraldas invisibilizan y/o minimizan el sufrimiento ambiental producto de procesos de refinamiento y se habitúan a vivir en zonas adyacentes a las refinерías; lo que se explica por diferentes maneras de subjetivar la

---

\* FLACSO-Sede Ecuador.

<sup>1</sup> Agradezco a Fernando García, Ivette Vallejo, Cristina Cielo y Lisette Coba, investigadores principales del proyecto "Territorialidades en disputa: mujeres, naturaleza y desarrollo en lugares del circuito petrolero en el Ecuador (Playas de Cuyabeno, Pastaza y Esmeraldas)", financiado por FLACSO Ecuador, por permitirme utilizar la información referida a Esmeraldas para mi tesis de maestría y la presentación de este escrito. También agradezco a Piedad Ortiz, investigadora encargada de realizar el trabajo de campo en Esmeraldas; y a Jessica Solórzano, Juan Fabri, Luis Corral, Roxana Virhuez y Clorinda Puerello, compañeros del equipo de becarios investigadores del proyecto.

contaminación a la que se ven expuestos, a pesar de las evidencias científicas. En el caso de La Oroya la refinería se constituye históricamente como la razón de ser y el motor económico de la ciudad; mientras en Esmeraldas la acción social se ve limitada por la condición de subalternidad de las poblaciones directamente afectadas en los barrios del sur, además de la actual dependencia respecto de las políticas de compensación. Por lo tanto, es un estudio comparado del devenir de los principales conflictos socioambientales que se han dado en ambas ciudades, que desarrolla los conceptos de *conflictos de contenido ambiental*, *hegemonías locales* y *contaminación invisible*.

Desde la perspectiva teórica adscribimos a la propuesta desarrollada por Mauricio Folchi (2002), quien critica el concepto de *conflictos ecológicos distributivos* de Joan Martínez Alier (2005) y Ramachandra Guha (1994) porque entiende que esta postura reduce la situación de conflicto a una lucha entre pobres versus ricos y no considera que puede enfrentar también a ricos versus ricos, pobres versus pobres y a ricos versus pobres, dependiendo del contexto y de los intereses que los actores sociales tengan. El enfoque de Folchi nos permite acercarnos a la complejidad que envuelve generalmente a los conflictos con disímiles y fluctuantes posiciones entre los actores, quienes pueden utilizar lo ambiental para lograr otro tipo de reivindicaciones (económicas, de legitimidad política, identitarias u otras) y en los que no necesariamente los pobres son ecologistas o conservacionistas *per se* (Folchi, 2002).

Por otra parte, el concepto de *hegemonías locales* hace referencia a aquellos procesos en los cuales determinados actores sociales se presentan como los representantes del colectivo y logran subordinar al resto a sus intereses, generando un consenso en la mayoría de la población (Laclau y Mouffe, 2004). En los casos analizados se utiliza el concepto de *hegemonía en un contexto local*.

El tercer concepto convocado es el de *contaminación invisible*, una elaboración propia para dar cuenta de la naturalización de la contaminación; una especie de acostumbramiento que hace que las poblaciones minimicen su sufrimiento ambiental,<sup>2</sup> tolerando esta situación con tal de

<sup>2</sup> El *sufrimiento ambiental* es un concepto desarrollado por Javier Auyero y Débora Swistun (2007), que hace referencia a la situación de padecimiento que viven las poblaciones expuestas a la contaminación, las cuales tienen distintas formas de subjetivarla. Esto los lleva, desde la perspectiva de los autores, a estar expuestos y confundidos. Es decir, a no identificar en muchos casos las causas y responsables de la contaminación, lo que limita la posibilidad de

obtener algunos beneficios de las empresas locales y/o mantener el estilo de vida que llevan. Esto genera una ideología que desmoviliza la acción colectiva frente a una situación de riesgo ambiental (Burgos, 2012, 2014).

La metodología empleada es cualitativa con enfoque diacrónico; es una etnografía comparada realizada en las dos zonas de estudio. En La Oroya se hizo entre los años 2009 y 2011 como parte de mi trabajo de licenciatura, mientras que en Esmeraldas se encuentra en curso y forma parte del proyecto "Territorialidades en disputa: mujeres, naturaleza y desarrollo en lugares del circuito petrolero en el Ecuador (Playas de Cuyabeno, Pastaza y Esmeraldas)". Se han realizado entrevistas en profundidad a las poblaciones afectadas por la contaminación (líderes de organizaciones barriales, sindicatos, frentes de defensa), a actores institucionales (funcionarios públicos de las municipalidades locales, funcionarios de los gobiernos centrales, funcionarios de las empresas) y ONG. También, se ha recurrido a la observación situada y a la observación participante. Además, se han considerado algunas fuentes secundarias para reconstruir la historia de ambas localidades y los principales conflictos ocurridos en torno a la contaminación ambiental.

La contaminación ambiental por industrias es un problema global ocasionado fundamentalmente por sectores como el transporte, la energía, la gestión de desechos y la industria pesada, que se evidencia en las condiciones y calidad del agua, de los suelos y del aire; y en la salud de las poblaciones. Sobre este último aspecto, el 19% de los cánceres producidos en el mundo tiene que ver con el entorno laboral y la exposición a sustancias cancerígenas como el benceno, el arsénico en el agua, el cadmio, el benzo[a]pireno, la sílice, entre otros (OMS, 2012).

Las refinerías de hidrocarburos y minerales constituyen una parte importante de la contaminación industrial, generan pasivos ambientales –tales como los lixiviados y gases tóxicos– que contienen metales pesados como el plomo, zinc, hierro, entre otros (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA–, 2010). Está demostrado que en la región la contaminación de este tipo aumenta o disminuye de acuerdo con la demanda internacional de minerales o hidrocarburos (Schatan, 1999). Es decir, países con auge extractivo como Perú, Chile, Venezuela,

---

realizar acciones frente a ella. Este estudio fue realizado en Villa Inflamable, barrio popular ubicado en el polo petroquímico de Dock Sud en Buenos Aires, Argentina.

Ecuador, entre otros (Organización Mundial del Comercio –WTO–, 2013), tienen mayor riesgo.

Según el Atlas de Justicia Ambiental se identificaron en la actualidad 39 conflictos socioambientales en el mundo por contaminación por refinamiento de minerales e hidrocarburos. De estos, 13 son provocados por el refinamiento de minerales y 26 por refinamiento de petróleo. En América Latina se desenvuelven 7 de estos conflictos, 4 por minerales y 3 por petróleo (Environmental Justice Atlas, 2014).

En las ciudades de La Oroya (Perú) y Esmeraldas (Ecuador) se presentan dos casos emblemáticos de contaminación ambiental por refinamiento de minerales e hidrocarburos, respectivamente. Existen estudios médicos y ambientales que prueban que la exposición de los habitantes de esas ciudades a metales pesados e hidrocarburos supera los límites máximos permisibles establecidos por la OMS. A pesar de ello, las poblaciones de ambos lugares invisibilizan, naturalizan y/o minimizan en mayor o menor medida esta situación, adaptándose a vivir en zonas de fuerte contaminación.

En este marco, se da un conflicto socioambiental entre quienes están habituados a vivir en la situación de contaminación por los beneficios que perciben (sindicatos obreros, la mayor parte de organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales) y quienes reclaman ciudades con un medio ambiente limpio y el respeto del derecho a la salud (ONG, Iglesia católica, algunas organizaciones de la sociedad civil).

## Los humos de La Oroya y la polarización de una ciudad

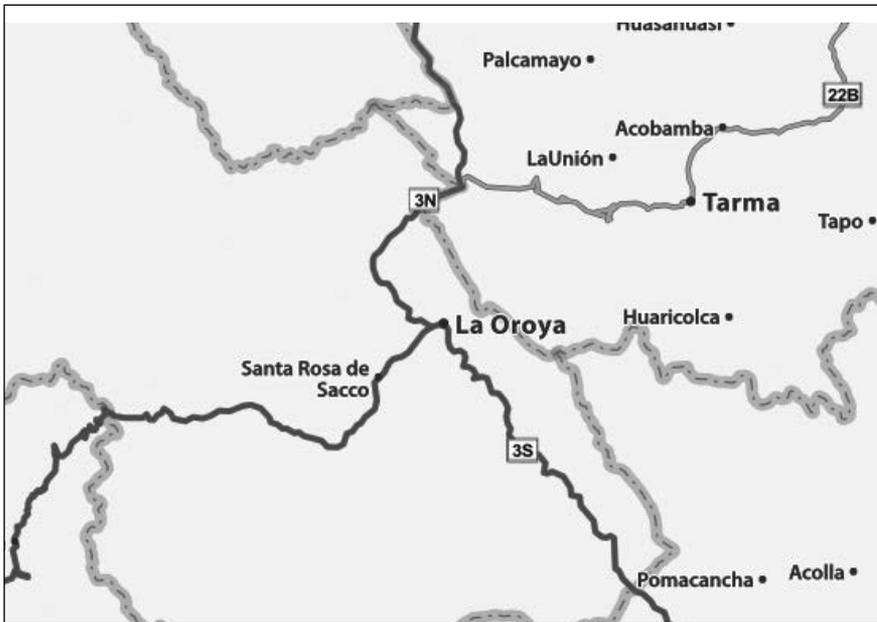
La Oroya se ubica en la sierra central del Perú (ver mapa 1), país minero. La actividad minera en esa zona empezó en el período colonial con la explotación de las minas de socavón, continuó en la República con el ingreso de la compañía norteamericana Cerro de Pasco Cooper Corporation (CPC) (Bonilla, 1974; Flores Galindo, 1983), y se extiende hasta la actualidad, puesto que el crecimiento macroeconómico de la economía peruana está basado en el auge minero.<sup>3</sup> Así, el 55,06% de las exportaciones del Perú

---

<sup>3</sup> El año 2013 el Producto Bruto Interno (PBI) creció en 5,02%, de los cuales 2,18 puntos porcentuales (algo más del 43% del crecimiento porcentual del PBI) se deben al sector minero.

son minerales metálicos; de los cuales el cobre, el oro, el zinc, la plata, el plomo, el hierro, el estaño, el tungsteno y el molibdeno son refinados para ser exportados. De estos, la mayor demanda la tiene el cobre (Ministerio de Energía y Minas –MEM–, 2013). La refinera de La Oroya es la más importante procesadora de plomo y cobre de ese país, contribuyendo con 14 puntos porcentuales al 37,4% que representa la refinación de metales no ferrosos al 2013 (Banco Central de Reserva del Perú –BCRP–, 2014).

### Mapa 1. División política del distrito de La Oroya



Fuente: Municipalidad Distrital de La Oroya (2012).

La ciudad de La Oroya fue fundada en 1922 por la necesidad de la CPC de crear una refinera de minerales y tener a obreros trabajando cerca de ella de manera constante. Con la aparición de la refinera empezaron los primeros problemas ambientales, ya que los humos que emanaba contaminaron los pastizales de los campesinos que habitaban la zona antes de la aparición de la CPC (Burgos, 2014).

La Oroya era una zona habitada por diversas comunidades campesinas que se dedicaban a la ganadería y la agricultura. Estas eran La Oroya antigua, Santa Rosa de Sacco, Paccha y Yauli. Las comunidades colindantes eran Suitucancha, Huay Huay, Huari, Huaynacanchas (en la actualidad tienen la categoría política de comunidades y distritos de la provincia de Yauli). En solo dos años la CPC contaminó los principales recursos naturales de las comunidades (sus tierras y ríos) y las obligó a replegarse hacia la periferia (Burgos, 2014).

Como puede apreciarse en la tabla 1, esto generó un conflicto. Los campesinos presentaron quejas ante el Poder Judicial, obligando al gobierno central a intervenir mediante una comisión especializada que se encargó de analizar los impactos ambientales de la refinería sobre la población. La comisión determinó que la CPC era la principal responsable del daño ambiental producido sobre los campesinos y sus recursos naturales. Este episodio fue conocido como "la cuestión de los humos" (Bravo, 2012).

El conflicto terminó con la indemnización de algunos comuneros, la destrucción de los ecosistemas naturales de la zona y el fin de formas de producción predominantemente agrícolas; se inició así la proletarización de los campesinos, que se iban a convertir en obreros de la compañía.

Este primer conflicto de contenido ambiental se asemejaba a lo que Martínez Alier (2005) y Guha (1994) denominan "ecologismo de los pobres", en cuanto las comunidades tenían como medio de subsistencia a sus recursos naturales y lucharon por conservar los ríos y tierras por considerarlos bienes comunes. Lo que siguiendo a Guha (1994) opondría a "la gente del ecosistema" frente a los poderes "omnívoros" que pretenden monopolizarlos. Sin embargo, esta resistencia no fue organizada y fue rápidamente aplacada con las indemnizaciones que la CPC otorgó. La empresa ganó la hegemonía local y se instauró como el actor predominante, haciendo crecer su poderío económico y político en La Oroya.

**Tabla 1. Mapa de actores del primer conflicto socioambiental de La Oroya (1922)**

Actor	Posicionamiento	Estrategia	Poder
Comunidades campesinas	Defender sus recursos naturales (tierras y ríos) frente a la contaminación generada por la CPC.	Demandar a la CPC frente al Poder Judicial.	Bajo
Cerro de Pasco Cooper Corporation (CPC)	Apropiarse de las tierras comunales para expandir sus operaciones y generar una mano de obra local tecnificada y permanente.	Contaminar las tierras y recursos de las comunidades. Indemnizarlas por los daños.	Alto
Gobierno central	Hacer de árbitro frente al conflicto.	Conformar una comisión evaluadora de los impactos ambientales.	Medio

Fuente: elaboración propia.

Es recién en la década del noventa del siglo pasado que el tema ambiental cobró importancia internacional y nacional.<sup>4</sup> En esa década también se privatizó la minería y el complejo metalúrgico de La Oroya fue concesionado a Doe Run, empresa norteamericana que forma parte del grupo Renco.

En este contexto aparecieron también nuevos actores, tales como las ONG ambientalistas, que fueron las primeras en alertar y hacer visible la situación de fuerte contaminación ambiental en La Oroya y promovieron estudios de salud y calidad ambiental.<sup>5</sup> Además, se fortalecieron los gobiernos y las organizaciones locales, que cobraron poder e influencia mayor en la ciudad, como puede apreciarse en la tabla 2.

<sup>4</sup> En el plano internacional se habían dado ya la Declaración de Estocolmo (1972), la Carta Mundial de la Naturaleza (1982) y la Declaración de Río como el más grande hito. En el Perú se implementó una legislación ambiental desde el sector minero-metalúrgico que instauraba tres herramientas para fiscalizar la gestión ambiental: 1) los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA); 2) los Estudios de Impacto Ambiental (EIA); y 3) las Auditorías Ambientales (AA). A esto se suma en 1996 el establecimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) para emisiones atmosféricas y efluentes líquidos para la actividad minero-metalúrgica.

<sup>5</sup> El más importante y más reciente de estos fue el realizado por la Universidad de St. Louis de Missouri (2005). Muestra que el 82% de los niños examinados tiene entre 20 y 44,9 microgramos de plomo por decilitro de sangre y el 8,4% tiene entre 45 y 69 microgramos, cuando el límite permitido por la OMS es de 10 microgramos.

Entre los años 2009-2011 estalló un nuevo conflicto de contenido ambiental. El gobierno central puso en cuestión el funcionamiento de la empresa por no cumplir con los estándares ambientales reglamentarios, haciendo que se paralizaran las actividades del complejo metalúrgico en el 2009 (Burgos, 2012). La generación de pasivos ambientales altamente tóxicos y la emanación de humos contaminantes que no estaban siendo controlados precipitó esta decisión (ver mapa 2).

Esta situación dividió a la ciudad en dos bandos: entre quienes querían que la refinería siguiera operando tal y como estaba (Doe Run, gobierno local, organizaciones sociales que estaban con la empresa y sindicatos) y los que exigían que la empresa cumpliera con los estándares ambientales para seguir funcionando (ONG, Iglesia católica, y en los últimos años el gobierno central).

Lo paradójico del conflicto era que en el primer sector estaban los más afectados a la exposición de la contaminación (trabajadores, población), que en sus argumentaciones defendían a la empresa para garantizar sus puestos de trabajo, aduciendo que la contaminación no era tan grave y que incluso era un invento de las ONG y la Iglesia católica.

*La contaminación no mata. Las ONG antimineras mienten. Vienen a confundir. A decir que somos la ciudad más contaminada del mundo, pero no es así. Tantos años que vivo en La Oroya y no pasa nada. Que me traigan un niño o un anciano que tenga plomo (A01, dirigente del sindicato metalúrgico de Doe Run).*

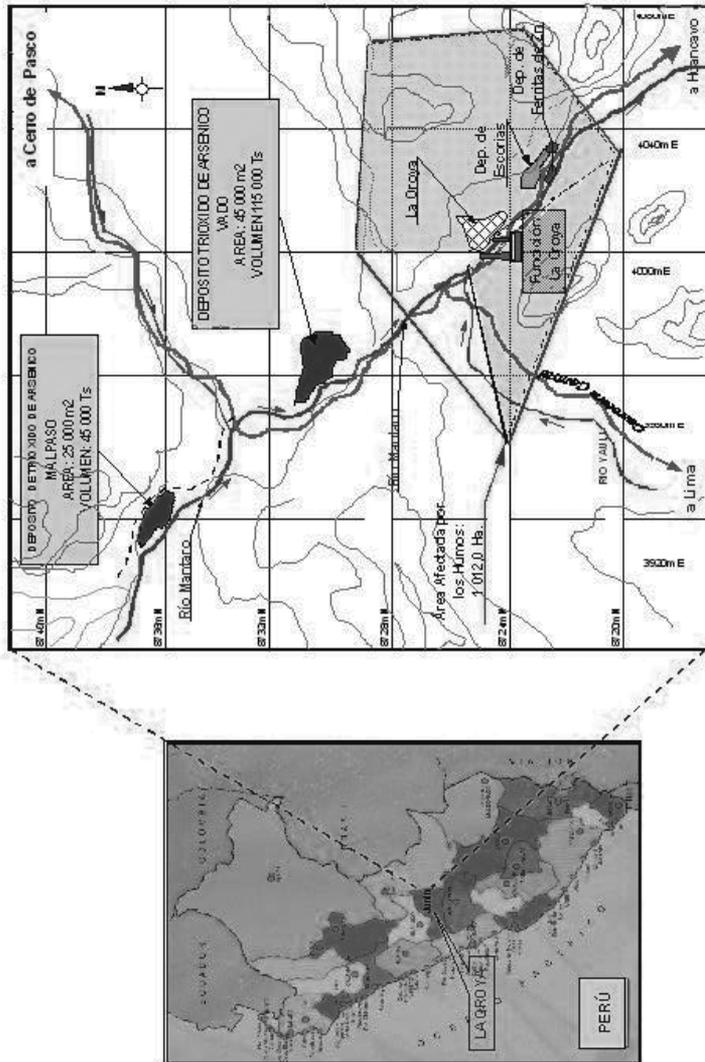
*... muchas ONG han satanizado la situación porque han aprovechado las necesidades y las debilidades de mucha gente y han hecho una serie de artimañas para que esa problemática se agudice (A02, dirigente del Comité de Lucha Provincial de La Oroya).*

*La contaminación viene desde CENTROMIN.<sup>6</sup> (...) Doe Run ha ayudado a acabar con la contaminación. Yo he vivido toda mi vida en La Oroya y estoy bien. (...) Están trayendo gente de afuera para decir que acá hay contaminación. Aquí nadie es mongolito. Traen niños mongolitos de afuera (A03, vendedora ambulante de La Oroya).*

---

<sup>6</sup> En los años 1970, con el gobierno militar del general Juan Velasco, se nacionalizaron la minería y otros sectores estratégicos del Perú. Con esta política se creó CENTROMIN Perú, empresa nacional minera que incluía a la refinería de La Oroya.

Mapa 2. Pasivos ambientales en La Oroya



Fuente: <http://www.activosmineros.com.pe/amsac/index.php/proy-ambientales/proyectos-ejecutados/la-oroya>

Estos testimonios muestran cómo se ha dado un acostumbramiento de la población a estar expuestos a la contaminación, producto de vivir toda su vida en un hábitat tóxico por la necesidad de tener un trabajo estable y una fuente constante de subsistencia a partir de la actividad comercial generada por la existencia de la refinería. Al ver cuestionada su fuente de trabajo por actores foráneos (ONG e Iglesia católica) ven a estos como enemigos que deben ser combatidos.

A esta naturalización de la contaminación es a lo que denomino *contaminación invisible*, en el sentido de que existe una contaminación objetiva producto del daño ambiental que ha generado las operaciones de la refinería desde 1922 y la subjetivación de esa contaminación por parte de los actores locales, quienes la minimizan para defender sus oportunidades laborales o de inserción económica. Las poblaciones locales, entonces, quedan insertas en la cadena de generación de valor, o vivencian la ilusión de estar siendo beneficiados por ellas en un contexto de enclave vinculado al circuito extractivo.

La alianza entre Doe Run, los sindicatos y las organizaciones sociales, sector que era el mayoritario y tenía mucha más capacidad de movilización, logró que el complejo metalúrgico funcionara nuevamente en 2011 bajo el argumento de que no existía un problema ambiental fuerte y que todo era una exageración de las ONG y la Iglesia (Burgos, 2012).

Como puede apreciarse en la tabla 2, Doe Run fue uno de los actores que tuvo mayor poder, en cuanto articuló a la mayoría de sectores a su posición. Ganó la hegemonía local bajo el discurso de mantener los puestos de trabajo y la estabilidad económica de los trabajadores y sus familias. Hizo que sindicatos y organizaciones sociales se enfrentaran con las ONG y la Iglesia católica, que habían generado una corriente de opinión nacional e internacional, pero sin lograr que su posición calara y fuera legitimada en la población local.

**Tabla 2. Mapa de actores del segundo conflicto socioambiental de La Oroya (2009-2011)**

Actor	Posicionamiento	Estrategia	Poder
Sindicatos metalúrgicos	Reclamar su estabilidad laboral.	Apoyar a Doe Run para impedir que se cierre la refinería.	Alto
Central de Organizaciones Sociales	Mantener la estabilidad laboral de sus familias que trabajan en la refinería y evitar que la ciudad colapse con el cierre de la empresa.		Medio
Comité Provincial de Lucha			Medio
Doe Run	Seguir funcionando sin invertir en la ejecución de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental.	Hacer ver que la empresa asuma la posición de defensa de la ciudad y del mantenimiento de la estabilidad de los trabajadores y sus familias.	Alto
ONG	Buscar que Doe Run cumpla con sus compromisos ambientales e indemnice a los afectados por la contaminación.	Generar corriente de opinión con la difusión de estudios de salud que probaban la contaminación y la exposición de la población a ella.	Bajo
Iglesia católica	Garantizar el respeto a los derechos humanos y a la salud, con base en la doctrina social de la Iglesia Católica.		
Gobierno local	Mantener buenas relaciones con Doe Run, en cuanto la mayoría de la población apoya a la empresa.	Apoyar las acciones de lucha de la población.	Medio
Gobierno central	Hacer cumplir sus compromisos ambientales a Doe Run. Favorecer a otras empresas que quieren adquirir la refinería.	No renovar la licencia de funcionamiento a Doe Run.	Medio

Fuente: elaboración propia

## Contaminación petrolera y políticas de inclusión social en Esmeraldas

Esmeraldas se encuentra en la costa noroccidental del Ecuador (ver mapa 2), país petrolero cuya actividad en este sector empezó en el siglo XIX con las concesiones otorgadas a la empresa M. G. Mier and Company, continuó durante inicios del siglo XX con las empresas Shell y Texaco (Acosta, 2009; Yost, 1989), entró en apogeo en los años setenta (Baca Carbo, 1997) y se extendió hasta la actualidad. Los dos últimos gobiernos republicanos son los que más han aprovechado este auge (Ruiz e Iturralde, 2013). Así, el crecimiento del PIB de Ecuador era en 2012 de 5,12% (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES–, 2013), y la mayor parte del incremento se debe al sector petrolero (Banco Central de Ecuador –BCE–, 2013). El 53,49% de las exportaciones de Ecuador está relacionado con petróleo crudo, gas natural y derivados (SENPLADES, 2013); cuenta con una capacidad de refinación media de 175 mil barriles diarios, y la refinería más importante es la de Esmeraldas, con 110 mil barriles diarios (Organización Latinoamericana de Energía –OLADE–, 2013).<sup>7</sup>

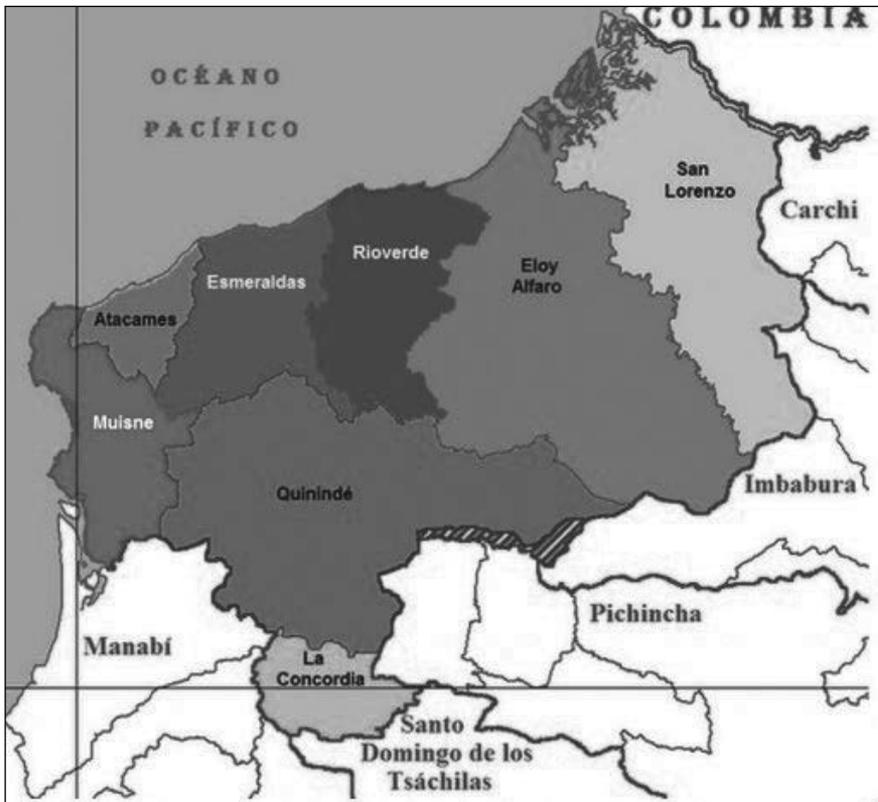
La ciudad fue fundada en 1526, durante la Colonia, y tuvo como base a población afrodescendiente, indígena y mestiza. Durante muchos años sus principales actividades productivas fueron la recolección y producción de bienes primarios como el tabaco, el caucho, la tagua, la madera, el cuero, las resinas y el banano. En los años 1950 del siglo XX, con la producción bananera, Esmeraldas experimentó un auge y crecimiento económico que le permitió expandir la frontera agrícola y desarrollar una mayor infraestructura en la ciudad.

La actividad de refinación de petróleo empieza en los años setenta con la construcción de la Refinería Estatal de Esmeraldas (REE), que fue administrada inicialmente por la Corporación Estatal Petrolera del Ecuador (CEPE). A raíz de esto, se crearon barrios populares alrededor de la refinería (muchos de ellos invasiones) por las expectativas de trabajo que se levantaron. Pero la REE absorbió solo alguna mano de obra no calificada de la zona y priorizó la contratación de técnicos y profesionales foráneos, lo que creó descontento en la población.

---

<sup>7</sup> En la actualidad esta refinería está en proceso de potenciación, y se está construyendo adicionalmente el Complejo Petroquímico Refinería del Pacífico Eloy Alfaro en la provincia costera de Manabí, que tendría mayores capacidades tecnológicas de refinamiento.

Mapa 3. División política de la provincia de Esmeraldas



Fuente: [http://www.mapasecuador.net/material/medium/mapa/small\\_esmeraldas-mapa-division-politica\\_\\_9038634b8.jpg](http://www.mapasecuador.net/material/medium/mapa/small_esmeraldas-mapa-division-politica__9038634b8.jpg)

En los años ochenta empezaron a aparecer los primeros problemas ambientales con la contaminación de las aguas de los ríos Teaone y Esmeraldas. En 1984 se produjo un derrame masivo de productos derivados del petróleo. Este hecho fue considerado grave para la época, pero no suscitó mayores reclamos de parte de la población (Jurado, 2006).

Fue recién en 1998 que sucedió lo que la población esmeraldeña considera hasta la actualidad el hecho más grave: el incendio del barrio La Propicia 1 por el derrame de 16 mil barriles de crudo que fluyeron por los ríos Teaone y Esmeraldas. Esto hizo que los ríos se incendiaran y carbonizaran todo lo que estaba alrededor suyo (personas, casas, laderas, árboles y canoas).

Ante los sucesos y la indignación de la población del sur, Petroecuador (actual empresa que administra la REE), indemnizó a algunos de los afectados, y entregó toldos impregnados y botiquines en los barrios del sur, como puede verse en la tabla 3. Sin embargo, este proceso no culminó y, según el testimonio de quienes padecieron el incendio, no “benefició a quienes realmente lo necesitaban”.<sup>8</sup> De esta manera, se resolvió parcialmente el conflicto de contenido ambiental.

**Tabla 3. Mapa de actores del conflicto socioambiental de Esmeraldas (1998)**

Actor	Posicionamiento	Estrategia	Poder
Barrío La Propicia 1 y población aledaña	Sienten malestar por estar afectados por la contaminación y por su situación de pobreza.	Pedir indemnizaciones de manera individual.	Bajo
REE	Minimizar los daños e impactos ambientales. Al ser una empresa estatal, no le conviene que se haga pública la situación de riesgo ambiental que vive la población.	Indemnización de algunos afectados.	Alto
E. P. Petroecuador			Alto
Gobierno central	Minimizar los daños ocurridos.		Alto

Fuente: elaboración propia.

<sup>8</sup> Entrevista a A04, asambleísta de Alianza País por Esmeraldas.

Los daños y las secuelas no resueltas del incendio hicieron que un sector de la población (en especial, la de La Propicia 1 y la de los barrios cercanos a esta) se organizaran, durante los últimos siete años, para pedir reparaciones por el daño causado a Petroecuador, presentando una demanda judicial y el pedido de compensaciones, que fue resuelta a favor de los barrios afectados en el primer gobierno de Rafael Correa.

*... como soy abogada, legalicé a las organizaciones sociales para coger fuerza. Fuimos a Petroecuador a reclamar directamente, y empezaron recién a hacernos caso y a respetar nuestros derechos como esmeraldeños. Entonces nos sacaron en un programa, nos entrevistaron, nos preguntaron ¿qué queríamos? (...) al final explicando, se llegó a pactar que toda la zona sur de Esmeraldas sería beneficiada por la compensación. Luego, el presidente (Rafael Correa) intervino y medió. Se hizo una reunión grande con el presidente, y ahí cambió la situación (A04, asambleísta de Alianza País<sup>9</sup> por Esmeraldas).*

Con el actual gobierno se ha logrado que la empresa implemente obras e infraestructura en las zonas afectadas por la refinería (Gordillo, 2008) bajo una política de “inclusión social”. Según esta, la REE tendría un trato más directo con las poblaciones, “no existiendo conflictos”.

*La gente quiere vivir bien en Esmeraldas (...). El tema de compensación ya fue superado (...). Nosotros tenemos en mente un manejo de intervención de desarrollo local integral (...). Estamos convencidos que tenemos que brindar servicios básicos, dar accesos a la educación y ver lo que quiere la gente con mucha socialización (A05, gerente general de Ecuador Estratégico).<sup>10</sup>*

*Aquí hay un trato directo con los barrios. El área de relacionamiento comunitario se encarga de velar porque la política de inclusión social se cumpla. Hacemos talleres con la población para siempre socializar nuestra política. No existen conflictos, solo pequeños problemas propios de algunos malentendidos pero nada grave (A06, coordinadora de relacionamiento comunitario de la REE).*

<sup>9</sup> Partido de gobierno actual en Ecuador, encabezado por el presidente Rafael Correa.

<sup>10</sup> Empresa pública encargada de administrar los sectores estratégicos del Estado ecuatoriano.

A pesar de ello, el daño ambiental y la situación de riesgo se mantiene,<sup>11</sup> sobre todo para los barrios del sur, tal como puede apreciarse en los mapas 4 y 5. La población de la ciudad, especialmente la de los barrios del sur, no se ha movilizado, ni ha organizado acciones colectivas ante la REE para la entrega de información oportuna y periódica sobre los niveles de contaminación; tampoco exige la mitigación de impactos. Pese a su malestar por la exposición a la contaminación, la ciudadanía esmeraldeña, dejando de lado la situación de riesgo en la que viven, parecería estar esperanzada en que las políticas de inclusión social del gobierno y la REE lleguen a sus zonas. Estas expectativas se dan en un contexto en el que una actividad clave para la economía del país, como es el refinamiento de petróleo, que se ha realizado por más de cuarenta años en Esmeraldas, poco ha beneficiado a la población de la ciudad. Lo que se evidencia en los deficientes servicios de infraestructura básica, como alcantarillado y agua potable, principalmente.

*De Refinería no tenemos mucho. Hace unos años vinieron a entrevistar cuando hubo el incendio. De ahí por los problemas de la contaminación, pero que yo recuerde no hemos recibido nada (...). Lo que sí hacen es cursos de capacitación para aprender a tejer, a coser, cosas para mujeres, pero de ayuda nada (...). Queremos apoyo de Refinería en obras. Falta el asfaltado y arreglar el alcantarillado que es terrible (A07, poblador del barrio La Propicia 2).*

*Siendo nosotros afectados por la contaminación de Refinería y Termoesmeraldas<sup>12</sup> deberíamos ser nosotros beneficiados con los trabajos (...). Esmeraldas tiene derecho a ser beneficiado (...). Esperamos que la empresa cumpla con nosotros realmente. Basados en lo que dice el presidente de la república nosotros tenemos que beneficiarnos del petróleo. Refinería debería de promover chequeos con médicos especialistas a niños y mujeres (A08, dirigente del barrio 50 casas).*

---

<sup>11</sup> En Esmeraldas la contaminación por hidrocarburos de los ríos Teaone y Esmeraldas continúa, la presencia de material particulado PM10 alcanzó en el barrio La Propicia 1 los 1443.3 ug/m<sup>3</sup>, sobrepasando la norma que establece que solo deben ser 150 ug/m<sup>3</sup>. Se registra también asma en los niños, malformaciones congénitas y tumores cancerígenos malignos en la población joven que va de 35 a 50 años (Jurado, 2006; Gordillo, 2008; FUNSAD, 2006).

<sup>12</sup> Es una empresa pública, con operaciones en la ciudad de Esmeraldas, cuya función es generar energía eléctrica para todo el país. Por motivos de espacio no he profundizado en la relación entre esta empresa y la población, pero en posteriores escritos pienso hacerlo, ya que constituye la segunda fuente de contaminación de la ciudad.

#### Mapa 4. Área de Influencia directa de la REE



Fuente: Google Earth (2014).

El conflicto en Esmeraldas por la contaminación es aún latente, en cuanto el problema de riesgo ambiental persiste. El punto álgido de este conflicto fue el incendio del barrio La Propicia 1.

Como puede verse en la tabla 4, la REE –que forma parte de Petroecuador– recibe el apoyo del gobierno central, que ha diseñado una estrategia de inclusión social para las poblaciones, consistente en la realización de obras de infraestructura para las zonas más pobres y que están afectadas por la contaminación en la ciudad. De esta manera, si bien se minimiza el daño ambiental, se obtiene *hegemonía local* y consigue popularidad el régimen, al proporcionar obras. Expresión de ello es el triunfo del candidato del movimiento político del gobierno en las elecciones de la alcaldía municipal de 2014.

Por su parte, los barrios del sur utilizan el tema ambiental para lograr reivindicaciones de otro tipo, tales como los servicios básicos y las obras de infraestructura; mientras que el actual Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Esmeraldas intenta quedar bien con la población y la REE buscando concertar algunas políticas conjuntas para la inclusión social del gobierno.

En el caso de Esmeraldas la *contaminación invisible* es una ideología que es compartida tanto por los actores estatales como por los locales. La empresa pública minimiza la situación de contaminación junto con el gobierno central. Los actores locales están descontentos por la contaminación,

pero la toleran, a la espera de que en algún momento resulten beneficiados de la política de inclusión social del gobierno y la REE.

**Tabla 4. Mapa de actores del conflicto socioambiental de Esmeraldas (1998 a la actualidad)**

<b>Actor</b>	<b>Posicionamiento</b>	<b>Estrategia</b>	<b>Poder</b>
Barrios del sur afectados por la contaminación	Sienten malestar por estar afectados por la contaminación y por su situación de pobreza.	Utilizar el tema de los daños ambientales para conseguir obras de infraestructura básica en sus barrios y ser considerados en la política de inclusión social del gobierno.	Bajo
GAD Esmeraldas	Mantener su popularidad con la población.	Buscar reuniones y coordinaciones con la REE.	Bajo
REE	Minimizar los daños e impactos ambientales. Al ser una empresa estatal no le conviene que se haga pública la situación de riesgo ambiental que vive la población.	Realizar obras en algunos barrios como parte de la política de inclusión social.	Alto
E. P. Petroecuador			
Ecuador estratégico	Posicionarse como una empresa pública con responsabilidad social y funcional a los intereses del gobierno central.		Alto
Gobierno central	Mantener su popularidad con la población.		Alto

Fuente: elaboración propia.

## **Conclusiones**

En los casos expuestos los conflictos de contenido ambiental articulan demandas como son el derecho al trabajo estable y la mejora de la calidad de vida, bajo el manto de reivindicaciones ambientales. No se observa un papel activo de las poblaciones urbanas pobres en defensa de sus recursos naturales y medios de vida, por lo que no podríamos decir que

encontramos un matriz de *ecologismo de los pobres* (Martínez Alier, 2005; Guha, 1994) o una *popular* (Alimonda, 2011), quizás por las condiciones de subalternidad en las que están insertas. Se evidencian tensiones entre la producción ideológica y la economía política de las poblaciones versus el discurso ambientalista del ecologismo de los pobres o del sustento, ya que en La Oroya la población local quiere asegurar su fuente de subsistencia, que es el trabajo directo en la refinería, mientras que en Esmeraldas los barrios del sur buscan obtener el mejoramiento de su calidad de vida expresado en obras y servicios básicos para las zonas que habitan. Es necesario entender la economía política en estos conflictos, en los que las poblaciones locales quedan insertas en cadenas de producción de valor vinculadas a los circuitos extractivos (petróleo y minerales), si bien en condiciones marginales, bajo la ilusión del potencial beneficio económico. Cabe profundizar en las ideologías que se construyen, y en la forma en que las poblaciones las internalizan.

En los conflictos de contenido ambiental expuestos se dan procesos de *hegemonía local*, mientras se apuntala la producción de *commodities* para la exportación en una cadena de suministro global en las que están insertos países como Perú y Ecuador, si bien con modelos de desarrollo aparentemente distintos (neoliberal el uno, de un pretendido posneoliberalismo el otro), y en los cuales ciertos actores (a nivel local) reproducen hegemonía a través de prácticas clientelares, sea en la tónica de políticas de compensación o en la de inclusión social. Logran apuntalar a un empresario (privado o estatal) afín a sus intereses, y se consigue legitimidad articulando a los demás actores (poblaciones locales y otros) hacia sus intereses, bajo el discurso de mantener la estabilidad, el desarrollo local y la contribución a la economía nacional.

La *contaminación invisible* se presenta como una ideología producto del acostumbramiento de las poblaciones estudiadas a la contaminación por sus necesidades de subsistencia (estabilidad laboral y mejoras socioeconómicas). Además, genera una desmovilización de la acción colectiva y le es funcional a las empresas locales, las que son responsables de la situación de riesgo ambiental. Existe entonces un "pragmatismo ambiental" que los lleva a sacrificar aspectos importantes de su calidad de vida, como lo son el derecho a la salud y a un medio ambiente sano, para acogerse a los beneficios de ascenso social que trae la actividad de refinamiento en sus ciudades (Sabatini, 1997: 59).

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala.
- Auyero, Javier y Swistun, Débora (2007). "Expuestos y confundidos: Un relato etnográfico sobre el sufrimiento ambiental". *Iconos*, n° 28, pp. 137-152.
- Baca Carbo, Raúl (1997). *25 años de exportación del crudo oriente. Pasado y futuro del petróleo en el Ecuador*. Quito: Unidad de relaciones institucionales de Petroecuador.
- Banco Central de Reserva del Perú (2014). *Notas de estudios de BCRP N025*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- Banco Central del Ecuador (2013). *Boletín Anuario N° 35*. Disponible en <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/327-ver-bolet%C3%ADn-anuario-por-a%C3%B1os>. Fecha de consulta: 30/4/2014,
- Bonilla, Heraclio (1974). *El minero de los Andes* (vol. 4). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bravo, Fernando (2012). "El problema ambiental en La Oroya y su construcción social y política a través del análisis de las propuestas institucionales, legales y participativas de remediación". Tesis presentada para optar el grado de magíster en Desarrollo Ambiental. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Burgos, Alonso (2012). *Micro-hegemonía y relaciones micro-hegemonías en el conflicto Doe Run-La Oroya*. *Patio de Sociales*, septiembre. Disponible en <http://www.patiodesociales.com/2012/09/micro-hegemonia-y-relaciones-micro.html>. Fecha de consulta: 5/5/2014.
- (2014). "Contaminación invisible y conflictos socioambientales en la historia de La Oroya". En Meléndez, Luis; Chumpitazi, Julio y Falconí, Víctor. *Repensando los conflictos mineros en la región andina*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Environmental Justice Atlas (2014). *Mapping Ecological Conflicts and Spaces of Resistance*. Disponible en <http://www.ejatlas.org/type>. Fecha de consulta: 25/6/2014.
- Flores Galindo, Alberto (1983). *Los mineros de la Cerro de Pasco, 1900-1930*. Lima: Sur-Casa de Estudios del Socialismo.

- Folchi, Mauricio (2002). "Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas". *Ecología Política*, n° 22, pp. 79-100.
- Fundación Salud Ambiente y Desarrollo (2006). *Aproximación al impacto de la salud humana por la contaminación de la industria petrolera en la ciudad de Esmeraldas*. Esmeraldas: Fundación Salud, Ambiente y Desarrollo.
- Gordillo, Danilo (2008). "El conflicto socioambiental de La Propicia, visto con una mirada de género". Tesis para optar el título de magíster en Estudios Socioambientales. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador.
- Guha, Ramachandra (1994). "El ecologismo de los pobres". *Ecología Política. Cuadernos de debate internacional*, n° 8, pp. 137-151.
- International Resource Panel Working Group on the Global Metal Flows (2013). *Environmental risks and Challenges of Anthropogenic Flows and Cycles*. Nueva York: United Nations Environment Programme.
- Jurado, Jorge (2006). "El petróleo como fuente de conflicto ambiental urbano: Esmeraldas bajo la influencia de una refinera". En Fontaine, Guillaume. *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador: 3. Las ganancias y pérdidas*, pp. 169-187. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Alier, Joan (2005). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.
- Ministerio de Energía y Minas (2013). *Boletín estadístico de minería. Informe anual 2013*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.
- Organización Latinoamericana de Energía (2013). *La industrialización del petróleo en América Latina*. Quito: Organización Latinoamericana de Energía.
- Organización Mundial de la Salud (2012). *7 millones de muertes cada año debidas a la contaminación atmosférica*. Disponible en <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/es/>. Fecha de consulta: 12/4/2014.

- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2010). *Perspectivas del medio ambiente: América Latina y El Caribe: Resumen para los tomadores de decisiones*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Ruiz, Miguel e Iturralde, Pablo (2013). *La alquimia de la riqueza. Estado, petróleo y patrón de acumulación en el Ecuador*. Quito: Grupo Editorial Gráficas Amaranta.
- Schatam, Claudia (1999). *Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). *Producto Interno Bruto*. Disponible en <http://app.sni.gob.ec/web/sni>. Fecha de consulta: 30/10/214.
- Universidad de St. Louis de Missouri (2005). *Estudio sobre la contaminación ambiental en los hogares de La Oroya y Concepción y sus efectos en la salud de sus residentes. Informe de primeros resultados biológicos*. Missouri: Universidad de St. Louis de Missouri.
- World Trade Organization (2013). "World Trade Profiles". Disponible en <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFReporter.aspx?Language=E>. Fecha de consulta: 5/6/2014.
- Yost, James (1989). "Veinte años de contacto: Los mecanismos de cambio en la cultura Huao". En Whitten, Norman. *Amazonía ecuatoriana. La otra cara del progreso*, pp. 261-289. Quito: Abya-Yala.

# Delineando una propuesta de abordaje teórico-metodológico para el análisis de políticas o decisiones estatales en contextos de antagonismo. El caso de políticas y conflictos mineros en dos provincias argentinas<sup>1</sup>

*Candela de la Vega\*, María Alejandra Ciuffolini\*\**

## **Introducción**

Este artículo presenta una propuesta de abordaje teórico-metodológico para analizar escenarios en los que las decisiones gubernamentales respecto de políticas y/o estrategias de intervención pública entran en tensión con las disposiciones y preferencias de las poblaciones. Se trata de conjunto de herramientas que permiten dar cuenta de las características de las relaciones antagónicas que en un momento dado subyacen a la decisión de una política pública. Con este modo de análisis intentamos abrir la posibilidad de dar nuevos cauces al estudio sociopolítico de políticas públicas.

---

\* Conicet-Universidad Católica de Córdoba.

\*\* Universidad Católica de Córdoba.

<sup>1</sup> Este artículo retoma y amplía uno de los objetivos que tuvo la tesis de Maestría en Administración Pública (Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, UNC) de Candela de la Vega, bajo el título "Conflictos por el territorio. Las políticas mineras y la estabilización de fuerzas entre actores sociales. Los casos de Córdoba y la Rioja", dirigida por la Dra. María Alejandra Ciuffolini. Además, el tema y la profundización de las reflexiones sobre políticas públicas y conflictos sociales se inscriben en el marco de los diferentes proyectos de investigación llevados a cabo por el Colectivo de Investigación "El Llano en Llamas" ([www.llanocordoba.com.ar](http://www.llanocordoba.com.ar)).

Particularmente, en este artículo se trabajan los casos de las provincias de Córdoba y La Rioja, Argentina, escenarios de conflictos alrededor de la decisión y puesta en vigencia de leyes que, según el caso, aprobaban o vetaban la instalación de empresas dedicadas a la explotación minera metalífera a gran escala. En ambas provincias se observa un contenido semejante en el diseño de la legislación respecto del sentido y de la definición política del *territorio*, pero su materialización dio lugar a orientaciones claramente contradictorias: mientras que en el primero se da la prohibición de la actividad (mediante la Ley Provincial N° 9526), en el segundo procede la habilitación (mediante la Ley Provincial N° 8533). De ahí que la principal hipótesis que se ofreció como guía de esta parte de nuestro estudio anuncia que: la forma que adquieren los compromisos o arreglos contingentes entre cierto espectro de actores sociales, en un contexto específico de relaciones antagónicas, es lo que se recoge en una determinada decisión de política estatal, y lo que obra a modo de una matriz o filtro para la traducción práctica de las orientaciones de esa definición del *territorio*.

La necesidad de transitar este análisis en un diálogo permanente con nuestro caso empírico nos condujo a recurrir al *Análisis de Redes Sociales* (ARS) –en su variante cualitativa–, como una importante herramienta para ensayar un ejercicio de operacionalización de las definiciones conceptuales enunciadas. Es este ejercicio teórico-metodológico lo que nos proponemos presentar aquí, intentando abrir la discusión respecto a su pertinencia, coherencia interna y utilidad para el análisis empírico.

El artículo organiza estas reflexiones en cuatro apartados. El primero delimita los referentes teóricos del análisis, especialmente respecto a los conceptos de Estado, políticas públicas y conflicto social. El segundo presenta el caso de estudio que constituyó nuestro principal objeto de indagación y sobre el cual partimos y volvemos permanentemente en nuestro ejercicio de construir nuestras herramientas teórico-metodológicas. El tercero busca presentar el conjunto de instrumentos y decisiones metodológicas que, con ayuda de la perspectiva del ARS, nos permitieron construir un modelo operativo de abordaje a las políticas públicas en contexto de antagonismo. El cuarto recoge los cuadros y tablas que resultaron de la aplicación del análisis, y enuncia muy brevemente los principales ejes de la reconstrucción analítica posterior. Por último, ofrecemos en las reflexiones finales una evaluación crítica de este ejercicio.

## Desarrollo

### Principales supuestos teóricos del análisis: Estado, políticas públicas y conflicto social

La relación entre decisiones e intervenciones del Estado, los intereses del capital y las disposiciones de las poblaciones representan frecuentemente relaciones de tensión y contradicción. Caracterizamos este campo complejo de relaciones entre actores como un contexto de *antagonismo*, concepto que rebasa su significado general como conflicto, pues se trata de un ámbito de contraposición entre sujetos y, asimismo, de constitución de las subjetividades en lucha a partir de un conflicto objetivo (Modonesi, 2010; Ciuffolini, 2012). Justamente, usamos este concepto para hacer referencia al carácter relacional del proceso emergencia y de subjetivación de actores sociales.

En los casos de observación que atañen a este artículo, es en este tipo de situaciones antagónicas donde se definen tanto los sujetos mismos del enfrentamiento como sus intereses y prácticas, se despliegan un conjunto de acciones y sentidos sobre el *territorio* que de manera esquemática podríamos resumir en:

- Por un lado, acciones y sentidos reforzadores y reproductores de las formas del poder y la institucionalidad vigente. En ellos, la línea argumental refiere a la unión entre una creciente productividad y desarrollo tecnológico, tejida a partir de esa pomposa racionalidad de la *eficiencia* y el *crecimiento*. Articuladores de tal posición son el Estado y el capital, cada uno con particularismos y énfasis distintos (De la Vega, 2013a, 2013b).
- Por otro lado, y no de manera inmediata sino en el transitar mismo del conflicto y la organización de las resistencias, se producen y visibilizan otras voces que, desde la constitución de un *nosotros*, reclaman nuevos sentidos –en clara disputa con los del Estado y el capital– sobre el espacio, las relaciones entre hombres y naturaleza, y consecuentemente, de las relaciones sociales que reclaman y pretenden para sí.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Estos aspectos fueron tratados en profundidad en Ciuffolini (2012) y Ciuffolini y De la Vega (2013).

De ahí que el encuentro entre los significados que guían la intervención del Estado y del capital, y de las resistencias que frente a ellos emergen, ponen de manifiesto el carácter siempre político del espacio: no es ni una sumatoria de hechos históricos ni de recursos humanos y materiales, sino que participa, expresa y realiza relaciones de producción y de poder, de posesión y desposesión; por ello, preferimos utilizar el concepto de *territorio*.

En un escenario como este, y frente a un legado más positivista e instrumental de abordaje de las políticas públicas y decisiones del Estado, nuestro estudio parte de una perspectiva que en tales acciones estatales descubre herramientas poderosas para administrar, regular y cambiar la sociedad. Es que:

... la manera en que las políticas son objetivadas y utilizadas proveen una comprensión crítica de algunos principios organizativos más profundos (y menos visibles) que estructuran nuestra sociedad, particularmente los regímenes de poder y los códigos culturales que moldean la manera en que se comportan los individuos y las organizaciones (Shore, 2010:26).

Pero semejante efecto de poder de las políticas públicas no puede ocurrir sin la oposición, resistencia o tensión de otros actores sociales. Este es el marco de conflicto y tensiones en el que proponemos ubicar, para nuestro caso, a las políticas públicas mineras. Así, estas coinciden con un punto de activación, emergencia y anudamiento de actores y posiciones que entran en disputa, que desnudan los enfrentamientos, acoples y entrecruzamientos de estrategias de poder de aquellos implicados en el juego.

Las políticas públicas se comprenden, entonces, como fruto –de ninguna manera unívoco, homogéneo o permanente– de un proceso conflictivo en un momento dado, y no exento de contradicciones, incongruencias o solapamientos. Ajustando un poco más nuestro lenguaje conceptual, decimos que, en una perspectiva sincrónica, las políticas estatales resultan de un proceso de cristalización, estratificación e integración de relaciones de fuerza en cada momento histórico. Este campo de fuerzas que asociamos a una política se compone de relaciones estratégicas de poder infinitesimales, móviles, reversibles e inestables que permiten a los diferentes *partenaires* poner en práctica estrategias para modificar las situaciones (Foucault, 2006). En este marco, las decisiones estatales que se institucionalizan son configuraciones que nacen –en un momento específico– de un *equili-*

*brio de compromisos sociales* –en términos de Gramsci (2008)– o de una *estabilización de un campo de fuerzas*, en un lenguaje más foucaultiano.

Este compromiso o estabilización que el Estado realiza a través de sus decisiones de política –entre un variado repertorio de estrategias– importa un intento de establecer, al menos de forma contingente, una vía de regulación o contención del conflicto entre diferentes intereses sociales, y entre esos intereses y el Estado mismo. En términos generales, esa normalización consiste en un proceso de institucionalización o reinstitucionalización de los conflictos y demandas en la dinámica y el código del Estado, lo que es especialmente importante en el caso de las luchas sociales, pues ellas emergen y se estructuran –en la mayoría de los casos– en los confines o márgenes de las instituciones. A través de estos instrumentos el Estado se erige como un factor de poder y gobierno estratégicamente selectivo, en el que sus capacidades y actividades se organizan y localizan en distintas escalas y con diferentes funciones, generando un complejo entramado de prácticas que de manera conjunta o incluso en sus contradicciones, pueden producir un efecto de normalización de los conflictos.

No obstante, esta decisión de política estatal no se produce inmediatamente ni es total o completa, porque no se realiza como un requerimiento o una lógica sistémica, sino que es siempre el producto de la lucha política por definir las reglas constitutivas de cada espacio social (Ciuffolini, 2011). Ello significa que el conflicto, como componente de las relaciones sociales, no desaparece totalmente del campo de fuerzas (por ejemplo, podría menguar entre algunos actores pero intensificarse entre otros) y por lo tanto, el compromiso que las políticas representan resulta siempre contingente. Así, los cambios en las políticas estatales representan, más bien, una modificación de los compromisos o arreglos entre cierto espectro de actores sociales y se asocian a la creación/modificación del tipo de relaciones sociales entre ellos.

Este enfoque sobre las políticas públicas abre una alternativa frente a dos perspectivas que han dominado la materia:

- El modelo más tradicional que focaliza en el momento de elaboración o formulación, intentando explicar *por qué se adoptó una decisión*, y trazando el recorrido diagnóstico de la problemática a la que da origen –análisis de los recursos– la decisión. Ello importa visualizar al

Estado como un escenario pasivo –una “arena”– en el que se ajustan y resuelven demandas de grupos sociales.

- En el otro extremo, se encuentra el enfoque que invierte el esquema y propone investigar los *impactos sociales* de una determinada política estatal, estableciendo una distinción importante entre la política misma y los efectos presuntamente provocados por su adopción o modo de implementación. Una de las consecuencias metodológicas de esta visión ha sido la atención focalizada en el problema de la medición y evaluación de los productos, resultados o impactos. Este enfoque se centraliza en los resultados y descuida la mirada sobre los diseños e intenciones de los autores de la planificación.

En un plano como el que proponemos, resulta evidente que nuestro abordaje sostiene, en lo fundamental, una *vinculación específica* entre Estado y sociedad: las políticas públicas realizan una *recomposición jurídico-institucional* de un orden contingente de fuerzas e intereses sociales en un momento dado, generando un particular *efecto de poder hegemónico*.

Lo anterior da cuenta de al menos dos aspectos cruciales al momento de definir las políticas públicas:

- Más allá del tipo de acción que instauren, las políticas públicas tienen siempre un carácter opresivo por su *forma* misma, es decir, por representar una forma de intervención del Estado que no deja de reflejar su naturaleza de clase. Como explica Holloway (2004), precisamente por estar basado en una abstracción de las relaciones de producción (a partir de la cual se puede interpretar al Estado como una expresión neutra de una dirección administrativa necesaria en cualquier sociedad), cada uno de los aspectos de la actividad del Estado está impregnado por su carácter de clase y todos los aspectos de su intervención están inmanentemente dirigidos contra la lucha anticapitalista.
- En consecuencia, analizar el momento de “formulación” o de “decisión” de una política pública no puede ser abordado como el resultado de un ajuste entre problemas y soluciones, ya sea que el proceso de ese ajuste se considere como racional o como incremental.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Nos referimos a las dos concepciones clásicamente opuestas desde las cuales se ha encarado el análisis de políticas: la racionalista y la incrementalista.

En un marco como este, la formación de políticas generalmente describe una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria; esta cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en su interior. Por ello, la “falta de coherencia” que a menudo ocurre, no es un “problema de racionalidad” de los actores que la formularon; es más bien un indicador de “falta de hegemonía”, es decir, de cierta incapacidad de un bloque de poder para liderar las pautas dominantes de organización social.

Recogiendo los aportes de estos antecedentes, lo importante para nuestro abordaje es poder avanzar operativamente en las dimensiones útiles para comprender las características que presenta ese momento de “compromisos” entre fuerzas sociales antagónicas que organiza, en un cierto momento, una determinada política estatal. Por lo tanto, lo que aquí se ofrece es un análisis sincrónico que reconstruye ese particular momento en que *actores y sus intereses* se activan y disputan entre ellos la definición e implementación de una política pública, así como también sus *posiciones relativas, sus vínculos y sus estrategias* de intervención.

## **Los casos de estudio y principales antecedentes de análisis**

La emergencia cada vez más frecuente de poblaciones en defensa de asuntos comunes y de modos alternativos de entender su relación con los otros y la naturaleza, es la contracara de la intensificada vocación actual del Estado y del capital por gobernar con su lógica impía la vida misma, todas las vidas. La tradicional dirección y dinámica del capitalismo en América Latina ha sido dirigirse en un doble movimiento extractivo-expropiador de recursos naturales y de exclusión-marginación de “población excedente”; en consecuencia, cada vez con más frecuencia las luchas políticas y sociales se originan y organizan a partir de una noción de vida, en la que se reconcilia el hacer humano con la naturaleza, en un intento denodado por asegurar formas de existencia, relaciones y usos no destructivos. En este sentido, cabe comprender la proliferación de conflictos en torno al acceso y uso de bienes naturales y sociales, como nuestro caso de análisis.

Muy brevemente explicitada, es en esta perspectiva que proponemos inscribir a los conflictos y políticas públicas que surgieron entre los años 2006 y 2012 en dos provincias argentinas, Córdoba y La Rioja, en cuestión

de la aprobación de la actividad de explotación minera metalífera a gran escala.

El avance de este tipo de minería en el país en los últimos 10 años –principalmente a lo largo de la Cordillera de los Andes y las zonas precordilleranas o de estribaciones– ha sido acompañado por altos niveles de conflictividad social en las principales localidades donde se proyecta o se ejecuta la explotación.<sup>4</sup> De ahí que en al menos 15 de las 23 provincias argentinas hayan emergido asambleas de vecinos, organizaciones, movimientos o articulaciones multisectoriales que se aglutinan en defensa de la tierra que habitan y que se ve amenazada –cuando no efectivamente dañada– por la explotación minera a gran escala, denunciando contaminación, destrucción territorial y saqueo. No obstante, vale reiterar que el foco de la crítica de estos conflictos recae de manera predominante sobre la megaminería, y no sobre la minería no metalífera, aun cuando, por cierto, esta también pueda generar impactos socioambientales como cualquier otra actividad económica.<sup>5</sup>

En los dos casos seleccionados para el análisis también surgieron organizaciones sociales integradas principalmente por vecinos y habitantes de las ciudades en cuestión, que manifestaron oposición y tensión con las decisiones gubernamentales de autorizar, fomentar o poner límites a la exploración o explotación por parte de grandes empresas mineras. Son estas organizaciones las que tomaron el nombre de “Asambleas ciudadanas”. Es válido destacar que también adquirieron protagonismo representantes de sectores empresariales, universitarios, religiosos y de las distintas reparticiones o dependencias estatales.

Además, ambos casos son paradigmáticos para el estudio por al menos las siguientes razones:

1. En estas dos provincias están vigentes leyes prácticamente opuestas respecto de la explotación minera metalífera a gran escala (prohibiti-

---

<sup>4</sup> A diferencia de la antigua minería de socavón o subterránea, este tipo de minería se caracteriza por la extracción de minerales que se encuentran en estado de diseminación a través de procesar grandes volúmenes de roca dinamitada mediante el uso de técnicas de lixiviación (disolución) con sustancias químicas (cianuro, ácido sulfúrico, mercurio, etcétera). Basada en una explotación intensiva y a gran escala de metales, este método de explotación desencadena profundos impactos territoriales al modificar la configuración del espacio, los actores que lo construyen y sus formas de relación (Colectivo Voces de Alerta, 2011).

<sup>5</sup> Estos aspectos fueron especialmente descriptos en Ciuffolini y De la Vega (2013).

va en Córdoba, permisiva en La Rioja),<sup>6</sup> que fueron sancionadas en el marco de conflictos sociales desatados alrededor de su definición.

2. El conjunto de actores sociales que se activaron en las dos provincias tienen características propias en cuanto al protagonismo, y la posición ideológica y la relación que asumieron otros actores durante los conflictos.
3. Por último, la ubicación geográfica que ocupan estas provincias (Córdoba se ubica en el centro del país y forma parte de la región pampeana, y La Rioja es una provincia cordillerana, en el norte argentino) y la consecuente estructuración diferenciada de los principales sectores económicos.

Respecto de esto último, resulta necesario agregar que dentro de las comparaciones regionales, la provincia de Córdoba tiene una concentración poblacional alta y es incluida en las estructuras económicas de gran tamaño y diversificación, que concentra el grueso de las exportaciones nacionales, las inversiones en sectores manufactureros, la banca y la dinámica financiera (Cao y Vaca, 2006). A su vez, destaca la relevancia del sector agricultor (granos, especialmente soja y maíz) en el total del Producto Bruto Geográfico (PBG)<sup>7</sup> y su condición de principal sector exportador, el peso del sector inmobiliario y el consecuente avance del sector de la construcción en los últimos años, una producción minera no metalífera de extracción de áridos orientados a ese sector de la construcción<sup>8</sup> y la presencia moderada a baja del Estado en los índices de la actividad económica.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> En Argentina, la forma federal de organización político-administrativa indica que los Estados Provinciales son autónomos y que conservan todos los poderes no delegados al Estado Federal o Nacional: tienen su propio diseño institucional y están facultados para dictarse sus propias leyes en las materias que les son propias, las cuales, no obstante, no deben contrariar las disposiciones normativas nacionales.

<sup>7</sup> El Producto Geográfico Bruto (PGB) es el equivalente provincial del Producto Interno Bruto (PIB) y representa el valor de los bienes y servicios finales obtenidos por los productores residentes en el territorio interior, en un período de tiempo determinado.

<sup>8</sup> La producción de este sector se orienta a la extracción de granito en bloques, mármol, calizas (para cemento y cal), arenas, gravas y canto rodado; rocas para triturados pétreos, arcillas, feldespato, carbonato de calcio natural para molienda, dolomías de cantera para molienda; cuarzo, serpentinita, entre otros. La participación de este tipo de producción no es muy significativa, debido principalmente al bajo precio de los minerales extraídos.

<sup>9</sup> Por ejemplo, la Administración Provincial gastó poco más del 7% de su presupuesto total para el año 2010 en conceptos relacionados con la infraestructura económica, de producción y de

La provincia de La Rioja, por su parte, ocupa un territorio menor en superficie y menor es la cantidad de habitantes, y se trata de una de las provincias que sufre un deterioro socioeconómico proporcionalmente mayor al que se observa en otras, y en donde fueron insignificantes los impactos de los procesos de “modernización” capitalista nacional. Dentro de su organización económica actual, se destaca la existencia de un sector agrícola (vitivinícola y olivícola) más bien tradicional –de mediana y pequeña propiedad y no orientado a la exportación–;<sup>10</sup> un sector industrial un poco más presente en absorción de mano de obra, pero con localización en la capital de la provincia y no en las áreas en donde se proyectan explotaciones mineras; un sector minero (metalífero y no metalífero) muy poco desarrollado; y la presencia del Estado como nodo mucho importante en la vida socioeconómica, no tan solo por su poder de metaregulación sobre el territorio, sino también por su participación directa como agente económico y del circuito de producción y consumo (de empleo, de servicios, de bienes).<sup>11</sup>

Respecto de la emergencia de las políticas mineras provinciales, en el caso de la provincia de Córdoba, se sanciona en el año 2008 la Ley Provincial N° 9526, por la que se prohíbe en el territorio de la provincia la actividad minera metalífera y de minerales nucleares a cielo abierto y en todas sus etapas; y también el uso de sustancias contaminantes, tóxicas y peligrosas en todas las etapas de la actividad minera. Esta ley, de solo 6 artículos, fue presentada por el Poder Ejecutivo de la provincia; y al momento de su votación fueron incorporados como fundamentos aquellos presentados en un documento escrito por una serie de asambleas en lucha (“Ongamira Despierta”, “Traslasierra Despierta”, “San Marcos Despierta”, “Conciencia Solidaria”).

En 2009, la Cámara Empresaria Minera de Provincia de Córdoba (CE-MINCOR) y la Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear (APCNEAN) solicitan ante el máximo Tribunal

---

fomento, regulación y control de la producción. Además, para el año 2009, concentraba 84 empleados públicos por cada 1000 habitantes. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Mecon). “Sistema de Indicadores de Desarrollo Provincial”, en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/sidepGenero/index.php>

<sup>10</sup> La excepción puede venir representada por el desarrollo de nuevas explotaciones de olivos operadas por agentes (extranjeros, especialmente) con mayor poder económico y político que los agricultores en general.

<sup>11</sup> Aquí, la Administración Provincial gastó poco más del 10% de su presupuesto total para el año 2010 en conceptos relacionados con la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción. Además, para el año 2009, concentraba solo 35 empleados públicos por cada 1000 habitantes. Mecon (ver nota 9).

de Justicia de la Provincia la declaración de inconstitucionalidad de la ley antiminera. En 2010, el Tribunal aceptó formalmente tratar el pedido de inconstitucionalidad; a la fecha, la Justicia Provincial sigue sin expedirse sobre el tema.

El caso de la provincia de La Rioja representa una decisión estatal contraria y fruto de un recorrido legislativo particular. En el año 2007 se aprueba un paquete de tres leyes: la Ley N° 8137, que prohíbe la explotación minera a cielo abierto con usos de sustancias tóxicas; la Ley N° 8138, que convoca a una Consulta Popular en los Departamentos Famatina y Chilecito; y la Ley N° 8139, por la que se conforma una comisión investigadora para analizar los contratos de exploración de la empresa Famatina Barrick Exploración S. A. en el cerro Famatina. Dicha legislación fue el resultado de la movilización y lucha contra la minería a cielo abierto desarrollada por las asambleas y otros colectivos en lucha.

Sin embargo, en año 2008 se sanciona la Ley N° 8533 que deroga explícitamente las tres leyes anteriores y el gobierno provincial anuncia la firma de un convenio con la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) para la prospección, exploración y evaluación de depósitos de uranio en 12 áreas de la provincia. Seguidamente, se crea por Ley N° 8380 la empresa Energía Minerales Sociedad del Estado (EMSE); a través de ella el Estado se propone llevar a cabo –por sí mismo, o por intermedio de terceros– actividades de explotación, industrialización y administración de los recursos energéticos, provinciales, hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, los provenientes de fuentes alternativas o limpias, y a los derivados de los agrocombustibles y biocombustibles.

En el año 2011, EMSE firma un convenio de exploración con opción a producción con la empresa Osisko Mining Corporation, con radicación legal en Canadá. La cláusula primera del convenio otorga a Osisko el derecho exclusivo de realizar tareas de prospección y exploración minera con facultades amplias para determinar el tipo de tareas necesarias para tal fin, sin que ello signifique autorizar la producción o explotación de minerales con fines comerciables. No obstante, en 2012, a raíz de una solicitud de medida cautelar de no innovar, presentada por el intendente de la localidad de Famatina, y avalada por las asambleas en lucha, la Justicia provincial ordenó la suspensión de este convenio en tanto se haga efectivo el mandato de la Ley nacional N° 26639 de realizar un inventario de los glaciares que se encuentran en todo el cordón montañoso de La Rioja.

En este marco, una etapa previa en nuestro estudio pudo establecer que a las leyes mineras de las dos provincias estudiadas subyacen similares criterios para definir el territorio, lo que allí existe, quienes lo habitan y cuáles son los protocolos de acción dentro de él.<sup>12</sup> Esto, a pesar de que en La Rioja la decisión estatal más importante permite la actividad minera metalífera y en el caso de Córdoba se encuentra vigente su prohibición. En otras palabras, la habilitación o no de la explotación minera a cielo abierto no representa una decisión estatal que encuentre un fundamento ideológico ligado a una concepción del territorio. La misma definición del *territorio* legitima y autoriza decisiones distintas.

Resultó necesario, entonces, avanzar con una hipótesis que nos condujo a reconocer que estos sentidos que para el Estado definen el territorio se manifiestan, en primer lugar, como una práctica que, más allá de los referentes semánticos comunes, se articula con las correlaciones de fuerzas reales, los peligros, las amenazas y las configuraciones específicas e históricas de los campos de fuerzas en los que operan, pudiendo adquirir distintos matices u orientaciones. Ello nos obliga a suspender por un momento el nivel de análisis sobre los sentidos y significados del territorio, para abordar otra escala: las complejas relaciones que articulan los actores que intervienen al momento de decidir o aplicar una determinada decisión de política pública.

## **Instrumental metodológico para el análisis de políticas públicas en contexto de antagonismo**

Las observaciones anteriores nos llevan a explorar una escala de análisis focalizada en el tipo de relaciones sociales que perciben y crean los actores involucrados en el momento de formulación e implementación de una política pública específica;<sup>13</sup> en otras palabras, se trata de identificar

---

<sup>12</sup> Ver especialmente De la Vega (2013b y 2014).

<sup>13</sup> En un nivel más operativo, entendemos que una decisión o política pública estatal incluye aquellas acciones u omisiones estatales, de una o más dependencias públicas, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo; todas ellas constituyen el modo de intervención del Estado frente a una cuestión problemática. En consecuencia, se sigue que las decisiones estatales pueden tomar diferentes nombres (leyes, resoluciones, ordenanzas, fallos, o políticas públicas) de acuerdo con la institución o sujeto que las formule, así como también pueden tener carácter formalizado o no.

y reconstruir los patrones de interacción que, bajo un corte temporal, se dan entre un conjunto de actores, y entre ellos y el Estado.

Para ello, nuestra propuesta recurre principalmente al Análisis de Redes Sociales –en su variante cualitativa– y a sus dimensiones operativas más importantes, como una importante herramienta para la operacionalización y representación gráfica de la mirada sincrónica de los campos de fuerzas e intereses sociales que se organizan alrededor de una cierta política pública. El objetivo fue avanzar en una serie de subconceptos o dimensiones más procedimentales para nuestro objeto de estudio, de modo de permitir la identificación de elementos empíricamente reconocibles y observables. Por supuesto, que debemos reflexionar acerca de que este ejercicio siempre supone una manipulación y una selección de esos subconceptos, creando unas determinadas fronteras de exclusión e inclusión que, por lo tanto, son el principal marco de constitución del objeto de análisis.

Resulta necesario, primero, remarcar brevemente que el supuesto base del ARS considera los roles o posiciones sociales como definidos a partir de las regularidades en los modos de relación entre actores (nodos), y no a partir de los atributos de los actores mismos. Es decir, el ARS es un enfoque relacional y el tipo de dato relevante es, justamente, aquel que brinde información para vincular (o no) a los nodos o actores propuestos. De más está decir que los datos atributivos de cada nodo son también de mucha importancia para nutrir el análisis, pero el foco, una vez más, está puesto en las relaciones. Esta orientación le permite superar la dicotomía estructura/agencia al recurrir a una perspectiva dinámica de las relaciones sociales, en la que estas operan en un doble sentido: por un lado organizan los procesos emergentes que constituyen determinadas estructuras sociales y, por otro lado, configuran la red de relaciones que constriñe el comportamiento de los actores (Zurbriggen, 2011).

Específicamente, esta perspectiva ha sido utilizada para dar cuenta del proceso de surgimiento, formulación o ejecución de políticas públicas a través del concepto *redes de políticas públicas* (*policy networks*). A pesar de existir diferentes aplicaciones,<sup>14</sup> esta perspectiva posee mayor capacidad

<sup>14</sup> En los extremos más marcados, Zurbriggen (2011) identifica por un lado, la escuela de las redes de política pública que trata de dar cuenta de las diversas modalidades de intermediación de intereses entre actores públicos y privados en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas. Por otro lado, la más reciente literatura de la gobernanza centra el debate en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, opuesto al jerárquico y al de mercado.

para describir las complejas formas de interacciones que tienen lugar en contextos conflictivos, permitiendo analizar quiénes participan y comparar la influencia grupal sobre las políticas, y viceversa. Así, se enfatiza la importancia de las características autónomas distintivas de cada sector de política (*policy sector*), y por tanto, la multiplicidad de patrones políticos de interacción que puede tener lugar, según el campo o tema de política.

Es significativo señalar que el concepto de red es de *meso-nivel* y ayuda a clasificar los patrones de relaciones entre los individuos o grupos involucrados. No obstante, el enfoque debe utilizarse junto con otras teorías para proveer una explicación completa de los escenarios conflictivos y sus resultados, señalando de esta manera la necesidad de integrar el modelo de redes con un análisis micro que informe sobre comportamientos, elecciones, sentidos; y macro (una teoría sobre Estado y Sociedad) para que tenga mayor valor explicativo.

Para nuestro análisis, identificar e interpretar las características de estas redes constituye un punto de apoyo para, por un lado, comprender en el nivel micro las decisiones y acciones de los actores durante los conflictos analizados, en la medida que estas se anclan y se enlazan dentro del contexto estructurado de la red. Por otro lado, en el nivel macro, las redes entre los actores nos permiten articular características que hacen aprehensible una determinada matriz del poder y de control territorial –más o menos estable– en las comunidades estudiadas.

Avanzando respecto a los soportes concretos para el análisis, aquí trabajamos principalmente con un corpus de 46 entrevistas en profundidad –que complementamos con otros soportes de datos como folletos, documentos oficiales, notas de campo–, encaradas con una guía mínima de pautas, y registradas completamente en soporte de audio y luego transcritas textualmente.<sup>15</sup> Las entrevistas fueron realizadas durante el período comprendido entre enero de 2010 y diciembre de 2012, involucrando a una diversidad de actores,<sup>16</sup> de los cuales resultan con índices de mayor incidencia en la red los siguientes:

---

<sup>15</sup> Dicho procedimiento siguió pautas convencionales de transcripción con el objetivo de traducir en el texto del modo más fiel posible la voz de los entrevistados (cfr. Oxman, 1998).

<sup>16</sup> Además de los mencionados y específicamente trabajados en este artículo, nuestra investigación incluye también a los medios de comunicación, agrupaciones o centros de profesionales y académicos y representantes de la Iglesia católica. No obstante, atendiendo a razones de alcance y extensión del artículo, solo limitamos el análisis aquí a los de mayor incidencia en las redes.

- funcionarios públicos, legisladores o representantes de las instituciones estatales provinciales y locales implicadas en los casos de estudios; además, se incluyen dos entrevistas a representantes estatales del ámbito nacional involucrados en la aplicación de las principales leyes o políticas nacionales bajo estudio;
- empresarios, empleados empresariales o representantes de agrupaciones o cámaras mineras; y
- miembros de colectivos, organizaciones y asambleas en resistencia.

Sobre este corpus de datos aplicamos un análisis de contenido<sup>17</sup> y un análisis del discurso<sup>18</sup> para delinear lo que definimos como las tres principales dimensiones operativas que nos provee el ARS: *actores, posiciones y relaciones*.

Respecto de los *actores*, una primera decisión metodológica atañe a los criterios de demarcación de actores que van a ser considerados en la red. Aquí, partimos de una estrategia más conceptual o *nominalista*, en la que “el analista impone un marco conceptual construido para servir a los objetivos analíticos [...] las fronteras de la red dependen del marco teórico y, por tanto, el investigador puede imponer los límites de la estructura” (Porrás, 2001: 727). Tal como explicitamos anteriormente, y de acuerdo con nuestras definiciones teóricas, optamos por trabajar con tres actores sociales al momento de ver cómo cada uno de ellos define la red de posiciones y relaciones: el Estado (funcionarios públicos provinciales, legisladores provinciales y nacionales), empresas mineras (representantes de las empresas mineras de cada caso de estudio) y las organizaciones en lucha (no consideramos aquí la propia dispersión o diferenciación interna de cada uno de estos sujetos, que evidentemente tienen un carácter colectivo o agregado). No obstante, incluimos en los gráficos de cada red a otros acto-

<sup>17</sup> Brevemente, con el *análisis de contenido* buscamos dar cuenta, en el nivel sintáctico-semántico, de aquellas temáticas inicialmente previstas y de aquellas relacionadas que puedan surgir, como así también favorecer la identificación de categorías teóricas y las posibles emergentes. Este tipo de tratamiento de los datos cualitativos permite observar instancias regulares y recurrentes en los distintos discursos, pudiendo así reconocer las inscripciones de cada discurso particular dentro de una discursividad más amplia.

<sup>18</sup> En pocas palabras, el *análisis del discurso* nos permite singularizar el objeto empírico de análisis en su coyuntura de origen, en sus condiciones materiales de producción y lectura, y, por ello, no autoriza a pensar en los fenómenos discursivos como fenómenos homogéneos. Organizándose a partir de extractos que ameritan mayor profundidad, con esta técnica se pretende obtener resultados que nos muestren la especificidad de cada hablante.

res que fueron nombrados por estos tres, pero que no fueron consultados respecto de su propia percepción de las relaciones y posiciones.

Respecto de las *posiciones* de esos actores, es decir, cómo cada uno de esos actores puntualiza posiciones propias y de los otros actores dentro de la red,<sup>19</sup> asumiendo que las posiciones propias y ajenas se especifican siempre en virtud de sus relaciones con los demás actores de la red. Definimos como principales indicadores: la forma que delimita y enuncia 1) su interés (a corto y largo plazo); 2) sus funciones y sus tareas; especialmente en torno al conflicto por la decisión e implementación de una política pública. Luego, para cada tipo de actor se buscó reconocer las *palabras operativas*<sup>20</sup> que resumen el sentido principal de su posición, esto es, aquella categoría del discurso utilizada por los propios entrevistados que articula y contiene los anteriores indicadores. Son estas palabras operativas las que exponemos en las tablas del apartado siguiente.

Respecto de las *relaciones que establecen esos actores con los demás*, establecimos los siguientes indicadores: 1) tipo y cantidad de actores que se consideran más cerca o más lejos de la propia posición; 2) tipo de situaciones en las que se unen—alían con otros actores; 3) tipo de situaciones en que se separan—aislan; 4) tipo de bien-servicio que se obtiene o no de un actor; 5) grado de reciprocidad del vínculo percibido. Con esos datos, luego, privilegamos una estrategia más empírica, inductiva o *realista*,<sup>21</sup> que partiendo de la variedad de relaciones que presentaron los casos, nos permita

---

<sup>19</sup> En los abordajes de ARS, este tipo de estrategia se denomina análisis de redes egocéntricas y que "consiste en focalizarse sobre un actor (Ego) y sus relaciones con los demás (alter); en este nivel nos centramos en Ego, sus relaciones y comportamiento. El objetivo es aquí analizar cómo evoluciona el comportamiento, las opciones y las preferencias de Ego en relación con los vínculos que establece" (Aguirre, 2011). Son estas redes las que presentamos gráficamente en el desarrollo de este trabajo.

<sup>20</sup> Muchas de las palabras claves que representan una categoría significativa para el análisis fueron tomadas del lenguaje mismo de los actores (plasmadas en las entrevistas o en los documentos por ellos redactados), en cuanto esas expresiones resultan *palabras operativas* del habla viva que condensan en las entrevistas. Por *palabras operativas* entendemos vocablos que constituyen un modo del decir cargado de sentido, que expresa una visión particular de sentir la realidad. En definitiva, las palabras operativas son categorías de pensamiento cotidiano de los sujetos enunciadores, a menudo algo imprecisas y poco formalizadas, que cumplen acabadamente la función de hacer inteligible para los sujetos la realidad y su situación en ella.

<sup>21</sup> En la aproximación realista, el investigador tiene el punto de vista de los propios actores de la red para definir sus fronteras. Desde esta posición, la red es tratada como un hecho social, en cuanto es entendida conscientemente como tal por los actores que la componen, es decir, que todas las entidades miembros son conscientes de quién pertenece y quién no (Porrás, 2001).

armar inductivamente clasificaciones sobre los *tipos de relaciones* entre esos actores. Así, nuestro análisis clasifica las relaciones en dos grandes grupos de acuerdo con su orientación hacia la *disputa* o la *no-disputa*:

- relaciones de *disputa*: se caracterizan por el enfrentamiento y por su carácter disruptivo; pueden ser de oposición, de amenaza, etcétera. Gráficamente representamos estas relaciones en la red con negro.
- relaciones de *no-disputa*: se caracterizan por el no enfrentamiento, pero no necesariamente significan una alianza. Pueden ser de cooperación, de alianza, de apoyo, de no exclusión, de igualación, etcétera. Gráficamente representamos estas relaciones en las redes con gris.

Asimismo, tanto las relaciones de *disputa* y de *no-disputa* pueden ser descritas sobre la base de otras subdimensiones:

- la *fuerza y correlación* de esa relación en el resto de las relaciones: según Aguirre (2011), dentro del ARS, correlación no es causalidad en un sentido fuertemente positivista; de allí que las distintas relaciones sociales posean efectos diversos sobre la acción, las decisiones y otros vínculos; yendo de relaciones fuertemente condicionantes a relaciones irrelevantes en el comportamiento de los actores. Nuestro análisis muestra aquí las relaciones que se presentan con más fuerza en las redes que construyen cada uno de los tres tipos de actores definidos como centrales en la investigación.
- La *intensidad* de su carácter disruptivo o no-disruptivo: una relación puede clasificarse como disruptiva o no-disruptiva, pero admite también matices, contradicciones o ambivalencias que vuelven más débil o difuso tal carácter confrontativo o no confrontativo de la relación.
- Su *dirección* (de A hacia B, o de B hacia A): la dirección de la relación, en nuestro estudio, evidencia cómo los entrevistados se posicionan de manera pasiva o activa en el tipo de relación de *disputa* o *no-disputa*. Por ejemplo, si se identifica una relación de amenaza entre un actor y otro, la dirección de la relación representa, para los entrevistados, quién es el actor amenazado y quién es el actor que recibe la amenaza.

- Su contenido *transaccional*: refiere al contenido del intercambio en la relación, que puede ser de protección, influencia, información, intercambio de recursos o de bienes y servicios, etcétera.
- La *reciprocidad*: es el grado en que la relación es comúnmente percibida por todas las partes relacionadas. En nuestro caso, la reciprocidad se analiza entre los tres tipos de actores en cada caso: Estado, empresas mineras y organizaciones en lucha.
- La *densidad o multiplicidad* de las relaciones de un actor: importa en nuestro análisis observar la cantidad de relaciones que se identifican para cada actor, en cuanto dicen sobre su condición de aislamiento o no en la red.

Los datos producidos con este instrumental se sistematizaron en tablas y gráficos para, desde allí, transitar hacia una etapa de *reconstrucción e integración analítico-conceptual*. Respecto a las opciones teóricas, es importante aclarar que nuestro trabajo no importó una asimilación de los casos de estudio a un cuerpo conceptual, y tampoco una visión inductiva que suspendió toda referencia a él. Se trata, más bien, de una dinámica de implicación mutua, en la que la superficie interpretativa que ofrecen las teorías es intervenida por un conjunto de operaciones que, erigidas desde el corpus, extrae, reinscribe y desplaza, completa o desafía los sentidos por ellas provistos. A la inversa, el corpus de textos resultante de las entrevistas es interrogado, recortado, significado desde categorías, conceptos y relaciones dispuestas en los desarrollos conceptuales desde los que se interpela al trabajo de campo y al análisis (Ciuffolini, 2010). El planteamiento de un abordaje comparativo entre los dos casos seleccionados reforzó la necesidad de esta dinámica flexible y artesanal entre datos y cuerpos conceptuales.

## **Aplicación del instrumental metodológico a los casos de estudio y principales resultados**

En este apartado mostramos, en primer lugar, las tablas y gráficos que fueron el resultado de la aplicación de nuestro instrumental. Incluimos también una breve información adicional de los actores en cuestión, de manera que el lector cuente con sobre los dos casos de estudio:

- En las *tablas* se muestran las categorías discursivas o *palabras operativas* –señaladas entre comillas– que representan el rol o posición que cada uno de los actores se da a sí mismo, y a los demás actores, en el contexto de la red. Lamentablemente, por una cuestión de espacio no ampliamos aquí el análisis más profundo de esas categorías discursivas, aunque en el subapartado siguiente ofrecemos una interpretación general que las incorpora.
- Los *gráficos* revelan exactamente el tipo de vínculo que cada actor dice tener con los demás.

En segundo lugar, ofrecemos una brevísima lectura de estos resultados a la luz de los marcos interpretativos y conceptuales más generales que complementaron nuestra investigación, evidenciando el camino de *reconstrucción e integración analítico-conceptual* que detallamos antes.

## Caso Provincia de Córdoba

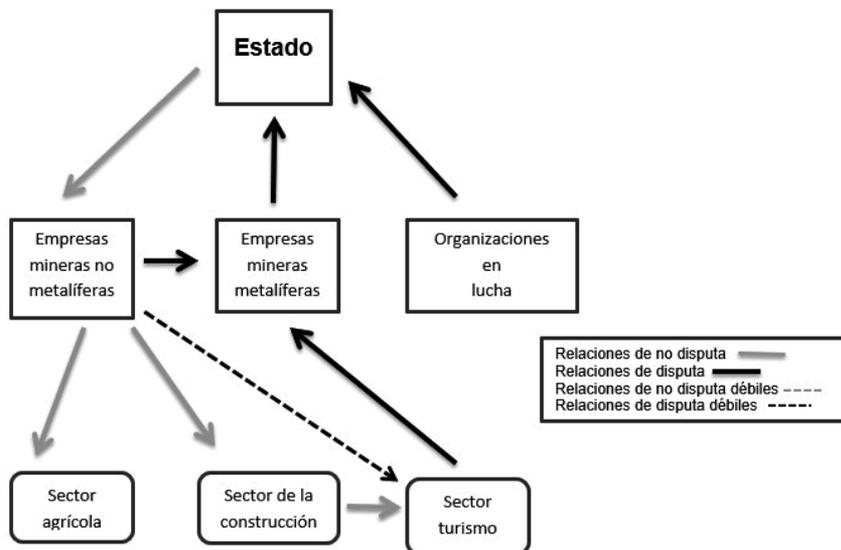
### a. El Estado cordobés: posiciones y relaciones

**Tabla 1. Estado: principales categorías discursivas que referencias roles y posiciones de sí mismo, de las empresas mineras y de las organizaciones en lucha. Caso Córdoba**

	Estado	Empresas mineras	Organizaciones en lucha
<b>Estado cordobés</b> (Sujeto enunciador)	“Gestión de intereses-productivos en competencia”: administración del territorio (temporal y espacial)	“Diferentes y proveedoras”: énfasis en la producción de áridos (no metalífera) de la minería cordobesa, y de su condición de proveedora de la construcción y la agricultura.	“Organizador del despelote”: Asambleas portadoras de reclamos conservacionista y antiproductivistas que introducen un “desequilibrio” en la organización de los intereses productivos que realiza el Estado en el territorio.

Fuente: elaboración propia.

### Red 1. Principales relaciones entre actores identificadas en el discurso de funcionarios estatales. Caso Córdoba



Fuente: elaboración propia.

#### b. Las empresas mineras cordobesas: posiciones y relaciones

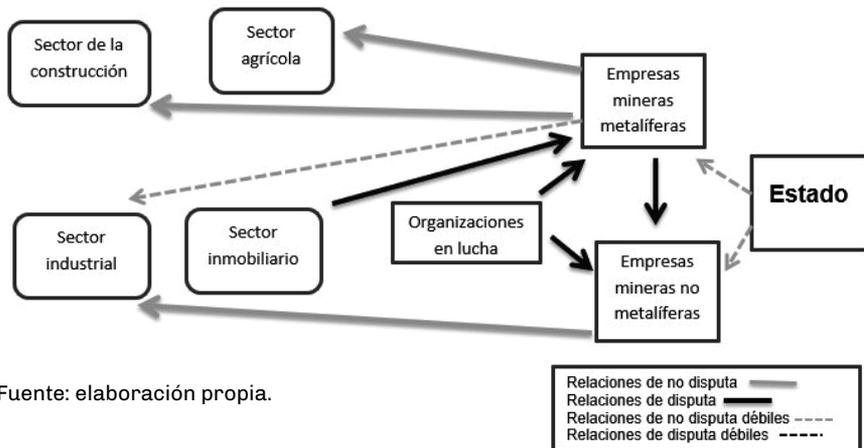
Las entrevistas y documentos que componen el corpus de datos de esta sección pertenecen a empresarios nucleados en la Cámara de Empresarios Mineros de Córdoba (CEMINCOR) –nuclea alrededor de 50 empresas mineras; en general, son consideradas “pequeñas empresas”, emprendimientos familiares en algunos casos, dedicadas a la extracción de minerales no metalíferos–, así como también a representantes de la empresa Dioxitek S. A., que es una planta que importa y procesa uranio –mineral metalífero– para garantizar el suministro de dióxido de uranio que se utiliza como materia prima para la elaboración del combustible de las centrales nucleares del país. La presencia de empresas dedicadas a la producción tanto metalífera nuclear (en el caso de Dioxitek) y no metalífera (en el caso de las empresas nucleadas en CEMINCOR) permea y da una complejidad particular a la organización de la red para las empresas mineras en Córdoba.

**Tabla 2. Empresas mineras: roles y posiciones de sí mismas, del Estado y de las asambleas en lucha. Caso Córdoba**

	Estado	Empresas mineras	Asambleas
<b>Empresas mineras cordobesas</b> (Sujeto enunciador)	“Visión de trazabilidad y una visión prospectiva”: el Estado tiene la capacidad de dirigir, ajustar e integrar los vínculos a largo plazo entre sectores productivos.	“Encadenadas al territorio”: las empresas mineras cordobesas participan en una cadena productiva industrial y nacional. Proveedora agricultura y construcción. Distanciamiento con las grandes empresas mineras internacionales.	“Desinformadas”: No cuentan con información verdadera. Conservacionistas extremos. No representan un enemigo fuerte.

Fuente: elaboración propia.

**Red 2. Principales relaciones entre actores identificadas en el discurso de los empresarios mineros. Caso Córdoba**



Fuente: elaboración propia.

*c. Las asambleas cordobesas: posiciones y relaciones*

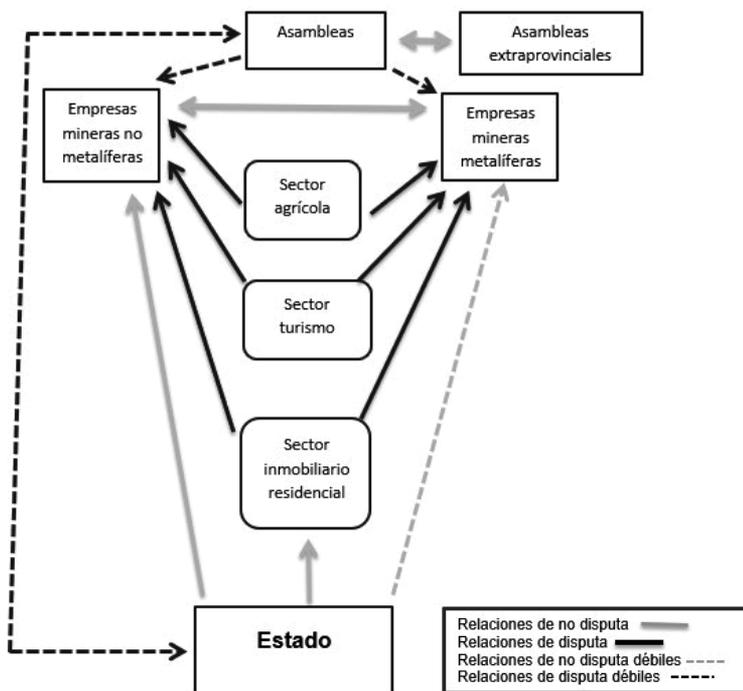
En la Provincia de Córdoba, nuestro estudio incluyó entrevistas a miembros de las asambleas locales nucleadas bajo la consigna “¡Despierta!”, que conforman una red de prácticas paralelas y coordinadas. Específicamente, trabajamos con las asambleas de las localidades de Ongamira, Nono, Capilla del Monte, y Capital. Asimismo, se incluyeron entrevistas a miembros de la ONG “Conciencia Solidaria”.

**Tabla 3. Asambleas en lucha: roles y posiciones de sí mismas, de las empresas mineras y del Estado. Caso Córdoba**

	Asambleas	Empresas mineras	Estado
Asambleas cordobesas (Sujeto enunciador)	La "espera": menor intensidad en la confrontación; mayor tendencia al diálogo y a la negociación, en gran parte debido a la percepción de cierta permeabilidad del sistema político y a la ausencia de su rasgo represivo.	Alianza de protección mutua entre empresas mineras metalíferas y no metalíferas.	Foco de "desconfianza" y "sospecha". Administra la competencia entre sectores productivos. Participa de los beneficios de los principales sectores económicos. Aliado instrumental.

Fuente: elaboración propia.

**Red 3. Principales relaciones entre actores identificadas por los discursos de las asambleas. Caso Córdoba**



Fuente: elaboración propia.

### Caso Provincia de La Rioja

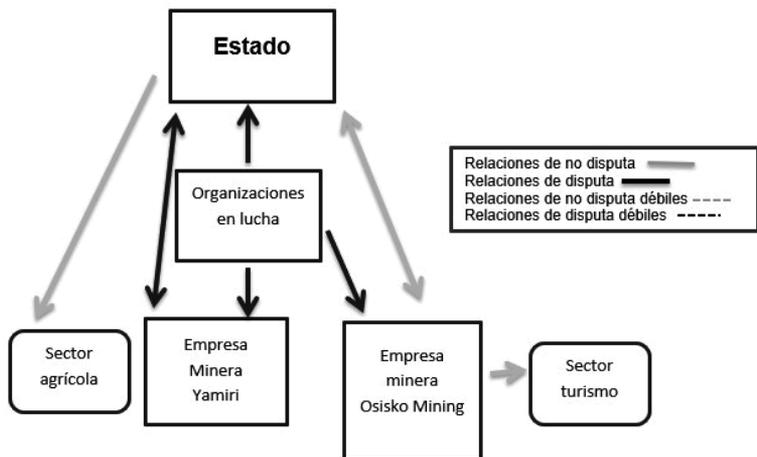
a. El Estado riojano: posiciones y relaciones

**Tabla 4. Percepción del Estado de los roles y posiciones de sí mismo, de las empresas mineras y de las asambleas en lucha. Caso La Rioja**

	Estado	Empresas mineras	Asambleas
<b>Estado riojano</b> (Sujeto enunciator)	“Definición de intercambios”: Estado-empresas mineras; Estado-sociedad y Estado-otros sectores económicos. Organizador del desarrollo.	“Grandes, Proveedoras y Socias del Estado”: grandes inversiones, grandes ganancias, grandes sueldos, grandes volúmenes de producción, grandes máquinas.	Reclamos por los términos del intercambio Estado-empresas mineras (no son reclamos por la conservación o la no intervención productiva)

Fuente: elaboración propia.

### Red 4. Principales relaciones entre actores identificadas por los discursos de los actores estatales. Caso La Rioja



Fuente: elaboración propia.

*b. Empresas mineras riojanas: posiciones y relaciones*

Aquí incluimos entrevistas realizadas a representantes de la empresa Yacimiento Mineros de La Rioja S. A. (Yamiri S. A.), cuya trayectoria se caracteriza por vaivenes y cambios en la condición pública o privada de la empresa, en la autorización de empresas internacionales en la conformación accionaria, o en los cuestionamiento por la firma de contratos de exploración-explotación conjunta con otras empresas mineras extranjeras. Todo ello se traslada a una complejidad inusitada del análisis de posiciones y relaciones en el momento del conflicto que presentamos.

Brevemente, importa destacar dos hechos. Primero, que hacia el año 2005, Yamiri S. A. comenzó a adquirir un carácter marcadamente internacional al pasar Yamiri Gold and Energy Inc. a convertirse en la principal accionista de la empresa y al efectivizar acuerdos de exploración conjunta tanto con Barrick Exploraciones S. A. como con Desarrollo de Prospectos Mineros S. A. (Depromin S. A.).<sup>22</sup> Segundo, en 2007, Barrick Exploraciones S. A. anunció la suspensión de sus actividades en el cordón del Famatina, en medio de impugnaciones de las asambleas en lucha y de un proceso de judicialización de sus operaciones y de sus propiedades iniciado por el Estado provincial. A su vez, como ya dijimos, el Estado riojano crea en 2008 la nueva empresa estatal EMSE, que se adjudica la gestión de las propiedades mineras de la Provincia –concesionadas anteriormente a Yamiri S. A.– y en el año 2011, EMSE firma un nuevo convenio de exploración en el cordón del Famatina con opción a producción con la empresa Osisko Mining Corporation, con radicación legal en Canadá. En julio de 2013, el gobierno provincial rescindió el convenio con la minera, a raíz de un alto grado de movilización de las asambleas riojanas.

Los resultados aquí enunciados corresponden a esta última etapa de la participación de Yamiri S. A. en el escenario minero riojano, y reflejan ese particular contexto de judicialización de sus operaciones y de la disputa con el Estado provincial sobre la propiedad de las minas.

---

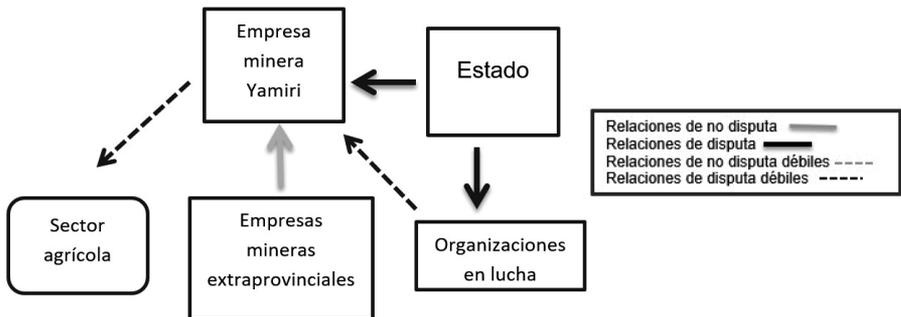
<sup>22</sup> Depromin S. A. es una empresa de exploración minera subsidiaria del Grupo Lundin. Se desarrolla en Argentina desde el año 2000, operando primero bajo Tenke Mining Corp. y luego, en el año 2007, bajo la compañía matriz Suramina Resources Inc.

**Tabla 5. Empresas mineras: roles y posiciones de sí mismas, del Estado y de las asambleas en lucha. Caso La Rioja**

	Estado	Empresas mineras	Asambleas
<b>Empresas mineras riojanas</b> (Sujeto enunciador)	“Armar el beneficio”: Arma el beneficio para las empresas, pero no puede convertirse en empresario. Invade y ataca a YAMIRI S. A.	“Internacionales”: antes que el origen nacional, supone una escala de intervención mayor, especialmente en términos de inversiones, valores y transacciones de mercado. Sin competidores en el mercado.	Creadas por el Estado: las asambleas son incentivadas y promovidas por el Estado para atacar y desestabilizar a YAMIRI S. A.

Fuente: elaboración propia.

**Red 5. Principales relaciones entre actores identificadas por los discursos de las empresas mineras. Caso La Rioja**



Fuente: elaboración propia.

*c. Asambleas riojanas: posiciones y relaciones*

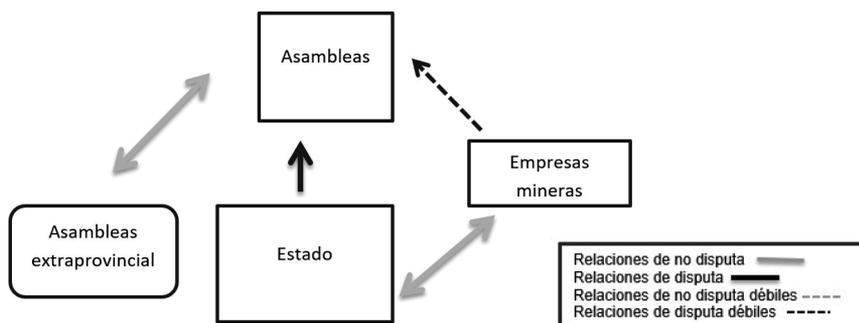
En La Rioja se trabajó con entrevistas realizadas a integrantes de las asambleas de las localidades de Chilecito, Famatina y Capital, que integran las “Asambleas Ciudadanas Riojanas por la Vida”.

**Tabla 6. Asambleas en lucha: roles y posiciones de sí mismas, de las empresas mineras y del Estado. Caso La Rioja**

	Asambleas	Empresas mineras	Estado
<b>Asambleas riojanas</b> (Sujeto enunciator)	“La comunidad organizada”: énfasis en la naturaleza organizada y colectiva de la acción de las asambleas que en el objeto de las demandas o reclamos.	“No se enfrentan”: se esconden o se escudan tras otros actores para intervenir en el territorio en momentos de conflictos.	Detenta casi monopólicamente la regulación del espacio público. Predominantemente excluyente hacia las asambleas.

Fuente: elaboración propia.

**Red 6. Principales relaciones entre actores identificadas por los discursos de las asambleas. Caso La Rioja**



Fuente: elaboración propia.

## Principales resultados del análisis respecto a los casos bajo estudio

En general, vimos que las políticas mineras vigentes en las dos provincias generan estructuras de redes diferentes, tanto si se comparan las que construyen los tres tipos de actores, como si se compara el mismo tipo de actor en las dos provincias. A su vez, estas diferencias se comprendieron mejor a la luz del análisis de las principales tendencias y orientaciones

más estructurales de organización socioeconómica de cada provincia, así como otros datos que nos permitieron insertar las redes en contextos político-institucionales más amplios.

A continuación exponemos muy sucintamente algunos ejes centrales de nuestras conclusiones, solo a efectos de mostrar el tipo de camino que transitamos a partir de la aplicación del instrumental metodológico.

#### a) *Anclaje de las matrices de relaciones*

Si se comparan las redes provinciales, el actor que protagoniza la mayor cantidad de relaciones en la red es distinto; en otras palabras, las redes provinciales advierten sobre un anclaje diferente según el tipo de actor sobre el cual se dicen mayor cantidad de relaciones, ya sean de disputa o de no-disputa, y ya sea origen o destinatario de esa relación (direccionalidad de los vínculos).

En el caso de La Rioja, se trata de matrices de relaciones con fuerte anclaje en el actor estatal como origen o destino de relaciones de disputa o de no-disputa. En el caso de Córdoba, el Estado, si bien no es para nada un actor aislado o con pocas relaciones, no tiene el núcleo de mayor cantidad de relaciones; son las empresas mineras (no metalíferas) las que lo tienen, tanto si se atiende al análisis de los discursos estatales como al de los empresarios mineros o al de las Asambleas.

#### b) *El rol que se autoasignan los actores en el conflicto*

En ambas provincias, el Estado se autopositiona desde un rol casi exclusivo de planificación, organización, dirección y control sobre el territorio, específicamente desde una perspectiva económica. Con más o menos elementos que organizar, o con más o menos mecanismos de intervención directa sobre la producción económica, los discursos estatales declaran el cumplimiento de función superior de organización de intereses o sectores productivos sobre el territorio.

Esta vinculación entre Estado y capital toma su carácter más intenso en el relato de las asambleas que denuncian la protección o asociación de intereses entre Estado y empresas. Sin embargo, si para las asambleas riojanas el sector minero metalífero es el que constituye esa alianza principal y determinante con el Estado, para las asambleas cordobesas el Estado está mucho más cerca de otro sector, el inmobiliario, dedicado a la delimitación, construcción y comercialización de amplios complejos residenciales de alta gama en las afueras de la ciudad. Como contrapartida, las entrevistas a

los funcionarios públicos invocan una cierta tendencia a presentarse de forma fetichizada, como una entidad aparentemente autónoma respecto a la "economía", y con permanentes intentos y prácticas de presentarse como separado.

Las empresas mineras, por su parte, se perciben amenazadas con mayor o menor intensidad en los conflictos. En el caso cordobés, esta amenaza proviene estrictamente de las asambleas, pero también del sector inmobiliario residencial. En el caso riojano, el principal foco de amenaza lo constituye el propio Estado, que intenta cambiar y desplazar la presencia de las empresas en el territorio, pasando a un segundo plano las asambleas como contraparte del conflicto.

Por último, las asambleas en lucha en las dos provincias representan un núcleo de relaciones disruptivas frente a los otros dos tipos de actores, y las alianzas o relaciones de solidaridad más importantes son construidas con otras asambleas u organizaciones populares, y, en el mejor de los casos, con representantes aislados de algún medio de comunicación de centros científicos o universitarios. Las diferencias entre las asambleas aparecen cuando se contempla la construcción de subjetividad que hacen de ellas mismas y en función de esa matriz de relaciones en las que participan, y, en consecuencia, también se abren distancias entre las estrategias de acción que implementan o proyectan.

La construcción del propio rol de las asambleas en La Rioja emerge –de manera predominante– desde un registro que se autoafirma en la legitimidad de las voces que representa y que es consecuente con la lectura de un espacio político que es percibido como cerrado por el Estado y evitado por las empresas mineras: "Somos la comunidad organizada". Del otro lado, la autoubicación de las asambleas cordobesas desde un lugar de "la espera" permite comprender la práctica de la resistencia desde una menor intensidad en la confrontación, y con una mayor tendencia al diálogo y a la negociación, en gran parte debido a la percepción de cierta permeabilidad del sistema político y a la ausencia de su amenaza inminente, como describíamos antes. Acciones de lucha como piquetes, marchas, escraches, cortes y bloqueos selectivos o totales de calles o rutas, no aparecen inscriptas en el tiempo del presente, pero sí en el del pasado –en la rememoración del período previo de sanción de la ley antiminera–, y en el del futuro, como proyección o posibilidad en el caso de declaración de inconstitucionalidad de la ley provincial.

c) *La relación de las asambleas con el Estado y con las empresas mineras*

La relación de las asambleas riojanas con el Estado se experimenta desde una oposición mucho más fuerte y confrontativa que en el caso cordobés. Específicamente, el Estado aparece con una intencionalidad predominantemente excluyente hacia las luchas riojanas y es más recurrente la identificación de la vía represiva como una de las formas en que se materializa la operatoria estatal. A su vez, si se atienden a sus distintas dependencias y áreas de gobierno, el Estado aparece como un actor mucho más monolítico y cohesionado. Todo ello lleva a un alejamiento y a una desconfianza y a una crítica más profunda del sistema de instituciones públicas –que incluyen las formas representativas de la democracia– como garantes del bien común, y la búsqueda de formas no institucionales se vuelve a menudo la única manera de reivindicar las propias necesidades y reclamos.

Por el contrario, en el caso cordobés, la existencia de una decisión de política pública que recoge una demanda de las asambleas puede entenderse como un éxito en el control de la conflictividad, una modulación del proceso de resistencia que resulta menos confrontativo al absorber la demanda y canalizarla legalmente. Así, el espacio físico en el que discurren las prácticas de resistencia se focaliza en lugares institucionales estratégicos, siendo el más importante la Legislatura o el Poder Judicial. Antes que una confrontación abierta y explícita con los representantes estatales, las asambleas cordobesas encuentran más oportunidades para participar en procesos de negociación o encuentro con representantes del gobierno y a canalizar por allí las soluciones a sus demandas. Además, también desde el Estado se perciben a las asambleas no desde una oposición fuerte y real, sino más bien desde la presión o desde la amenaza de cierta desestabilización, lo que requiere la reconducción de las luchas no solamente al juego institucional, sino al lenguaje propio que estructura una red de relaciones en equilibrio para el Estado.

Por su parte, la relación de las asambleas con las empresas mineras no podría caracterizarse ajustadamente desde la confrontación directa y violenta en ninguna de las dos provincias, al menos en el período de tiempo que comprende este estudio. En el caso cordobés, no se muestran en las entrevistas marcas discursivas que den cuenta del uso de estrategias de lucha más confrontativas o episodios de enfrentamiento explícito y directo con las mineras; más bien, el contacto de las asambleas cordobesas con

las empresas se reduce a la interacción verbal en ámbitos relativamente dispuestos para el diálogo (por ejemplo, la Legislatura o conferencias de prensa).

En el caso riojano, a pesar de haber ensayado estrategias de lucha más confrontativas –como un bloqueo al paso a la mina o a los camiones transportadores de insumos– no es común que las asambleas adjudiquen la autoría a las empresas mineras de actos de violencia o represión. De hecho, una de las pocas acciones de enfrentamiento que las asambleas registran dirigidas hacia ellas desde las empresas mineras importa el uso de una vía institucional: la demanda que presentó Barrick Gold contra 6 asambleístas durante el bloqueo de acceso a la mina, en Peñas Negras. En tales situaciones de enfrentamiento violento, el adversario se identifica más bien en el Estado y sus fuerzas policiales o parapoliciales.

*d) El sentido de la política pública de prohibir/permitir la minería en el territorio provincial para cada actor*

Para todos los actores en consideración, la decisión estatal de prohibir o permitir la minería tiene un carácter suspensivo: la aparición de la política pública congela cierta dinámica de la acción social que venía desarrollándose, la detiene; pero inmediatamente vuelve a poner en juego su continuidad tal como se desarrollaba antes o su transformación hacia nuevas pautas de interacción social. En otras palabras, y desde el punto de vista de los compromisos de fuerzas sociales, las decisiones estatales sobre el territorio abren un momento de suspensión de las prácticas y relaciones, pero se trata de un momento que es al mismo tiempo incierto, contingente y, más bien, cargado de posibilidades y combinaciones, que obliga a dejar de lado la idea de una determinación total del territorio por las políticas públicas.

En la perspectiva de las asambleas cordobesas, la ley que prohíbe la minería metalífera representa un cierto éxito de la lucha, y también el inicio de un proceso de latencia, de suspensión de una parte del repertorio de acción de lucha y la resignificación del proceso de resistencia y de los lazos construidos. En cierto sentido, se trata de un momento cero desde el que las posibilidades de la lucha son variadas: desde diluirse en la quietud o en el arrinconamiento del objeto de demanda en la ley antiminera, hasta resignificarse en nuevos horizontes de lucha y acción.

Para las asambleas riojanas, es la forma de ley y el sujeto que la enuncia lo que marca el significado de la política minera. Las decisiones que pasan por un proceso político exclusivamente institucional son para las asambleas una manifestación del poder de dominación del Estado. Frente a ello, las asambleas emergen como interrupción de la política pública decidida e institucionalizada estatalmente; de ahí que el resultado final de la política minera en territorio riojano es siempre una contingencia entre los intentos de aplicación y materialización de las leyes provinciales, por un lado, y los intentos de freno y resistencia que, a modo de un escudo, interponen las asambleas organizadas.

Por otro lado, el modo de nombrar los efectos de la política minera es mucho más cercano entre los empresarios mineros y los representantes de gobierno:

En el caso del Estado cordobés, la ley es al mismo tiempo una vía de neutralización del desequilibrio que representa la demanda de los ambientalistas y una acción de protección al interés-actividad minero de la provincia, en su condición de proveedor clave de otro interés-actividad (la construcción). La categoría discursiva que recoge el efecto de cierto cierre del conflicto es la de la "tranquilidad": tranquilidad a los ambientalistas y tranquilidad a los mineros. No obstante, también se prefigura como un resultado siempre contingente y en permanente elaboración. La fuente de turbulencias que representa la oposición del sector minero nuclear puede ser el origen de un desequilibrio, aunque por el momento está reducida mediante su recodificación en los términos del reclamo judicial.

A su vez, para las empresas cordobesas, solo si se la considera desde el punto de vista de su origen en una presión no-productivista, la decisión prohibitiva de la ley representa cierto riesgo; pero si se la mira por sus efectos sobre el sector minero no metalífero, y aun sobre el perfil más del tipo industrial de Dioxitek, la decisión estatal "está vacía de contenido". En sus palabras, la ley fue sancionada para "frenar un movimiento de cosas que andaban dando vuelta", de ahí que también puede ser asociado al efecto de "tranquilidad" que referencian los representantes de gobierno. No obstante, la incertidumbre aparece respecto de la expansión de esa prohibición hacia el resto del sector minero, o al resto de actividades productivas sobre el territorio.

Por su parte, para el Estado riojano la ley es un instrumento para efectivizar y formalizar la asociación entre Estado y las empresas, para

armar/desarmar el grupo de trabajo. La figura del “convenio” es lo que define formalmente el grupo de trabajo: convenio con Barrick Gold-Yamiri, convenio con Osisko Mining, convenio con CNEA, etcétera. Por supuesto, el cambio en la conformación de estos conjuntos de trabajo (a través de la sucesión, revocación o renovación de convenios) no está exento de tensiones o alianzas entre y con las empresas mineras, y por ende, también incorpora esta dimensión contingente y precaria de estabilización de las relaciones de fuerza entre actores sociales.

Mientras, para las empresas mineras riojanas, el efecto suspensivo de la ley se dirige hacia su propia existencia en el territorio. En el caso de Yamiri, tanto la sanción de una ley antiminera como su posterior derogación, representa una supresión de esa empresa en el territorio. Esta imagen se corresponde, en el relato estatal, con aquella que importa el desarme de un grupo de trabajo, y su reemplazo por otro. Lo que allí era un rearmar o reacomodar, aquí, en el discurso empresarial, toma un sentido mucho más fuerte de exclusión.

En este marco de relaciones y efectos reconocidos de la decisión de política minera en cada provincia, la noción de una política pública como un “dato” estable, relativamente fijo, y garantizado por el Estado es uno de los aspectos que se ha puesto en discusión. Por el contrario, lo que ha mostrado este análisis es la necesidad de situar los efectos de poder de cualquier decisión estatal en el marco de una red de relaciones de fuerza, confrontación o alianza entre diferentes actores sociales.

## **Reflexiones finales**

Este artículo se inscribe en una línea que busca avanzar en la construcción de herramientas teórico-metodológicas más finas y precisas para el estudio de las situaciones en las que una decisión de política pública se desarrolla indisolublemente con un alto nivel de conflictividad social. Esta específica delimitación del objeto de estudio que proponemos supone situarnos en un trayecto que nos permita promover la discusión analítica y metodológica para capturar la complejidad sociopolítica que incide en el desarrollo de las políticas públicas.

En este camino, resaltamos que el modelo de abordaje que presentamos y construimos fue desarrollado desde y para el estudio de los conflictos que

tuvieron lugar en dos provincias argentinas, Córdoba y La Rioja, a raíz de la decisión y puesta en vigencia de leyes provinciales que, respectivamente, vetaban o aprobaban la instalación de empresas dedicadas a la explotación minera a gran escala. No obstante, creemos que admite una proyección hacia otros casos de estudio en la medida en que la vigilancia epistémica de nuestro proceder se complementa con una apertura a observar eso que tiene de “novedad” un determinado fenómeno social.

Ante la necesidad de sistematizar y diferenciar posiciones entre actores, así como el tipo de relación que establecen entre sí, en el marco de decisiones de políticas públicas, adoptamos el ARS en su variante cualitativa, pues constituye una herramienta idónea para procesar datos complejos, entendiendo por tales aquellos que se construyen a partir de múltiples dimensiones. En este sentido, el instrumental del ARS fue idóneo para sistematizar y sintetizar dimensiones operativas (con sus respectivos indicadores) tales como: *actores, posiciones y relaciones*. Además, brinda un amplio abanico de presentación de datos, fáciles de graficar.

Las principales vías de lectura de estos resultados nos indican que, por un lado, en el nivel micro-meso, este tipo de abordaje fue útil para comprender cómo los actores se conciben a sí mismos, y desplegaban estrategias y decisiones de acuerdo con esa percepción sobre sí mismos y sobre los demás actores. También nos permitió reconocer cómo cada actor empuja a la decisión de política minera en una determinada dirección (de permitir o prohibir), siendo el resultado final o la condensación de la política la consecuencia de alianzas y o relaciones que entre ellos se tejen. No obstante, la dirección de las fuerzas en conflicto y sus resultados en políticas no dicen necesariamente del éxito por parte de los actores impulsores; a la vista está el caso de La Rioja, donde a pesar de la existencia de una política prominera, su implementación se ve detenida e imposibilitada por actores que en esa acción son claramente triunfantes.

En este nivel, y en un aporte para el estudio de sujetos colectivos en lucha, la identificación e interpretación de las características de estas redes constituyó un punto de apoyo para comprender las decisiones y acciones de las asambleas en lucha, en la medida que estas se anclan y se enlazan dentro del contexto estructurado de la red. Estas redes de relaciones operan como las principales claves de los contextos de oportunidades y restricciones políticas para las asambleas; allí es posible inscribir las decisiones y los recortes sobre sus repertorios de acción y de enfrentamiento.

Así, fue posible rastrear cómo cada asamblea explica o entiende la decisión de política pública de autorizar o no la actividad minera, desplegando en consecuencia una práctica política que combina lógicas de apoyo, cuestionamiento y negociación con diferentes actores, en un complejo proceso –ciertamente no desprovisto de tensiones y riesgos– en el que también se va perfilando una subjetividad política y un proyecto de cambio orientado a la creación de nuevas relaciones sociales.

Por otro lado, en un nivel macro, el análisis de redes permite dar cuenta de esas tendencias más generales del orden político-económico que se expresan y encarnan en determinadas posiciones de los actores sociales, así como también de los espacios de resistencias que frente a ellos y en niveles locales se organizan, definiendo otras maneras de entender la forma de “estar”, de transformarse, y el sentido que pretenden dar a esos cambios. De tal modo, la observación de redes de relaciones permite identificar con mayor claridad tanto los actores como los proyectos político-económicos que organizan y dan forma a una determinada matriz de poder y dominación –más o menos estable– en las sociedades estudiadas.

Por último, exponemos al menos tres límites –y en consecuencia, posibles líneas de ampliación del análisis– que estuvieron dadas principalmente por los criterios metodológicos que optamos para abordar las redes:

- Los límites del análisis de redes egocéntricas alrededor de tres tipos de actores: al momento de construir las redes, nuestro análisis no incluyó la perspectiva de otros actores que fueron nombrados por los tres tipos de actores definidos previamente. Por ejemplo, nuestras redes no incluyeron el análisis de actores de medios de comunicación o de actores pertenecientes a centros académicos o científicos, o hacia integrantes de otras organizaciones como sindicatos o partidos políticos. Una posible complejización de estas redes debería poder incorporar a este tipo de actores.
- El análisis de redes estuvo ceñido a la utilización de técnicas cualitativas de recolección de datos –precisamente, entrevistas en profundidad–, por lo cual, el objetivo del análisis no fue la formalización en modelos que permitieran dar cuenta de una forma más estandarizada y extensiva del tipo de relaciones establecidas. Por el contrario, nuestra estrategia de recolección y análisis privilegió ubicar los sentidos y significados asignados por los actores a esas relaciones. No obstante, ello no ex-

cluye una futura utilización de técnicas más cuantitativas de análisis de redes sociales.

- El análisis sincrónico, si bien muestra de manera detallada actores y redes en ese momento determinado, nada dice de los procesos y articulaciones que habilitaron tal estado de los casos estudiados, así como tampoco respecto de su devenir.

## Bibliografía

- Aguirre, Julio Leonidas (2010). "Introducción al Análisis de Redes Sociales". *Documento de Trabajo CIEPP*, n° 82. Disponible en <http://www.pensamientocomplejo.org/docs/files/J.%20Aguirre.%20Introducci%F3n%20al%20An%20E1lisis%20de%20Redes%20Sociales.pdf>. Fecha de consulta: 15/9/2014.
- Cao, Horacio y Vaca, Josefina (2006). "Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial". *Eure*, vol. xxxii, n° 95, pp. 95-111.
- Ciuffolini, María Alejandra (2010). "Por una investigación inquieta. Una reflexión acerca de conceptos, contextos y acontecimientos". *Estudios DIGITAL*, número especial, otoño. Disponible en <http://www.revistaestudios.unc.edu.ar/articulos03/dossier/2-ciuffolini.php>. Fecha de consulta: 15/9/2014.
- (comp.) (2012). *Por el oro y el moro. Explotación minera y resistencias en Catamarca, Córdoba y La Rioja*. Buenos Aires: El Colectivo.
- Ciuffolini, María Alejandra y De la Vega, Candela (2013). "Konfliktivität und Territorium: Reflektionen über Bergbaukonflikte in Argentinien" ["Conflictividad y Territorio: pensando los conflictos mineros en Argentina"]. *Peripherie*, n° 132, pp. 424-444.
- Colectivo Voces de Alerta (AA.VV.) (2011). *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina. Guía para desmontar el imaginario prominero*. Buenos Aires: El Colectivo-Herramienta.
- De la Vega, Candela (2013a). "La definición del territorio en las leyes y políticas ambientales nacionales entre 1973 y 2010". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, año II, n° 4, pp. 99-133.

- (2013b). "Racionalidades del territorio: leyes mineras en dos provincias argentinas". *Sociedad y Economía*, n° 25: Universidad del Valle, Colombia, pp. 107-133. Disponible en <http://dintev.univalle.edu.co/revistasunivalle/index.php/SyE/article/view/2543>. Fecha de consulta: 15/9/2014.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gramsci, Antonio (2008). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Holloway, John (comp.) (2004). *Clase =Lucha. Antagonismo social y marxismo crítico*. Buenos Aires. Herramienta,
- Modonesi, Massimo (2010). *Subalternidad, antagonismo y autonomía*. Buenos Aires: CLACSO-Prometeo.
- Oxman, Claudia (1998). *La entrevista de investigación en Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Eudeba.
- Porras, José Ignacio (2001). "Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación". *Estudios Sociológicos*, vol. XIX, n° 3, pp. 727. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59805707>. Fecha de consulta: 15/9/2014.
- Shore, Cris (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas". *Antípoda*, n° 10, enero-junio. Universidad de Los Andes, Colombia, pp. 21-49. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/814/81415652003.pdf>. Fecha de consulta: 15/9/2014.
- Zurbriggen, Cristina (2004). "Redes, actores e instituciones". *Reforma y Democracia*, n° 30. CLAD, pp. 1-13. Disponible en <http://www.clad.org/%2Fportal%2Fpublicaciones-del-clad%2Frevista-clad-reforma-democracia%2Farticulos%2F030-octubre-2004%2F0051000&ei=sYZoUfDSBcHD0QGn8oHYAw&usg=AFQjCNGRT60VljChZ4fs8by4yMnpgsKOMA&bvm=bv.45175338,d.dmQ>. Fecha de consulta: 15/9/2014.
- (2011). "La utilidad del análisis de redes de políticas públicas". *Nueva Época*, año 24, n° 66, pp. 181-209.

# **Conflictos forestales**



# Formación del Estado y desarrollo desigual: evolución histórica y geográfica de los conflictos forestales en Michoacán, México

*Irene Pérez-Llorente, Jaime Paneque Gálvez,  
Pedro Sergio Urquijo Torres, Isabel Ramírez,  
Claudio Garibay Orozco\**

## **Introducción**

Durante buena parte del siglo xx los bosques de México han permanecido en su mayoría como propiedad social. Por ello, este país es a menudo citado internacionalmente como modelo exitoso de gestión forestal comunitaria. La historia de los bosques mexicanos, sin embargo, está plagada de conflictos. A principios del siglo xx las comunidades resistieron la explotación comercial por parte de concesionarias extranjeras; también se opusieron a las políticas posrevolucionarias que les otorgaron el control legal de los bosques pero ninguna autoridad ni autonomía para gestionarlos, mientras que la veda forestal impuesta en el Estado durante 30 años generó una extensa red de tala clandestina que se mantiene en la actualidad. La extracción ilegal, de hecho, se ha visto favorecida por la reciente desregulación del sector forestal y, junto con el aumento de la demanda de cajas de empaque para la exportación del aguacate local, han dado lugar a la reactivación de conflictos intra e intercomunitarios. La indefinición histórica de los límites entre comunidades ha abonado aún más el terreno para estas disputas, en especial durante los sucesivos cambios en la tenencia de la tierra, desde la extinción de la comunidad indígena de herencia colonial, hasta la creación

---

\* Investigadores del Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM; Antigua Carretera a Pátzcuaro N° 8701, Col. Ex-Hacienda de San José de la Huerta. C.P. 58190. Morelia, Michoacán, México. e-mail: ireneperezllorente@gmail.com

de ejidos y comunidades agrarias, y finalmente, la posibilidad de dividir y privatizar las tierras comunes como parte del paquete de reformas neoliberales de las últimas décadas.

Existen numerosos estudios en ecología política acerca de la resistencia de las comunidades a las políticas forestales del Estado, y también de cómo estas han servido a la formación del Estado nacional. Distintos trabajos en geografía han tratado de determinar las variables que influyen en los conflictos por recursos naturales, o bien han analizado cómo la violencia y el conflicto armado dan lugar a la creación de territorios. Sin embargo, son pocos los trabajos que han utilizado la geografía histórica para determinar las fuerzas económicas y políticas que han dado lugar a territorios conflictivos en áreas forestales. Tampoco se han generado cartografías de conflictos a lo largo de distintos regímenes forestales a partir de fuentes históricas. Utilizando los enfoques de la geografía histórica y la ecología política pretendemos subsanar estas carencias. Nuestro objetivo es analizar los efectos que los proyectos formación del Estado y los procesos de acumulación de capital han tenido en la configuración del territorio forestal y en el desarrollo de conflictos forestales en Michoacán. Este Estado tiene el 83% de su superficie forestal en manos de comunidades y ejidos y ocupa el tercer lugar en la producción nacional de madera y el primero en la de resina. Para alcanzar nuestro objetivo, reconstruimos la incidencia y evolución de los conflictos forestales a lo largo de la historia de la propiedad común de los bosques, mediante análisis de archivo y entrevistas a informantes claves del sector forestal y de algunas comunidades. También revisamos los efectos que distintos programas y regulaciones gubernamentales que afectan a la configuración del territorio, y por tanto, al control y gestión de los bosques, han tenido en la emergencia de conflictos. En esta contribución se presentan los resultados preliminares de nuestra investigación.

México es el segundo país del mundo con más proporción de bosques bajo propiedad social; entre 1917 y 1992 más de la mitad del territorio nacional fue distribuido entre comunidades indígenas y campesinos como parte del programa de reforma agraria (Appendini, 2008). Como resultado de este proceso, en la actualidad el 80% de los bosques mexicanos son propiedad de ejidos y comunidades (Banco Mundial, 1995). Con el auge de los enfoques comunitarios para la gestión forestal, la experiencia mexicana ha sido protagonista de los debates internacionales sobre la cuestión. No obstante, los bosques mexicanos están plagados de problemas.

Las comunidades y ejidos forestales presentan altos niveles de marginalización. La pobreza ha expulsado de manera constante a la población de las áreas boscosas (Merino Pérez, 2004). A pesar de su larga experiencia como propietarios forestales, la mayoría de ejidos y comunidades todavía se comportan como rentistas y venden la madera en pie, recibiendo únicamente una pequeña parte del valor de los productos finales. El poco desarrollo de la industria forestal no ha evitado la deforestación, y la tala ilegal está muy extendida (Garibay Orozco, 2008; Merino Pérez, 2004).

A lo largo de la explotación comercial de los bosques, la política forestal se ha caracterizado por medidas ambiciosas que no han podido implementarse por un déficit sistemático de recursos. La distribución del bosque a los campesinos fue un resultado no deliberado del reparto de tierras, y por ello la explotación forestal ha estado casi siempre subordinada al desarrollo agrícola. Los objetivos de la política forestal han oscilado entre el apoyo a grandes capitales para el desarrollo económico nacional o la conservación de los recursos forestales. En medio de estos vaivenes, los legítimos propietarios de los bosques han sido históricamente marginados de la explotación forestal, de forma que no han adquirido experiencia ni capacidades técnicas para el manejo de los bosques ni tampoco han tenido especial interés por su conservación. Las restricciones y la gestión burocrática que han caracterizado a la política forestal durante buena parte del siglo xx no han resuelto el problema de la deforestación. Más bien han facilitado la corrupción y las actividades clandestinas que hasta hoy todavía caracterizan la gestión del bosque.

A esta problemática debe añadirse la persistencia de conflictos en las áreas forestales. La delimitación incorrecta de los límites entre propiedades y la dilatación de los procesos de reparto de tierras dieron lugar a la proliferación de conflictos agrarios que, cuando el bosque adquiere valor, se transforman en conflictos por el acceso y el control de las áreas forestales. Por otro lado, las comunidades y ejidos han resistido en distintos momentos de la historia los contratos impuestos por empresas contratistas en los bosques de su propiedad. Los conflictos también han tenido lugar al interior de las comunidades, en las que distintas facciones se han disputado el uso de los recursos forestales mediante el control del ayuntamiento y el consejo de bienes comunales. Casos como el de Cherán, en el que la comunidad se organizó recientemente para expulsar a los talamontes que operaban en sus bosques, uniendo sus protestas al reconocimiento de sus derechos

de autonomía indígena, constituyen apenas la expresión superficial de una compleja problemática que subyace tanto a esta comunidad como a la historia de la gestión de los recursos forestales en México.

A través de este trabajo se pretende comprender el origen y evolución de los conflictos forestales en el estado de Michoacán, analizando los cambios en la economía política forestal y en la configuración del territorio a lo largo de la historia de la explotación comercial del bosque. Consideramos, por un lado, que las políticas forestales son un reflejo de los proyectos de Estado-nación soñados por las élites políticas de turno y, por otro, que la economía forestal se basa en patrones de acumulación que dan lugar a procesos de desarrollo geográfico desigual. Ambos procesos modifican las áreas forestales para convertirlas en gobernables a la apropiación de recursos forestales y de sus beneficios y, superpuestos al sistema de tenencia de la tierra tienen, por lo tanto, consecuencias sobre la configuración del territorio.

Llamamos *regímenes forestales* a las combinaciones particulares de sistemas de tenencia de la tierra, regulaciones sobre el acceso y control del bosque y funcionamiento del mercado forestal, que conforman la economía política forestal en un momento dado y dan lugar a determinados patrones de acumulación y distribución de derechos sobre el bosque. Mediante este trabajo queremos probar cómo las sucesivas transformaciones en la configuración del territorio a las que ha dado lugar cada régimen forestal, en primer lugar no han ocurrido de forma pacífica, y en segundo lugar han modificado las condiciones de posibilidad de los conflictos, por lo que han influido en la forma en la que se han desarrollado los conflictos a lo largo de la explotación comercial del bosque. Partimos de la hipótesis de que, si bien los conflictos tienen un origen anterior a la explotación comercial del bosque, las disputas se han ido extendiendo y recrudeciendo a lo largo de los sucesivos regímenes forestales, y han alcanzado un máximo cuando el Estado, que nunca estuvo del todo presente, ha terminado por retirarse y dejando el paso libre a la privatización de tierras comunales.

## Contexto conceptual, abordaje metodológico y tipologías de conflictos

Las disputas que se generan en torno al bosque han sido abordadas por una variedad de disciplinas, pero en especial por la ecología política, que estudia los conflictos ecológico-distributivos, es decir, conflictos sociales relacionados con las luchas por el acceso y control de los recursos naturales (Martínez Alier, 2003; Robbins, 2012). Gran cantidad de trabajos han utilizado esta perspectiva para analizar las relaciones de poder que se generan alrededor de la economía política forestal y las luchas entre los distintos actores por el acceso y control de los recursos forestales (e.g., Gezon, 1997; Guha, 2000; Jewitt, 2008; Laudati, 2010; Nobert, 2013; Roth, 2008; Seghezze *et al.*, 2011; Veuthey y Gerber, 2010; Wittayapak, 2008). También abunda la literatura que ha tratado de explicar cómo las políticas forestales han servido a los propósitos de la construcción del Estado nacional y cómo las comunidades han resistido los intentos de control de los recursos forestales por parte del Estado, especialmente en antiguas colonias (e.g., Agrawal, 2001; Allen, 2013; Hecht y Cockburn, 2010; Peluso, 1992; Scott, 1977; Springate-Baginski y Blaikie, 2007; Vandergeest y Peluso, 2006). Esta cuestión también ha sido abordada desde distintas disciplinas para el caso de México (Boyer y Wakild, 2012; Ibarra García, 2011, 2008; Mathews, 2002, 2011). Sin embargo, la mayor parte de estudios se centra en cómo las comunidades han resistido los proyectos de dominación por parte del Estado, pero ignoran la diversidad de conflictos que crean estos procesos de dominación y procesos de acumulación de capital.

Algunos estudios han utilizado distintas perspectivas de la geografía para abordar los conflictos por recursos, entre ellos los forestales. Por un lado, están los estudios cuantitativos que han espacializado los conflictos para determinar los factores geográficos que afectan a la incidencia de conflictos violentos (Buhaug y Lujala, 2005; Chi y Flint, 2013; Rustad, Rød, Larsen, y Gleditsch, 2008), y por otro, los estudios que han analizado cómo los conflictos influyen en la constitución de las áreas boscosas como territorios (Boyer, 2015; Le Billon, 2001; Peluso y Vandergeest, 2011). No obstante, son pocos los trabajos que han utilizado la geografía histórica para determinar las fuerzas económicas y políticas que han dado lugar a territorios conflictivos en áreas forestales. Tampoco se han generado cartografías de conflictos a lo largo de distintos regímenes forestales a

partir de fuentes históricas. Analizando históricamente los conflictos forestales y las transformaciones en las relaciones de propiedad a lo largo de los distintos regímenes forestales podremos comprender mejor los procesos globales de transformación material y formación del Estado que conforman el marco en el que se desencadenan los conflictos. Observando su variabilidad espacial también podremos determinar patrones espaciales que nos permitan analizar cómo las historias locales y las relaciones sociales se entremezclan con estos procesos globales para dar lugar a territorios conflictivos.

Para que un conflicto exista, debe ser visible; una de las partes contendientes deben llevar a cabo alguna acción material o discursiva para proteger sus intereses. Por conflictos relacionados con el bosque nos referimos a disputas que se desarrollan entre dos grupos (ya sean diferentes comunidades, facciones dentro de ellas o terceros actores con intereses en la disputa, como el Estado o las empresas madereras) que luchan por el control del acceso y los beneficios resultantes de la explotación del bosque. También pueden ser considerados como conflictos territoriales, ya que surgen por la distribución de derechos y deberes a través del espacio, se desarrollan en un territorio sobre un pedazo de tierra, pero preferimos hablar de conflictos relacionados con el bosque o, para abreviar, conflictos forestales, para resaltar el hecho de que ese pedazo de tierra es un bosque.

La información utilizada en este trabajo proviene de la revisión de literatura sobre políticas agrarias y forestales y conflictos relacionados con el bosque, del Archivo Histórico de la Comisión Forestal de Michoacán, de la caja de "Agua y Bosques" del Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán, así como de entrevistas a informantes clave de las comunidades y el servicio forestal. A partir de estos datos reconstruimos, en primer lugar, las políticas agrarias y forestales y las características de la economía forestal de Michoacán, antes, durante y después de la existencia de comunidades agrarias y ejidos. Dividimos el período de estudio a lo largo de regímenes forestales caracterizados por diferentes normas de acceso y apropiación de los recursos para analizar cómo cada uno de ellos ha ido reconfigurando el territorio y creando condiciones de posibilidad para la aparición de conflictos.

A continuación buscamos en los archivos diversas fuentes de información acerca de disputas por la propiedad o el uso del bosque en comunidades de Michoacán con explotación forestal desde el porfiriato hasta

nuestros días. Los documentos históricos contienen datos sobre protestas, juicios, las invasiones de tierras, amenazas y asesinatos relacionados con las tierras forestales, que han sido registrados por alguna razón. Este hecho hace visibles las disputas y las convierte en conflictos. Completamos esta información con revisión de literatura acerca de la incidencia de conflictos forestales a lo largo de nuestro período de estudio.

Posteriormente, agrupamos los conflictos documentados a lo largo de los diferentes regímenes forestales y los clasificamos de acuerdo con los actores de la disputa. El objetivo fue comparar las características generales de los conflictos en las diferentes fases y deducir tendencias comunes. Nos fijamos en el contexto general, los factores detonantes, las causas subyacentes, los resultados de los conflictos en términos de distribución del poder y acceso a los recursos y el número de ellos para cada período.

Por último, buscamos mapas e imágenes en el Registro Agrario Nacional para reconstruir la evolución espacial de la tenencia de la tierra a lo largo del período de estudio. En los mapas creados superpusimos la información espacial sobre los conflictos que encontramos. La combinación de ambos tipos de datos nos proporcionó la distribución espacial y temporal de los conflictos a lo largo de tenencia de la tierra, añadiendo otra perspectiva para abordar el tema.

Podemos señalar cuatro tipos de conflictos forestales en Michoacán en función de las características de los distintos actores que se enfrentan por el bosque: los intracomunitarios, entre distintas facciones dentro de una misma comunidad; conflictos intercomunitarios, entre distintas comunidades por el uso del bosque; y los conflictos extracomunitarios, entre las comunidades y actores externos, ya sea el Estado, empresas madereras u ONG.

## **Historia de los regímenes y conflictos forestales en Michoacán**

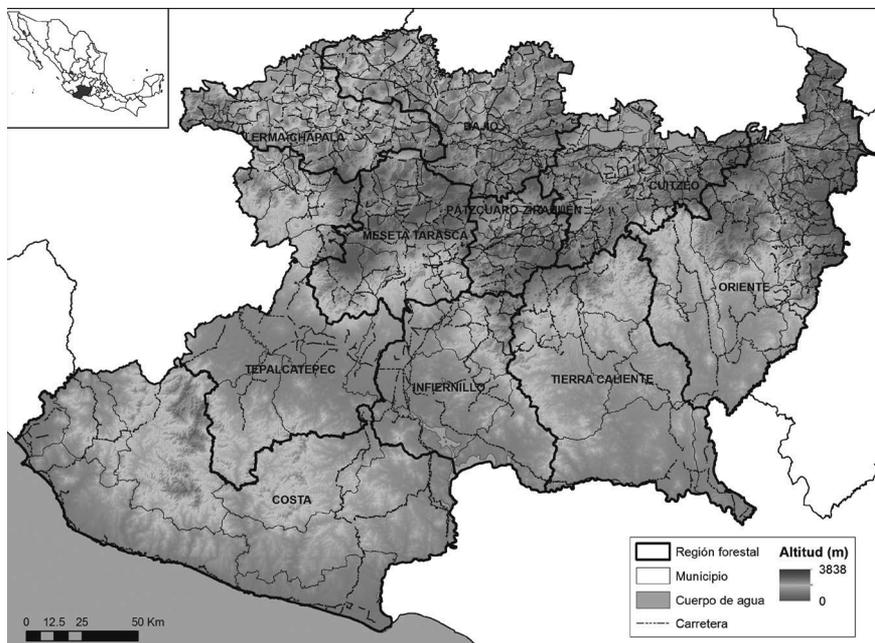
### **Área de estudio: el estado de Michoacán**

El estado de Michoacán constituye un excelente ejemplo para estudiar el impacto de las políticas sobre los conflictos forestales. Michoacán es una muestra paradigmática, ya que es el hogar del cardenismo y además

fue donde se llevaron a cabo los primeros repartos de tierras de la etapa cardenista. Los bosques representan el 29% de la superficie, y el 83% está en manos de las comunidades y ejidos. A pesar de este hecho, la gestión forestal comunitaria solo representa un 26% de la producción autorizada, y la mayoría de los bosques comunitarios son explotados por terceros (Merino Pérez, 2004). Michoacán se encuentra en la tercera posición en cuanto a la producción nacional de madera y en la primera en la producción de resina, pero también tiene una de las tasas más altas de deforestación (Merino Pérez, 2004). Una extensa red de tala ilegal, desarrollada durante los 30 años de veda forestal impuesta por el Estado, se ha visto favorecida por la desregulación de la producción forestal y, junto con la creciente demanda de cajas de empaque para la exportación del aguacate local, ha reactivado los conflictos inter e intracomunitarios. En Michoacán existen en la actualidad 26 focos rojos, es decir, conflictos violentos no resueltos de más de 30 años de existencia, que han sido identificados por el gobierno en sus esfuerzos para pacificar la sociedad rural (López Bárcenas, 2006).

Las principales regiones forestales de Michoacán se encuentran al norte del Estado y en la costa (figura 1). El norte está densamente poblado, sobre todo por indígenas, y la propiedad forestal es tan pequeña que ha favorecido su explotación intensiva. En esta región puede distinguirse la Sierra Purépecha, formada por cabeceras municipales principalmente mestizas rodeadas por comunidades indígenas y con bosques bastante degradados debido a la elaboración de cajas de empaque, y el oriente de Michoacán, hogar de la mariposa monarca, donde la cercanía con el Estado de México, la agricultura de subsistencia, las altas tasas de pobreza y las restricciones a los usos domésticos han favorecido la tala ilegal y la conversión del bosque en parcelas agrícolas. En el sur de Michoacán, poco habitado, la extensión del bosque comunal es considerablemente mayor, lo que alivia en parte los conflictos por el acceso. Sin embargo, al estar hasta hace poco casi incomunicado, ha sido más vulnerable a la actividad del narcotráfico.

**Figura 1. Mapa de las regiones de Michoacán**



Fuente: elaboración propia.

En un esfuerzo por organizar el recorrido temporal de los regímenes forestales en Michoacán a lo largo de la explotación comercial de los bosques, teniendo en cuenta el contexto histórico, las políticas agrarias y forestales y los conflictos que han tenido lugar en cada periodo, sugerimos la siguiente periodización.

### **Porfiriato: régimen forestal liberal desarrollista (1876-1911)**

El cercamiento de los bienes comunes tuvo lugar en México bien entrado el siglo XIX, cuando el régimen de Porfirio Díaz intensificó las reformas liberales iniciadas con la Ley Lerdo de 1856, transfiriendo grandes extensiones de tierras públicas y comunales a las élites nacionales y a especuladores extranjeros (Merino Pérez y Segura Warnholtz, 2007; Merino Pérez, 2004;

Signet, 2010). Además de la privatización de tierras comunales, estas reformas disolvieron las comunidades indígenas y crearon municipios en su lugar, eliminando las antiguas estructuras coloniales de gobierno y propiedad. Con ello se buscaba consolidar el Estado nacional mediante la vinculación de las comunidades al gobierno federal, así como la modernización de la economía basada en la creación de un mercado de tierras para la promoción de la inversión extranjera (Garibay Orozco, 2008; Hernández Cendejas, 2012). Durante este período, las comunidades indígenas perdieron hasta el 90% de sus tierras (Klooster, 1997).

Las comunidades indígenas de Michoacán trataron de mantener el control sobre sus tierras y su autonomía política. Las rebeliones abiertas eran aplacadas mediante represiones brutales, pero las formas de resistencia y negociación diarias constituían medios eficaces para retrasar la privatización o impugnar sus términos, dada la debilidad del Estado porfirista (Purnell, 1999). La aplicación de distintos repertorios de coerción finalmente obligó a las comunidades indígenas a privatizar sus tierras de cultivo a finales del siglo XIX (Espín Díaz, 1986; Purnell, 1999). Parte de estas tierras terminaron en manos de antiguas autoridades comunales o de haciendas en expansión (Garibay Orozco, 2008). La Sierra Purépecha constituye un caso particular porque, por un lado, las tierras de cultivo ya eran de facto privadas antes de las reformas liberales, y por otro, tampoco se constituyeron grandes haciendas (Calderón Mólgora, 2004). En cualquier caso, a pesar de la extinción de la comunidad indígena, la mayor parte de bosques y pastos continuaron organizándose de forma comunal (Purnell, 1999).

La explotación comercial de los bosques se remonta a este período, cuando se firman los primeros contratos de compra-venta de madera con varios aserraderos establecidos en las cercanías de la sierra. En seguida, la entrada de capital norteamericano permite la construcción de líneas de ferrocarril, acelerando los procesos de industrialización y expansión comercial y aumentando enormemente el consumo de madera (Ibarra García, 2008; Merino Pérez y Segura Warnholtz, 2007). En línea con las teorías de modernización económica del Estado liberal, empresas mayoritariamente extranjeras obtuvieron acceso casi libre a grandes extensiones de bosque a través de contratos forzosos y a largo plazo con las ex-comunidades indígenas (Merino Pérez, 2004). La mercantilización del bosque profundizó las formas de control de las poblaciones y territorios de Michoacán por parte del Estado, si bien este control nunca llegó a ser completo. A pesar

del autoritarismo con el que se impuso, las comunidades eran en cierta forma compensadas por la explotación ajena de sus bosques mediante el pago de derechos de monte y la posibilidad de extraer productos forestales (Espín Díaz, 1986).

Las reformas liberales reavivaron antiguos conflictos por límites entre comunidades, dado que la privatización de las tierras disputadas se hacía en favor de una de ellas (Purnell, 1999). También se desataron conflictos dentro las comunidades, bien entre diferentes facciones con posturas opuestas sobre el reparto o que tratan de controlar el proceso en su beneficio (Purnell, 1999) o bien por la oposición entre las nuevas autoridades municipales y la autoridad del aún influyente cabildo colonial (Espín Díaz, 1986). Las comunidades se enfrentaron asimismo a las empresas madereras. Sin embargo, aquellas que se resistían a las concesiones se arriesgaban a la invasión por parte de otras comunidades que sí negociaban con las empresas, o a la violencia de las fuerzas rurales o de las guardias blancas armadas por las empresas (Espín Díaz, 1986; Garibay Orozco, 2008; Merino Pérez, 2004).

## **Revolución y cardenismo: régimen forestal cooperativo (1911-1940)**

Los revolucionarios recurrieron de nuevo a la transformación del sistema de tenencia de la tierra para disciplinar a las comunidades rurales a la autoridad del Estado y movilizar a los campesinos en apoyo del nuevo proyecto nacional a cambio de la adquisición de tierras (Boyer, 2007; Garibay Orozco, 2008). La reforma agraria fue, no obstante, una demanda muy extendida entre la sociedad rural, y las comunidades que perdieron sus tierras como resultado de las reformas liberales participaron más activamente en el movimiento agrario (López Bárcenas, 2006; Purnell, 1999). La nueva ley agraria, que concedía tierras propiedad del Estado a indígenas y campesinos pobres de manera colectiva, se conformó a partir de una amalgama de visiones y proyectos políticos puestos en juego durante la revolución. Por ello, a pesar de su carácter aparentemente progresivo, no buscaba crear las bases de un Estado socialista, sino retomar temporalmente las estructuras territoriales de la colonia como transición hacia la pequeña propiedad privada (López Bárcenas, 2006; Signet, 2010). Las comunidades

indígenas que poseían un título oficial podían apelar a la restitución de sus tierras y reconstituirse como comunidades agrarias; de lo contrario, debían solicitar una nueva dotación de tierras y quedaban reconocidas como ejidos. A pesar de que la distribución de tierras fue bastante limitada durante los primeros años, la Constitución posrevolucionaria confirmó la primacía del interés social sobre el individual, legalizando las expropiaciones masivas que sentaron las bases del Estado social cardenista. En Michoacán muchas comunidades permanecen pasivas frente a las oportunidades de tierra y democracia que promete la revolución. La revolución llega tarde y mal a las áreas forestales, y se manifiesta en grupos de bandidos que campan a sus anchas en una región abandonada por el Estado (Espín Díaz, 1986). En cualquier caso, las comunidades de la Sierra Purépecha fueron recuperando progresivamente sus tierras, pero muchas de ellas no obtuvieron una resolución presidencial definitiva hasta bien entrado el siglo xx debido a conflictos no resueltos por límites entre comunidades (Calderón Mólgora, 2004).

Después de la revolución, la política forestal fue el resultado de un equilibrio de fuerzas entre la consolidación de las nuevas estructuras agrarias a través de la actividad forestal y la conservación del bosque (Simonian, 1999). La ley de 1926 restringía las concesiones con empresas madereras a bosques del Estado y garantizaba a las cooperativas formadas por ejidos o comunidades los derechos exclusivos para explotar los de su propiedad (Boyer, 2007). También se crearon varios parques nacionales, así como agencias gubernamentales y escuelas forestales. Burócratas y técnicos extendieron los aparatos y el poder del Estado a las regiones forestales en nombre de la administración científica del bosque (Garibay Orozco, 2008). Las excesivas restricciones a los usos domésticos, fundamentadas en argumentos conservacionistas, estaban amenazando, sin embargo, el apoyo de las comunidades al proyecto nacional. Por esta razón, Cárdenas, en un momento dado, rectificó y altera la balanza en favor de su proyecto social, dando permiso a los campesinos pobres para la explotación del bosque, libre de impuestos (Klooster, 2003). Las cooperativas tampoco tuvieron demasiado éxito; casi reducidas a la presidencia de Cárdenas, cambiaron las prácticas existentes, y con frecuencia dieron lugar a abusos por parte de los líderes locales (Boyer, 2007). No obstante, serían la única oportunidad que las comunidades tendrían de manejar sus recursos forestales en mucho tiempo; después de la presidencia de Cárdenas el bosque que-

dó abierto a la explotación capitalista (Espín Díaz, 1986). En Michoacán, Cárdenas extendió la extracción artesanal de resina, que ya se venía practicando desde el porfiriato a toda la meseta. Pero pronto aparecieron grandes compañías resineras, y los aserraderos cooperativos impulsados por el gobierno fueron reemplazados por aserraderos privados (Calderón Mólgora, 2004). Estas nuevas actividades reconfiguraron las relaciones de producción y otorgaron a los campesinos ingresos adicionales con los que complementar la agricultura de subsistencia (Espín Díaz, 1986). Sin embargo, las relaciones de las comunidades con sus compradores eran asimétricas, el pago de derechos de monte fue arbitrario y los contratos se firmaban a precios irrisorios (Espín Díaz, 1986; Garibay Orozco, 2008; Klooster, 2003).

Después de la revolución, muchas comunidades de Michoacán se rebelaron contra el nuevo Estado, dando lugar a las guerras cristeras (Purnell, 1999). Más que el anticlericalismo de las autoridades revolucionarias, lo que motivaba a las comunidades era su interés por retornar a un estado anterior que había sido trastocado por la explotación del bosque (Calderón Mólgora, 2004). Las nuevas autoridades agrarias, superpuestas a las autoridades administrativas locales, modificaron la estructura de poder dentro de la comunidad y crearon nueva arena política que los tradicionalistas y las nuevas élites políticas asociadas al agrarismo se disputaban (Espín Díaz, 1986; Garibay Orozco, 2008). La extracción de resina también dio comienzo a enfrentamientos entre distintas facciones políticas, alineadas por lo general en torno a la clase, si bien este fenómeno era todavía bastante incipiente. Paradójicamente, la producción local de muebles creó interdependencias entre algunas comunidades, mientras que la explotación conjunta de bosques en disputa permitió que varias comunidades aparcaran por un tiempo sus diferencias (Espín Díaz, 1986).

## **Sustitución de importaciones: régimen forestal paternalista (1940-1972)**

Después de la Segunda Guerra Mundial, México redirigió su política económica hacia la industrialización mediante la sustitución de importaciones. El crecimiento demográfico y la paralización del reparto agrario provocaron un éxodo masivo de familias campesinas hacia los centros urbanos del país

o Estados Unidos. El Estado apoyó decididamente a la iniciativa privada para favorecer el desarrollo económico y la creación de empleos, frenando así las demandas sociales que pudieran amenazar el nuevo proyecto nacional (Boyer, 2007). La política forestal siguió el mismo cauce. La guerra había puesto de manifiesto la dependencia de productos forestales importados en un país con abundantes recursos, de manera que mediante la Ley Forestal de 1942 el Estado promovió la industrialización forestal para garantizar el suministro de materias primas baratas a las incipientes industrias nacionales (minería, construcción, ferrocarril e industria del papel) (Ibarra García, 2011). La explotación eficiente del bosque, bajo estos presupuestos, requería legalizar el rentismo, evitar la presencia de intermediarios, ofrecer oportunidades a largo plazo para promover la inversión en infraestructura, y aplicar la ley de manera estricta (Ibarra García, 2008; Klooster, 2003). Estas medidas sirvieron de base para crear una economía forestal (Merino Pérez, 2004). Pero la producción seguía siendo poco eficiente y no se cubrió el déficit de productos maderables: las empresas operaban en mercados protegidos, con equipos viejos y altos costos de producción. Además, su monopolio virtual sobre el bosque dejó a las comunidades con poca capacidad para negociar los contratos (Boyer, 2007; Klooster, 2003).

Para solucionar los problemas de la industria forestal, poco rentable y altamente endeudada, se aprobó una nueva ley en 1960 que permitía la intervención directa del Estado en las empresas forestales con el objetivo de asegurar los beneficios sociales y ecológicos de la explotación del bosque a través del desarrollo de una industria sólida (Ibarra García, 2011; Klooster, 2003; Merino Pérez, 2004). De esta forma, se crearon grandes empresas paraestatales que gozaban de acceso garantizado a las materias primas y a los mercados por medio de concesiones, tarifas, cuotas y poderes de compra monopólicos sobre grandes áreas (Mathews, 2002; Merino Pérez, 2004). Los resultados no fueron muy diferentes. Las empresas paraestatales eran aún más ineficientes que las privadas, y los derechos de monte, administrados por el gobierno, se fijaban a un nivel tan bajo que algunas comunidades llegaron en algunos momentos a subsidiar la producción (Boyer, 2007; Mathews, 2002).

Cuando comienzan a hacerse visibles los efectos de la explotación desmedida del bosque, la política forestal se desplaza hacia las vedas forestales, que se habían decretado por primera vez durante la presidencia de Cárdenas. En nombre de la conservación y eficiencia, el manejo forestal

se fue haciendo cada vez más burocrático y centralizado, lo que favoreció la corrupción (Garibay Orozco, 2008). Mientras que el Estado apoyaba a las concesiones privadas, responsables de la mayor parte de la deforestación, y las élites económicas locales sorteaban las restricciones comprando a funcionarios y autoridades locales, la veda dejaba a las comunidades sin la posibilidad de usar sus bosques y su aplicación recayó de manera desproporcionada sobre los pobres, que usaban el bosque como seguro en épocas de penurias (Klooster, 2003). Pese a todo, la deforestación continuó siendo un problema (Merino Pérez, 2004).

El estado de Michoacán sufrió una gran transformación como consecuencia de los planes de desarrollo que el michoacano Lázaro Cárdenas aplicó en todo el estado como presidente de las cuencas del Tepalcatepec y del Balsas (de 1947 a 1970). Ferrocarriles, carreteras y caminos secundarios articularon a las comunidades más remotas y conectaron los centros económicos del estado con el mercado nacional (Espín Díaz, 1986). La introducción del aguacate en las partes bajas de la Sierra, y la expansión de la Ciudad de México durante la década de 1950 aumentaron la explotación de madera (Calderón Mólgora, 2004; Espín Díaz, 1986). La aplicación de la veda forestal tuvo efectos heterogéneos en el estado. En las regiones con extracción de resina, los altos precios de este producto contribuyeron al mantenimiento de la cubierta forestal (Merino Pérez, 2004). En otras regiones, sin embargo, las comunidades continuaron sus usos tradicionales como acto de resistencia a las restricciones impuestas por el Estado (Klooster, 2003; Mathews, 2002). Es más, el carácter policial de la gestión forestal dio paso a una compleja red de la extracción ilegal de madera y a la proliferación de aserraderos semiportátiles que desde entonces ha caracterizado la actividad forestal (Merino Pérez, 2004). Por lo demás, después de un largo período de conflictos, la consolidación de la hegemonía revolucionaria en los años cincuenta da paso a un breve período de calma, cimentado en el clientelismo y en un Estado distribuidor de recursos (Calderón Mólgora, 2004). Durante la veda, los conflictos entre facciones, aunque presentes, se mantuvieron latentes (Espín Díaz, 1986).

## **Gestión forestal comunitaria: régimen forestal populista (1972-1992)**

En la década de los años setenta el descontento social vuelve a impregnar la sociedad rural. El crecimiento de la población en décadas anteriores, junto con las demandas de tierra no resueltas y el surgimiento de organizaciones campesinas independientes pone de nuevo a la cuestión agraria al frente del debate político (Hernández Cendejas, 2012). Para aplacar los ánimos, el Estado pacta con el sector campesino y reactiva el reparto agrario; la distribución de tierras alcanza máximos históricos. En el ámbito forestal, el fin de la veda también tiene lugar en un contexto de agitación social. El carácter abusivo de los contratos hizo frecuentes los conflictos entre concesiones privadas y públicas y los propietarios de los bosques (Ibarra García, 2008; Mathews, 2002). También se formaron alianzas regionales de ejidos y comunidades forestales para mejorar la capacidad de negociación en los contratos de explotación. Bajo estas circunstancias, un grupo de burócratas reformistas de la Dirección de Desarrollo Forestal (DDF) reclamaron fervientemente la participación de los ejidos y las comunidades en la producción forestal (Mathews, 2002; Merino Pérez, 2004). De esta forma, argumentaban, las empresas forestales comunitarias minimizarían el descontento rural; asegurarían el suministro de materias primas, que había quedado comprometido por la negativa de las comunidades a cooperar con las concesiones; y, al involucrar a los campesinos en los beneficios de la explotación forestal, mejorarían la eficiencia de las empresas forestales y acabarían con la tala de hormiga (Klooster, 2003; Merino Pérez, 2004).

Cuando las concesiones llegaron a su fin a principios de la década de 1980, las uniones de ejidos y comunidades se opusieron a su renovación y reclamaron el control de los bosques (Ibarra García, 2008; Merino Pérez, 2004). Ante estas demandas, apoyadas por funcionarios públicos reformistas, y dado que gran parte de los bosques nacionales ahora estaban en manos de ejidos y comunidades, lo que comenzó como un experimento pronto dio lugar a la consolidación de la gestión forestal comunitaria (Merino Pérez, 2004). La Ley Forestal de 1986 anuló las concesiones y reconoció los derechos de las comunidades y ejidos a gestionar sus bosques y poseer empresas forestales comunitarias. Al principio, la excesiva intervención del gobierno funcionó como mecanismo de control social dentro de la comunidad y como una fuente de corrupción para banqueros y burócratas

forestales (Merino Pérez, 2004). Pero cuando su administración pasó a manos de ejidos y comunidades, las empresas cooperativas pudieron competir con las privadas. En 1992 el 40% de la madera comercial y el 15% de la madera aserrada fueron producidas por las comunidades forestales (Klooster, 2003), aunque muchas desaparecerían un poco más tarde. Como la participación comunitaria no era una prioridad política, los proyectos carecían de inversión, y tuvieron dificultades para competir en un contexto de creciente apertura comercial (Merino Pérez, 2004). Ante las presiones internacionales y el discurso de la sociedad civil urbana, en esta época se establecen varias Reservas de la Biosfera para tratar de superar los fallos de los Parques Nacionales.

El fin de la veda forestal coincidió en Michoacán con la proliferación de aserraderos y resineras cooperativos, además del aumento en la demanda de madera relacionado con la exportación de cultivos comerciales, especialmente de aguacate, de Tierra Caliente (Espín Díaz, 1986). Se formaron uniones de madereros y la mayoría de las comunidades de la Sierra Purépecha albergaron aserraderos familiares para la fabricación de muebles y artesanías (Espín Díaz, 1986). La demanda de madera, unida a la creciente apertura comercial, provocó cambios en el uso del suelo, la profundización de la tala ilegal y el deterioro de la organización comunitaria. Las plantas resineras cooperativas, establecidas en 1964 por el gobierno con fondos de Banrural, liberaron a las comunidades del monopolio de las empresas privadas, pero se enfrentaron a una competencia feroz por parte del sector privado (Espín Díaz, 1986). La falta de técnicos, la fijación de precios por el cártel de las resineras privadas, y las irregularidades en la administración, inicialmente controladas por los bancos, generaron ineficiencia, desconfianza y el drenaje de las materias primas (Espín Díaz, 1986). Las resineras cooperativas aumentaron sus beneficios cuando pasaron a ser administradas por los ejidos, llegando a plantear una grave amenaza para las privadas, ya afectadas por las crisis internacionales (Espín Díaz, 1986).

Las empresas forestales comunitarias vinculan a las poblaciones locales con el Estado de nuevas maneras y, al estar administradas por burócratas y capitalizadas por fondos públicos, crean formas de dependencia y convierten al Estado en un gran distribuidor de recursos (Calderón Mólgora, 2004). También modifican la relación de las comunidades con su territorio, ya que requieren un control centralizado (Garibay Orozco, 2008). Tras varios enfrentamientos con los administradores de las empresas

comunitarias, los ejidos y comunidades finalmente logran cierto grado de autonomía para gestionar sus propios recursos. El aumento en la demanda de madera da lugar a numerosos conflictos entre comunidades por el control de bosques disputados o de las uniones de ejidos y comunidades. Dentro de las comunidades los conflictos también se recrudecen. Surgen distintas facciones que tratan de hacerse con la administración de la empresa comunitaria o con las autoridades políticas y agrarias, a menudo alineadas en torno a intereses de clase (propietarios privados frente a comuneros y ejidatarios).

### **Privatización en los bosques: régimen forestal neoliberal (1992-actualidad)**

La crisis económica en la que se sumió México en la década de 1980 había proporcionado la excusa perfecta para aplicar un paquete de reformas de ajuste estructural. Numerosos activos públicos fueron privatizados, la economía mexicana se integró al mercado internacional, y el gasto social se subordinó al pago de la deuda pública. Sin embargo, en los años noventa todavía quedaban una serie de obstáculos que era necesario eliminar para avanzar con el proyecto neoliberal. Las tierras comunales de ejidos y comunidades impedían el crecimiento de las ciudades y los desarrollos industriales, turísticos e inmobiliarios (Signet, 2010). Por otra parte, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), requería la definición de los derechos de propiedad claros, la creación de un mercado de tierras, el aumento de la productividad y una mayor autonomía a los campesinos para promover las inversiones en la agricultura (Appendini, 2008). La Ley Agraria de 1992 puso fin a la transferencia de tierras al sector social y permitió la privatización de las tierras comunales, que ahora podían ser alquiladas, vendidas o utilizadas para asegurar crédito. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) permitía a los ejidos y comunidades asegurar sus límites territoriales y definir sus divisiones internas como paso previo para la privatización de las parcelas (Signet, 2010). En realidad, la división y alquiler de las tierras comunales ya estaba ocurriendo, PROCEDE solo legalizó y reforzó el proceso. El Estado hizo uso de políticas asistencialistas para amortiguar su retirada y controlar políticamente a las comunidades,

que debían competir por ser merecedoras de esos recursos. Aunque la ley agraria impedía la privatización y división del bosque, su entrada en vigor afectó a la situación de las áreas forestales. Programas agrarios como PROCAMPO, que otorgaban subvenciones a los productores en función de la superficie cultivada, provocaron la conversión de bosques en tierras de cultivo (Jaffee, 1997).

Una nueva ley forestal, aprobada también en 1992, desreguló la actividad forestal, liberalizó los servicios técnicos forestales y permitió la entrada de capital privado en la producción forestal. Las ayudas a las empresas forestales comunitarias se restringieron drásticamente; con su condición de productores forestales recién adquirida, ahora debían de ser capaces de mantenerse a flote en un mercado inundado por madera importada de Estados Unidos, Canadá y Chile (Merino Pérez, 2004). Estas políticas incrementaron la autonomía de ejidos y comunidades en el control de sus recursos, pero también su fragilidad (Merino Pérez y Segura Warnholtz, 2007). En cambio, se apoyó firmemente a capitales extranjeros mediante exenciones fiscales para promover el modelo de plantación industrial de pulpa para el mercado internacional. A partir de 1994, cuando la administración forestal pasa a ser competencia de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), se promueven políticas de conservación neoliberal que, ignorando experiencias previas, retoman las restricciones en el uso de los recursos forestales (Merino Pérez y Segura Warnholtz, 2007). Más recientemente, los pagos por servicios ambientales han mercantilizado las políticas de conservación e introducido en la escena nuevos actores con intereses sobre el bosque.

En Michoacán, la retirada del apoyo a las empresas forestales comunitarias y la incapacidad de competir en el mercado global dejó a muchas de ellas fuera de combate. Por otro lado, la privatización de las tierras de cultivo hizo posible la consolidación de las huertas de aguacate. Desde 1997, cuando Estados Unidos permite su importación, ha sido la causa principal de deforestación en el estado (Barsimantov y Navia Antezana, 2012). La expansión de la frontera aguacatera afecta al bosque, no solo debido a los cambios directos en el uso del suelo, sino también por la demanda de madera que generan las cajas de empaque para su exportación (Jaffee, 1997). En estas condiciones, la desregulación de la industria forestal dio lugar a la proliferación de pequeños aserraderos, y la del transporte favoreció el blanqueo de madera clandestina (Merino Pérez, 2004). Estos aserraderos

privados, incapaces de competir con la madera importada, de plantaciones y altamente subvencionada, abaratan sus costos de producción usando madera ilegal, libre de impuestos y regulaciones. Finalmente, en los últimos años, los cárteles de la droga han diversificado su actividad a otros sectores y, aprovechando la red de actores ya existentes en la economía ilegal forestal, han encontrado en la madera una forma fácil de lavar dinero, añadiendo mayor complejidad a la difícil problemática del bosque.

Aunque el PROCEDE fue diseñado para resolver disputas por límites, algunos autores sostienen que ha creado más conflictos (Appendini, 2008). Además, el abandono de las áreas forestales por parte del Estado, la militarización de Michoacán como parte de la guerra contra el narco declarada por Felipe Calderón y la entrada de los cárteles en la economía ilegal forestal han aumentado la violencia y complejidad de todos los tipos de conflictos. Los conflictos intercomunitarios se entrelazan con la tala ilegal y sirven de excusa para robar madera a las comunidades vecinas, aunque en algunos casos son vecinos de la propia comunidad los que se ponen de acuerdo con agentes externos para el saqueo de madera. Dentro de las comunidades, los conflictos por el control político se han encarnizado. A partir de los años noventa, la entrada de capital para la conservación crea conflictos, tanto entre ONG y comunidades, como entre las mismas organizaciones, debido a la competencia por captar los recursos.

## Conclusiones y comentarios finales

También es interesante analizar los principales rasgos que caracterizan a los distintos tipos de conflictos forestales. Los conflictos entre comunidades se remontan a los tiempos de la colonia, cuando la delimitación imprecisa de los límites territoriales dio lugar al solapamiento espacial entre comunidades (Espín Díaz, 1986). Precisamente debido a estos conflictos, el Estado tardó en reconocer en forma oficial las propiedades de las comunidades de la Sierra Purépecha, pero cuando lo hizo solo consiguió dilatarlos, ya que han vuelto a entrar en erupción cada vez que se han legitimado las demandas territoriales de una comunidad. La creciente importancia de los recursos forestales para la economía regional ha exacerbado este tipo de conflictos, ya que las demandas sobre el territorio se transforman en una oportunidad para reclamar el control sobre bosques ajenos y una excusa

para el robo de madera y la tala clandestina (Watts, 2004). Aunque el detonante de los conflictos entre comunidades pueden ser invasiones de tierras, asesinatos o la elección de representantes, la incidencia de estos episodios está por lo general asociada a los vaivenes en el mercado de la madera.

Los conflictos internos a la comunidad están directamente relacionados con los intereses económicos generados por la explotación de los recursos forestales. Su origen coincide, por tanto, con el de la actividad resinera a principios del siglo xx, pero es a partir de la década del setenta, momento en que la extracción de madera se intensifica, cuando estos conflictos se recrudecen y extienden por todo el territorio, especialmente en comunidades con un mayor grado de desarrollo de la industria forestal (Espín Díaz, 1986). A pesar de su naturaleza económica, estos intereses se disputan en el ámbito político, desde el que el proceso de acumulación a través de los recursos forestales puede ser controlado (Espín Díaz, 1986). Pero también porque las luchas por la distribución de los beneficios del bosque implican un enfrentamiento de visiones sobre la definición de la comunidad moral: cómo se distribuyen los beneficios, cómo se organiza la comunidad, y quién queda excluido (Garibay Orozco, 2008). Este tipo de conflictos toma la forma de conflictos entre facciones, en los que dos grupos organizados en torno a un líder y generalmente alineados por intereses de clase (propiedad comunal frente a propiedad privada, empresarios frente a trabajadores y campesinos) se disputan el poder local. Por lo tanto, las distintas figuras de autoridad local concebidas (e impuestas) de acuerdo con los sucesivos proyectos de Estado-nación, han ido reconfigurando la estructura local de poder y las reglas del juego de los conflictos (Espín Díaz, 1986). La polarización interna también es más intensa cuando las diferentes autoridades están representadas por cada una de las facciones o cuando aparecen nuevas fuerzas sociales (Espín Díaz, 1986). Más recientemente, la posibilidad de dividir y privatizar las tierras comunales también ha creado conflictos entre los miembros de la comunidad en torno a los límites de las parcelas individuales, así como conflictos dentro de los hogares debido a los derechos de sucesión (Appendini, 2008).

Los conflictos entre las comunidades y las empresas madereras están presentes sobre todo cuando las comunidades se ven obligadas a firmar contratos con dichas empresas para la explotación de sus bosques. El Estado, como creador de las reglas que definen esas relaciones, y como propietario de algunas de estas empresas en ciertos momentos, juega un

papel muy importante en estas disputas. La tutela excesiva ejercida por el Estado, que por otro lado se ha alineado casi invariablemente con el sector empresarial, ha hecho que muchas de las quejas se dirijan directamente al Estado. Esta es la razón por la que muy a menudo estos dos tipos de conflictos están interrelacionados. En muchos casos, estos enfrentamientos implican una resistencia al control que el Estado trata de ejercer sobre la comunidad agraria. Con el auge del discurso étnico, y ante una economía forestal ilegal y criminal y el abandono del Estado, estas demandas se han convertido en reivindicaciones de autonomía política.

Finalmente, en vista de los resultados preliminares que hemos obtenido, queremos hacer una serie de reflexiones breves acerca de cómo la economía política forestal ha ido reconfigurando el territorio de Michoacán y dio lugar a conflictos a lo largo de un período caracterizado por la propiedad común de los bosques. En primer lugar, la explotación del bosque, entrelazada con los sucesivos cambios en el sistema y distribución de la propiedad de la tierra, y en las figuras locales de autoridad, ha servido para vincular a las poblaciones con el Estado y permitir la acumulación de capital. Ha tenido, por lo tanto, importantes efectos territoriales (Watts, 2004). En el caso michoacano, tanto la desamortización liberal de finales del siglo XIX como el reparto agrario posrevolucionario, no consiguieron controlar ni pacificar de forma completa a la sociedad rural, como prueba la proliferación de conflictos en esta época. Es más, a partir de ese momento los conflictos territoriales serían utilizados para dividir a las comunidades, internamente y entre sí, y hacerlas más fácilmente gobernables ante la apropiación de los recursos forestales. Por otro lado, la veda forestal, aunque diseñada en su inicio para conservar el bosque, al criminalizar determinados usos forestales, crea una especie de territorio frontera donde impera la corrupción y el clandestinaje, y que sienta las bases de una economía ilegal y criminal. Paradójicamente, el aumento significativo en la demanda de madera justo en el momento en que se levanta la veda, facilita el arraigo de las prácticas ilegales, mientras que la indefinición jurídica de las propiedades comunales y los conflictos entre comunidades sirven de excusa para la apropiación de lo ajeno. Con posterioridad, el Estado permite definitivamente funcionar con libertad al mercado forestal ilegal, al retirar los pocos controles que existían frente a estas prácticas.

En Michoacán, el Estado y el mercado han creado zonas de ambigüedad e ilegalidad que se han asociado con la violencia imperante en el Estado

para favorecer procesos de acumulación (Heyman, 1999). Aunque el Estado se retira oficialmente de la escena en los años noventa y la mayor parte de los conflictos se dan dentro de las comunidades o entre ellas, coincidimos con Maldonado Aranda en que la violencia que vive hoy en día Michoacán tiene un soporte estructural y es un producto histórico de la formación del Estado en esta región de México (2010).

## Bibliografía

- Agrawal, Arun (2001). "State Formation in Community Spaces? Decentralization of Control over Forests in the Kumaon Himalaya, India". *The Journal of Asian Studies*, vol. 60, n° 1, pp. 9-40.
- Allen, Matthew (2013). "Melanesia's Violent Environments: Towards a Political Ecology of Conflict in the Western Pacific". *Geoforum*, vol. 44, pp. 152-161. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.09.015>
- Appendini, Kirsten (2008). "La regularización de la tierra y la resolución de conflictos: el caso de México". En García Barrrios, Raúl; De la Tejera Hernández, Beatriz y Appendini, Kirsten (eds.). *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*, pp. 225-249. México: UNAM.
- Banco Mundial (1995). *Mexico: Resource Conservation and Forest Sector Review, vol. 13114-ME*. Washington DC: Natural Resources and Rural Poverty Operations Division.
- Barsimantov, James y Navia Antezana, Jaime (2012). "Forest cover change and land tenure change in Mexico's avocado region: Is community forestry related to reduced deforestation for high value crops?". *Applied Geography*, vol. 32, n° 2, pp. 844-853. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.apgeog.2011.09.001>
- Boyer, Christopher (2007). "Terrenos en disputa. La reglamentación forestal y las respuestas comunitarias en el noreste de Michoacán (1940-2000)". En Barton Bray, David; Merino Pérez, Leticia y Barry, Deborah (eds.). *Los bosques comunitarios de México: Manejo sustentable de paisajes forestales*, pp. 51-77. México: Instituto Nacional de Ecología.
- (2015). *Political Landscapes: Forests, Conservation, and Community in Mexico*. Durham: Duke University Press.

- Boyer, Christopher y Wakild, Emily (2012). "Social Landscaping in the Forests of Mexico: An Environmental Interpretation of Cardenismo, 1934-1940". *HAHR- Hispanic American Historical Review*, vol. 92, n° 1, pp. 73-106.
- Buhaug, Halvard y Lujala, Päivi (2005). "Accounting for Scale: Measuring Geography in Quantitative Studies of Civil War". *Political Geography*, vol. 24, n° 4, pp. 399-418.
- Calderón Mólgora, Marco Antonio (2004). *Historias, procesos políticos y cardenismos: Cherán y la Sierra Purhépecha*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Chi, Sang Hyung y Flint, Colin (2013). "Standing Different Ground: The Spatial Heterogeneity of Territorial Disputes". *GeoJournal*, vol. 78, n° 3, pp. 553-573.
- Espín Díaz, Jaime Leonardo (1986). *Tierra fría, tierra de conflictos en Michoacán*. Michoacán: Gobierno del Estado de Michoacán.
- Garibay Orozco, Claudio (2008). *Comunalismos y liberalismos campesinos*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Gezon, Lisa (1997). "Political Ecology and Conflict in Ankarana, Madagascar". *Ethnology*, vol. 36, n° 2, pp 85-100.
- Guha, Ramachandra (2000). *The Unquiet Woods: Ecological Change and Peasant Resistance in the Himalaya*. Berkeley: University of California Press.
- Hecht, Susana y Cockburn, Alexander (2010). *The Fate of the Forest: Developers, Destroyers, and Defenders of the Amazon, Updated Edition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hernández Cendejas, Gerardo Alberto (2012). *Las transformaciones agrarias y el impacto del PROCEDE entre los tének de la huasteca potosina. Un análisis multiescalar*. México: UNAM.
- Heyman, Josiah (1999). *States and Illegal Practices*. Londres: Bloomsbury Academic.
- Ibarra García, María Verónica (2008). "Espacios forestales y estructura de poder. Una propuesta desde la geografía política". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 50, n° 203, pp. 133-155.

- (2011). "Conformación del espacio social de los bosques del ejido del Rosario, Michoacán, 1938-2010". *Investigaciones Geográficas*, n° 75, pp. 75-87.
- Jaffee, Daniel (1997). "Confronting globalization in the community forests of Michoacán, Mexico: Free Trade, Neoliberal Reforms, and Resource Degradation". Paper presented at the Latin American Studies Association Congress, Guadalajara. Disponible en <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/jaffee.pdf>
- Jewitt, Sarah (2008). "Political Ecology of Jharkhand Conflicts". *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 49, n° 1, pp. 68-82.
- Klooster, Dan (1997). *Conflict in the Commons: Commercial Forestry and Conservation in Mexican Indigenous Communities*. Los Angeles: University of California.
- (2003). "Campesinos and Mexican Forest Policy during the Twentieth Century". *Latin American Research Review*, vol. 38, n° 2, pp. 94-126.
- Laudati, Ann (2010). The Encroaching Forest: Struggles Over Land and Resources on the Boundary of Bwindi Impenetrable National Park, Uganda. *Society and Natural Resources*, vol. 23, n 8, pp. 776-789.
- Le Billon, Philippe (2001). The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts. *Political Geography*, vol. 20, n° 5, pp. 561-584.
- López Bárcenas, Francisco (2006). "Territorios indígenas y conflictos agrarios en México". *Estudios Agrarios*, n°32, pp. 85-118.
- Maldonado Aranda, Salvador (2010). *Los márgenes del estado mexicano: territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Martínez Alier, Joan (2003). *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mathews, Andrew Salvador (2002). "Mexican Forest History: Ideologies of State Building and Resource Use". *Journal of Sustainable Forestry*, vol. 15, n° 1, pp. 17-28.
- (2011). *Instituting Nature: Authority, Expertise, and Power in Mexican Forests*. Cambridge: The Mit Press.

- Merino Pérez, Leticia y Segura Warnholtz, Gerardo (2007). "Las políticas forestales y de conservación y sus impactos en las comunidades forestales en México". En Barton Bray, David; Merino Pérez, Leticia y Barry, Deborah (eds.). *Los bosques comunitarios de México: Manejo sustentable de paisajes forestales*, pp. 77-98. México: Instituto Nacional de Ecología.
- Merino Pérez, Leticia (2004). *Conservación o deterioro: el impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en las prácticas de uso de los recursos forestales*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Nobert, Sébastien (2013). "Nationalism, (Dis)simulation, and the Politics of Science in Québec's Forest Crisis". *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 103, n° 6.
- Peluso, Nancy Lee (1992). *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Oakland: University of California Press.
- Peluso, Nancy Lee y Vandergeest, Peter (2011). "Political Ecologies of War and Forests: Counterinsurgencies and the Making of National Natures". *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 101, n° 3.
- Purnell, Jennie (1999). "With All Due Respect: Popular Resistance to the Privatization of Communal Lands in Nineteenth-Century Michoacan". *Latin American Research Review*, vol. 34, n° 1, pp. 85-121.
- Robbins, Paul (2012). *Political Ecology: A Critical Introduction*, 2ª edición. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Roth, Robert (2008). "'Fixing' the Forest: The Spatiality of Conservation Conflict in Thailand". *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 98, n° 2, pp. 373-391.
- Rustad, Siri Camilla Aas; Rød, Jan Ketil; Larsen, Wenche y Gleditsch, Nils Peter (2008). "Foliage and Fighting: Forest Resources and the Onset, Duration, and Location of Civil War". *Political Geography*, vol 27, n° 7, pp. 761-782.
- Scott, James C. (1977). *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Seghezzo, Lucas; Volante, José; Paruelo, José; Somma, Daniel; Buliubasich, Héctor; Rodríguez, Héctor; Gagnon, Sandra y Hufty, Marc (2011). "Native forests and agriculture in Salta (Argentina): Conflicting visions

of development". *Journal of Environment and Development*, vol. 20, n° 3, pp. 251-277.

Signet, William D. (2010). *Introduction to the Mexican Real State System*. Durham: Carolina Academic Press.

Simonian, Lane (1999). *La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservacion en Mexico*. México: SEMARNAP-CONABIO-Instituto Nacional de Recursos Renovables.

Springate-Baginski, Oliver y Blaikie, Piers (2007). *Forests, People and Power: The Political Ecology of Reform in South Asia*. London: Earthscan.

Vandergeest, Peter y Peluso, Nancy Lee (2006). "Empires of Forestry: Professional Forestry and State Power in Southeast Asia, Part 1". *Environment and History* 12, n° 1, pp. 31-64.

Veuthey, Sandra y Gerber, Julien-François (2010). "Logging conflicts in Southern Cameroon: A feminist ecological economics perspective". *Ecological Economics*, vol. 70, n° 2, pp. 170-177.

Watts, Michael (2004). "Resource Curse? Governmentality, Oil and Power in the Niger Delta, Nigeria". *Geopolitics*, vol. 9, n° 1, pp. 50-80.

Wittayapak, Chusak (2008). History and Geography of Identifications Related to Resource Conflicts and Ethnic Violence in Northern Thailand. *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 49, n° 1, pp. 111-127.



# Disputas e conflitos no debate sobre a alteração do Código Florestal Brasileiro

*Isabela Kojin Peres\*, Laura Alves Martirani\*\**

## Introdução

O Brasil testemunhou nos últimos anos um intenso debate envolvendo um conjunto de alterações no Código Florestal Brasileiro. Considerado um dos mais importantes instrumentos de conservação ambiental do país, por se tratar de uma legislação complexa, com muitos aspectos técnicos e abranger toda diversidade de biomas, ecossistemas, atividades econômicas e formas de ocupação da terra no Brasil, houve muitos questionamentos e posicionamentos sobre as alterações propostas. Durante o debate surgiu uma polarização entre dois grupos: os “ruralistas”, que se colocaram de forma favorável às mudanças, que, entre outras coisas, reduzem o tamanho das áreas a serem protegidas usando como justificativa a necessidade de aumentar a área da produção agrossilvopastoril e outro grupo, dos “ambientalistas”, com posição contrária à nova lei, para quem as alterações representam um enorme retrocesso na legislação ambiental brasileira, considerada uma das melhores do mundo. A polarização entre os grupos foi tal, que aparentemente estabeleceu-se um discurso de escolha entre agricultura e meio ambiente, onde: ou se produz mais ou se conserva (Martinelli, 2010). No entanto, esses grupos não eram e nem são homogêneos e

---

\* Mestranda do Programa Interunidades em Ecologia Aplicada (ESALQ/CENA) da Universidade de São Paulo (USP).

\*\* Livre Docente do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) da Universidade de São Paulo (USP), credenciada no PPG Interunidades em Ecologia Aplicada da USP.

representam uma diversidade de pessoas, instituições e movimentos com diferentes interesses e cujas divergências vão muito além dessa aparente dicotomia. Mesmo assim, a polarização entre os grupos foi o principal destaque do debate e, de alguma forma, acabou por ocultar outras questões e conflitos sociais e ambientais relacionados ao assunto.

O Brasil, tido como um dos países de maior diversidade biológica e abundância hídrica do planeta, detentor da maior floresta tropical existente no globo, enfrentou um debate de escala nacional devido a questões ligadas a alterações em sua legislação ambiental, considerada uma das mais completas do mundo.

A legislação ambiental brasileira tem como um de seus pilares o Código Florestal, considerado o principal instrumento de proteção das florestas do país (Sparovek *et al.*, 2010). Ele estabelece limites de uso e ocupação do solo nas propriedades, tendo como fundamento central a necessidade de preservação e restauração de áreas de vegetação nativa nas propriedades privadas rurais e nas cidades brasileiras.

É o Código Florestal que diz, por exemplo, como devem ser ocupados 329 milhões de hectares, localizados em terras particulares ou em disputa pela posse que se espalham pelos seis biomas: Pampa, Mata Atlântica, Cerrado, Pantanal, Caatinga e Amazônia. Áreas que representam 38% do país e que são destinados à produção agrícola, principalmente à pecuária que ocupa aproximadamente 200 milhões de hectares desse total.

Desde sua promulgação em 1965, o Código Florestal Brasileiro foi objeto de mais de trinta (30) projetos de lei que visavam alterá-lo, mas foi somente em 2009, que uma proposta de alteração, formulada por deputados e senadores ligados ao agronegócio brasileiro, ganhou força. Essa proposta foi lançada como resposta à regulamentação, em 2008, da Lei de Crimes Ambientais (Nº 9605/98) que determinava as infrações e punições ambientais, inclusive para quem não cumprisse o Código Florestal, sendo que pela antiga lei, 90% dos agricultores estavam na ilegalidade.

Dois instrumentos formam a base do Código: a Reserva Legal, área de mata nativa que deve ser preservada dentro da propriedade rural; e a APP, Área de Preservação Permanente, localizada em áreas frágeis à beira de rios, topos de morros e encostas, que devem ter a vegetação original protegida. A proposta de reforma da lei procurava alterar basicamente três questões fundamentais, referentes ao tamanho das APPs e da Reserva

Legal, à pessoa ou órgão a ser responsabilizado e ao período a ser considerado (desde quando).

Por sua complexidade intrínseca e por ser uma norma jurídica com muitos aspectos técnicos e diferentes interesses envolvidos, as alterações propostas no Código Florestal suscitaram muitos questionamentos e posicionamentos. A discussão radicalizou-se e surgiram dois grandes grupos na mídia e nas redes sociais denominados “ruralistas” e “ambientalistas”, o primeiro ligado ao agronegócio –a favor das alterações– e o segundo com posição contrária à nova lei –formado por ONG ambientalistas, movimentos sociais, sociedade civil organizada e instituições governamentais– para quem a nova lei representava um enorme retrocesso nas políticas ambientais brasileiras por legalizar áreas desmatadas ilegalmente e reduzir as áreas de proteção.

As diferenças entre os grupos fomentou uma aparente dicotomia entre agricultura e meio ambiente. Segundo Martinelli *et al.* (2010) aqueles que se colocaram a favor das alterações afirmam que: ou se preserva ou se produz alimentos, reforçando a aparente incompatibilidade entre a conservação ambiental e a produção agropecuária.

Essa dualidade representa, de um lado, interesses privados, ligados aos setores econômicos e produtivos e por outro, interesses difusos, de caráter público e coletivo, ligados à conservação dos recursos naturais. Entretanto os grupos ruralistas e ambientalistas não são homogêneos e representam uma diversidade de pessoas, de classes sociais, organizações, instituições e movimentos que possuem características e interesses diferentes e que vão muito além da aparente dicotomia entre eles.

Mesmo assim, essa polarização foi o principal destaque do debate e importante fator do silenciamento de outros conflitos socioambientais. Por exemplo, o discurso dos ruralistas de que estavam defendendo os interesses e necessidades do pequeno produtor rural e da agricultura familiar brasileira, silencia os conflitos por terra, as demandas por reforma agrária e a diversidade de modelos de produção agrícola existentes no país. Nesse sentido, pode-se dizer que o debate trata uma disputa de poder no campo que se encontra refletida nas representações sobre meio e ambiente, agricultura e modelos de desenvolvimento.

Com a emergência do movimento ambientalista, dentre outros fatores, muitas pessoas, grupos e instituições têm se mobilizado para atuar nas arenas que envolvem a tomada de decisão e a construção de legislações e

políticas públicas, buscando influenciá-las de acordo com seus interesses, valores, símbolos etcétera.

Com objetivo de compreender mais profundamente a dinâmica social e política que se formou em torno das alterações do Código Florestal Brasileiro iniciamos uma pesquisa, a partir do levantamento de publicações sobre o tema nas mídias brasileiras e nas redes sociais e da participação em encontros, eventos científicos e mobilizações sociais sobre o Código Florestal Brasileiro, visando identificar a diversidade de grupos e de interesses presentes nesses debates, os discursos, disputas, conflitos e polarizações. Entre nossas questões norteadoras estão: ¿Quais são os grupos de interesse e os conflitos envolvidos no debate sobre as alterações do Código Florestal? ¿Cómo se configurou o debate? ¿Quais interesses e grupos foram favorecidos e por quê? Quais foram os argumentos utilizados e por quem?

Pensando nisso, o presente trabalho tem como objetivo levantar algumas considerações sobre como se configurou o debate sobre as alterações no Código Florestal Brasileiro ocorrido nos últimos anos, especialmente entre os anos de 2009 e 2012, a partir de uma revisão bibliográfica sobre a teoria moderna de conflitos e os conflitos ambientais e da problematização de alguns dos conflitos presentes nesse debate. Acredita-se que a polarização entre os dois grupos tenha silenciado outros conflitos socioambientais que são recorrentes nos espaços públicos brasileiros e estão relacionados com a temática do Código Florestal.

### Uma breve consideração sobre os conflitos

Os conflitos são inerentes à história da humanidade, estando, assim, presentes nas mais diversas áreas do conhecimento com uma grande variedade de visões, abordagens e conceituações (Vargas, 2007). Por isso, a expressão “conflito social” não é um fenômeno uno, ocupando lugar essencial nas mais diversas teorias sociológicas, clássicas (Marx, Durkheim, Weber, etcétera) e contemporâneas (Coser, Dahrenfort, Honneth, entre outros).

No final do século XIX e início do XX o tema do conflito nas sociedades começou a se consolidar enquanto preocupação teórica, mas foi somente em meados do século XX, com o florescimento do funcionalismo, que o conflito social passou a ter destaque no mundo acadêmico. Naquela época, em especial após as grandes guerras mundiais, o conflito tinha uma conotação

negativa, visto como causa de bloqueio ou mau funcionamento da vida em sociedade ou como uma falha na organização social.

Mas nem todos pensadores e autores concordam com essa visão. Para Simmel e Coser, por exemplo, o conflito é uma importante forma de interação que pode, inclusive, possibilitar a coesão social. Em seu “Manual de Resolução de Conflitos” a ONU (2001) questiona: *o conflito tem que ser destrutivo?*

Todos nós sabemos quão destrutivo pode ser um conflito. Quer a partir de experiências pessoais ou de relatos dos meios de comunicação social, todos presenciamos exemplos de aspectos negativos dos conflitos. Por outro lado, o conflito pode ter um lado positivo, construindo relações, criando alianças, estimulando a comunicação, fortalecendo as instituições e criando novas ideias, regras e leis. Estas são as funções dos conflitos. O entendimento de como o conflito nos pode beneficiar é uma parte importante do alicerce da gestão construtiva dos conflitos (ONU, 2001: 5-6).

De maneira simplificada pode-se dizer, portanto, que na teoria de conflitos existem duas perspectivas centrais sobre o papel social do conflito: na primeira ele aparece como articulador e fator de coesão social, na segunda como agente de disrupção social.

A partir disso, cada autor tende a considerar certos aspectos na construção do conceito de conflito. O conflito surge quando indivíduos ou grupos de pessoas, com o intuito de satisfazer as suas necessidades e interesses, perseguem objetivos que são percebidos como incompatíveis. Ele é considerado como uma parte natural e necessária das nossas vidas (ONU, 2001).

Já para Axel Honneth, inspirado pelo jovem Hegel, o conflito se origina a partir da luta por reconhecimento em relação aos parceiros de interação, enquanto processo intersubjetivo, tendo o sujeito (individual ou coletivo) como unidade de análise social. Para o autor existem três modos de reconhecimento: amor (dedicação emotiva), direito (respeito cognitivo) e solidariedade (estima social). Essas três formas explicam a origem das tensões sociais e as motivações morais dos conflitos (Salvadori, 2001).

Dahrendorf, em sua obra determinante *Class and Class Conflict Industrial Society* aborda o conflito nas sociedades pós-capitalistas utilizando-o tanto para caracterizar controvérsias, competições, disputas e tensões como choques manifestos entre forças sociais. O conflito seria decorrente

de relações onde há uma diferença incompatível de objetivo ou o desejo das partes para atingir o que está disponível apenas para um. Seguindo Max Weber, Dahrendorf acredita também que a principal fonte estrutural dos conflitos sociais é a distribuição desigual de autoridade que, ao contrário de poder, não é divisível.

Já Simmel (1983) possui uma visão interacionista do conflito, considerando-o como forma de socialização e procurando compreender as relações sociais desenvolvidas no interior da sociedade.

Admite-se que o conflito produza ou modifique grupos de interesse, uniões, organizações. Por outro lado, sob um ponto de vista comum, pode parecer paradoxal se alguém perguntar, desconsiderando qualquer fenômeno que resulte do conflito ou que o acompanhe, se ele, em si mesmo, é uma forma de sociação. À primeira vista, essa parece uma questão retórica. Se toda interação entre os homens é uma sociação, o conflito –afinal, uma das mais vívidas interações e que, além disso, não pode ser exercida por um indivíduo apenas– deve certamente ser considerado uma sociação (Simmel, 1983: 122).

O conflito está destinado a resolver dualismos divergentes; é um modo de conseguir algum tipo de unidade, que aparece tanto como o consenso e a concordância dos indivíduos que interagem, em contraposição a suas discordâncias, separações e desarmonias, quanto síntese total do grupo de pessoas, de energias e de formas, isto é, a totalidade suprema daquele grupo, uma totalidade que abrange tanto as relações estritamente unitárias quanto as relações duais (Simmel, 1983: 125). Coser (1957), que foi bastante influenciado pelas obras de Simmel, aborda as funções sociais do conflito defendendo que, em certas ocasiões, o conflito pode contribuir para preservar a ordem social ao funcionar como válvula de escape e assim fortalecer a organização social. Além disso, o conflito possibilitaria uma coesão maior no interior dos grupos e coletivos, ao, por exemplo, estabelecer ou restabelecer a unidade e união de um grupo frente a antagonistas; reajustar as relações de poder; determinar a identidade, limites e posições de um grupo, etcétera, podendo também criar novas relações e alianças entre diferentes grupos.

Portanto, o conflito se configura enquanto interação social já que sua existência implica em uma relação com outra parte. Ele cria ou modifica regras, normas, leis e instituições, tendo o Estado um papel de mediador

de antagonismos e divergências. Coser (1957) também traz a possibilidade de mudança no sistema social a partir do conflito, este exercendo pressão para busca por inovação, transformação e criatividade. No entanto, para existir, o conflito precisa ser declarado ou expresso, pois implica, pela sua própria natureza, a existência de comunicação entre as partes. Uma opressão silenciada ou a indiferença, por exemplo, pode ter um efeito mais devastador em termos de ruptura social do que o próprio conflito (Simmel, 1983).

O próprio conflito resolve a tensão entre contrastes. O fato de almejar a paz é só uma das expressões – e especialmente óbvia de sua natureza: a síntese de elementos que trabalham juntos, tanto um contra o outro, quanto um para o outro. Essa natureza aparece de modo mais claro quando se compreende que ambas as formas de relação – a antitética e a convergente – são fundamentalmente diferentes da mera indiferença entre os dois ou mais indivíduos ou grupos. Caso implique na rejeição ou no fim da sociação, a indiferença é puramente negativa; em contraste com esta negatividade pura, o conflito contém algo de positivo. Todavia, seus aspectos positivos e negativos estão integrados; podem ser separados conceitualmente, mas não empiricamente (Simmel, 1983).

Se por um lado, o debate sobre a alteração no Código Florestal foi focado em dois grupos tidos como opostos –ruralistas e ambientalistas– em nosso entendimento, os conflitos socioambientais envolvidos, e que vão além dessa polarização, evidenciaram posições e argumentos, bem como a força política dos diferentes grupos de interesse, sua capacidade de influência social e os mecanismos de exercício do poder, indo de encontro com a visão interacionista do conflito defendida por Simmel e Coser. Por outro lado silenciaram outros conflitos, entre os quais conflitos por terra, justiça social e modelos de agricultura, conforme vemos mais adiante.

Interessante notar que no debate sobre o Código Florestal, o conflito principal em torno da decisão de aprovação ou não da nova lei, deu origem tanto a uma ruptura social com a divisão entre ruralistas e ambientalistas, quanto à coesão social dentro dos dois grupos, visto que diversos atores sociais e grupos de interesse procuraram se articular com um ou com outro e reforçaram suas identidades, valores, alianças a partir da temática.

## Conflitos ambientais

Um conjunto significativo de estudiosos e pesquisadores no Brasil vem tratando a temática meio ambiente como um elemento agregador e não conflitual (Viegas, 2009). Mas, a generalização de um discurso verde por praticamente todos os segmentos e atores sociais, não resultou em uma convergência de atitudes, opiniões, valores e ideias em relação às questões ambientais, como havia sido sugerido pela tese do ambientalismo multissetorial e unificador (Viola e Leis, 1996, apud Viglio, 2012).

Os princípios de “desenvolvimento sustentável” e “sustentabilidade” que surgem a partir da percepção do cenário de degradação como um caminho alternativo à crise socioambiental e civilizatória, nunca estiveram tanto em pauta na sociedade, na mídia e nas políticas públicas. Contudo, é preciso considerar que a ideia de “sustentabilidade” não é algo simples e fechado, pois:

... depende dos estilos culturais e dos interesses sociais que definem as formas de propriedade, de apropriação, de transformação e uso dos recursos e que se estabelecem através de relações de poder que se entretecem na confrontação entre racionalidade econômica e a racionalidade ambiental, impulsionada pelos atores sociais do ambientalismo (Leff, 2006: 96).

Para Castells (1999), embora as ações coletivas, políticas e discursos agrupados sob a égide do ambientalismo sejam muito diversificados, tornando praticamente impossível considerá-lo um único movimento, é justamente essa dissonância –inclusive entre teoria e prática– que o caracteriza como uma nova forma de movimento social descentralizado, multiforme, orientado à formação de redes e com alto grau de penetração e capilaridade. Jacobi (2003), por outro lado, defende que as questões ambientais se configuram num contexto de visões de mundo polarizadas e sob um forte conflito de interesses.

Alguns autores trabalham a questão ambiental na perspectiva do conflito social. Para Viegas (2009), por exemplo, o campo ambiental se constitui enquanto espaço onde se encontram as condições de apropriação material e simbólica de base de recursos territorializados, sendo um campo de forças que exprime a dinâmica relacional do mundo social, ou seja, onde indivíduos ou grupos sociais ocupam diferentes posições e travam embates sobre a distribuição de poder –material e simbólico–.

Os conflitos sócio-ambientais têm, portanto, múltiplas causas, algumas próximas e evidentes, outras distantes e não evidentes. É necessário por esta razão, desenvolver visões pluralistas que reconheçam as várias perspectivas dos atores e os efeitos simultâneos das diferentes causas dos conflitos para poder compreendê-los mais abrangentemente (Vargas, 2007: 200).

Segundo Bauman (1999), o estabelecimento do desenvolvimento sustentável e da própria democracia, vem sendo pautado por uma visão centrada em um sistema político plural que é representativo dos interesses da sociedade, mas dentro dos marcos da economia neoliberal. Desse modo, as reivindicações em busca de novas relações de poder pela sociedade civil e movimentos sociais e a legitimação dos novos direitos humanos, ficam bloqueadas ou limitadas ao desenvolvimento econômico na margem de ação permitida pelas estruturas e instituições hierarquizadas e nas práticas pelo poder econômico institucionalizado.

A democracia ambiental surge então, como contrapartida a essa limitação, questionando a possibilidade de se alcançar justiça e igualdade nos direitos de uso, gestão e propriedade dos recursos naturais, sendo que esses se dão através de visões e valores diferenciados – muitas vezes opostos e antagônicos – dos diversos grupos sociais sobre a apropriação e a conservação da natureza. Dessa maneira, a aplicação do direito não impede nem os conflitos em torno da justiça ambiental, nem a desigualdade em temas e objetos em disputa que dependem de racionalidades e interesses diferenciados (Bauman, 1999) como parece ser o caso do debate sobre o novo Código Florestal Brasileiro.

Isso porque cada grupo ou segmento da sociedade se distingue e se identifica através de sua perspectiva cognitiva específica e através dela, de sua experiência e seu papel dentro da sociedade, tende a criar distorções específicas da verdade “objetiva” (Bauman, 1999: 121).

Além disso, há a tendência dos indivíduos procurarem sustentar suas posições antagônicas se estiverem em grupos distintos e reforçarem seus pertencimentos a eles através de participações que possam convencer e reforçar os argumentos dos grupos do qual fazem parte. A frente “ruralista” e a “ambientalista” que aparentemente dominaram o debate são exemplos dessa tendência ao antagonismo e à busca pela

reafirmação de pertencimento a um grupo através de mobilizações sociais e do uso da mídia.

No entanto, a polarização entre os dois grupos opostos (ruralistas e ambientalistas) e o foco no ambiente político (disputas entre os políticos e partidos brasileiros e entre o Congresso Nacional e o Governo Federal sobre a questão), bem como a priorização de aspectos técnicos da nova lei realizada através de uma simplificação semântica para que a população pudesse entender e se apropriar do tema, acabaram silenciando outros conflitos socioambientais diretamente relacionados com a temática.

## **O debate sobre as alterações no Código Florestal**

Desde que surgiu, em 1934 (com Decreto nº 23.793), o Código Florestal parte do pressuposto que a conservação das florestas e demais formações vegetais, inclusive as que estão localizadas em propriedades particulares, são de interesse comum a toda sociedade brasileira, pois fornecem serviços ambientais muito importantes, tal como a conservação do solo, da biodiversidade e dos recursos hídricos, e por isso o proprietário pode exercer seus direitos de propriedade, mas deve cumprir os limites estabelecidos por essa legislação.

Em 1965 o Código Florestal foi revogado pela lei 4.771 e desde então foi objeto de mais de 30 Projetos de Lei (PL) propondo sua alteração. Embora tenham ocorrido modificações no Código Florestal de 1965 através de decretos, portarias, resoluções e medidas provisórias, várias delas bastantes questionadas e criticadas, estas diziam respeito mais aos seus instrumentos e apresentavam como respaldo os avanços científicos e técnicos na área ambiental, pautado na ciência moderna positivista. Essa lei possui duas figuras jurídicas de destaque: as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a Reserva Legal (RL), que constituam as áreas a serem conservadas dentro da propriedade.

A reconhecida qualidade técnica da legislação não impediu que o Código Florestal continuasse sendo objeto de muitos outros projetos de Lei que pretendiam alterá-lo. Mas foi somente a partir de 2009 que as propostas de alteração ganharam força, encabeçadas pelo relatório (PL Nº 1.876/99) do então deputado federal Aldo Rebelo (PC do B-SP), sendo

aprovadas no Plenário da Câmara dos Deputados em maio de 2011. Após passar pelo Senado e novamente na Câmara, a presidente Dilma Rousseff, em maio de 2012, fez 12 vetos e 32 modificações na Lei 12.651 e posteriormente na Medida Provisória 571/12, que está em vigor.

A proposta de alteração suscitou um debate nacional pautado por eventos científicos, mobilizações sociais e uma intensa cobertura do tema pelas mais diferentes mídias (emissoras de televisão e de rádio, revistas, jornais, blogs e redes sociais), onde diferentes vozes expressaram necessidades, argumentos e posições referentes ao assunto.

Acreditando que as mudanças previstas significam um retrocesso na legislação ambiental nacional, foram realizadas campanhas nacionais como “Floresta Faz a Diferença” e “Veta Dilma” que pediam aos políticos brasileiros que não aprovassem a nova lei, visto que esta reduzia, entre outras coisas, o tamanho das áreas protegidas e a necessidade de restauração das mesmas, com impactos negativos para a biodiversidade e para os serviços ambientais. As campanhas conseguiram juntar entre 1,5 milhão a 2 milhões de assinaturas contra a alteração no Código Florestal.

Por sua complexidade intrínseca e por ser uma norma jurídica com muitos aspectos técnicos e diferentes interesses envolvidos, houve muitos questionamentos, posicionamentos, (des)entendimentos e conflitos diversificados sobre as alterações propostas (Selbach, 2013) que evidenciaram dois polos distintos de discurso denominados de “ruralistas” e “ambientalistas”, o primeiro a favor das alterações e o segundo com posição contrária, identidades que foram apropriadas pelos atores, grupos sociais e grupos de interesse presentes no debate.

Ambas as frentes utilizaram diversas formas de mobilização social, tal como passeatas, abaixo-assinados e manifestações públicas; com destaque para o uso do ciberespaço, onde circularam milhares de notícias, reportagens, vídeos, charges, campanhas e artigos científicos sobre o Código Florestal.

Figura 1. Imagens da mobilização a favor do novo Código Florestal



Figura 2. Imagens da mobilização contra as alterações no Código Florestal, pedindo que a Presidente Dilma Rousseff vetasse a nova lei



Os “ruralistas” são ligados aos setores da agricultura, especialmente a agropecuária e o agronegócio, tendo a bancada ruralista do Congresso Nacional como um de seus principais representantes. Já os considerados “ambientalistas” representam uma grande variedade de pessoas, sociedade civil organizada, ONG de pequeno à grande porte, movimentos sociais e instituições do Estado.

Leff (2006) discute sobre a pluralidade do movimento ambientalista ao afirmar que:

... a percepção da problemática ambiental não é homogênea e cobre um amplo espectro de concepções e estratégias de solução. As manifestações da crise ambiental dependem do contexto geográfico, cultural,

econômico e político, das forças sociais e dos potenciais ecológicos sustentados por estratégias teóricas e produtivas diferenciadas. Nesse sentido, não pode haver um discurso nem uma prática ambiental unificados (Leff, 2006: 96).

No caso do Código Florestal, no entanto, foi possível unificar diversos atores sociais e grupos de interesse sob um mesmo discurso: “ser contra as alterações do Código Florestal”, principalmente em nome da “defesa das florestas”.

Um bom exemplo nesse sentido é o Comitê Nacional em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável, lançado no ápice do processo de alterações do Código Florestal, durante o período das votações no Congresso Nacional. Fruto da articulação de diversas instituições e movimentos sociais dos mais variados tipos, conta oficialmente com a participação de 163 organizações, entre as quais: a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), Greenpeace, SOS Mata Atlântica, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Comitê Inter-Tribal, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Via Campesina, Rede da Juventude pelo Meio Ambiente e Sustentabilidade (REJUMA), Coalizão SOS Florestas, Fórum Nacional de Reforma Urbana (FBRU) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF). O comitê foi capilarizado através da criação de comitês estaduais e regionais, abrangendo ainda mais pessoas, instituições e organizações.

Vale ressaltar que, embora seja considerado “ambientalista” justamente pela sua posição contrária ao Novo Código Florestal, esse comitê possui instituições e movimentos sociais diretamente relacionados à agricultura, e principalmente, à agricultura familiar – que foi usada como argumento para justificar a reforma na norma.

Por isso, é possível dizer que os grupos ruralistas e ambientalistas não são homogêneos e representam uma diversidade de pessoas, instituições e movimentos que possuem interesses diferentes e que vão muito além da aparente dicotomia entre eles. Segundo Miranda (2011) o debate sobre as mudanças no Código Florestal envolve tensões entre vários atores, interesses, posições ideológicas e discursos distintos (ou não) sobre a relação entre meio ambiente e desenvolvimento econômico, sendo que diversos grupos de interesse procuraram influenciar os processos decisórios nas diversas arenas presentes.

Embora o debate sobre as alterações no Código Florestal seja considerado por muitos como democrático devido à realização de debates, audiências, campanhas e manifestações públicas em diversas arenas, inclusive nas redes sociais, essa polarização foi o principal destaque e acabou por, de alguma forma, silenciar outros conflitos sociais e ambientais relacionados ao assunto, tal como os conflitos por terra e reforma agrária.

Segundo pesquisa da ANDI, Comunicação e Direitos (2011) realizada entre 1º de abril e 15 de junho de 2011 a partir de matérias publicadas em 17 jornais brasileiros, no cenário de debate sobre o Projeto de Lei (1876/1999) do novo Código Florestal, as tensões no ambiente político apareciam como tema central das matérias, seguido pelas grandes temáticas que compõem diretamente a política ambiental proposta pelo Código Florestal e seus aspectos correlatos (reservas legais, tamanho das APPs, regularização e recomposição de áreas desmatadas etcétera), ou seja, os assuntos mais técnicos da legislação.

Portanto, embora o tema tenha sido destaque não só nas mídias tradicionais (TV, jornais impressos, etcétera) e nas instâncias governamentais, veio também ganhando espaço e destaque nas ruas e nas redes sociais, o foco das discussões foi a questão política e os aspectos técnicos ambientais da norma, deixando de lado importantes questões sociais, culturais e históricas. Além disso, a polarização entre ambientalistas, “defensores da preservação”, e ruralistas, “defensores da produção”, silenciou a grande pluralidade de perspectivas e correntes na agricultura, bem como os conflitos envolvidos no campo.

Assim, pode-se questionar a efetividade da participação dessa pluralidade de grupos sociais nas arenas de decisão, lembrando que os grupos podem cumprir diferentes papéis em cada arena, em múltiplos níveis de processos decisórios e com assimetria de recursos de poder e de comunicação, bem como diferenças entre os atores em termos de conhecimentos, informações e aspectos culturais. Dessa maneira, a posição em cada arena vai depender de suas estratégias, alianças, discursos e formas de participação.

## Conflitos socioambientais presentes no debate do Código Florestal

As diferentes visões e significações sobre o meio ambiente presentes do debate sobre o Código Florestal estavam colocadas principalmente em torno da ideia de conservação ambiental, tida como custosa para os proprietários e produtores rurais e como algo que atrapalha a produção agrícola e conseqüentemente o desenvolvimento econômico do país. Ao mesmo tempo é produtora de serviços ambientais, fonte de recursos naturais e ferramenta para manter a “riqueza” ambiental do país, especialmente sua biodiversidade, e envolve todo o imaginário ambientalista a favor das florestas, incorporado até mesmo pelos habitantes de zonas urbanas.

Sobre a questão dos “custos” da conservação ambiental, através das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e da Reserva Legal (RL), também observa-se uma contradição entre os custos privados para manter, proteger e restaurar essas áreas e os custos coletivos da perda dos serviços ambientais e ecossistêmicos produzidos por elas. Há claramente a visão do bem comum, tal como as florestas e rios, *versus* o direito de propriedade, com o agravante de que nem sempre se pode aferir com precisão os custos dos bens difusos da sociedade como qualidade da água, ar e fertilidade do solo.

No entanto, a Constituição Federal Brasileira afirma que a propriedade deve atender a sua função social (art. 5º, XXIII) que deve seguir, simultaneamente os seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. A propriedade, nesse sentido, não é um direito individual que exista para se opor à sociedade e as florestas e demais formas de vegetação são bem comum a todos os brasileiros.

A função socioambiental da propriedade também está contemplada no artigo 225 da Constituição Federal que diz que todo bem considerado essencial para a manutenção da qualidade de vida deve ser especialmente preservado, exigindo-se do seu proprietário medidas positivas e negativas para tanto.

Os desafios à gestão dos recursos naturais podem ser traduzidos em três questões essenciais: ¿que soluções são mais viáveis para os problemas

ambientais e para o uso sustentável dos recursos comuns? ¿Que políticas de gestão são mais adequadas para recursos de grande escala? ¿Que sistemas de direitos de propriedade garantem uma melhor sustentabilidade ambiental? (Simões *et al.*, 2011).

... meio ambiente se torna uma expressão particular de uma luta classificatória que, ultrapassando o campo especificamente ambiental, reforça um formato de construção de mundo que legitima a permanência de desigualdades econômicas, políticas e simbólica. A questão do significado, neste caso, não é técnica, nem biótica, como querem alguns: é política e simbólica. Trata-se de uma disputa de poder no campo das representações, de uma luta classificatória que, sobretudo ao colocar a questão em torno do porquê e do para quem deve ser o "meio ambiente" preservado, redimensiona significações, desvela mecanismos e instrumentos, e introduz uma lógica que leva à discussão dos critérios que definem formas de apropriação e acesso a recursos, bem como dos arranjos de poder eventualmente por trás de decisões meramente administrativas (Viégas, 2009).

Essas definições, práticas e políticas envolvendo o meio ambiente estão enraizadas nas distintas práticas concernentes ao mundo material e nas posições particulares das pessoas e grupos, assim como na dinâmica da luta ideológica, por meio da imposição de certos discursos sobre o ambiente, sua conservação e transformação (Foladori e Tanks, 2004: 23).

Das crescentes preocupações ambientais, surgem perspectivas de análise e de intervenção que são antagônicas e conflitantes e refletem as disputas de diferentes interesses sociais, econômicos e políticos e posicionamentos sobre os modelos de desenvolvimento e sobre a própria sustentabilidade (Hespanhol, 2008; Moreira, 2000). Nesse sentido, as questões relacionadas ao Código Florestal vão muito além da sua aplicação técnica e dos custos e responsabilidades da conservação ambiental nas propriedades privadas.

Por exemplo, os discursos feitos pelos ruralistas de que o Brasil é o "celeiro do mundo" e possui a "agricultura mais sustentável do planeta", deixam de lado os problemas ambientais do sistema de produção do agro-negócio e de seu pacote tecnológico oriundo da Revolução Verde (com o uso da mecanização, fertilizantes, defensivos agrícolas e de sementes de alto rendimento em substituição às sementes tradicionais, menos resistentes

aos defensivos agrícolas e com alta dependência do mercado e de capital). Também deixam em segundo plano a emergência dos movimentos de agricultura alternativa (ou sustentável) e da ecologização da agricultura (agricultura orgânica, agricultura biodinâmica, agricultura natural, agricultura biológica e agricultura ecológica) (Caporal, 1998, apud Hespanhol, 2008).

Desde 2008 o Brasil é o país que mais consome agrotóxico no mundo: só em 2010, o país utilizou mais de 800 milhões de litros em suas lavouras. Em 2013 foram consumidos um bilhão de litros de agrotóxicos – uma cota per capita de 5 litros por habitante e movimento de cerca de R\$ 8 bilhões. Além disso, consomem-se pelo menos 14 tipos de venenos proibidos no mundo, dos quais quatro, pelos riscos à saúde humana, foram banidos no ano passado, embora pesquisadores suspeitem que ainda estejam em uso na agricultura. Apesar da contaminação ambiental do solo, rios, lençóis freáticos, hortas, áreas urbanas, fauna e da atmosfera, o governo brasileiro continua incentivando o consumo de agrotóxico, ao invés de apoiar o desenvolvimento dos modelos de agricultura sustentável: a safra de 2014 prevê R\$ 138 bilhões para o agronegócio e somente R\$ 3 bilhões para a agroecologia.

Outro fator importante que é deixado de lado são os conflitos no campo. Em sua fala para o vídeo “A Lei da Água (Novo Código Florestal)”, um projeto audiovisual dedicado a esclarecer questões referentes às mudanças no Código Florestal Brasileiro postado e divulgado no *YouTube*, o deputado federal Ivan Valente (PSOL-SP) diz que:

O Código Florestal não é um problema agrícola ou rural, ele é um problema nacional. Esse foi o grande debate. Ele envolve um modelo econômico exportador brasileiro, a maior riqueza que o Brasil tem que é a sua biodiversidade, envolve política agrária, ou seja, concentração de terra e política agrícola.

Muitos ruralistas e defensores da proposta de alteração afirmaram apoiar a reforma do Código Florestal para que a lei se tornasse mais flexível e, portanto, pudesse ser aplicada com mais eficiência. Outros seguiram a linha de que o “agricultor é, na verdade, o maior protetor do meio ambiente”. Também foi usado como argumento que a legislação brasileira é, na verdade, muito rígida e colocou na ilegalidade os agricultores do país, principalmente os pequenos produtores. Mas a grande maioria usou como argumento principal que as mudanças são necessárias para garantir e aumentar a produção de alimentos.

É preciso abrir parênteses sobre o último argumento. Martinelli *et al.* (2010), no artigo “A falsa dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção agropecuária”, demonstra o Brasil já tem uma área desprovida de vegetação natural suficientemente grande para acomodar a expansão da produção agrícola (aproximadamente 60 milhões de hectares) e que a maior parte se dá nas áreas ocupadas por culturas de exportação –soja e cana-de-açúcar– e não propriamente nas áreas ocupadas por alimentos.

Os maiores entraves para a produção de alimentos no Brasil não se devem a restrições supostamente impostas pelo Código Florestal, mas, sim, à enorme desigualdade na distribuição de terras, a restrição de crédito agrícola ao agricultor que produz alimentos de consumo direto, a falta de assistência técnica que o ajude a aumentar a sua produtividade, a falta de investimentos em infraestrutura para armazenamento e escoamento da produção agrícola, a restrições de financiamento e priorização do desenvolvimento e tecnologia que permita um aumento expressivo na lotação de nossas pastagens, na pouca ênfase da pesquisa dos setores públicos e privados no aumento da produtividade de itens alimentares importantes para o mercado nacional, e no direcionamento dos investimentos e pesquisas para o modelo industrial da produção agrícola desconsiderando a importância da pequena agricultura tradicional em questões de segurança alimentar, geração e distribuição de renda e ocupações. Em suma, são esses os verdadeiros entraves para a produção de alimentos no Brasil (Martinelli *et al.*, 2010: 329).

O país possui ainda 60% de sua vegetação nativa e conta com aproximadamente 270 milhões de hectares em áreas agrícolas, sendo que 200 milhões já são ocupados por uma pecuária muito extensiva – uma cabeça de gado por hectare! A área ocupada com agricultura vem aumentando nas últimas décadas e atualmente ocupa em torno de 60 milhões de ha, incluindo (mono)culturas como a soja e a cana de açúcar. Com o aumento da lotação das pastagens e o desfrute do rebanho, seriam liberados quase 70 milhões para a produção agrícola, ou seja, a produção de alimentos poderia dobrar, sem ser necessário desmatar mais nada (Martinelli *et al.*, 2010).

O grande “vilão” da produção de alimentos no país é a falta de acesso a assistência técnica, a financiamentos, e incentivos para pequenos agricultores, além disso, quase 800 mil proprietários não possuem o título

de suas terras e outros milhares ainda não tem acesso garantido a terra através da Reforma Agrária. Lembrando que uma vez assentados, esse é só o primeiro passo para garantir a permanência digna desses homens e mulheres no campo.

Ao longo do debate sobre o novo Código Florestal apareceram diversos atores sociais da agricultura, entre os quais se destacam os agricultores familiares, os produtores rurais e os ruralistas, sendo que, estes muitas vezes eram confundidos entre si ou usados como sinônimos. Por exemplo, nem todo pequeno produtor é necessariamente agricultor familiar, e nem todo agricultor familiar está relacionado ao movimento do campesinato.

Em seu estudo Vicente (2013) concluiu que as estratégias discursivas da Bancada Ruralista orientam-se sempre no sentido de construir um enunciado onde escapem das acusações de ser uma elite legislando em causa própria. Ela vem se renovando e criando novas formas de articulação e de apresentação de seu discurso ideológico, sobretudo a partir da construção de uma imagem positiva do agronegócio junto à sociedade brasileira (Ribeiro e Cleps, 2008).

Nesse sentido, duas figuras tornaram-se escudos discursivos: o pequeno agricultor rural e a agricultura familiar, encenando-se uma unidade de classe. Aqui, o pequeno produtor é um ser oprimido pelo Estado, pressionado pelas intempéries naturais, potências estrangeiras e pela legislação ambiental. A contradição é que a principal bandeira da Bancada Ruralista, principal elemento do grupo dos ruralistas no debate, é na verdade o agronegócio, considerado inimigo pelas entidades e movimentos sociais ligados a luta camponesa e a reforma agrária.

Para Ribeiro e Cleps (2008) os elementos que compõem ou expressam a questão agrária brasileira evidenciam o embate existente entre dois modelos de desenvolvimento que se reproduzem no campo brasileiro: a agricultura camponesa e o agronegócio, embate esse que foi silenciado no debate sobre o Código Florestal, juntamente aos conflitos de terra, as demandas por reforma agrária, etcétera.

Um conflito por terra é um confronto entre classes sociais, entre modelos de desenvolvimento, por territórios. O conflito pode ser enfrentado a partir da conjugação de forças que disputam ideologias para convencem ou derrotarem as forças opostas. Um conflito pode ser 'esmagado' ou pode ser resolvido, entretanto a conflitualidade não. Nenhuma força

ou poder pode esmagá-la, chaciná-la, massacrá-la. Ela permanece fixada na estrutura da sociedade, em diferentes espaços, aguardando o tempo de volta, das condições políticas de manifestações dos direitos. [...] Os acordos, pactos e tréguas definidos em negociações podem resolver ou adiar conflitos, mas não acabam com a conflitualidade, porque esta é produzida e alimentada dia-a-dia pelo desenvolvimento desigual do capitalismo (Fernandes, 2005a: 26).

**A resistência contra a expansão do agronegócio ganhou centralidade nos últimos anos, notadamente nos espaços de mobilização política, nas pautas de luta e nas diversas ações realizadas pelos movimentos, associações, sindicatos e confederações de agricultores familiares e trabalhadores rurais, em nível local, regional e nacional (Ribeiro e Cleps, 2008: 934). Trata-se do enfrentamento contra o modelo do agronegócio, enquanto projeto hegemônico de desenvolvimento do campo brasileiro:**

A crítica ao agronegócio também está centrada no apoio e incentivos dados por sucessivos governos da esfera federal, estadual e municipal, assim como pelos parlamentares que atuam no poder legislativo – câmaras municipais, assembleias legislativas e no Congresso Nacional, em favor dos interesses e do fortalecimento da política agrícola desse setor [...] que atuam em favor das demandas do setor do agronegócio (Ribeiro e Cleps, 2008: 938).

**Ribeiro e Cleps (2008) ainda ressalta que a ocorrência dos conflitos agrários, supostamente atribuída aos movimentos de luta pela terra e organizações representativas de trabalhadores rurais, dificilmente são divulgados na grande mídia de forma contextualizada, o que contribui à invisibilidade da conflitualidade do agronegócio e sua permanência estrutural.**

O processo de construção da imagem do agronegócio oculta seu caráter concentrador, predador, expropriatório e excludente para dar relevância somente ao caráter produtivista, destacando o aumento da produção, da riqueza e das novas tecnologias. Todavia a questão estrutural permanece. Do trabalho escravo à colheiteira controlada por satélite, o processo de exploração e dominação está presente, a concentração da propriedade da terra se intensifica e a destruição do campesinato aumenta (Fernandes, 2005, *apud* Ribeiro e Cleps 2008: 931).

Não se ignora também o componente de violência simbólica dos discursos: a assimetria de poder impede que o “cenário” imortalizado pela história e refletido na lei seja uma composição proporcional de versões. Aqueles que possuem porções maiores de capital (político, simbólico e econômico), detém maior eco para sua versão da realidade. Partindo do pressuposto de que são elite, e como elite, são um grupo por definição minoritário, a versão ruralista de Brasil invisibiliza uma série de outras versões, compartilhadas por mais agentes - humanos e não-humanos (Vicente, 2013).

**Agricultura camponesa e agricultura capitalista aparecem assim, enquanto formas de organização sociopolítica e produtiva, configurando-se como forças sociais e políticas que historicamente demarcaram espaços e territórios e continuam sendo atores importantes nas lutas e conflitos no campo brasileiro, que influenciam diretamente no uso e ocupação do solo e nos conflitos ambientais decorrentes.**

Vale ressaltar que a maior parte da população ativa na agricultura brasileira é constituída por agricultores que trabalham com sua própria família (mesmo que não exclusivamente), e a agricultura familiar é a mais expressiva quanto ao número de estabelecimentos e extremamente minoritária quanto à superfície total ocupada pelos estabelecimentos.

Isso porque, embora o Brasil tenha uma área continental (aproximadamente 850 milhões de hectares), a concentração de terras ainda é enorme. Fruto da Revolução Verde, o agronegócio brasileiro cresceu, modernizou-se e ganhou produtividade, colocando-nos como um dos maiores exportadores agrícolas do mundo, mas esse avanço não alterou a realidade da estrutura fundiária, nem a desigualdade social.

Esse retrato surge nos dados do Censo Agropecuário de 2006: 84,4% dos estabelecimentos rurais brasileiro estão dentro do perfil de agricultura familiar e possuem apenas 24,3% do território ocupado no campo brasileiro, os outros 15,6% dos estabelecimentos, por sua vez, representam 75,7% das áreas ocupadas. Outro dado importante destacado no censo é a geração de emprego no campo. A agricultura familiar mantém 12,3 milhões de pessoas ocupadas no campo, o que corresponde a 74,4% de todos os empregos gerados na área rural. Já o agronegócio mantém 4,2 milhões de pessoas ocupadas, apenas 25,3% dos empregos no campo.

Uma importante consequência da concentração fundiária é evidenciada pelos conflitos por terras e o desenvolvimento de mobilizações envolvendo a reforma agrária tendo movimentos como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), a Via Campesina, o MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens) entre outros, e, em contrapartida, a mobilização de latifundiários e grileiros a favor da manutenção da estrutura fundiária, organizados principalmente a partir da Bancada Ruralista. Os conflitos no campo estão, inclusive, marcados pela violência –com o assassinato de diversas lideranças comunitárias– e pela impunidade dos crimes.

Nesse sentido, quando os ruralistas, ou seja, aqueles que se identificaram a favor do novo Código Florestal, trazem a “agricultura familiar/pequeno produtor” como um dos argumentos principais para justificar as alterações, há uma simplificação das diferentes categorias sociais da agricultura que existem, de suas características e lutas políticas. Essa postura não problematiza o jogo de força, as divergências de interesses sociais em disputa e a dominação hegemônica associada a ela (Moreira, 2000).

No espaço rural contemporâneo, temos atores, com interesses os mais variados, que compõem um complexo campo de forças. Se olharmos para a expressão de todos esses interesses localmente, se torna visível a dificuldade de obtenção de consenso acerca de políticas de desenvolvimento sustentável (Moreira, 2000: 7).

No entanto, o debate sobre o Código Florestal representava justamente uma oportunidade de dialogar sobre essas questões complexas e construir um planejamento integrado de desenvolvimento, conservação e ocupação territorial, fortalecendo a legislação ambiental e as políticas públicas da área e resolvendo conflitos que assolam o país desde o tempo da colonização.

## Considerações finais

O movimento ambiental (ou ambientalista) e as lutas e conflitos sociais em busca da reapropriação do meio ambiente levantam uma série de perguntas, entre elas: a quem pertence a natureza e quem outorga os direitos e responsabilidades de uso, apropriação e degradação do meio ambiente. Além disso, questionam e reivindicam a participação da sociedade civil na busca por novos princípios, práticas e instrumentos para reorientar o

(denominado) processo civilizatório das sociedades capitalistas em direção aos objetivos da sustentabilidade.

No atual cenário de degradação ambiental e crise civilizatória que nos encontramos, os conflitos ambientais e socioambientais permeiam o globo. No Brasil, não é diferente. Nos últimos anos o país foi testemunha de um dos debates ambientais mais acirrados no processo de alteração do Código Florestal Brasileiro. Por ser uma lei complexa e abranger toda a diversidade de biomas, ecossistemas e culturas do país, muitos atores e grupos sociais se organizaram e participaram em arenas de níveis locais, estaduais e federais para tentar influenciar a norma de acordo com seus interesses e valores. No entanto, a polarização entre dois grupos com posições opostas (ruralistas e ambientalistas) acabou reduzindo o debate e silenciando outros conflitos oriundos ou relacionados com a temática, que envolvem questões sociais e ambientais tal como reforma agrária, justiça social, e divergências sobre *como* e *quem* deve gerir e conservar as florestas e demais formações vegetais.

Os conflitos ambientais instituem o meio ambiente como categoria em torno da qual as práticas sociais são classificadas segundo distintos níveis de legitimidade. A questão do significado, neste caso, não é técnica ou biótica –até mesmo porque a Academia Brasileira de Ciência (ABC) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) se posicionaram contra as alterações aprovadas no Congresso Nacional, embora não haja um consenso na área acadêmica sobre o assunto– e sim política e simbólica. Isso porque se trata de uma disputa de poder no campo das representações sobre *do porquê* e *para quem* deve ser o meio ambiente “preservado” e sobre qual o projeto societário queremos seguir (Viégas, 2009).

Para Carvalho e De Moura (2006) o campo ambiental é um palco de acirradas disputas entre grupos de interesse distintos, na fronteira (continuamente redesenhada) entre a esfera pública e a privada, compreendida como uma faixa de permanente negociação inter e intrasubjetiva. Como ponto positivo, essas disputas possibilitam o fomento do engajamento e da participação política.

O campo da ação política contemporânea se apresenta menos nucleado pelo confronto ideológico da sociedade de classes. Traz as marcas da redefinição das fronteiras entre as esferas pública e privada, da valorização da cultura, das identidades e do meio ambiente como novos espaços da expressão política (Carvalho e De Moura, 2006).

Por outro lado, pode ocorrer o que Leff (2006) chama de "*hyperpluralism*", o aumento do número de grupos de interesse competindo que levaria ao aumento da dificuldade e da complexidade na formulação ou na tentativa de barrar políticas públicas, como foi o caso dos ambientalistas no processo de alteração do Código Florestal.

Apesar de ser reconhecida mundialmente pela qualidade da legislação, o Brasil ainda encontra dificuldades em implementar suas políticas ambientais de modo eficaz por conta da complexidade de seu território, mas também pela atuação de diferentes grupos de interesse nos que diz respeito à legislação ambiental e suas políticas públicas. O tamanho do território brasileiro e a grande quantidade de biomas, relevos e cursos d'água também fazem com que a definição de regra geral tenha afastado ainda mais as normas e o uso do solo na prática. É muito difícil tratar de um tema tão complexo com a diversidade imensa de biomas como a Amazônia, a Mata Atlântica, o Cerrado, a Caatinga que sofreram processos históricos de ocupação desiguais, refletindo em diferentes realidades, interesse e demandas de seus habitantes.

Portanto, por mais que uma simplificação técnica seja importante para que as pessoas possam se apropriar de questões como o Código Florestal e relacioná-los diretamente com o seu cotidiano e interesse, a redução do debate entre duas posições contrárias e suas respectivas identidades, ocultou conflitos e discussões que são fundamentais no cenário político brasileiro e que deveriam ter sido trabalhadas naquele contexto.

Atualmente, dois anos após a aprovação da nova lei, o Código Florestal começa a ser implementado a partir do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que irá gerar as informações necessárias para o planejamento das áreas a serem restauradas e preservadas. O país tem uma grande chance de aliar uma agricultura altamente moderna, produtiva, com um meio ambiente com alta biodiversidade, mas para isso não pode deixar de lado demandas mais investimento na agricultura familiar, agricultura orgânica e agroecológica; e os conflitos sociais, tal como a reforma agrária.

Nesse sentido, vale ressaltar a importância do Código Florestal não só enquanto instrumento jurídico de proteção florestal, mas também como uma oportunidade de diálogo, procurando conciliar, questões aparentemente antagônicas e que na verdade são complementares – como bens e interesses públicos e privados, meio ambiente e agricultura e cidade e

campo – a fim de se subsidiar políticas públicas e firmar o pacto societário de que tipo de desenvolvimento que queremos para o Brasil.

## Bibliografia

- ANDI (2011). *Comunicações e Direitos com o apoio do Climate and Land Use Alliance. A reforma do Código florestal na imprensa brasileira*. Brasília, novembro. Disponível em <http://www.andi.org.br/inclusao-e-sustentabilidade/publicacao/a-reforma-do-codigo-florestal-na-imprensa-brasileira>
- Bauman, Zygmunt (1999). *Em busca da política*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Caporal, Francisco Roberto (1998). "La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul". Brasil, Córdoba. (Tese de Doutorado).
- Carvalho, Isabel y De Moura, Cristina (2006). "O sujeito ecológico e identidade social: a juventude nas trilhas da reinvenção de si e da política deboni". Em Deboni, Fabio. *Juventude, cidadania e meio ambiente: subsídios para a elaboração de políticas públicas*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente-Diretoria de Educação Ambiental.
- Castells, Manuel (1999). "A Era da Informação: economia, sociedade e cultura", vol 1. Em *A Sociedade em Rede*. São Paulo: SP. 3ª ed., 2001.
- (2000). "A Era da Informação: economia, sociedade e cultura", vol 2. Em *O Poder da Identidade*. São Paulo: SP-Paz e Terra.
- Cinedelia. YouTube, Vídeo "A Lei das Águas". Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=n3wZxYgRyWQ>
- Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal-Centro Gráfico.
- Coser, Lewis Alfred (1957). "Social Conflict and the Theory of Social Change". *The British Journal of Sociology*, vol. 8, nº 3, setembro, pp. 197-207.
- Dahrendorf, Ralph (1959). *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Fernandes, Bernardo Mançano (2005a). "Agronegócio nas Américas: o mito do desenvolvimento e a resistência do campesinato". Anais do X Encon-

- tro de Geógrafos da América Latina, São Paulo. São Paulo: EGAL/USP, pp. 4860-4874.
- (2005b). "Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial". In Buainain, Antônio M. (ed.). *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp.
- Foladori, Guilherme Ricardo e Taks, Javier (2004). "Um olhar antropológico sobre a questão ambiental". *Mana*, vol. 10, nº 2, pp. 323-348.
- Hespanhol, Rosangela Aparecida de Medeiros (2008). "Perspectivas da agricultura sustentável no Brasil". *Confins* [En ligne], 2 Disponível em: <http://confins.revues.org/2353#tocto1n1>. Acesso em 21/7/2014.
- Jacobi, Pedro (2003). "Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas". Em Ribeiro, W. (org.). Publicado em Patrimônio Ambiental – EDUSP.
- Leff, Enrique. (2006). *Racionalidade Ambiental: a Reapropriação Social da Natureza*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- Martinelli, Luiz Antonio; Joly, Carlos Alfredo; Nobre, Carlos Afonso e Sparovek, Gerd (2010). "A falsa dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção agropecuária". *Biota Neotrop*, vol. 10, nº 4. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1676-06032010000400036](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-06032010000400036)
- Miranda, Leonardo Caetano (2011). "O 'novo' Código Florestal: tensões e estratégias de interpelações discursivas". *Geografias*, Belo Horizonte, vol. 07, nº 2, julho-dezembro pp. 98-105.
- Moreira, Roberto José (2000). "Críticas ambientalistas à Revolução Verde". *Estudos Sociedade e Agricultura*, nº 15, outubro, pp. 39-52. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/quinze/moreira15.htm>. Acesso em 22/7/2014.
- ONU (2001). *Manual de Resolução de Conflitos*. Primeira Edição.
- Ostrom, Elinor (2001). *Governing the Commons - The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 20ª ed.
- Ribeiro, Raphael Medina e Cleps Júnior, João (2008). "A recente questão agrária e os modelos de desenvolvimento do campo brasileiro". 4º Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa, São Paulo, pp. 927-951.

- Salvadori, Mateus (2001). "Honneth, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais". Trad. de Luiz Repa. *Conjectura*, vol. 16, nº 1, jan./abr., pp. 189- 192.
- Selbach, Jones Ricardo (2013). "Atores sociais em conflito: o novo Código Florestal Brasileiro". Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação Tecnológica em Desenvolvimento Rural – PLAGEDER, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Porto Alegre, p. 87.
- Serrano, Paulo e Paiva, Claudio (2008). "Critérios de categorização para os vídeos do YouTube". Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. Intercom-Sociedade Brasileira de Estudos Intedisciplinares da Comunicação. XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Natal, 2 a 6 de setembro.
- Simmel, Georg (1983). "A natureza sociológica do conflito". Em Moraes Filho, Evaristo (org.), *Simmel*. São Paulo: Ática.
- Simões, João; Macedo, Marta e Babo, Pilar (2011). *Elinor Ostrom: "Governar os comuns"*. Economia e política do ambiente. Faculdade de Economia da Universidade do Porto. Mestrado em Economia e Política do Ambiente, janeiro.
- Sparovek, Gerd et al. (2010). *Considerações sobre o Código Florestal brasileiro*. Kamploops, 1 de junho.
- Vargas, Gloria María (2007). "Conflitos sociais e sócio-ambientais: proposta de um marco teórico e metodológico". *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, dezembro, pp. 191-203.
- Vicente, Iara Souza (2013). "O mito do Brasil Real, o discurso patronal e ideologia: a atuação da Bancada Ruralista na votação do novo Código Florestal". Monografia de conclusão de curso (Graduação em Ciências Sociais com habilitação em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília.
- Viegas, Rodrigo Nuñez (2009). "Conflitos ambientais e lutas materiais e simbólicas". *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, nº 19, pp. 145-157.
- Viglio, José Eduardo. (2012). "Usos sociais e políticos da ciência na definição de riscos e impactos ambientais no setor de petróleo e gás". 29/11/2012. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas.



# Crónicas de un (des)ordenamiento territorial anunciado. Bosques nativos, modelos de desarrollo y cuidado del ambiente en la provincia de Salta

*Mariana A. Schmidt\**

## **Introducción**

En noviembre de 2007 fue sancionada la Ley Nacional N° 26331, que instaba a cada provincia a realizar un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). Salta fue una de las primeras jurisdicciones en llevarlo adelante, a través de la Ley N° 7543 sancionada en diciembre de 2008. A partir del análisis legal, documental y hemerográfico, y de entrevistas realizadas en el marco de nuestra investigación doctoral, se ofrece una cronología y análisis del proceso salteño, con el objetivo de indagar en los proyectos territoriales en tensión y los modelos de desarrollo antagónicos que se hicieron presentes en torno a la definición de la política ambiental de cuidado de los bosques nativos.

Desde finales del siglo xx, se han dado lugar crecientes disputas en torno al territorio y el ambiente en el contexto latinoamericano y argentino, tanto en áreas rurales como urbanas (Giarraca y Teubal, 2010; Merlinsky, 2013b; Svampa, 2012). De modo particular, el avance de la frontera agropecuaria a impulsos de la producción agrícola y ganadera supuso un profundo proceso de cambio en el uso del suelo, que en ciertas regiones del país se tradujo en una masiva e inédita deforestación de bosques nativos (BN) y en una escalada en los procesos de arrinconamiento y expulsión de población originaria y campesina. En este contexto, a finales del año 2007 fue sancionada la Ley Nacional N° 26331, a través de la cual el Estado

---

\* Conicet-Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

nacional estableció que cada provincia debería realizar un OTBN. Salta fue una de las primeras jurisdicciones en llevarlo adelante.

En este marco, y recuperando los aportes de la geografía crítica, nos hemos propuesto indagar en los proyectos territoriales en tensión, explorando las estrategias de apropiación y valorización del territorio por parte de los diversos actores involucrados (Haesbaert, 2004; Mançano Fernandes, 2005; Porto Gonçalves, 2001; Raffestin, 1993; Sack, 1983; Santos, 2005). Asimismo, nuestra investigación se ha nutrido de los principales debates en torno al desarrollo como sinónimo de un progreso y una modernización unívocos y a las implicancias de sus sucesivas adjetivaciones, a la vez que recuperamos las contribuciones de la ecología política y de las perspectivas provenientes del proyecto modernidad/colonialidad para pensar los procesos de mercantilización y colonialización de la naturaleza (Alimonda, 2011, 2006; Coronil, 2005, 2002; Escobar, 2007, 1999; Lander, 2005; Leff, 2002; Sachs, 1996).<sup>1</sup>

En trabajos anteriores nos hemos abocado a dar cuenta de los imaginarios que históricamente han actuado sobre los territorios y poblaciones del este salteño, y que se han guiado por cierta lógica de apropiación de la naturaleza en consonancia con unos modelos de desarrollo signados por la búsqueda del avance de la “civilización” sobre el “desierto”, de lo “productivo” sobre lo “improductivo”, de lo “moderno” sobre lo “atrasado”. En este artículo, a partir del análisis legal, documental y hemerográfico, y de las entrevistas realizadas en el marco de nuestra investigación doctoral (2008-2013), nos proponemos ahondar en el caso específico del OTBN llevado adelante por la provincia de Salta a partir del año 2008.

En primer lugar, caracterizamos los cambios productivos en la región chaqueña ligados al avance de la frontera agropecuaria a expensas de los BN desde fines del siglo xx. Luego, nos remitimos hasta las discusiones sucedidas en ocasión de la sanción de la “ley de bosques”, que tuvieron a Salta como “caso paradigmático”. Más adelante, avanzamos en las características del diseño inicial y el proceso participativo para el OTBN provincial, para desembocar en los debates parlamentarios y la sanción definitiva de la ley a fines de 2008. Nos adentramos también en el escenario perfilado

---

<sup>1</sup> Este artículo es parte mi tesis doctoral “Crónicas de un (Des)Ordenamiento Territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño”, defendida en diciembre de 2013 en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Otros avances de investigación han sido publicados en Schmidt (2014a y 2014b, 2012, 2011, 2010).

días después, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) hizo lugar a una acción de amparo solicitada por organizaciones y comunidades indígenas y criollas de los departamentos más afectados por el avance deforestador. Para finalizar, nos detenemos en la reglamentación del OTBN que, en palabras de los sectores vinculados a la producción agropecuaria, significó el definitivo “freno al desarrollo” (OPA1)<sup>2</sup> a través del cual “*todo el norte de la provincia fue postergado lisa y llanamente, condenado al atraso perpetuo*” (*El Tribuno*, 12/7/2009, destacados propios).<sup>3</sup>

## **Cambios productivos, avance de la frontera agropecuaria y de forestación**

En la Argentina, hacia 1970 comenzó la introducción de nuevas variedades de cereales y oleaginosas, lo que permitió la rápida difusión e implementación de la doble cosecha agrícola anual, en detrimento de la histórica alternancia entre agricultura y ganadería. El proceso de “sojización” de los cultivos se vio potenciado a partir del año 1996, cuando se autorizó la producción y comercialización de la semilla y productos derivados provenientes de la soja RR, tolerante al herbicida glifosato “Roundup Ready”. Este “paquete tecnológico”, asociado a la siembra directa, permitió fortalecer el proceso de agriculturización de la tierra que venía gestándose en los años previos, que comenzó asentándose en la región pampeana y avanzó por sobre otras tierras productivas por medio del desplazamiento y/o reemplazo de otras actividades agropecuarias y de ciertos cultivos tradicionales (Domínguez y Sabatino, 2006; Gras y Hernández, 2009; Reboratti, 2010).

---

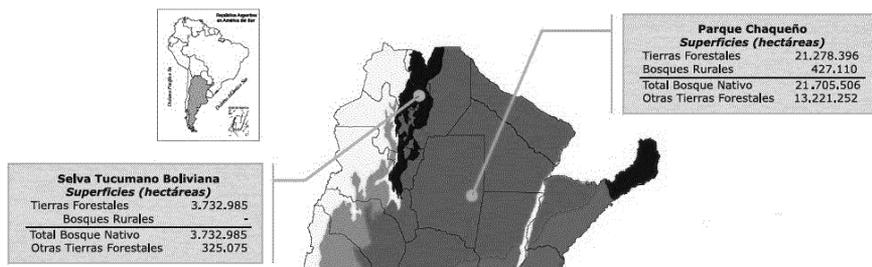
<sup>2</sup> Respecto del tratamiento y utilización de las entrevistas, optamos por establecer una categorización por “tipo de actor” de acuerdo al rol y/o cargo de los entrevistados (durante el transcurso del OTBN): legisladores nacionales por Salta (LN), funcionarios de ministerios y organismos nacionales (FN), equipos técnicos de ministerios y organismos nacionales (TN), legisladores provinciales (LP), funcionarios de ministerios y organismos provinciales (FP), equipos técnicos de ministerios y organismos provinciales (TP), miembros de ONG, fundaciones y/o asociaciones ambientalistas (AMB), miembros de ONG, fundaciones y/o asociaciones de apoyo a pueblos indígenas y familias criollas (APIFC), miembros de ONG, fundaciones y/o asociaciones empresariales (AEMP), miembros de organizaciones de grandes productores agropecuarios (OPA), miembros de organizaciones de productores forestales (OPF), miembros de movimientos y/o organizaciones de pueblos indígenas (PI), miembros de movimientos y/o organizaciones de familias criollas (FC) e investigadores (INV).

<sup>3</sup> En adelante, d/p.

En este contexto, el ritmo y cantidad de los desmontes se aceleró en las últimas décadas del siglo xx, en comparación con los registros previos. Hacia 1998, el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, elaborado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (sayds), arrojó como resultado que esta superficie se había reducido a 31.443.873 ha (sayds, 2005). En 2002 la cifra descendía a 30.073.385 ha, demostrando una constante pérdida de superficie y la existencia de una aceleración del proceso en las últimas décadas (la deforestación anual, de 180.000 ha/año en el período 1987-1998, se incrementó a 230.000 ha/año en 1998-2002), en tanto las estimaciones para el año 2006 (con un promedio de 267.000 ha/año) mostraban su reducción a 29.069.185 ha (sayds -UMSEF, 2007a).

Todo esto asumió características diferenciales en la región chaqueña, acarreando consecuencias tales como el avance sobre los BN, el arrinconamiento de población originaria y de pequeños productores y las crecientes disputas en torno al control de la tierra y el cuidado del ambiente. El Gran Chaco Americano es la segunda área boscosa del continente (luego del Amazonas), abarca una superficie aproximada de 1.000.000 km<sup>2</sup> y comprende porciones de Bolivia, Paraguay, Brasil y Argentina. Ocupa el 22% de la superficie continental del país (es su región forestal más extensa), en una superficie de 67.641.108 ha, de las cuales 21.705.506 ha son bosques. Por su parte, la región de la selva tucumano-boliviana o yungas se extiende en Argentina desde el límite con Bolivia, y cubre partes de las provincias de Salta, Jujuy, Tucumán y Catamarca, ocupando una superficie de 5.476.394 ha, de las cuales 3.732.985 ha corresponden a bosques (mapa n° 1) (sayds, 2005).

### Mapa N° 1. Regiones forestales: Parque Chaqueño y selva tucumano-boliviana o yungas



Fuente: sayds (2005).

Se trata de las regiones que más afectadas se han visto por los cambios en el uso de la tierra ligados a la habilitación de superficies para la producción agrícola y ganadera. En Salta, la conjunción de avances tecnológicos y nuevas variedades en los cultivos resistentes a suelos áridos, el bajo costo de las tierras y del desmonte y su potencial productividad agropecuaria, favorecida por un ciclo húmedo y por el alto precio de algunos *commodities*, fue permitiendo el movimiento progresivo del límite de los cultivos de secano hacia la región conocida como el “Umbral al Chaco” (León, Prudkin y Reboratti, 1986; Prudkin, 1997; Slutzky, 2005).

El cultivo de soja presenta un fuerte incremento en Salta: a comienzos de los años 1990 esta oleaginosa rondaba las 100.000 ha, en la campaña 1998/1999 alcanzó al poroto y a partir de entonces pasó a ser el principal cultivo provincial (en la campaña 2011/2012 superó las 600.000 ha). Desde el año 2005 las forrajeras desplazaron al poroto como segundo cultivo y se acercan cada vez más a la soja –cuya superficie comienza a estabilizarse y a verse restringida su expansión hacia nuevos suelos con menores aptitudes agronómicas–, convirtiéndose en el actual dinamizador del avance de la frontera agropecuaria hacia las zonas más áridas del este provincial (Adámoli, Ginzburg y Torrela, 2011; Colina, 2011).

Como corolario de estas transformaciones en el uso del suelo, Salta arroja tasas de deforestación anual en aumento: en el año 1998 contaba con una superficie de BN de 7.156.168 ha, y en 2002 esta había descendido a 6.931.705 ha. En el lapso 2002-2006, en la provincia se deforestaron 414.934 ha: la desaparición de masa boscosa fue un 113,45% mayor que en el período 1998-2002, y la tasa de deforestación aumentó a un ritmo de -1,54% ha por año, alcanzando una superficie de 6.516.771 ha de BN (SAYDS -UMSEF, 2007a, 2007 b). En este contexto, en el año 2007 fue sancionada la “ley de bosques”.

## **El Estado nacional ordena a las provincias el ordenamiento de sus territorios**

Para la crónica y exploración del OTBN salteño, es necesario remontarse hasta lo sucedido a nivel nacional entre los años 2006 y 2007 en torno a la sanción de la Ley N° 26331. Antes bien, recordemos que, históricamente, las políticas hegemónicas que delinearon el uso y ocupación del territorio

en Argentina no han tenido en cuenta al bosque en su amplitud y variedad de potencialidades ofrecidas, sino que han estado predominantemente signadas por un patrón de tipo extractivo –el “monte como estorbo” (INV1)–.

### **“Nos comimos el 75% de los bosques”<sup>4</sup>**

Un hito en el tratamiento legal de los bosques había sido la sanción en el año 1948 de la Ley Nacional N° 13273 de “Defensa de la Riqueza Forestal”: una “obra maestra” (OPF4) de la literatura legislativa argentina, a pesar de la cual el país perdió las tres cuartas partes de sus bosques. No se logró frenar la deforestación y degradación forestal que ya avanzaba en amplias regiones del país, en particular vinculada a la explotación de quebracho colorado.<sup>5</sup>

Entrado el nuevo milenio, los guarismos que evidenciaban la pérdida de superficie de BN eran elocuentes. De acuerdo con el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (SAYDS, 2005), Argentina había perdido el 70% de su “techo arbóreo” desde principios del siglo xx y estaba por alcanzar el umbral de menos del 10% de cobertura boscosa. Los datos de este inventario ayudaron al diagnóstico y cuantificación de la gravedad del problema, a la determinación de causas y efectos directos e indirectos y a darle dimensión nacional, además de identificar las poblaciones y regiones afectadas: el gran núcleo boscoso remanente, en gran parte, se encontraba ubicado en las regiones de Chaco y Yungas.

Recordemos que desde finales de siglo xx se dio una paulatina introducción de consideraciones ambientales en las políticas estatales, a la par de un creciente incremento de las demandas socioambientales y los movimientos socioterritoriales. De acuerdo con Merlinsky (2013a), la consolidación del campo ambiental como un ámbito autónomo en la esfera jurídica argentina se remonta a la reforma constitucional de 1994 (antecedente y condición de posibilidad para la entrada en escena de “lo ambiental” como objeto de políticas y de conflictos y controversias), a través de las garantías en torno al derecho a un ambiente sano, la introducción de nuevos actores de control de la gestión pública, la habilitación a las ONG a litigar en nombre

---

<sup>4</sup> De aquí en adelante, las frases entrecomilladas que dan nombre a las secciones en las que se dividen los apartados provienen de extractos de las entrevistas realizadas, de discursos o de documentos elaborados y difundidos en ocasión de la “ley de bosques” y el OTBN.

<sup>5</sup> Sobre esto nos detuvimos en Schmidt (2014c). Al respecto se puede consultar Zarrilli (2008).

de intereses colectivos de defensa del ambiente, sumado a la nueva legislación de presupuestos mínimos inaugurada con la Ley Nacional N° 25675 “General del Ambiente” en el año 2002.

Entonces: la confluencia de una serie de factores –político-institucionales, cambios legislativos, contextos específicos en la correlación de fuerzas entre Nación y provincias, fortalecimiento del accionar de ONG ambientalistas en conjunto con organizaciones indígenas y campesinas, ocurrencia de “desastres naturales” y/o conflictos territoriales que involucraban población indígena o campesina– llevaron a que los BN y la deforestación pasaran a constituirse de modo progresivo como un “problema ambiental” con estado público en Argentina.<sup>6</sup>

### Una “reacción directa a Salta”

Una apreciación común a la gran mayoría de los actores involucrados en el OTBN es que la “ley de bosques” surgió por y para (o contra, según el caso) Salta. Es la provincia que dio los fundamentos –por la negativa– para su sanción: de lo que se trataba era de “ordenar los desmontes” (FP3).

En mayo del año 2006, el diputado nacional Miguel Bonasso presentó un proyecto titulado “Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales para la Protección de los Bosques Nativos”, con apoyo de ONG ambientalistas. Entre sus fundamentos, había una remisión a Salta como “caso paradigmático” de la deforestación a gran escala, con especial referencia al “desastre ambiental por causas humanas” ocurrido hacia finales del año 2005 y principios del 2006 en la ciudad de Tartagal (Plaza y Cabral, 2006).

El texto fue aprobado en general por la Cámara de Diputados el 29 de noviembre de ese año, y su votación en particular quedó en suspenso, lográndose la media sanción el 14 de marzo de 2007. Al ingresar en la Cámara de Senadores, el proyecto fue girado para su discusión a seis Comisiones,

---

<sup>6</sup> El presidente Kirchner señaló al ambiente como cuestión de Estado en un discurso pronunciado en Gualaguaychú (provincia de Entre Ríos) en el contexto del conflicto por la instalación de papeleras en Uruguay, al pregonar que “la protección de un ambiente sano debe estar en el centro de nuestras políticas de Estado” (5/5/2006). Ante esta proclama, en junio de 2006 una serie de ONG le dirigieron una carta en la que solicitaron (entre otras cosas) que: “... el Gobierno Nacional debe dar un impulso prioritario a una política y normativa sobre ordenamiento ambiental territorial, hoy ausente; siendo sustancial para la construcción social, democrática y federal, estableciéndose preventiva y precautoriamente una urgente declaración de moratoria sobre la transformación del bosque nativo en aquellas áreas del país sobre las cuales hay consenso de numerosas instituciones acerca de los riesgos de continuar con los desmontes” (d/p).

al tiempo que fueron presentados una serie de proyectos alternativos. Entre ellos, figura una propuesta presentada por legisladores salteños: el proyecto “Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos y de los Servicios Ambientales que brindan”, en cuyos fundamentos se alegaba que el país:

Debe seguir usando sus recursos forestales dentro del desarrollo sostenible, [...] sin necesidad de convertirlos en recursos no renovables [...] necesita *ponerse frente al mundo moderno con sus recursos naturales con los que hemos sido bendecidos*, con sus científicos y técnicos capaces de elaborar herramientas y tecnología necesarias para un manejo integral y sostenido, con sus instituciones capaces de cumplir sus funciones y con políticas públicas ambientales coherentes y consensuadas con los sectores y regiones involucradas (d/p).

El proyecto estaba firmado por los senadores José Mayans (Formosa), Marcelo López Arias y Sonia Escudero (Salta), con el apoyo de la Fundación para el Desarrollo Sostenible en el Noroeste Argentino, cuya dirección ejecutiva había estado a cargo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta (SEMADES).<sup>7</sup> Este es el proyecto que generó mayores adhesiones entre los sectores de la producción agropecuaria.

Durante las sesiones legislativas en las que se trató la ley, los representantes de las provincias con mayores superficies de BN fueron quienes más resistencia opusieron. Los principales argumentos esgrimidos apuntaban hacia su inconstitucionalidad, acusándola por haber sido diseñada en “el puerto” y por pretender avasallar las autonomías jurisdiccionales y coartar el desarrollo agropecuario y forestal en ciernes de las provincias más rezagadas del norte argentino. En palabras de la senadora Escudero, se trataba de una norma “*especialmente dirigida*, nosotros lo vemos claramente, *contra Salta*, porque además viene acompañada con toda una propaganda de Greenpeace y con artículos *contra Salta, en contra de los desmontes autorizados en la provincia, en contra de las grandes*

---

<sup>7</sup> La SEMADES fue creada en el año 2000 bajo la órbita del Ministerio de la Producción y el Empleo (antes Dirección de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en esa misma dependencia). Francisco López Sastre (luego ministro de la cartera ambiental durante el gobierno de Urtubey) fue su secretario desde marzo de 2000 a febrero de 2003, le siguieron Ana María Pontussi y Gustavo López Asensio –en cuya gestión, entre los años 2005 y 2007, se autorizaron la mayor cantidad de desmontes–.

*inversiones*" (*El Tribuno*, 8/4/2007, d/p). En adelante, apuntamos algunas consideraciones en torno a estos nudos problemáticos.

### **“No podés mirar la realidad con una ley concebida en la 9 de Julio”<sup>8</sup>**

Entre las principales temáticas que se hicieron presentes en los debates legislativos, se encuentra la reivindicación de la autonomía jurisdiccional por parte de los gobiernos provinciales en oposición a los mandatos centralistas provenientes desde el ámbito nacional.

Recordemos que la reforma constitucional del año 1994 estableció en su artículo N° 124 que las provincias ejercen el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios. No obstante esto, la cláusula ambiental prevista en el artículo N° 41 funda además el reparto de competencias entre la Nación y las provincias en materia de regulación ambiental, al determinar que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. Es decir, si bien las provincias tienen el dominio de sus recursos naturales, el ejercicio de esta autoridad debe ceñirse a ciertos criterios mínimos de protección ambiental que oportunamente la Nación establezca.

En este marco, las críticas apuntaban a que el texto en debate no se trataba de una ley de presupuestos mínimos, sino más bien de “presupuestos máximos”. A lo largo de nuestras entrevistas con productores y/o asesores de las fundaciones empresariales, la norma fue descalificada como una ley diseñada en el puerto de Buenos Aires –cuyos habitantes “durante siglos, no conocieron bosques” (AEMP1)–, “impulsada por los senadores del obelisco” y destinada a relegar a las provincias pobres del norte, que todavía tienen amplias superficies de BN porque supieron preservarlas, a ser el “pulmón verde” (LN1) de la Argentina. Las alocuciones de los legisladores nacionales por Salta en el recinto dan cuenta de estas posiciones discursivas:

Cuando llega la plata que se recauda por la exportación de la soja nadie dice nada. Tenemos que equilibrar esto pero Salta está cumpliendo como corresponde. No me gusta meterme en la casa de otro; Salta es mi casa

<sup>8</sup> Avenida céntrica de Buenos Aires.

y no me gusta que nadie se meta en ella. Nuestra provincia es autoridad y tiene la capacidad de cuidar el medio ambiente como corresponde, porque sabemos que a todos nos hace falta; y no nos vamos a dejar llevar por unos cuantos atorrantes –como son los de Greenpeace– que van a meterse a Salta para decirnos qué tenemos que hacer con el medio ambiente (vT 14/3/2007, d/p).<sup>9</sup>

En relación con lo anterior, el avasallamiento nacional por sobre las potestades jurisdiccionales en materia ambiental –el debate entre “unitarios y federales” (TN4)–<sup>10</sup> supone para las provincias el no poder desarrollarse plenamente. El desarrollo aquí es entendido como la continuidad del modelo agropecuario y sus consecuencias, ante lo cual el proyecto se presentaba como “completamente anti-desarrollo, anti-inversión, anti-capitalista y de un claro sesgo ideológico” (senadora Escudero en *El Tribuno*, 8/4/2007).

Uno de los principales argumentos en pos del avance del modelo productivo en el norte argentino por sobre las superficies boscosas se justificaron en la condición ya degradada de aquellos bosques, como resultado de prácticas históricas de sobrepastoreo de ganado de las familias criollas y de la extracción de maderas a cargo de los indígenas, todos procesos anteriores a la llegada de la agricultura a gran escala. De este modo, se ensalzan las oportunidades de buen manejo, desarrollo y empleo (a pesar de arrasarse con la superficie boscosa) que promete la actividad agropecuaria. En definitiva: “quien recorra el Este de la provincia de Salta podrá darse cuenta que hay un antes y un después con la habilitación de las tierras y la llegada de la ganadería y la agricultura moderna a esa zona” (Escudero en *El Tribuno*, 8/4/2007). Tal como lo expusiera uno de los principales exponentes de esta postura en Salta, el ingeniero agrónomo Saravia Toledo:<sup>11</sup>

El desarrollo agrícola implicó el desmonte de alrededor de 650.000 hectáreas de bosques, proceso que, analizado desde un punto de vista económico, ha resultado altamente positivo para la provincia por la

---

<sup>9</sup> Las citas de los legisladores nacionales por Salta están tomadas de las versiones taquigráficas (vT) de las sesiones correspondientes a los debates en ambas Cámaras en ocasión del tratamiento de la “ley de bosques”.

<sup>10</sup> Se refiere al debate entre centralistas (concentración del poder en Buenos Aires) y federalistas, principal puja política del siglo XIX en Argentina.

<sup>11</sup> Trabaja desde hace décadas en el asesoramiento y consultoría a emprendimientos productivos en el Chaco salteño. En particular, ha sido impulsor de Salta Forestal, siendo asesor de la familia Olmedo.

generación de fuentes de trabajo y el fortalecimiento de pueblos y ciudades, cuyas economías giran en torno de la actividad agrícola, aunque la eliminación del bosque haya significado una importante pérdida de flora y fauna (*El Tribuno*, 24/12/2006, d/p).

En todo esto, no solo se acusó la intromisión de las autoridades nacionales sino también la de los intereses internacionales, encarnados en el “ecologismo fundamentalista” de ONG de alcance nacional e internacional, las cuales tuvieron especial participación en este contexto.

### **“Un millón de votos por la ley de bosques”**

La promulgación de la Ley N° 26331 debe ser también enmarcada en el fuerte despliegue mediático llevado adelante por movimientos sociales y ONG para impulsar su aprobación, en virtud de las dilaciones para su tratamiento en ambas cámaras legislativas.

En este marco, Greenpeace jugó un papel principal en la puesta en escena de la disputa por los BN a partir de su involucramiento en acciones de difusión y reclamo por parte de la “sociedad civil”. No olvidemos que esta organización ya venía realizando campañas cuyo tema central era la protección de las masas boscosas y la declaración de la “Emergencia forestal” en Argentina (Greenpeace, 2006), en particular en la provincia de Salta. En el marco de la campaña por la “ley de bosques”, se produjeron *spots* publicitarios en los cuales distintas personalidades (músicos, actores y deportistas) denunciaron la masiva deforestación en Argentina, y se llevaron a cabo una serie de protestas. La más destacada fue la campaña “Un millón de votos por la Ley de Bosques”, orientada a recolectar firmas para presionar a los legisladores para su sanción definitiva y cuyas planillas –con más de 1.413.000 de votos– fueron entregadas a finales de octubre de 2007. En paralelo a las dilaciones legislativas, se conoció que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta había librado una autorización para un desmonte en la Reserva de Biosfera de las Yungas. Desde Greenpeace se diseñó una nueva acción: un campamento en altura, en los árboles “autóctonos” de las Yungas salteñas, con tres carpas colgadas a veinte metros del suelo, desde donde monitorear los desmontes y pedir la aprobación de la ley nacional. Cabe aclarar que en las acciones de denuncia y difusión, la firma de documentos y declaraciones y el se-

guimiento de actividades parlamentarias, esta organización no actuó sola sino aportando su “ingenio marketinero” (AMB3) a una coalición con otras de las dos ONG de mayor referencia a nivel nacional: la Fundación Ambiente y Recursos Naturales y la Fundación Vida Silvestre.

Como adelantáramos, este accionar destinado a denunciar y apuntar hacia los responsables políticos y económicos de la falta de sanción de la ley, fue designado como “eco-imperialismo”, “fundamentalismo verde” y/o “terrorismo ambiental” por quienes se postulaban definitivamente en contra del proyecto legislativo que estaba siendo impulsado por Bonasso. Retomemos nuevamente las palabras de Saravia Toledo:

Desde hace un tiempo, los grupos fundamentalistas que tienen como medio de vida el discurso de defensa del medio ambiente vienen señalando que la transformación de bosques pauperizados en áreas agrícolas y ganaderas es un pecado de lesa humanidad, aduciendo, entre otras sandeces, que cultivos como la soja o la implantación de pasturas van a provocar la desertificación del NOA (*El Tribuno*, 26/3/2007, d/p).

Finalmente, el 28 de noviembre de 2007 fue sancionada la Ley Nacional N° 26331 “De Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”. En ella se establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los BN y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad, y se define al OTBN como la norma que, basada en diez criterios de sostenibilidad ambiental,<sup>12</sup> zonifica territorialmente el área de los BN existentes en cada jurisdicción de acuerdo con tres categorías de conservación:

- Categoría I (rojo): Sectores de muy alto valor de conservación, que no deben transformarse, aunque puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.

---

<sup>12</sup> Los criterios son: Superficie, Vinculación con otras comunidades naturales, Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional, Existencia de valores biológicos sobresalientes, Conectividad entre ecoregiones, Estado de conservación, Potencial forestal, Potencial de sustentabilidad agrícola, Potencial de conservación de cuencas, y Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura.

- Categoría II (amarillo): Sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
- Categoría III (verde): Sectores de bajo valor de conservación, que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad.

En un plazo máximo de un año, las provincias deberían realizar sus OTBN a través de un proceso participativo. En ese lapso, estaban impedidas de autorizar desmontes y, cumplido el plazo, se les prohibía la autorización de cualquier tipo de utilización y aprovechamiento de los BN. La incorporación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN) fue una instancia definitoria para la adhesión a la ley por parte de aquellos sectores que se mostraban reacios a ella.<sup>13</sup>

La sanción de la ley fue celebrada por sus principales impulsores como una “victoria de la gente”, a la vez que desde los sectores vinculados a la producción fue descalificada como un “engendro” (OPA3), un “parche” y/o un “híbrido” (AEMP1) nacido de la agregación de los dos proyectos en debate. En suma, si bien podemos reconocer toda una serie de aspectos positivos como la desaceleración de los desmontes, la apertura del debate acerca de los modos de uso y valoración de la naturaleza y las modalidades alternativas al desarrollo hegemónico, la puesta en visibilidad de la situación de la población indígena y campesina del norte del país, entre otros; no debemos dejar de sopesar aquellos aspectos contradictorios de la ley, como el retraso en su reglamentación y la falta de asignación presupuestaria, que fueron saliendo a la luz tras su aprobación y a partir de su implementación.

### **“Una bicicleta ambiental”**

Como aseveramos en repetidas ocasiones, la provincia de Salta se convirtió en el anti-ejemplo a seguir en materia de cuidado y preservación de las masas forestales nativas: “una gobernación muy corrupta y con cero interés por la cuestión ambiental” (AMB3). Si bien ya desde décadas

---

<sup>13</sup> Está destinado a compensar económicamente a quienes fueran afectados por la conservación de los BN por los servicios ambientales que estos brindan y se prevé su distribución anual entre las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial su OTBN.

previas el modelo de desarrollo provincial había privilegiado el avance de la producción agropecuaria por sobre amplias superficies de BN, fue en el contexto específico en el que confluyeron el alto valor del precio de la soja, el bajo costo de poner un campo en producción y la inminencia de la sanción de la ley, que “sobrevino el apuro de los productores por materializar sus proyectos” (OPA1) y que las autorizaciones y ejecuciones de desmontes se aceleraron de modo extraordinario.

En el período que medió entre el tratamiento de la “ley de bosques” en la Cámara de Diputados y su sanción definitiva en el Senado (marzo de 2006 a diciembre de 2007), el organismo ambiental provincial emitió autorizaciones masivas para el desmonte de 478.204 ha de BN (llegando casi a quintuplicar la tasa provincial de los últimos años). Más aún, en los meses previos a la sanción, esta “bicicleta ambiental” (FP1) alcanzó su pico máximo.

Otro factor que debe entrar en consideración se vincula con el hecho de que el entrante gobernador Urtubey –por entonces diputado nacional por Salta y, como tal, parte de esa Cámara legislativa durante el debate y sanción de la “ley de bosques”– asumiría en el cargo ejecutivo el día 10 de diciembre de 2007, dando fin a más de una década de gobierno romerista.<sup>14</sup> La autorización de desmontes a cargo de la SEMADES se extendió hasta el viernes 7, el último día hábil del gobierno de Romero. En un documento difundido el 29 de noviembre de 2007 por el Foro Salteño por la Tierra,<sup>15</sup> se acusaba:

El Dr. Romero termina su gestión ubicando a la Provincia en un vergonzoso primer lugar en cuanto a tasa de desmontes se refiere en relación al resto del país. *El discurso oficial no se cansa de repetir que los desmontes representan progreso y producción para todos los salteños.* Si bien, la producción sojera y ganadera ha generado un incremento en el ingreso de divisas, el impacto que tienen los desmontes, para que ese modelo de actividad agropecuaria tenga lugar es devastador para el medio ambiente y la población local. La economía familiar de miles de familias criollas e indígenas nativos del Chaco está cada vez más en peligro a consecuencia de la pérdida de los recursos naturales,

<sup>14</sup> Juan Carlos Romero asumió como gobernador de Salta (por el Partido Justicialista) en el año 1995, y se mantuvo en el puesto a lo largo de tres períodos consecutivos (1995-1999, 1999-2003 y 2003-2007). Es hijo de Roberto Romero, figura principal del justicialismo salteño, y que fue gobernador de la provincia tras el retorno democrático (1983-1987) y fundador del diario *El Tribuno*, uno de los principales medios gráficos del norte argentino (Salta, Jujuy y Tucumán).

<sup>15</sup> Fue fundado en el año 2000 como un colectivo de instituciones y organizaciones preocupadas por la problemática de la tierra en Salta.

aguadas, bosques, fauna, biodiversidad. En este sentido, hay que tener en claro que *seguir desmontando como se viene haciendo es repetir la triste historia nacional del etnocidio, reemplazando las armas por topadoras* (d/p).

Ya comenzaban a perfilarse los intereses provinciales en pugna, los distintos sentidos y valoraciones otorgados al territorio, desarrollo y naturaleza salteños, así como los diversos recursos y posibilidades reales que cada actor podría poner en juego en el debate acerca del cómo, para qué y para quiénes ordenar el territorio salteño. Es en este contexto que tomó cuerpo el diseño e implementación del OTBN en Salta –donde “los bosques estaban jaqueados” (FP1)–, convirtiéndose en una de las primeras jurisdicciones en hacerlo.

## **Proceso participativo y sanción de la ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos**

### **“Se acabó el festival irresponsable de autorizaciones de desmontes”**

A poco más de diez días de sancionada la Ley N° 26331 tuvo lugar el cambio de gestión en el gobierno provincial (y también en el nacional): asumió el candidato por el Frente Renovador para la Victoria, Juan Manuel Urtubey (ganó la contienda electoral a Walter Wayar, vicegobernador durante los tres períodos del romerismo). En su discurso de asunción ante la Legislatura, el gobernador entrante postuló que a partir de ese día se daba por acabado “el *festival irresponsable de autorizaciones de desmontes* sin el más mínimo apego a las normas vigentes” (d/p), en la que estaba sumida la provincia debido a la anterior gestión.<sup>16</sup>

La renovación gubernamental se tradujo en un reposicionamiento de fuerzas al interior de las filas estatales salteñas: trajo consigo una reorganización institucional en las áreas de competencia de la ley, y la tan desprestigiada SEMADES fue ascendida al rango de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAYDS). A su interior, la Secretaría de Política Ambiental (SPA) resultó a cargo el OTBN, a través de una Unidad Ejecutora

<sup>16</sup> Urtubey fue funcionario durante el gobierno de Romero entre los años 1995 y 1997.

(UE) conformada a tal fin. En estas dependencias fueron incorporados investigadores y técnicos que habían denunciado públicamente durante el gobierno de Romero sus políticas contrarias a los pueblos originarios y depredatorias del ambiente: “un grupo diferente dentro del gobierno de Urtubey” (INV1). En particular, quien asumiera como secretaria de la SPA –“con un objetivo más político que técnico” (FP1)–, una antropóloga con amplia trayectoria de trabajo con las poblaciones indígenas de los departamentos de Rivadavia y San Martín. Esta designación estaría anticipando futuros desacuerdos y controversias disciplinarias, a la vez que dando cuenta del necesario vínculo entre la resolución de la problemática ambiental-territorial y la “cuestión indígena”.

Una de las primeras acciones fue el lanzamiento oficial del Foro Provincial para el OTBN el 4 de abril de 2008, impulsando el proceso participativo requerido por la ley nacional.

A pocos meses de iniciado, las reiteradas denuncias e impugnaciones públicas a los desmontes autorizados bajo el anterior gobierno llevaron a la suspensión de algunos de ellos, de acuerdo con una impugnación a dieciocho expedientes sobre permisos de deforestación (más de 120.000 ha) concedidos en los departamentos de San Martín y Rivadavia desde el año 2004, que en febrero de 2008 había hecho pública la fundación Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentino. Dos de los expedientes pudieron ser paralizados, pero el intento de dar freno a un tercero derivó en la “renuncia” de la secretaria de la SPA. En los tres casos, la razón de la suspensión preventiva había respondido a denuncias por no haberse garantizado la participación adecuada de la población indígena afectada y a cuestionamientos a los informes de Impacto Ambiental y Social. Estos hechos, a pocas semanas de iniciado el proceso de OTBN, dejaron entrever las fuertes presiones por dar continuidad al “orden” que la anterior gestión se había encargado de delinear para el territorio provincial: “el *establishment* que había propiciado las autorizaciones seguía en el gobierno” (FP1).

En octubre, la UE-OTBN presentó al Poder Ejecutivo su propuesta, la cual incorporaba los resultados de las instancias de participación y de las propuestas de zonificación de los territorios presentadas por las distintas organizaciones de productores, indígenas y criollos, y el 20 de noviembre; ya con la SPA a cargo de una nueva secretaria: esta vez ingeniera agrónoma, también con amplia trayectoria de trabajo en el Chaco salteño, pero

fundamentalmente con población criolla; se hizo la presentación oficial del proyecto de ley que sería enviado para ser discutido por el parlamento. Ese día se contó con la presencia de la por entonces secretaria de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y de representantes indígenas, quienes interrumpieron el acto oficial y reclamaron contra la continuidad de los desmontes.

Antes de abocarnos al tratamiento legislativo del proyecto en ambas cámaras, detengámonos por un momento en una serie de consideraciones con relación a la instancia participativa.

### **“Si yo le pregunto a un analfabeto qué opina de tal cosa, ya sé de antemano la respuesta”**

Desde la década de 1970, la prescripción de asegurar la participación de las comunidades locales a través de mecanismos de consulta fue incorporada progresivamente como requisito en el diseño y gestión de políticas de desarrollo y proyectos de OT, a partir de una serie de dispositivos tales como consultas previas, audiencias públicas y estudios de impacto ambiental. Asimismo, la normativa internacional en materia indígena ha obligado a los Estados a incorporar instituciones y mecanismos que aseguren la consulta y consentimiento previo, libre e informado, y la participación de estos pueblos en la toma de decisiones respecto a los proyectos o emprendimientos que los afecten.<sup>17</sup>

No obstante, la experiencia indica que tales mecanismos han operado más como una declaración de intenciones que como una efectiva democratización de las decisiones. En la práctica, las posibilidades concretas de participación se ven fuertemente reducidas: las historias de despojo, silenciamiento y negación de la participación indígena en la formulación e implementación de políticas; los contextos y tiempos institucionales en los que se lleva a cabo dicha participación; las formas que adquieren la convocatoria y la realización de las audiencias públicas; son elementos que van en detrimento de su efectiva participación y representatividad. En suma, si bien estas instancias pueden verse como una oportunidad para que los sujetos subalternos puedan reapropiarse y resignificar sus vínculos con

---

<sup>17</sup> Entre ellas: el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas.

el territorio, suelen constituirse en una “modalidad informativa” (APIFC2) de decisiones ya tomadas.

El caso del OTBN salteño no fue la excepción. Si bien el proceso participativo tuvo sus méritos: la apertura a la participación de la población, el debate cara a cara entre indígenas y productores o la posibilidad de dar lugar a una planificación regional que superase las proyecciones a nivel predial, no debemos dejar de destacar una serie de cuestiones que fueron en desmedro de las intenciones iniciales. En palabras del director técnico de la UE-OTBN durante la presentación del taller en Tartagal, se trataba de:

*Construir con la participación de todos los actores sociales, los diferentes sectores que tienen que ver con los grandes productores, los medianos (...), con los pequeños, con las comunidades campesinas, con los pueblos originarios, construir entre todos una visión del territorio, y después la gran responsabilidad de los técnicos de, en las mesas sectoriales, con los referentes que los distintos sectores identifiquen, en las mesas sectoriales bajar esa visión del territorio a datos técnicos, y con esos datos técnicos construir una planificación. Ese es un poco el gran desafío (12/6/2008, d/p).*

Tras este objetivo, el proceso participativo para el OTBN tomó cuerpo en una serie de talleres y reuniones consultivas con actores locales de las diferentes regiones de la provincia. Como resultado de estos espacios, se elaboraron mapas en los que se delimitaron las zonas de uso de los pueblos originarios, los pequeños productores y la producción empresarial, que sirvieron como insumo para la propuesta de zonificación definitiva de la UE-OTBN.<sup>18</sup> A esto se sumaron aportes presentados por Mesas sectoriales, entre los que podemos destacar la propuesta de la organización Qullamarka del departamento de Orán, que solicitó se reconozca:

*La importancia de un ordenamiento territorial de bosques para contribuir a poner freno al gran desastre ecológico que se viene realizando desde hace mucho tiempo en nombre del desarrollo y del progreso, lo que, entre otras cosas, está haciendo que día a día hermanos de otras etnias sufran el desalojo y la fragmentación de su territorio por encontrarse en zonas con gran potencial para la agro industria y la explotación petrolera (5/11/2008, d/p).*

<sup>18</sup> Un análisis del proceso participativo del OTBN en Salta en comparación con el caso de Santiago del Estero, se puede encontrar en Langbehn (2011).

También los dirigentes de las comunidades y organizaciones indígenas de los departamentos de Rivadavia y San Martín presentaron ante la SPA:

*El mapa que muestra nuestras tierras que ocupamos tradicionalmente desde tiempos inmemoriales para que se incluya y se respete en el Ordenamiento Territorial que está llevando a cabo el Gobierno de la Provincia en el marco de la Ley N° 26.331 y que también contempla nuestras formas de uso de los recursos naturales (30/9/2008, d/p).*

Para generar la zonificación se recurrió a Modelos de Evaluación Multicriterio. El umbral de cambio admisible por cuenca hidrográfica, es decir, el rango de deforestación posible en cada cuenca que no llegara comprometer su sustentabilidad hídrica, fue posicionado como el criterio determinante (Somma *et al.*, 2011). No obstante, según miembros de la UE, la “capa social” definió todo: “era la principal” (TP2). Una vez superpuestas las demás capas, se incorporó la información de las áreas de uso indígenas y criollas, ante lo cual si alguna zona estaba zonificada en verde, pasaba a amarillo –si lo pasaban a rojo “los matás de hambre” (TP2), porque ni siquiera les permite el aprovechamiento forestal de sus tierras–.

Más allá de estos detalles metodológicos en torno a la “pintada técnica” (INV2), no debemos dejar de mencionar el contexto político-institucional del momento. El año 2008 estuvo signado por el conflicto entre el gobierno nacional encabezado por Cristina Fernández de Kirchner y la Mesa de Enlace –integrada por Confederaciones Rurales Argentinas, Confederación Intercooperativa Agropecuaria, Federación Agraria Argentina y Sociedad Rural Argentina–<sup>19</sup> por la Resolución N° 125 para la aplicación de retenciones a las exportaciones de soja. Las acciones de protesta a cargo de los productores a lo largo y ancho del país no dejaron de replicarse en la escala provincial en general y en el proceso del OTBN en particular. En palabras de una representante de la UE-OTBN, “frenar los desmontes en Salta era frenar a los más poderosos”, por lo cual la propuesta de OTBN debía ser “lo más coherente y a conciencia posible” (TP2).

A esto, debemos sumar el apuro de los sectores productivos y gubernamentales, por agotar las pretensiones participativas de la ley nacional y consumir definitivamente el OTBN, para dar fin a la moratoria de desmontes

<sup>19</sup> Si bien englobados bajo la denominación abarcadora de “el campo”, en el conflicto no participaron en forma directa ni el sector campesino, ni las comunidades indígenas, ni una parte importante de la agricultura familiar.

y estar habilitados a recibir los montos correspondientes derivados del FNECBN. En definitiva, la escasez de tiempo, recursos e información por parte de la UE-OTBN y las fuertes asimetrías de poder, recursos e información entre los actores involucrados también fueron en detrimento de la efectiva y sostenida participación. La etapa de validación social no pudo concretarse: “presiones políticas y urgencias legislativas determinaron la imposibilidad de compartir y analizar como correspondía las propuestas de zonificación con los actores sociales” (Somma *et al.*, 2011: 432).

Como resultado, las críticas al proceso participativo provinieron de todos los flancos, si bien en general todos los actores han acordado y reconocido los méritos al trabajo realizado por el equipo “técnicamente impecable” (APIFC2) de la UE-OTBN. Ahora bien, las objeciones se fundan en distintas razones, dependiendo de quién las enuncie. Además, son distintos los modos de entender qué significa o cuáles son las implicancias de participar: de acuerdo con un entrevistado, los productores entienden por participar “ellos definir qué carajo hacer con sus bosques” (TN6), sin importar los criterios de la ley.

Según las entrevistas realizadas, los talleres encontraron a los asistentes amontonados frente a una imagen satelital ante la cual se les preguntaba “¿Qué parte usan?” (APIFC1), sumado al hecho de que la consulta no era vinculante –“si vamos o no vamos da lo mismo” (PI1)–. Todo esto redundó en un “proceso participativo frustrado” (INV1): en las reuniones consultivas, de lo que se trató fue de “informar algo que ya estaba prácticamente decidido” (TN1), por lo que “no fue una verdadera participación”, sino más bien un “proceso para cumplir” (AMB1). En última instancia, terminó convirtiéndose en una disputa de saberes y poderes entre instituciones estatales, privadas y organizaciones de apoyo. Los reproches por parte de los sectores productivos –los “dueños de la participación tienen nombre y apellido y no son los actores sociales” (INV2)– radicaron principalmente en el hecho de haberse dado lugar a consideraciones sociales en cuestiones que deberían haber sido meramente técnicas, y en haber abierto el proceso de consulta a sectores de la sociedad a quienes no se les reconoce ni voz ni voto. Así las cosas, se entiende que los resultados de los talleres fueron manejados desde la SPA y que se trató de “conclusiones subjetivas” (en oposición a la necesaria objetividad y neutralidad) que pusieron el acento en la “situación humana” (OPF1). El proceso participativo fue así denunciado por “parcial e inducido”, ya que el eje conductor fue “proteger al campesi-

nado, al aborigen” (OPF1). La cita que titula este apartado es elocuente de esta postura, que se opone a que en los procesos de toma de decisiones para la elaboración de leyes y/o políticas públicas se le consulte “hasta el último wichí” o a “doña Rosa” (AEMP1), sino que sean únicamente consultados técnicos y especialistas. Esto nos invita a señalar la tensión entre los saberes locales y subalternos, era la primera vez que los indígenas veían un territorio “desde arriba” (en referencia al uso de mapas satelitales) y que sobre eso marcaban los territorios que “según ellos les correspondían” (AEMP1); y el saber académico y objetivo de los productores y sus asesores. Los primeros son desprestigiados y desvalorizados, en tanto que los segundos se presentan como el saber calificado y verdadero, sustentado en la ciencia y la técnica, y necesario para evadir los criterios ideológicos –“necesitamos una ley no ideologizada” (OPA1)–.

Como veremos, una vez entrado el proyecto de OTBN resultante en la legislatura, se produjeron una serie de modificaciones que fueron en detrimento de las instancias participativas, invalidando al proceso en algún sentido: “un buen proceso y un mal final” (TN2). Tal como lo describiera un diputado en el recinto para este caso específico:

*Ahora resulta que parece que al momento de opinar sobre las políticas públicas algunos tienen más derecho que otros, un par de fundaciones muy vinculadas a personalidades que han concentrado la mayoría de las tierras en nuestra Provincia han sostenido que el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo era malo, y acá en el Senado, y ahora en Diputados, se va a tener mucho más en cuenta a esas organizaciones que a los miles de campesinos y aborígenes que han brindado su apoyo al proyecto de ley del Gobernador Juan Manuel Urtubey (vt, 16/12/2008, d/p).<sup>20</sup>*

Así las cosas, el proceso salteño se vio deslegitimado por el posterior accionar de los poderes ejecutivo y legislativo –en palabras de un integrante de la UE-OTBN, en Salta hay “actores con derecho a veto” (TP4) y habían sido ingenuos al pensar que con una propuesta con un buen sustento técnico sería suficiente–. En adelante veremos cómo fue operando este cambio, a partir del cual se frustró gran parte de la participación lograda, y que puede resumirse en la siguiente afirmación hecha por un representante

<sup>20</sup> Los discursos de los legisladores provinciales fueron tomados de las vt de las sesiones parlamentarias en las cámaras de senadores y de diputados.

indígena en el taller realizado en Orán: “Hoy nos quieren poner un color rojo, amarillo, verde, cuando los resultados que tenemos de los desmontes es negro nomás... ¿qué color queremos elegir?” (17/7/2008, d/p).

### “El increíble Hulk”

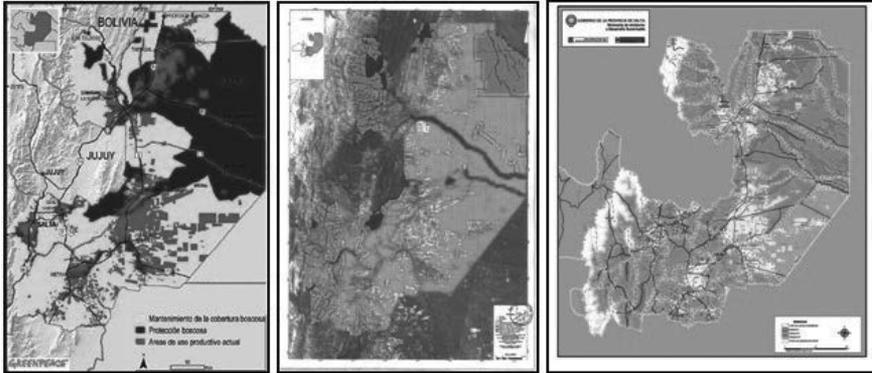
Una vez presentado el proyecto de ley de OTBN ante la legislatura, entró a escena un proyecto alternativo, presentado por el senador Alfredo Olmedo: productor conocido como el “príncipe de la soja” (hijo del “rey de la soja”, Alfredo Olmedo). El legislador había elaborado un proyecto previo a la presentación efectuada por el Ejecutivo provincial, que incluía un mapa que zonificaba cerca de 6.000.000 ha en la Categoría III (verde) –por eso el calificativo de “increíble Hulk” (TP4)–. El 3 de diciembre de 2008 remitió a la Comisión de Minería, Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Cámara de Senadores un nuevo proyecto (el mapa no fue modificado). Días más tarde, la citada Comisión emitió su dictamen, aconsejando la acumulación de ambos proyectos, y remitió a la Cámara de Diputados el texto “acumulado”, que es el articulado de la ley finalmente aprobada.<sup>21</sup>

Como vimos, el Plan de OTBN provincial tenía como uno de sus resultados esperados la confección de un mapa en el cual se delimitarían las superficies de BN asignadas a cada una de las categorías de conservación: “pintar la provincia de tres colores” (TP1). La elaboración cartográfica tomó pues gran centralidad en el proceso y variopintas versiones fueron elaboradas y presentadas, en las cuales los diversos proyectos territoriales de los distintos actores participantes fueron plasmados en dos dimensiones y tres colores. Según declaraciones de nuestros entrevistados, estaban “todos los buitres entusiasmados” (TP1) en torno a la forma y color definitivos que tomaría el mapa: una “presión salvaje”, no solo en torno a criterios técnicos, sino más bien en el sentido de una “cuestión feudal” (APIFC2).

---

<sup>21</sup> Cabe aclarar que no todos los sectores productivos estaban encolumnados tras esta propuesta de ley “hiperproductiva” (TP2), sino que a su interior podían encontrarse posiciones divergentes. No obstante esto, la búsqueda de extender la superficie productiva al máximo posible era un horizonte compartido por los representantes de las organizaciones agropecuarias.

## Mapas 2. Distintas propuestas de zonificación para el OTBN 2a. Greenpeace; 2b. Senador Olmedo; 2c. UE-OTBN



Fuente: Greenpeace (2008), proyecto de ley del senador Olmedo y SPA.

Entonces, si bien en la confección del mapa del OTBN abundaron consideraciones técnicas, no podemos dejar de señalar que en cada cartografía subyace un proyecto particular de apropiación y/o dominación (material y/o simbólica) del territorio salteño. En los mapas 2 a, b, y c, exhibimos algunas de las propuestas de zonificación de los BN: la presentada por Greenpeace (“desmonte cero”), la incorporada en el proyecto del senador Olmedo (¿podríamos denominarla “conservación cero”?) y la propuesta inicial de la UE-OTBN. Esta última –que, como veremos, “se cajonea” (APIFC2) y no se incorpora al texto legislativo aprobado– estaba ajustada de acuerdo con el criterio de umbral admisible de conversión tolerado por las cuencas hídricas. El máximo teórico de desmonte había sido definido en 537.528 ha, en virtud de la sensibilidad de las cuencas a la modificación de la relación suelo-vegetación que se produciría como efecto de la deforestación (Somma *et al.*, 2011).

Esto, más allá de que en el transcurso del proceso las ONG ambientalistas terminaron apoyando la propuesta de zonificación de la UE-OTBN y de que, oficialmente, el mapa de Olmedo nunca fue tenido en cuenta por el gobierno. A pesar de esto, da cuenta de las ambiciones de las facciones más radicalizadas al interior del sector agrícola (Seghezzi *et al.*, 2011) y terminó siendo funcional al proceso, al constituirse en un “absurdo extremo” (FP1).

## “La ley da para cualquier cosa”

El 16 de diciembre de 2008, en la última sesión del año, la Cámara de Diputados sancionó la Ley N° 7543 “De Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta”. En el transcurso de los debates parlamentarios, las alocuciones de los legisladores pusieron en tensión la conservación de la naturaleza con la producción o el crecimiento económico. La provincia parecía conminada a definir de qué lado de la dicotomía quedaba situada, o cómo equilibrar ambos términos, logrando la compatibilización de la preservación ambiental con la potencialidad productiva latente en las superficies ocupadas por BN en el interior provincial:

*El desarrollo de la provincia de Salta no se podía frenar de ninguna manera, porque sabemos que todavía –gracias a Dios– tenemos muchas tierras aptas para cultivo y ganadería, y nosotros, los departamentos productores tanto de ganadería como de agricultura y forestal, necesitamos continuar desarrollándonos (vT, 16/12/2008, d/p).*

*Tenemos que darle la herramienta necesaria al Poder Ejecutivo para que produzca este ordenamiento, pero debe ser a través de un equilibrio entre la producción y el cuidado del medio ambiente; no queremos tener más desierto como es en Rivadavia o Victoria Este, queremos tener una Salta productiva pero con un equilibrio sustentable en el medio ambiente (vT, 16/12/2008, d/p).*

Otra de las tensiones (al igual que en el caso de la “ley de bosques”) que tomó cuerpo en los debates fueron las acusaciones al Estado nacional por el avasallamiento de las autonomías provinciales, derivado del hecho de que la prescripción del OTBN emanara de un mandato nacido de la iniciativa de un legislador porteño que “en su vida ha visto un árbol” (OPF2). Los parlamentarios atribuyeron al Estado central el querer conminar a las tierras salteñas (históricamente postergadas) al estancamiento económico y social:

*Nunca escuché una preocupación desde arriba, desde la Nación para solucionar nuestros problemas, siempre con limitaciones, prohibiciones, pero ninguna para el desarrollo de la provincia de Salta. Si nosotros estuviéramos en un desierto sería diferente, pero no es así, estamos en una Provincia muy rica y no se puede permitir que no haya legislación nacional preocupada por el desarrollo nuestro (vT, 16/12/2008, d/p).*

En esa permisividad que tuvieron las provincias en la reforma de la Constitución [artículo N° 41] quedó explícitamente establecido que el ámbito de discusión, de intromisión que se iba a aceptar, únicamente era para lo que tuviera que ver con el medio ambiente y no en el desarrollo económico de las provincias (VT, 16/12/2008, d/p).

Como anticipamos, la norma fue aprobada sin su mapa correspondiente: a pesar de que la UE-OTBN había confeccionado una propuesta (mapa 2c), en la legislatura los productores dijeron "acá los que pintamos somos nosotros" (TN6), y la presentación del soporte cartográfico fue asignada a la autoridad de aplicación en un período no mayor a sesenta días. El texto de la ley así sancionado posibilitaba que entre 5 y 6.000.000 ha fueran zonificadas en la categoría "verde". Desde diversos organismos estatales, no estatales y organizaciones indígenas y criollas, se expresó la disconformidad respecto de la ley aprobada, alegando que iba en desmedro del proyecto original y solicitando su veto al gobernador.<sup>22</sup>

En palabras del presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

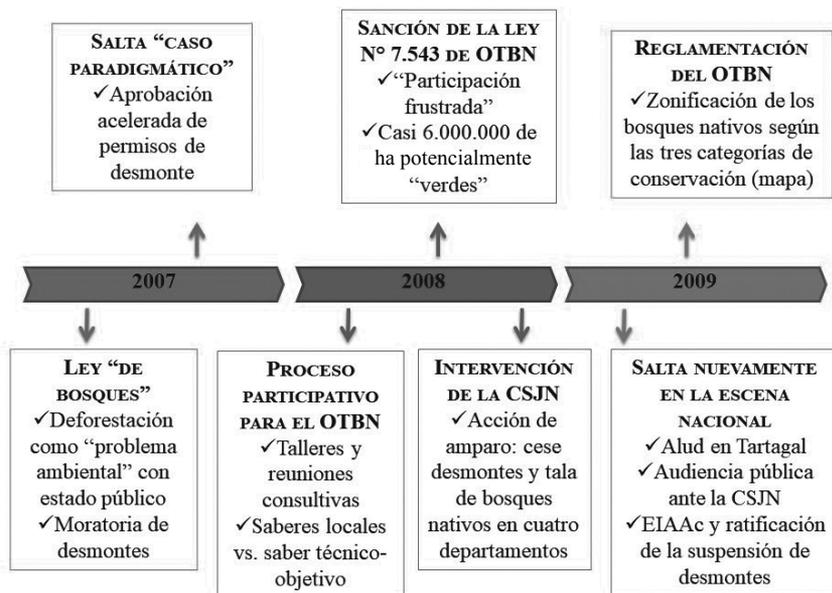
Se ha concluido con esta tarea porque sabíamos y éramos conscientes de que esta norma, si no la tratábamos dentro de lo que nos marca la Ley Nacional N° 26.331, [...] el Ejecutivo corría el *riesgo de perder los beneficios económicos* que otorga esta ley y también *lo más grave era que la Provincia se exponía a una andanada de juicios por los permisos para desmontes* otorgados con anterioridad y de hecho con la gente que tiene fincas o tierras aptas para la agricultura o la ganadería que tampoco iban a poder desarrollar ninguna actividad en el 2009 (VT, 16/12/2008, d/p).

La cita anterior muestra que los legisladores se movilizaron en pos de una rápida sanción para evitar los riesgos de perder los beneficios económicos, por evitar juicios y para no paralizar el desarrollo agrícola o ganadero de la provincia. La conversión de ambientes naturales en parcelas agrícolas era una oportunidad para el crecimiento de las áreas cultivadas y para la entrada en producción de amplias superficies que no debía desaprovecharse, pero a la vez es una de las principales amenazas a la conservación de la biodiversidad. No obstante, el freno a los desmon-

<sup>22</sup> A través de la Resolución N° 606, el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Salta solicitó el veto de la ley, considerando que ponía en "riesgo ambiental" a la provincia.

tes, la conservación de la riqueza forestal y las medidas precautorias ante los impactos sociales y ambientales, no parecen haber estado entre las prioridades. Tal como lo destacara Bonasso, la legislatura salteña votó en el recinto “una ley de ordenamiento territorial que autoriza al gobernador Juan Manuel Urtubey a *presentar un mapa de posibles desmontes, tan amplio como su conciencia se lo permita*” (*Crítica*, 14/1/2009, d/p).

**Figura N° 1. Línea de tiempo OTBN salteño. Años 2007-2009**



Fuente: elaboración propia.

Hasta aquí, la balanza quedaba inclinada en favor de aquellos actores para los que ordenar el territorio salteño representaba avanzar con la frontera agropecuaria hasta donde la tecnología y las potencialidades del terreno lo permitieran –con el fin de “no dejar inútil e inservible a la tierra” (OPA2)–, perpetuando un modelo de desarrollo signado por la oposición entre territorios eficientes/productivos y territorios degradados/improductivos, y un modo de valorización de la naturaleza en términos de “recurso”. Un escenario diferente se perfilaría días más tarde, a partir de

una decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que daría nuevo impulso a las disputas.

## **Intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y zonificación de los bosques nativos: “esperanza frustrada y realidad del atraso”**

Los sucesos posteriores no deben dejar de ser enmarcados en el escenario desplegado a partir del 29 de diciembre de 2008, cuando la CSJN hizo lugar a una acción de amparo contra la provincia de Salta y el Estado nacional promovida por organizaciones y comunidades indígenas y criollas de los departamentos más afectados por el avance de los desmontes (Causa: “Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo”), a instancias de la Mesa de Tierras del Norte de Salta.<sup>23</sup> En este contexto, se reglamentó el OTBN.

### **“Se complica más la cosa”**

La presentación hecha ante el máximo tribunal de justicia perseguía el cese inmediato y definitivo de los desmontes y talas indiscriminadas de los BN de los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria; la inconstitucionalidad y nulidad absoluta e insanable de las autorizaciones otorgadas a esos efectos y la prohibición de otorgarlas en el futuro. Asimismo, solicitaba imponer a los demandados el deber de recomponer y restablecer el ambiente al estado anterior a la producción del daño y, en caso de no resultar técnicamente factible, que se fijara una indemnización sustitutiva.

Como destacan Seghezzeo *et al.* (2011), las comunidades indígenas y criollas vieron al OTBN como una nueva oportunidad para insistir en torno a sus reclamos territoriales y visibilizar estas causas a nivel nacional: “un argumento ambiental para proteger un derecho real: el derecho indígena a la tierra” (FP4). En respuesta a la solicitud la CSJN ordenó, de manera provisional, el cese de los desmontes y talas de BN en los departamentos de

---

<sup>23</sup> La Mesa de Tierras fue creada en noviembre de 2008 y está integrada por comunidades originarias y familias campesinas del Chaco salteño, más las instituciones de acompañamiento y apoyo.

San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria que habían sido autorizados durante el último trimestre del año 2007; el momento más álgido de los "desmontes a mansalva" (TP1). De modo complementario, convocó a las partes involucradas a una Audiencia pública, a ser celebrada el 18 de febrero de 2009 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En un Acta de declaración de la Mesa de Tierras a pocos días de la audiencia, los firmantes expresaban:

Cuando los caminos parecían cerrarse, cuando el espíritu de la ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Salta moría en la legislatura provincial frente a un grotesco proyecto aprobado casi por unanimidad, cuando el ejecutivo de la provincia burlaba toda participación popular exigida por dicha ley enviando un proyecto de ley no consensuado con nadie, mejor dicho sólo con algunos empresarios amigos, cuando las esperanzas se acortaban, cuando los desmontes sin control ni justificación de ningún tipo se expandían por toda la provincia, cuando el Gobernador de la Provincia no nos escuchaba, cuando su ministro casi burlescamente nos pedía paciencia, más paciencia, *la Corte nos devolvió las fuerzas y las esperanzas en una causa JUSTA donde criollos y pueblos originarios nos vemos reconfortados al ver un resquicio de institucionalidad democrática en el país.* [...]

*Frenar todos los desmontes y la tala indiscriminada de madera para poder discutir a fondo un modelo de desarrollo que le permita a todos vivir dignamente, respetar las identidades culturales, los modos de producción, las formas de vivir en armonía con el medio ambiente es el debate de fondo que queremos dar y exigimos que se dé, como paso ineludible en la creación de los consensos necesarios para un desarrollo, producto de una real participación ciudadana y no bajo la decisión autista de los actuales gobernantes (9/2/2009, d/p).*

En adelante, describimos lo sucedido en el marco de la audiencia, con el trasfondo del alud ocurrido en la ciudad de Tartagal y de la tardía reglamentación de la "ley de bosques".

## **Alud (“bingo”), reglamentación de la “ley de bosques” (“una victoria de la gente”) y audiencia pública (“el federalismo llevado al extremo de la impunidad”)**

Antes de hacer referencia a la audiencia, una breve mención al contexto en el cual fue llevada a cabo: días antes, el 9 de febrero de 2009, se produjo el desborde del río que atraviesa Tartagal, ciudad cabecera del departamento San Martín, el más afectado por el avance de la deforestación. Las imágenes de este “desastre natural” recorrieron el país, aportando a la nacionalización de la problemática.<sup>24</sup> Acto seguido, fue reglamentada la “ley de bosques”, por medio del Decreto N° 91. La reglamentación demoró más de catorce meses, ya que debía estar rubricada a no más de noventa días de aprobada la ley. Durante ese tiempo, se sucedieron pedidos para que la reglamentación tuviera rápido curso (por parte de todos los sectores y no solo de las ONG ambientalistas ya que, de no ser reglamentada, no comenzaría a aplicarse el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos).

Lo cierto es que el fallo de la CSJN y el inesperado “desastre ambiental” llevaron nuevamente al caso salteño a escala nacional. En este contexto, se realizó la audiencia pública ante la CSJN, que supuso la movilización de representantes de organizaciones de pueblos indígenas, productores criollos y ONG de apoyo desde Salta hasta la ciudad de Buenos Aires. El presunto vínculo entre la deforestación y el alud que había azotado a Tartagal se constituyó en una de las preguntas centrales que el tribunal de la CSJN formuló a todas las partes en el transcurso de la reunión. En representación del gobierno salteño, el fiscal de Estado alegó no haber “ninguna base científica que permita relacionar el desmonte con el alud”, circunscribiéndolo a un “fenómeno natural”. Por su parte, el recientemente asumido secretario de la SAYDS (Homero Bibiloni) señaló que todo desmonte tiene algún nivel de incidencia, pero que “en este caso no fue la determinante”.

---

<sup>24</sup> Ya en el año 2006, las abundantes lluvias estacionales habían provocado el desborde del río Seco y la ruptura del puente sobre la ruta N° 34, dejando aisladas a las localidades de Tartagal, Mosconi, Aguaray y Salvador Mazza; sumado a la caída de viviendas apostadas en las márgenes del río Tartagal. En un informe, se señaló que si bien habían existido variables ambientales (morfología de la cuenca, altas precipitaciones, suelos poco estructurados, desagregados y saturados de humedad, poca cobertura vegetal), estas se habían visto intensificadas y potenciadas por variables antrópicas: actividad petrolera, aprovechamiento forestal no planificado y ganadería extensiva entre las principales (Plaza y Cabral, 2006).

Tras la audiencia, el 26 de marzo la CSJN requirió a la provincia de Salta la realización de un Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo (EIAAC) en un plazo máximo de noventa días. Asimismo, ratificó la suspensión de las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos, hasta tanto fuera efectuado dicho estudio (la suspensión recayó sobre todas las autorizaciones existentes, no solo sobre las otorgadas durante el último trimestre de 2007). Conforme con el editorial del diario *El Tribuno* al día siguiente:

Surge con total transparencia que a nadie, en aquel tribunal, le interesa saber que *los montes vírgenes desaparecieron hace muchas décadas*, al punto que la zona de Tartagal ya había sido desmontada en 1893. Tampoco, en ese ámbito, al parecer, nadie quiere tomar nota de que la función del intercambio de dióxido de carbono la cumplen mejor las plantaciones cultivadas que los restos de un monte de arbustos en los que, muchas veces, la vegetación no llega a cubrir el treinta por ciento del suelo. [...] la Corte Suprema acaba ahora de dar su última puntada, jurídicamente hablando. Sus víctimas son, en este caso, los *productores agropecuarios salteños, a quienes hay que golpear para no desentonar con el discurso oficial*. Otra víctima propiciatoria es *nuestra propia provincia, lejana y pintoresca, desde una perspectiva metropolitana, que no debiera persistir en la cada vez más devaluada pretensión de trabajar* (*El Tribuno*, 27/3/2009, d/p).

Esta cita pone de relieve muchas de las tensiones –históricas, por cierto– que fueron reavivadas en este contexto. A su vez, permite dar cuenta de uno de los argumentos principales de los “defensores del desarrollo”, basado en la degradación de los bosques y montes por efecto del sobrepastoreo de ganado, deslindando las culpas y justificando la necesidad de avanzar con las actividades de cultivo a gran escala, para dar vida a esas tierras “ociosas”.

La confirmación de la paralización de toda actividad (forestal y agropecuaria) movilizó enérgicamente a los productores madereros y agropecuarios, quienes se reunieron en rechazo a la suspensión de estas actividades económicas, presentando sus descargos y culpando a los opositores al “desarrollo” en el Chaco salteño: “nos querían incendiar la Secretaría” (TP2), según un integrante de la UE-OTBN. Para el sector forestal –nucleados mayoritariamente en la Asociación de Productores Foresto Industriales y Comerciales de Salta y el Centro de Obrajeros del Norte– la paralización

coincidió con el inicio de la temporada de trabajo (durante la estación seca, de abril a noviembre), y sus integrantes llevaron adelante marchas y protestas en las ciudades de Tartagal y Orán bajo el lema "No renunciaremos al futuro y a la dignidad". En palabras de un productor forestal:

*Consideramos injusto e inapropiado que quienes dependemos de la permanencia y buen uso del bosque seamos afectados de una manera tan severa. Parece casi increíble que en un país muy golpeado por las crisis nacional e internacional, en una provincia pobre, en unos departamentos más pobres aún, un poder del estado nacional haya dirigido sus acciones de supuesta defensa de manera generalizada, afectando a todos, inclusive a numerosas comunidades aborígenes y a empresas con sello verde forestal de certificación a nivel internacional. Y en el medio de ellos a todas las empresas que dependiendo de la existencia y buena salud del bosque tratan por todos los medios a su alcance de hacer las cosas cada año mejor. Esto pone de manifiesto cuán profundo era, en el momento de producir el fallo, el conocimiento de la zona y sus actores por parte de estos jueces (El Intransigente, 4/7/2009, d/p).*

En suma, la injerencia de la CSJN en el caso salteño supuso reposicionamientos de parte de los actores: el enfrentamiento entre indígenas en vinculación con las actividades de explotación forestal (poniendo de relieve el trabajo en negro en esta actividad además del vínculo indígena con la extracción de madera), las alianzas entre grandes productores agropecuarios y forestales en pro del desarrollo salteño (a pesar de la supuesta incompatibilidad de las actividades), entre otros. Esto, en el contexto de sanción de la ley provincial, que había puesto ya en evidencia las diferencias entre los organismos gubernamentales vinculados inicialmente a la UE-OTBN.

De no ser por el estado público que tomó el reclamo a partir de que el máximo tribunal hizo lugar a la acción de amparo, probablemente otro hubiera sido el resultado del OTBN provincial en su reglamentación (no olvidemos que la ley aprobada podía habilitar a que amplias superficies fueran zonificadas en la categoría verde).<sup>25</sup> En palabras del abogado representante de la parte actora en la audiencia pública:

---

<sup>25</sup> El 13 de diciembre de 2011, la CSJN resolvió levantar la medida, declaró que la causa no es de su competencia originaria, se desafectó a la SAYDS y se remitió las actuaciones a la Corte de Justicia de la provincia de Salta.

*La pregunta del millón, que se puede hacer la Corte y que se pueden hacer los ciudadanos y ciudadanas, es cuántos de esos BN son susceptibles de ser coloreados de color rojo o de color amarillo, porque si fuera todo bosque verde, y no estuvieran las comunidades indígenas, esta audiencia no tendría sentido y nuestra presencia tampoco (d/p).*

## **“Una cosa es ordenar y otra cosa es paralizar, y acá han paralizado”**

Un nuevo capítulo estuvo signado por la reglamentación del OTBN, llevada adelante el 30 de junio de 2009 a través del Decreto N° 2.785. Se presentó en esa oportunidad el soporte cartográfico, demarcando los colores correspondientes a cada porción de los BN salteños, de acuerdo a las categorías de conservación dispuestas (Mapa N° 3).

En los considerandos del decreto reglamentario, se asevera que el ordenamiento no se agota con la zonificación allí plasmada y se anuncia que “se procura dar inicio a una *nueva etapa paradigmática en las políticas públicas ambientales y de desarrollo social y productivo de Salta*” (d/p). Por el contrario, Seghezzi *et al.* afirman que más que de una nueva etapa, se trata de “un planteamiento desarrollista típico de la economía neoclásica” (2009: 50), que deja en evidencia la visión productivista del gobierno salteño, sustentada en una perspectiva del desarrollo parcial y obsoleta, al considerar al ambiente como un “recurso” a ser “utilizado”.

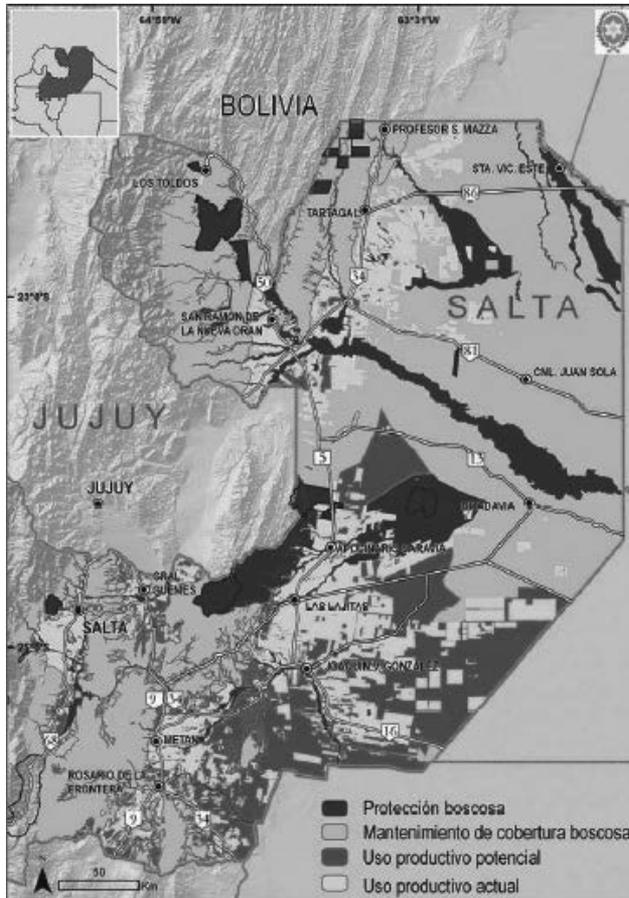
La zonificación que quedó plasmada en la reglamentación del OTBN no fue tan “verde” como se preveía tras la aprobación de la ley en la legislatura. Sobre un total de 8.280.162 ha de BN (el 53,25% de la superficie total provincial), las categorías de conservación quedaron establecidas de la siguiente forma –nótese que las áreas que prevén algún tipo de protección y/o mantenimiento (categorías I y II) superan el 80% de la superficie zonificada–:

- Categoría I (rojo, aquí gris oscuro): 1.294.778 ha (15,64%)
- Categoría II (amarillo, aquí gris claro): 5.393.018 ha (65,13%)
- Categoría III (verde, aquí gris medio): 1.592.366 ha (19,23%)
- Áreas de uso productivo actual: 1.950.632 ha

De modo complementario, el 3 de julio el gobierno salteño dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2.789, estableciendo en carácter

precautorio la imposibilidad de ejecutar los desmontes autorizados en las tierras incluidas en la categoría II que se encuentren sometidas a reclamo formal de comunidades aborígenes (quedarían suspendidos los desmontes autorizados previo a la sanción de la “ley de bosques”). La prohibición rige hasta tanto no se dé término al relevamiento previsto en la Ley Nacional N° 26.160 de “Emergencia de la Posesión y Propiedad Comunitaria Indígena”.

### Mapa N° 3. Zonificación del OTBN



Fuente: Decreto N° 2785 (2009).

El mapa 3 muestra la cartografía elaborada a los fines de la reglamentación del OTBN. Las zonas rojas responden principalmente a las cuencas hídricas y a las áreas protegidas, por lo que el decreto reglamentario fue calificado de “tibio” (Seghezzeo *et al.*, 2009), dado que se trata de áreas que ya estaban siendo preservadas por otros instrumentos jurídicos –ninguna provincia se “ha animado a poner en rojo algo que no está protegido, no se juegan” (AMB3)–, poseen bajo valor productivo o están bajo algún tipo de conflicto legal. Algunas de las principales observaciones al mapa nos remiten a las inconsistencias en la asignación de categorías –“hay rojos que no tienen justificación” (FP3)–, la existencia de zonas rojas que colindan con zonas verdes (sin amarillos intermedios que oficien de amortiguamiento), la ausencia de corredores que vinculen las áreas de conservación y la excesiva superficie verde, entre otras (Seghezzeo *et al.*, 2009; Somma *et al.*, 2011). También se ha destacado la falta de coordinación y acuerdos entre las provincias acerca de sus métodos y objetivos para la realización de los respectivos OTBN, por lo que cada jurisdicción aplicó criterios distintos a la hora de zonificar sus BN, lo que se evidencia en la falta de coherencia e integración entre las cartografías provinciales: “es ridículo, es un mismo espacio natural, la naturaleza desconoce los límites impuestos por el hombre” (AMB3).

En palabras de los actores vinculados al sector productivo, “el mapita tricolor es un mamarracho” (AEMP2), “una chanchada” y “una canallada” (OPA1): aseveran que “el Picasso fue general” (OPF1) y denuncian la existencia de superficies que fueron categorizadas en rojo “por portación de apellido” (OPA3). También hacen cuestionamientos técnicos, alegando la diferencia “entre el escritorio y la realidad”: “no le podés mostrar el mapa a las vacas para que no vayan al río” (OPF4) (en referencia a la zonificación de las áreas de ribera en la máxima categoría de conservación, lo cual se opondría a la actividad ganadera). Además, destaquemos que la elaboración final del mapa del OTBN quedó en manos de miembros de la Fundación ProYungas, en detrimento del trabajo realizado por LA UE-OTBN: si bien se recuperó parte de lo realizado, como resultado del lobby agropecuario se terminó negociando un mapa en un “tira y afloje” (TN5).

El OTBN así reglamentado y cartografiado, contribuyó a desatar aún más la “ira” (APIFC2) de los grandes productores. Como lamentara el titular de la Asociación de Productores de Granos del Norte (PROGRANO): “...los derechos adquiridos dejaron de serlo y la Legislatura provincial debe hacer algo

porque se sancionó una ley por unanimidad que el decreto reglamentario ha desvirtuado" (*Nuevo Diario*, 12/7/2009, d/p). En este giro reglamentario –acusado como una transgresión al “espíritu de la ley” y como la condena al atraso social y al estancamiento productivo de vastas superficies y poblaciones de la provincia– debemos remarcar la importancia de la puesta en visibilidad del conflicto territorial logrado a partir del fallo de la CSJN, además del ya señalado impacto mediático y la vuelta al ruedo de los debates que había provocado el alud en Tartagal. De este modo, se reactivó la complejidad y multiplicidad de voces formuladas en torno al qué, cómo, para qué y para quiénes “ordenar la provincia”. En palabras de un productor agropecuario:

De la observación del mapa que surge de la reglamentación de la Ley 7.543, la primera pregunta que nos planteamos es *qué tipo de provincia queremos*. Si queremos una que genere fuentes de trabajo y recursos, que motorice la economía, en resumen una provincia productiva, evidentemente esta interpretación de la ley –que consideramos errónea– marca el camino equivocado. *Si queremos postergar el norte provincial, que es donde mayor pobreza y desocupación hay, al subdesarrollo este es el mapa adecuado para ello* (*El Tribuno*, 13/7/2009, d/p).

En este marco, las principales entidades regionales que nuclean a los grandes productores agropecuarios –PROGRAMO, la Sociedad Rural Salteña y la Asociación de Productores de Legumbres del Noroeste Argentino– publicaron una solicitada bajo el título “Esperanza frustrada y realidad del atraso”. En ella, se afirmaba que la ley:

Demostraba, en los hechos, que la inclusión social tan declamada es posible cuando se contemplan armónicamente los intereses de todos sin dejar afuera a nadie. El *progreso y desarrollo de SALTA no debía detenerse, sino fomentarse ordenadamente*. Tal era el ESPÍRITU inspirador de la nueva ley (*El Tribuno*, 11/7/2009, d/p).

La solicitada apuntaba a que la zonificación plasmada en el decreto reglamentario del OTBN implicaba “aceptar que tan inmensa extensión y los pocos habitantes que allí residen todavía, *tienen cerradas por ley las puertas del progreso y desarrollo, al que aspira cualquier comunidad de cualquier lugar del Mundo*” (*El Tribuno*, 11/7/2009, d/p). De tal modo, los productores renegaron de la reglamentación por distorsiva e injusta,

por vulnerar los fundamentos esenciales de la ley y estar “cargada de subjetividad”, acusando al gobierno de haber perpetrado un “atropello al derecho de propiedad” (*El Intransigente*, 14/7/2009). Acerca de los departamentos del este provincial (en su mayoría “pintados” de rojo y amarillo), se aseveró que el mapa era “el certificado de defunción del desarrollo del Chaco Salteño” (*El Tribuno*, 13/7/2009, d/p), tal como si las condiciones de atraso fueran producto exclusivo de estos últimos sucesos. Más aún, en el contexto internacional vigente, con un mercado agropecuario altamente demandante de territorios para la producción de alimentos, se sentenciaba que “la paralización de la actividad agroforestal en todos los departamentos del norte provincial es suicida” (*El Tribuno*, 21/7/2009, d/p) y que conducía, al suspender toda la actividad llevada a cabo de manera legal, a la proliferación de las actividades ilegales.

Al leer estos pasajes, no olvidemos la desvalorización (en términos económicos) que esta zonificación supuso para los campos categorizados en amarillo y rojo, y el desaliento a la inversión y a los negocios inmobiliarios que trajo aparejado, en oposición a la escalada en la valorización territorial y en los niveles productivos habidos en los años previos. El argumento estaba entonces resumido en dos palabras: “dame verde, y después decime qué puedo y qué no puedo hacer”, a partir de lo cual, con ayuda de los avances tecnológicos, se apostaba a “convertir al Chaco en un vergel” (TP4). De allí que la reglamentación del OTBN haya sido acusada como una violación a los derechos adquiridos: “ordenar el territorio pone en cuestión la propiedad” (FP1).

Para finalizar, y más allá de argumentaciones y contraargumentaciones, entre los todos, los OTBN el de Salta ha sido calificado como “bastante bueno, bastante aceptable” (AMB2), “un término medio, ni el mejor ni el peor”, como “uno de los más lindos” y también como “uno de los pioneros, por eso se ligaron todas las trompadas” (TN6). Se trató de “la primera vez que se ponía sobre la mesa semejante conflicto socioambiental en la provincia” (TP2), frente a lo cual “las cosas no van a volver a ser como antes, eso es un hecho” (TP1). Huelga aclarar que los hechos hasta aquí relatados no culminaron con la reglamentación del OTBN salteño, sino que desde entonces se han sucedido nuevos avances y retrocesos en torno a la política de protección ambiental de los bosques nativos, y cuyo análisis excede las pretensiones del presente trabajo.

## A modo de cierre

En este artículo nos abocamos a una crónica minuciosa del proceso de OTBN en Salta, desde el inicio de los debates por la “ley de bosques” nacional –que tuvo a esta provincia en el centro de la escena, en ocasión del intenso avance deforestador para la incorporación de tierras a la producción agropecuaria– hasta su reglamentación y zonificación a mediados de 2009.

Si bien todos los territorios están siempre sujetos a algún tipo de ordenamiento, sea planificado desde el Estado o “espontáneo” –entiéndase: librado a las decisiones, intenciones e intereses de los actores con mayor capacidad y recursos para imponer sus ordenamientos particulares, presentándolos no obstante como el ordenamiento “natural y necesario” de las cosas para el “bien común”–, la “ley de bosques” supuso instalar al OTBN como una política de Estado a nivel nacional y exhortar a las provincias a “ponerlo sobre la mesa” (AMB2). Así las cosas, y “todas con sus trampitas” (TN6), las jurisdicciones han ido orientando en mayor o menor medida sus OTBN hacia una mayor protección de las masas boscosas. El salteño se presenta como un caso especialmente significativo por su complejidad: “es un polvorín” (TN6). No solo por tratarse de una de las jurisdicciones con mayor superficie de BN en Argentina (a pesar de todo), sino también por ser una de las que presentaba mayor potencial productivo agropecuario, por la gran cantidad de tierras en disputa en manos de población indígena y criolla, y por haber sido precursora, tanto en los niveles de deforestación masiva como en la pronta puesta en marcha del OTBN: “precursora en romper todo” (TN6). Más allá de las fechas, lugares y nombres aludidos, nos interesa destacar que:

En torno al destino de los BN en Salta se dieron lugar una multiplicidad de territorialidades en tensión. Los proyectos e intenciones de dominación y/o apropiación territorial de los diversos actores –también heterogéneos a su interior– debieron hacerse explícitos y materializarse en propuestas de OTBN que, en definitiva, eran modelos de desarrollo y modos de valoración de la naturaleza en disputa, sino antagónicos en algunos casos. El proceso de diseño, formulación e implementación del OTBN nos habla pues de los históricos conflictos inscriptos en estos territorios y nos devela la existencia de actores con mayor capacidad para hacer hegemónico su proyecto territorial.

Estos proyectos contrapuestos nos permiten dar cuenta de diversas ideas acerca de los territorios y poblaciones chaquenses en Salta. Algunas de ellas, sustentadas en imaginarios territoriales y poblacionales que, en ocasiones, presentan claras reminiscencias de aquellas narrativas históricas que pregonaban la potencialidad de los vastos territorios “desiertos” del Gran Chaco, y que aún esperan ser incorporados al “progreso” y al “desarrollo” al que “todos” aspiran. En este camino, es posible detectar la permanencia (y eficacia) de una visión productivista del desarrollo, entendido como sinónimo de modernización y crecimiento, de incorporación de capital y tecnología.

Aquellos que quieren pintar “todo de verde” apuntan hacia indígenas y criollos como responsables de la histórica degradación de los BN, y esta condición degradada justifica la necesidad de desmontar y avanzar con la agricultura y ganadería “modernas” en el “desierto” para “ayudar” a estas poblaciones a salir de la pobreza y la miseria. Del otro lado, entre quienes abogan por la preservación de los BN, la apelación a la imagen de los pueblos originarios y familias criollas, a sus derechos territoriales e identitarios, fue un catalizador para argumentar su defensa, así como también para traducirlo en términos jurídicos y trasladar la demanda al plano nacional.

La discusión sobre los BN y el ambiente no es el problema de fondo, sino el de las tierras y la histórica configuración territorial subalterna en torno a la cual se construyó al este salteño por parte de las élites hegemónicas nacionales y provinciales. No obstante, es el lenguaje a través del cual se lo pudo traducir (en consonancia con el de los derechos indígenas), para llevarlo al plano legal-jurídico-nacional. Quienes buscan asimilarlo a un tema meramente ambiental, rechazan toda intromisión de criterios subjetivos y/o sociales en pos de una excesiva valoración de lo técnico y lo objetivo (y se desvalorizan otras formas de producir territorio y vincularse con la naturaleza).

Si bien podemos advertir por parte de los distintos actores la intención de concebir el territorio como un espacio constituido por relaciones sociales, reafirmando la importancia del análisis en perspectiva histórica e intercultural, no se ha profundizado en el carácter conflictivo de las dinámicas espaciales. Queda en segundo plano el hecho de que la organización espacial en un momento dado y la apropiación territorial por parte de los diversos actores responde a las heterogéneas condiciones que estos encuentran para su territorialización. Se invisibilizan así las desiguales capa-

ciudades de tornar hegemónica la propia visión del territorio, a pesar de los llamados a la participación social para la construcción colectiva del OTBN.

Los debates en torno a la “ley de bosques” fueron ocasión para la revitalización de las pujas en torno al federalismo/centralismo y a las potestades de la Nación y las provincias en torno a la gestión, uso y control de los “recursos naturales”. En última instancia, se lo designó como un atropello y/o avasallamiento a los derechos de propiedad individual y su “solución” fue traducida en términos monetarios.

A una década de la sanción de la “ley de bosques” y de la posterior aprobación del OTBN salteño, y desde diferentes frentes han circulado reflexiones y/o evaluaciones en torno a la implementación y cumplimiento de sus objetivos iniciales. No dejemos de señalar que si bien el OTBN en Salta quedó plasmado en la ley y el decreto reglamentario, esto no ha implicado un statu quo o el término de las disputas en torno al destino de los BN salteños: “los territorios se pintaron, pero no van a quedar así” (TN1). Más bien, se trata de un nuevo comienzo de los debates en torno al territorio, el desarrollo y la naturaleza.

## Bibliografía

- Adámoli, Jorge; Ginzburg, Rubén y Torrella, Sebastián (2011). *Escenarios productivos y ambientales del Chaco Argentino: 1977-2010*. Buenos Aires: FCEN-UBA y Fundación Producir Conservando.
- Alimonda, Héctor (comp.) (2006). *Los tormentos de la materia. Aportes para una Ecología Política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO.
- (coord.) (2011). *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Cabral, Claudio y Plaza, Gloria (2006). *Análisis de la Situación Global del Municipio de Tartagal, Departamento San Martín. Diagnóstico y Evaluación de la Cuenca del Río Tartagal y área de influencia. Municipalidad de Tartagal*. Salta: UNSa.
- Colina, Pablo (2011). “Sojización y expansión de la ganadería empresarial en el Chaco salteño: cambios en la estructura agraria, propiedad, renta de la tierra y sus conflictos”. *Actas VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*.

- Coronil, Fernando (2002). *El Estado mágico: Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad.
- (2005). "Naturaleza del poscolonialismo: del eurocentrismo al globocentrismo". En Lander, Edgardo (comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, pp. 87-111. Buenos Aires: CLACSO.
- Domínguez, Diego y Sabatino, Pablo (2006). "Con la soja al cuello: crónica de un país hambriento productor de divisas". En Alimonda, Héctor (comp.). *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, pp. 249-274. Buenos Aires: CLACSO.
- Escobar, Arturo (1999). *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: El perro y la rana.
- Giarraca, Norma y Teubal, Miguel (2010). "Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo". *ALASRU*, n°5, pp. 113-133.
- Gras, Carla y Hernández, Valeria (2009). "El fenómeno sojero en perspectiva: dimensiones productivas, sociales y simbólicas de la globalización agrorrrural en la Argentina". En Gras, Carla y Hernández, Valeria (coords.). *La Argentina rural: de la agricultura rural a los agronegocios*, pp. 15-37. Buenos Aires: Biblos.
- Greenpeace (2006). *Ordenamiento territorial de los bosques nativos. La alternativa para salvar los bosques en Argentina*.
- (2008). *Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la provincia de Salta*. Haesbaert, Rogério (2004). *O mito da desterritorialização*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Lander, Edgardo (comp.) (2005). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Langhben, Lorenzo (2011). *Participación y conflicto en la elaboración de los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos en Salta y en Santiago del Estero*. Informe final beca CLACSO-ASDI.
- Leake, Andrés y De Ecónomo, María (2008). *La deforestación de Salta 2004-2007*. Salta: ASOCIANA.

- Lefebvre, Henry (1991). *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Leff, Enrique (2002). "La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza". En Ceceña, Ana Esther y Sader, Emir (coords.). *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*, pp 191-216. Buenos Aires: CLACSO.
- León, Carlos; Prudkin, Nora y Reboratti, Carlos (1986). "El conflicto entre producción, sociedad y medio ambiente: la expansión agrícola en el sur de Salta". *Cuadernos del CENEP*, n° 36, pp. 398-420.
- Manzano Fernandes, Bernardo (2005). "Movimientos Socioterritoriales y Movimientos Socioespaciales. Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos sociales". *OSAL*, año VI, n° 16, pp. 273-283.
- Merlinsky, María Gabriela (2013a), *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (comp.) (2013b). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS.
- Porto Gonçalves, Carlos Walter (2001). *Geo-grafías: movimientos sociales, nuevas territorialidades e sustentabilidad*. México: Siglo XXI.
- Prudkin, Nora (1997). "Umbral al Chaco: una opción en la encrucijada". En Reboratti, Carlos (comp.). *De hombres y tierras. Una historia ambiental del noroeste argentino*, pp 97-113. Salta: Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del NOA-GTZ.
- Raffestin, Claude (1993). *Por una geografía do poder*. San Pablo: Atica.
- Reboratti, Carlos (2010). "Un mar de soja: la nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias". *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 45, pp. 63-76.
- Sachs, Wolfgang (ed.) (1996). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Lima: PRATEC.
- Sack, Robert (1983). "Human Territoriality: A Theory". *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 73, n° 1, pp. 55-74.
- Santos, Milton (2005). "O retorno do território". *OSAL*, n° 16, año VI, pp. 251-261.
- Schmidt, Mariana (2010). "Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Definiciones y debates en la provincia de Salta". *Proyección*, n° 8.

- (2012). "Situación de la tierra en la provincia de Salta. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos". *Estudios rurales*, vol. 1, n° 3, pp. 75-103.
- (2014a). "'Ordenadores y ordenados': Actores en disputa en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en la provincia de Salta". *Revista Cuadernos de Antropología (Segunda época)*, n° 11, pp. 37-55.
- (2014b). "(Des)ordenamientos territoriales salteños. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en la provincia de Salta". *Mundo agrario*, vol. 15, n° 28.
- (2014c). "Bosques nativos en Argentina: disputas históricas y desafíos a futuro". Informe final Concurso de Becas de Investigación "Horacio Giberti" - Biblioteca Nacional. Mimeo.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS) (2005). *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe nacional*.
- Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) (2007a). *Informe sobre deforestación en Argentina*.
- (2007b). *Monitoreo de Bosque Nativo. Período 1998-2002, Período 2002-2006 (Datos Preliminares)*.
- Seghezzo, Lucas (2009). *Tala y desmontes en Salta. Evaluación de documentos vinculados al Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo (EIAAc) de los procesos de tala y desmonte, y al Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) en la Provincia de Salta*, Mimeo.
- Seghezzo, Lucas *et al.* (2011). "Native Forests and Agriculture in Salta (Argentina): Conflicting Visions of Development". *Journal of Environment & Development*, vol. xxx, pp. 1-27.
- Slutzky, Daniel (2005). "Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA. La situación de los pequeños productores y los pueblos originarios". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, vol. 23, pp. 59-100.
- Somma, Daniel *et al.* (2011). "Una experiencia de modelo multicriterio para el ordenamiento territorial en la provincia de Salta". En Laterra, Pedro; Jobbágy, Esteban y Paruelo, José (eds.). *El valor ecológico, social y económico de los servicios ecosistémicos. Conceptos, herramientas y estudio de casos*, pp. 409-440. Buenos Aires: INTA.

- Svampa, Maristella (2012). "Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina". *OSAL*, año XIII, n° 32, pp. 15-38.
- Zarrilli, Adrián (2008) "Bosques y agricultura: una mirada a los límites históricos de sustentabilidad de los bosques argentinos en un contexto de la explotación capitalista en el siglo XX". *Luna Azul*, n° 26, pp. 87-106.



# **Agronegocios y políticas agropecuarias**



# Marãiwatsédé: injustiça ambiental em território Xavante

*Gisele Mocci\*, Gabriel Eduardo Schütz\*\**

## Introdução

A presente pesquisa é realizada no nordeste de Mato Grosso-Brasil no território indígena Xavante nominado por este povo por Marãiwatsédé e está inserida no projeto “Avaliação dos impactos sócio-sanitário-ambientais da agropecuária na Terra Indígena Marãiwatsédé e sobre a população Xavante, Mato Grosso” em elaboração pelo Instituto de Saúde Coletiva (ISC) da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), Instituto de Estudos em Saúde Coletiva (IESC) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Ministério da Saúde (MS), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Secretaria Estadual de Saúde de Mato Grosso (SES-MT), em colaboração com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e outras instituições com interface na saúde indígena (OPAN, FORMAD e CIMI), a partir de solicitações do MS e FUNAI. Contudo, também partimos de um cenário de desintração com farta documentação acerca

\* Graduada em ciências sociais - UFPR, mestre em sociologia- UFPR, professora assistente do Instituto de Saúde Coletiva/UFMT, doutoranda no Instituto de Estudos em Saúde Coletiva – UFRJ, bolsista da CAPES. E-mail: hayadelbel@gmail.com

\*\* Orientador desta pesquisa de doutoramento. Professor Adjunto da área Produção, Ambiente e Saúde do Instituto de Estudos em Saúde Coletiva (IESC), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Formado em Bioquímica pela Universidad Nacional de Rosario, Argentina; Mestrado e Doutorado em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) / Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Desenvolve pesquisas sobre processos de determinação societal de impactos ambientais com efeitos na saúde; metabolismo sócio-ecológico e ecologia política. Pesquisador colaborador do grupo Direitos Humanos e Saúde (DIHS) ENSP / Fiocruz. Membro do Grupo Temático (GT) de Saúde e Ambiente da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO). E-mail: gabriel@iesc.ufrj.br

da situação e da história dos Xavante com algum acúmulo de experiências de diálogo e solidariedade com relação a este povo indígena.

O ponto central desta pesquisa são suspeitas de contaminação por agrotóxicos, que apontam para questões mais profundas sobre saúde e ambiente. Abordamos a problemática do conflito fundiário como uma questão territorial que tem como eixo teórico a discussão sobre justiça ambiental, sobretudo no que tange a conflito e território. Objetivamos identificar e analisar os processos de produção dos conflitos socioambientais na Terra Indígena (TI) Marãiwatsédé, com foco na história dos últimos 50 anos deste povo. Intentamos a identificação dos principais processos históricos determinantes dos conflitos posicionando a região no contexto mesorregional, estadual e nacional. O aporte metodológico é a pesquisa-ação pela mesma ser concebida em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo, no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo (Thiollent, 1996; 1997).

No mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil, desenvolvido em conjunto pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) (Mapa, 2011), o estado do Mato Grosso apresenta, hoje, 16 casos de conflitos selecionados a partir da sua relevância socioambiental e sanitária. Ainda segundo o mapa, os impactos e riscos ambientais apontados nesta situação são: (1) alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, (2) desmatamento e/ou queimada, (3) falta / irregularidade na demarcação de território tradicional. Especificamente os danos e riscos a saúde são: (1) falta de atendimento médico, (2) piora na qualidade de vida, (3) violência - ameaça, (4) Insegurança alimentar.

Com esta pesquisa visamos abordar o tema dos conflitos por território com o foco na situação dos indígenas de Marãiwatsédé, a partir do debate sobre a justiça ambiental, conflitos e territórios. Assim, definimos como objetivo geral a identificação e análise dos processos de produção dos conflitos socioambientais no território indígena de Marãiwatsédé, com foco na história dos últimos 50 anos deste povo. E como objetivos específicos (1) identificação na história dos Xavantes, dos conflitos inerentes a questões fundiárias, os projetos de desenvolvimento realizados na região e a situação sócio demográfica e epidemiológica e (2) localização, neste contexto, na história do Mato Grosso, os centros de decisão e comando

determinantes dos “fatos territoriais” sob análise, buscando compreender os nexos de complementaridade econômica.

Acerca da metodologia, e um primeiro momento, prevê-se a realização da revisão de literatura sobre justiça ambiental, conflitos e território de forma a rever e respaldar a metodologia. Será necessária ampliação da reflexão e do volume de informações para que os dados e os sujeitos possam ser pesquisados.

Concomitantemente, julga-se necessário o levantamento de bibliografia, e revisão da mesma com foco sócio-antropológico, na história dos Xavante de Marãiwatsédé.

De maneira geral, trata-se de uma pesquisa-ação a ser realizada na TI Marãiwatsédé, habitada pelo povo Xavante, localizada nos municípios Alta Boa Vista, Bom Jesus do Araguaia e São Félix do Araguaia, no nordeste do estado de Mato Grosso (coordenadas Para a realização desta pesquisa será utilizada a combinação de diferentes técnicas e métodos, conforme a fase desenvolvida, incluindo: revisão da literatura, análise documental, observação direta, entrevistas, observação participante.

Realizar uma pesquisa-ação como escolha metodológica pode revelar aspectos da territorialidade a partir da descoberta das condições materiais em que as populações locais foram se formando, visto que algumas condições espaço-temporais permitem construções territoriais não apenas por escolhas arbitrárias, mas segundo as próprias condições e limitações culturais dos sujeitos constituintes.

A metodologia e a coleta de dados serão realizadas de diferentes formas, dependendo de cada objetivo e do contexto de análise. Nos é importante (1) Participar da realização dos seminários prévios, durante e pós-execução deste projeto; (2) Realizar visita de reconhecimento da TI Marãiwatsédé, a ser feita com os órgãos parceiros e executores do projeto (Ministério da Saúde, FUNAI, OPAN, CIMI, UFMT) objetivando conhecer a comunidade, buscar informações sobre a problemática, discutir os objetivos e metodologias do projeto com a comunidade e buscar o apoio junto às lideranças indígenas; (3) Interpretar e, em contato com a população indígena, avaliar o conflito e a (in)existência de justiça ambiental; (4) Construir coletivamente, a caracterização socioambiental e antropológica da TI Marãiwatsédé como linha de base para as pesquisas; (5) Avaliar e descrever os conflitos de injustiça socioambiental entre TIs e fazendas agropecuárias e entre povo indígena, fazendeiros e governo.

Com a realização desta pesquisa, esperamos contribuir para a produção científica de documentos de avaliação da atual situação sócio-sanitária-ambiental do povo Xavante e discutir alternativas nos cenários de desenvolvimento regional, com maior sustentabilidade social e ambiental para a região.

Entendemos que a base deste conflito está intrinsecamente relacionada com as disputas de poder no espaço do território. Esse conflito tem sua explicação sócio-histórica contida nos processos de ocupação das terras do Centro-oeste, hoje mato-grossenses, que foram violentos tanto em relação à natureza quanto às culturas localizadas no imenso espaço em seus diversos territórios: indígenas ribeirinhos, pantaneiros, florestais, entre outros. Em Mato Grosso os contextos socioambientais em que se deram, e dão, essas lutas, têm na ocupação fundiária uma problemática histórica, da qual são destaques: 1) a lógica do processo de colonização mato-grossense a partir da década de 1940 com a Era Vargas, mas que se tornou mais aguda após 1970-1990, a primeira como um projeto de Estado com vistas à ocupação do espaço na perspectiva malthusiana, enquanto que os processos mais recentes subjazem à dialética da mercantilização da terra; e 2) o arcaísmo dos manejos praticados pelos colonizadores provenientes de outros estados do país, subjacentes a esta lógica de ocupação (Azevedo; Pasquis, 2007).

Notamos que a região centro-oeste, especificamente o estado de Mato Grosso, foi constituído com vistas à exploração mercantil da terra e, via de regra, definido pela violência nos processos de ocupação, no contato com as etnias indígenas que habitavam os locais aonde as primeiras Entradas e Bandeiras chegaram. Convém destacar que o impacto da ação antrópica sobre os ambientes por onde estes primeiros exploradores, mais adiante habitantes, passaram e se estabeleceram, ainda não era tamanho que pudesse ocasionar a percepção de degradação por parte destas pessoas (Dias, 1995).

Consideramos que, nacionalmente, as elites dominavam os modos de produção, ignorando a forma como a população local vivia. Histórica, política e hegemonicamente aliaram os interesses econômicos à manutenção de poder. Sua organização socioeconômica baseava-se no sistema de sesmarias que, por sua vez, organizou a estrutura fundiária, ordenou também, num contexto de economia agrária, os aspectos econômicos e,

em grande medida, os aspectos políticos nos períodos posteriores, como veremos adiante (Barrozo, 2008; Dias, 1995).

Para dar sustentação à política de ocupação foram criados programas, no caso da Amazônia, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e o Banco de Crédito da Borracha (BCB). Embora estas autarquias contivessem entre suas diretrizes o melhoramento da educação e da saúde da população regional e a melhoria dos portos e frotas mercantes, pouco se fez em relação ao que se propôs originalmente (Barrozo, 2008).

Em termos ambientais não havia nenhuma diretriz em relação ao Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA), fosse porque existia uma base ideológica desenvolvimentista, fosse pela falsa e antiga ideia de riqueza superabundante subjacente ao mito da natureza inesgotável. Ainda em 1946 foi aprovado na Constituição o artigo 199, que previa a aplicação de recursos no PVEA por vinte anos, porém, após o Golpe Militar de 1964, a SPVEA é substituída pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) que teve uma ação mais abrangente, objetivos mais ambiciosos, em contexto de poder autoritário dos ditadores civis-militares.

A partir da década de 1970, a ocupação dessa região se intensificou como consequência imediata de programas específicos voltados para a ocupação da Amazônia Legal. Grandes agropecuaristas, madeireiros, mineradores e outros colonizadores partindo da região sul do país receberam terras do governo federal para intensificar o cultivo de gado (onde, atualmente, está o Mato Grosso do Sul) e de grandes monoculturas (figura 1), como o milho, o algodão e a soja no Mato Grosso (Carvalho, 2010; Picoli, 2006).

É a partir desta orientação ideológica que surgem os municípios de Alto Boa Vista, Bom Jesus do Araguaia e São Félix do Araguaia que se localizam na TI Marãiwatsédé, no nordeste do estado de Mato Grosso (figura 2), no divisor das águas das bacias do Araguaia e do Xingu, razão pela qual concentra importantes cabeceiras de afluentes desses dois rios, em uma região de ecótono (transição ou, na linguagem ecológica, zona de tensão de biomas) entre o bioma da Amazônia e do Cerrado.



Figura 2. Demarcação do território Xavante Marãiwatsédé, Nordeste de Mato Grosso



Fuente: ANSA-OPAN, 2012.

## Ocupação da TI Marãiwatsédé na segunda metade do século xx

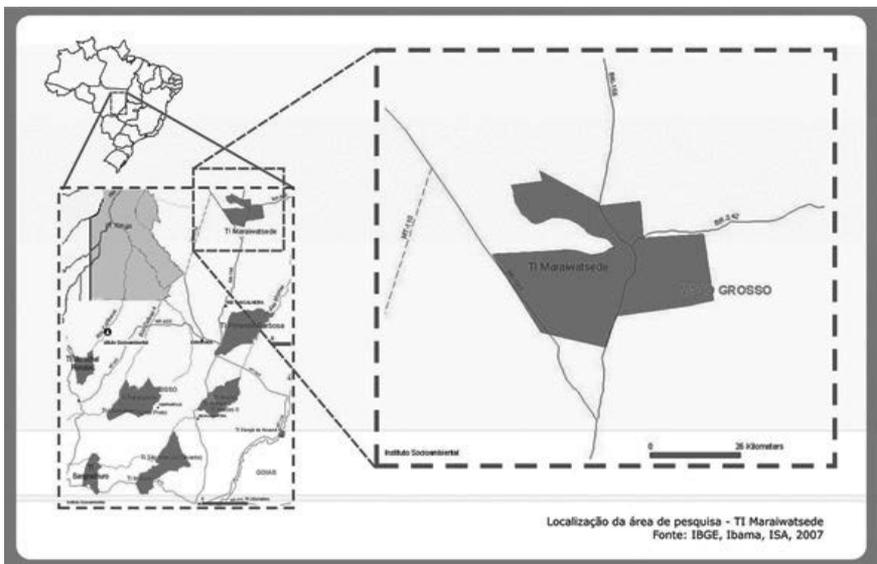
Entre fins da década de 1950 até meados da década de 1960 ocorreu a invasão sistemática do território Xavante. A partir de 1958, diversas famílias de pequenos posseiros se dirigiram mais a oeste de São Félix do Araguaia. Em 1961, começou a ser instalada a primeira propriedade escriturada da região com fartos benefícios fiscais: era a fazenda Suiá-Missú. Em 1966, os Xavante que moravam em Marãiwatsédé foram retirados do território por aviões da Força Aérea Brasileira (FAB) e levados 400 km ao sul sendo fixados a sua revelia na TI São Marcos, onde já viviam Xavante de outras regiões do leste de Mato Grosso. A tragédia não demorou a acontecer: nos primeiros 15 dias, uma epidemia de sarampo matou aproximadamente 80 Xavante originários de Marãiwatsédé. Após aquele trágico episódio uma parte dos antigos moradores de Marãiwatsédé se mudou para outras Terras Indígenas, enquanto outra permaneceu em São Marcos. Concomitante aos indígenas serem exilados de suas terras o território Xavante Marãiwatsédé estava sendo comercializado (ANSA-OPAN, 2012).

Em 1992, a antiga fazenda Suiá-Missú, agora Liquifarm Agropecuária Suiá- Missú S/A, ainda estava instalada na região em que viviam os Xavante de Marãiwatsédé, mas neste momento se encontrava sob controle da Agip do Brasil S/A, filial da corporação italiana Agip Petroli, uma *holding* da estatal Ente Nazionali Idrocarburi (ENI). Naquele ano, em meio às várias discussões que marcaram a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92), no Rio de Janeiro, representantes da empresa se comprometeram verbalmente a devolver uma parte da área original aos Xavante ao mesmo tempo em que o gerente da fazenda, juntamente com políticos e fazendeiros da região desenvolviam uma intensa campanha de ocupação, agora fatiando Marãiwatsédé (ANSA-OPAN, 2012).

Após um processo administrativo de identificação e delimitação das terras tradicionalmente ocupadas pelos Xavante, conduzido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o Estado brasileiro reconheceu em 11 de dezembro de 1998, por meio de um decreto presidencial, a TI Marãiwatsédé homologada com 165.241 hectares. Somente em 2004 os Xavante conseguiram retornar ao território original por conta de uma sentença proferida pela Ministra Relatora Hellen Gracie, do Supremo Tribunal Federal (STF) (FUNAI, 2010).

Ao retornarem a TI, em agosto de 2004, se depararam com uma situação ambiental catastrófica, dos 66% da vegetação primária existentes em 1992, apenas 13% estavam em pé. O restante foi totalmente degradado (figuras 3 e 4). Em 17 anos, 103.628 hectares de mata e cerrado foram derrubados enquanto o processo judicial se arrastava nos tribunais federais tornando Marãiwatsédé a mais devastada da Amazônia legal, principalmente devido à inoperância ou conivência dos órgãos de fiscalização do Estado (ANSA-OPAN, 2012).

**Figura 3. Imagem Terra Indígena de Marãiwatsédé**



Fuente: Gomide, 2008.

Em agosto de 2010, uma decisão unânime dos desembargadores da 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, reconheceu o direito dos Xavante à Terra Indígena Marãiwatsédé. Para o TRF-1 não havia dúvida de que a comunidade Marãiwatsédé “foi despejada da posse de suas terras na década de sessenta, a partir do momento em que o Estado de Mato Grosso passou a emitir título de propriedade a não índios, impulsionados pelo espírito expansionista de ‘colonização’ daquela região brasileira”

(FUNAI, 2010). Os desembargadores concluíram que os posseiros nunca tiveram nenhum direito às terras, por se tratarem de “meros invasores da área, inexistindo possibilidade de ajuizamento de ação indenizatória” (FUNAI, 2010; ANSA-OPAN, 2012).

Em dezembro de 2012, o exército brasileiro ocupou a área para cooperar no processo de desocupação dos fazendeiros/ocupantes não-índios e da TI e apoiado em decreto presidencial. Uma decisão do TRF e MP não permitiu que os fazendeiros, em fevereiro e março, colhessem sua lavouras e em 4 de abril de 2013, o governo federal devolveu entregou oficialmente a área TI Marãiwatsédé aos indígenas sem proceder nenhuma vistoria sanitária na área (FUNAI, 2013).

Nessa situação, os impactos negativos da cadeia produtiva do agro-negócio, os de maior relevância para a saúde humana e ao ambiente, são as poluições e intoxicações agudas e crônicas (cânceres, malformações, distúrbios neurológicos, endócrinos e reprodutivos) relacionadas aos agrotóxicos usados na agricultura de monoculturas químico-dependente, como vinham sendo cultivadas as lavouras na TI Marãiwatsédé há vários anos (ANSA-OPAN, 2012; Carneiro *et al.*, 2012; Augusto *et al.*, 2012; Rigotto *et al.*, 2012).

De acordo com dados do IBGE-SIDRA (2010), da área total da TI de Marãiwatsédé, de 165.241 hectares, porém, um total de 81.030 hectares foram ocupados com monoculturas químico-dependentes (sementes híbridas e transgênicas, agrotóxicos e adubos químicos) de lavouras de soja, milho, frutas e pastagens no momento da desinstrução feita pelo governo, após julgamento no TST 28 de Janeiro de 2013 (FUNAI, 2013).

## **Território como expressão de relações de disputa**

É na tensão, no conflito, na dialética das relações que se cria o pertencimento e, portanto, o sentido do território, enquanto parte da identidade não se forma por via da homogeneidade social, mas sim por meio da diversidade e, nela, o ruído, a aspereza e portanto, o atrito (Haesbaert, 2005). Toda problemática de conflitos e disputa fundiária em Marãiwatsédé não é outra coisa senão um fenômeno subjacente a um processo de desterritorialização em que pesem as críticas contrárias a estes processos.

Nesse sentido é preciso refletir sobre as diferentes finalidades dos processos de ocupação do que seria, a princípio, um espaço e, na lógica malthusiana, um “espaço vazio”. Portanto, teríamos diferentes situações de ocupação espacial: apropriação e dominação. O valor da dominação está mais ligado ao uso do espaço em termos funcionais e, por isso, menos apropriado no sentido de criação de laços com o ambiente social.

Daí decorre a riqueza, a diversidade multiterritorial dialeticamente derivada das condições em que os habitantes se estabelecem e nos quais se produzem e são produzidos, portanto, se a dominação se sobrepõe à apropriação teremos cada vez menos produções múltiplas, justo porque “as relações de dominação e/ou de apropriação sociedade-espaço” proporcionam, por suas lógicas-vetores, funcionalidades em relação com o ambiente (Haesbaert, 2005).

Assim o entendimento das dinâmicas formativas destes territórios dá-se em função do conhecimento ou reconhecimento dos sujeitos que atuam sobre os territórios. Se há invisibilidade, se a lógica territorial não atende aos interesses, os conflitos serão aumentados e cada vez mais violentos como consequências dos ataques às territorialidades.

Os conflitos, em função das relações de poder que produzem o território, são observáveis em Marãiwatsédé inclusive na troca de denominação (Fazenda Suiá-Missú), pois “a territorialidade, além de incorporar uma dimensão estritamente política, diz respeito também às relações econômicas e culturais” (Haesbaert, 2005), estas não são excludentes pois há alternâncias e sobreposições espaço-temporais e, em algumas situações, há combinações entre significação e utilização, entre ser e estar no território (Haesbaert, 2005).

No caso dos Xavante de Marãiwatsédé, a territorialidade não representaria uma condição do indivíduo mas seriam territórios de resistência nos quais sua cultura, e tudo que nela vive. Na complexidade que se estabelece no território e na criação da territorialidade se imbricam identidade e conflito, símbolos, afetividades, relações de influência e principalmente disputas de poder. Entretanto, o tecido não é homogêneo, nem o povo Xavante o é e, por isso, o conflito se estabelece como parte da dinâmica de formação desses territórios e que Saquet (2006) chama de multidimensionalidade como base do território e da territorialidade.

A territorialização das ações que marcam presença no território “conduzida” por sujeitos sociais é caracterizada pela contradição de interesses

que forcem posicionamentos diferentes causando conflitos no território. Os sujeitos sociais possuem, a partir de seus interesses, posições que delimitam suas áreas de abrangência no território, definindo e redefinindo suas territorialidades e implicando em uma luta manifesta por meio de conflitos reais e latentes. Por conseguinte um território demonstra a multiplicidade de interesses e anacronismo de poder que se manifestam, como no caso de Marãiwatsédé, em conflito.

Apesar da possibilidade de se entrever o processo de multiterritorialidade a partir da crítica de Haesbaert (2009) sobre aquilo que denomina o mito da desterritorialização e reterritorialização –a territorialidade, estando dentro e não exterior ao sujeito, não poderia simplesmente ser aniquilada e reconstituída, mas estaria existindo onde quer que o sujeito se localizasse– questionamos sobre a necessidade dos Xavante de retornarem ao território e lutar pela manutenção de seu modo de vida no local. Se o estabelecimento de territórios se faz por via das relações e das relações de poder, não importando o substrato material, esse substrato estaria condenado à condição de recursos a serviço do humano e, portanto, justificaria o processo de degradação que, neste momento, atinge fatalmente Marãiwatsédé.

A dominação territorial sem demarcação, experiência vivenciada pelo povo Xavante de Marãiwatsédé durante aproximadamente os últimos 40 anos, equivaleria a dizer que o documento, a palavra ou o poder determinaria a condição ou situação espacial do território. Imprimir, marcar, demarcar, equivale a demonstrar que o território tem dono, portanto a ocupação e a aniquilação da paisagem ou sobreposição de uma nova paisagem é a materialização necessária do território, ou seja, a territorialização.

Nada mais comum nas relações de poder, que são a base ou aquilo que melhor caracterizaria um território, disputas entre as diferentes territorialidades. O caso dos Xavante de Marãiwatsédé é um exemplo deste problema, pois os conflitos e a violência são historicamente marcas das territorialidades mato-grossenses.

## **Considerações finais**

Neste contexto, observa-se que o caso de Marãiwatsédé está envolto numa teia de problemas originados tanto por violência de Estado quanto por um

processo de intrusão, subjacentes a uma lógica desenvolvimentista, em que o resultado até o momento revela desastres ambientais que inserem o povo Xavante desta TI em diferentes situações de vulnerabilidades ausência de políticas públicas que garantam a permanência da população em seu território.

Nesse aspecto, o conceito de justiça ambiental assume um papel central, uma vez que, no que diz respeito a este estudo, enfatiza a alocação desigual entre riscos, agravos e custos dos processos de desenvolvimento (Herculano, 2002). Na sociedade de mercado, intrinsecamente desigual, as responsabilidades de causar e enfrentar a crise ambiental, assim como o peso de suas consequências, são socialmente desiguais. Neste contexto, a situação de imposição desproporcional dos impactos e riscos ambientais aos mais pobres e às comunidades alheios à lógica desenvolvimentista – grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis, quilombolas e indígenas – tem sido denominada de “injustiça ambiental” (Acsehrad, Mello y Bezerra, 2009).

As pessoas e grupos socialmente mais vulneráveis são os mais expostos a situações de risco ou stress, os mais sensíveis a estas e os que têm menor capacidade de se recuperar, em alguns casos, enquanto perdurarem condições ambientais de extrema degradação (Acsehrad, 2006). Nesse sentido, os processos de contaminação do solo e da água na TI; a ampla e profunda degradação dos ecossistemas impelem os Xavante a uma condição de injustiça ambiental sem precedentes, na medida em que esta TI é a mais desmatada da Amazônia brasileira. Na medida em que as etnias indígenas, em particular a Xavante, dependem essencialmente das condições deste território, a própria situação narrada (e sua trajetória histórica no enfrentamento desta condição) revela a vulnerabilidade socioambiental a que estão submetidos.

Complementarmente, compreende-se por justiça ambiental o conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas (Herculano, 2002). Dito de outra forma, trata-se de observar de maneira crítica a forma como a ocupação

e uso do espaço e a forma distributiva da justiça se equiparam em relação a agrupamentos humanos.

A disposição em tratar as condições de vulnerabilidade como uma questão de justiça ambiental, por sua vez, é apresentada como uma alternativa politizadora, permitindo vinculá-las às raízes sociais mais profundas, estimulando e potencializando a mobilização das pessoas para a transformação destas condições (Acselrad, 2006). Desta maneira acreditamos que o estudo dos impactos sócio-sanitário-ambientais sobre a TI Marãiwatsédé e, por conseguinte, sobre o povo Xavante, requer análises criteriosas tanto na perspectiva da saúde, quanto dos processos políticos geradores ou saneadores desta situação, visto que a vulnerabilidade socioambiental pode ser entendida como materialização de uma situação de injustiça ambiental.

Na abordagem proposta, além de reconhecermos os processos de desenvolvimento impulsionados pelo mercado (como vetores que geram situações de risco, além dos processos naturais), salientamos também a responsabilidade política do Estado democrático em garantir a proteção aos cidadãos, em lugar de apenas se mensurar os déficits nas capacidades de autodefesa dos mesmos –ainda que essa seja uma etapa necessária para traçar um panorama da situação atual–, que são decorrência dos processos que pretendemos analisar.

Neste caso não se trata apenas de realizar a desintração dos invasores e dar garantias de que não irão retornar, mas de observar as condições materiais objetivas dos processos subjacentes, impulsionadores do problema, no que diz respeito ao poder público como fomentador do conflito socioambiental explícito e às questões de fundo que têm regido os processos de ocupação e uso dos diversos territórios tradicionais, especificamente com vistas ao mercado de *commodities*.

Como pontuado por Acselrad (2006), ao se colocar o foco em políticas, nas responsabilidades do Estado e na constituição dos direitos, politiza-se a questão e, no caso de proteção desigual, a sociedade pode problematizar e demandar que se desfaçam os mecanismos de vulnerabilização, requerendo do Estado políticas de atribuição equânime de proteção e combate aos processos decisórios que concentram os riscos sobre os menos capazes de se fazer ouvir na esfera pública.

Ainda segundo Acselrad (2006) quando se enfoca o déficit dos sujeitos, inverte-se a noção de que o Estado possa “dar aos vulneráveis defesa contra os danos” ou de que estes tenham, “capacidade de controlar as forças

que moldam seu destino” e/ou de que há “aumento no seu capital social e cultural”, em suma, sempre uma suplementação de uma carência e não uma ação sobre o processo de vulnerabilização. Pontua o autor: no primeiro caso, sublinha-se algo que lhes é devido como um direito, o que aponta para o conjunto de decisões de natureza distributiva intercorrentes; no segundo, para algo que lhes falta, capacidade que buscar-se-á atribuir-lhes ou dizer pretender atribuir-lhes. Neste caso, pretende-se dar ao cidadão algo que “ele não tem”, enquanto no anterior, aponta-se para o processo através do qual esta capacidade de autodefesa “lhe é em permanência subtraída”, através do que chamamos de relações de vulnerabilidade (Achselrad, 2006).

Interessa determinar e, assim, contribuir na interrupção dos processos que impõem riscos aos mais desprotegidos, decisões alocativas de equipamentos ou empreendimentos danosos, dinâmicas inigualitárias do mercado de terras a fim de que definitivamente, mercê do crescente protagonismo dos povos, políticas públicas se estabeleçam de forma dialética na construção das territorialidades.

## Bibliografia

- Achselrad, Henri (2006). “Vulnerabilidade ambiental, processos e relações”. Comunicação ao II Encontro Nacional De Produtores e Usuários De Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, Fibge, Rio de Janeiro.
- Achselrad, Henri; Campello do Amaral Melo, Cecília; Das Neves Bezerra, Gustavo (2009). *O que é Justiça Ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Aguiar Azevedo, Andréa e Pasquis, Richard (2007). “Da abundância do agronegócio à Caixa de Pandora ambiental: a retórica do desenvolvimento (in) sustentável do Mato Grosso (Brasil)”. *INTERAÇÕES. Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol. 8, nº 2.
- ANSA-OPAN (2012). *Marãiwatsédé Terra de Esperança [s/local]*. ANSA (Associação de Educação e Assistência Social Nossa Senhora de Assunção)-OPAN -Operação Amazônia Nativa.
- Barrozo, João Carlos (2008). “Políticas de colonização: as políticas públicas para a Amazônia e Centro-Oeste”. Em *Mato Grosso do sonho à utopia da terra*. Cuiabá: EdUFMT-Carlini e Caniato Editorial, pp.15-26.

- Carneiro, Fernando; Pignati, Wanderlei; Rigotto, Raquel; Augusto, Lia Giraldo da Silva; Rizzolo, Anelise; Muller, Neice; Alexandre, Veruska e Friedrich, Karen (2012). *Dossiê Abrasco. Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Parte 1 - Agrotóxicos, Segurança Alimentar e Saúde*. Rio de Janeiro: Abrasco.
- Carvalho, Carolina Delgado de (2010). *Mudanças nos hábitos alimentares dos Xavante de Marãiwatsédé*. (Curso de Especialização em Indigenismo). Cuiabá: Universidade Positivo.
- Da Silva Augusto, Lia; Carneiro, Fereira Fernando; Pignati, Wanderlei; Rigotto, Raquel; Friedrich, Karen; Faria, Neice Muller; Sampsos Búrigo, André Campos; Freitas, Vinícius Mello Teixeira de e Guiducci Filho, Edson (2012). *Dossiê Abrasco. Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Parte 2*. Rio de Janeiro: Abrasco.
- Dias, Célia Regina (1995). "Escritos ambientalistas de José Bonifácio". En *Estudos Sociedade e Agricultura*, n° 4, pp.130-139. FUNAI (Fundação Nacional do Índio) (2010). [http://www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2\\_semesestre\\_2010/novembro/un2010\\_14.html](http://www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2_semesestre_2010/novembro/un2010_14.html). 12/4/2013.
- (2013). [http://www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2013/01\\_jan/20130129\\_10.html](http://www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2013/01_jan/20130129_10.html). 15/3/2013.
- Haesbaert, Rogério (2005). "Da desterritorialização à multiterritorialidade". Em X Encontro de Geógrafos da América Latina, São Paulo. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*, pp. 6774-6792.
- (2009). "Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial". En Saquet, Marcos Aurélio e Sposito, Eliseu Savério (orgs.). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular-UNESP.
- Herculano, Selene (2002). "Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil". En I Encontro da ANPPAS, Indaiatuba, São Paulo, GT Teoria e Ambiente, outubro.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia). *Série histórica de área plantada e produção agrícola; safras 1998 a 2010*. <http://www.sidra.ibge.gov.br>. 15/3/2011.
- Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil (2011). <http://www.confliotoambiental.icict.fiocruz.br/index.php>. 12/5/2013.

- Picoli, Fiorelo (2006). *O capital e a devastação da Amazônia*. São Paulo: Expressão Popular.
- (2007). "O agronegócio e seus impactos na saúde dos trabalhadores e da população do estado de Mato Grosso". En Pignati, Wanderlei. *Os riscos, agravos e vigilância em saúde no espaço de desenvolvimento do agronegócio no Mato Grosso* [tese doutorado]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ensp, pp. 81-105.
- Rigotto, Raquel; Porto, Marcelo Firpo; Folgado, Cleber; Faria, Neice Muller; Augusto, Lia Giraldo; Bedor, Cheila; Burigo, Andre; Carneiro, Fernando Ferreira; Castro, Franciléia Paula; Fernandes, Gabriel Bianconi; Ferreira, Marcelo José Monteiro; Friedrich, Karen; Marinho, Alice Maria Correia Pequeno; Monteiro, Denis; Pignati, Antonio Wanderley; Pinheiro, Tarcísio Márcio Magalhães; Rizzolo, Anelise; Silva, Nivia; Tygel, Alan. (2012). "Agrotóxicos: construindo a ecologia de saberes". En *Dossiê Abrasco. Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Parte 3, Rio de Janeiro.
- Saquet, Marcos Aurélio (2006). "Proposições para Estudos Territoriais". *Revista Geografia*, ano VIII, n° 15.
- Thiollent, Michel (1996). *Metodologia da pesquisa-ação*. 7ª ed. São Paulo: Cortez.
- (1997). *Pesquisa-Ação nas Organizações*. São Paulo: Atlas.



# Conflitos socioambientais relacionados à monocultura da soja no estado do Maranhão – Brasil

*Elizeu Silva do Nascimento, Antonio Cordeiro Feitoso, Maria da Glória Rocha Ferreira\**

## **Introdução**

O Brasil ocupa a terceira posição no ranking de países com maior número de conflitos ambientais, e o Maranhão está incluído na lista de estados que apresentam conflitos atrelados à algumas atividades dentre as quais a cultura da soja, que tem na União Federal, o principal articulador e mantenedor da atividade com suporte através de órgãos como a SUDENE e a SUDAM e o apoio da EMBRAPA.

Na década de 1970, as políticas e programas governamentais voltados para o povoamento e a modernização da agricultura se tornaram grandes facilitadores das transformações ambientais que, a partir de então, começam a tomar novos impulsos. Este processo viabilizou a expansão da cultura da soja para as regiões: Centro-Oeste e Nordeste do país.

A produção da soja no sul do estado do Maranhão está relacionada a vários fatores que possibilitaram oportunidade, com evidência de grandes lucros, vislumbrados quando os primeiros imigrantes da Região Sul chegaram ao município de Balsas. Um dos fatores preponderantes para implantação da soja foi o baixo preço das terras encontradas na região, característica também comum no leste do estado.

A partir da década de 1990, a problemática ambiental ganha repercussão internacional, devido ao grande número de conflitos a partir da

---

\* Investigadores de la Universidade Federal do Maranhão - Brasil. DEGEO/NERA. e-mail: esn.geo@hotmail.com

derrubada da vegetação nativa para a atividade agrícola. O avanço da devastação acarreta vários conflitos no Pólo Agrícola de Balsas, repercutindo em ações do IBAMA), ocasionando tensões referentes às áreas de reserva legal, principalmente gerando debate nacional em torno da reformulação do Código Florestal.

A sojicultura no Centro-sul e Leste do Maranhão trouxe uma série de conflitos decorrentes do modelo de ocupação territorial que a cultura de soja introduziu no estado. A ocupação é problemática uma vez que se apropria de territórios antes ocupados por posseiros, gerando conflitos que se configuram ambiental e socialmente nas áreas onde se praticava a cultura de subsistência. Isso se reflete, diretamente, na vida dos moradores das comunidades que se encontram no perímetro de expansão da monocultura e que se tornaram as principais vítimas desse processo.

A cultura da soja tem como principal consequência a destruição do cerrado maranhense, bioma que abrangia do território estadual e onde nascem os principais rios. Nestas áreas, a prática da monocultura acarreta problemas dentre os quais a destruição de espécies vegetais e animais endêmicos, várias delas usadas na alimentação humana e animal, além de gerar conflitos decorrentes da concentração de terras nas mãos dos grandes produtores.

Os conflitos gerados a partir da monocultura da soja estão visivelmente presentes através das marcas deixadas na vida daqueles que tiveram seus espaços invadidos, em face de grandes mudanças das tradições familiares que perpassaram por gerações, trazendo prejuízos para as comunidades, que são proibidas de usufruir dos benefícios do cerrado e dos biomas relacionados, comprometendo a qualidade de vida destas áreas.

A territorialidade da soja, a partir da destruição do cerrado, forma uma nova espacialidade no Maranhão criando novos territórios em um processo que desafia as leis, os costumes, as tradições, usufruindo de terras adquiridas às vezes por preços abaixo do valor de mercado, e algumas facilidades das políticas públicas, ignorando leis como o Código Florestal que dita e estabelece as regras e as normas para a proteção ambiental.

A sojicultura, no Maranhão, é responsável por conflitos que se manifestam no campo como o êxodo rural, a expropriação de posseiros, dentre outros, e se refletem nas sedes dos municípios comprometendo a qualidade de vida da população residente e acelerando os problemas urbanos

associados ao êxodo rural, deixando marcas profundas na vida daqueles que dependem do cerrado para a própria sobrevivência.

### Mapa do Estado do Maranhão



Fuente: GuiaNet. O Guia do Brasil.

A realização deste trabalho foi pautada no método fenomenológico<sup>1</sup> para a compreensão sobre a origem e o modo como os conflitos socioambientais vêm ocorrendo nas regiões Centro-Sul e Leste do Estado do Maranhão.

Para alcançar os objetivos da pesquisa foram desenvolvidos os seguintes procedimentos metodológicos: levantamento e análise do material bibliográfico relacionados com a temática do trabalho e a área da pesquisa, para a percepção das atitudes e dos valores em relação ao ambiente, que se tornaram “visíveis” por ocasião da visita de campo; realização de trabalhos de campo com o objetivo de conhecer a realidade da área de estudo e possibilitar uma melhor visão dos problemas pautados; realização de entrevistas informais junto aos moradores, cooperativas de pequenos agricultores, instituições ligadas aos grandes produtores de soja; instituições educacionais particulares e públicas; comerciantes, Centro de Tradições Gaúchas (CTG); professores da Universidade Estadual do Maranhão, Balsas; observações assistemáticas dentre outras atividades realizadas para subsidiar as conclusões do estudo.

Também foram realizados registros fotográficos dos aspectos considerados mais relevantes para as explicações dos fenômenos estudados.

## **Resultados e discussões**

Procurando implementar ações com vistas ao desenvolvimento, o estado do Maranhão tem, ao longo das últimas três décadas, buscado alternativas principalmente nos campos político e econômico para facilitar a instalação de grandes grupos empresariais, notadamente do agronegócio, em áreas com potencial reconhecido.

Cumprindo com a ordem do discurso político-capitalista, o “desenvolvimento” no estado, perpassa por caminhos em que tanto o ambiental quanto o social, difere na maneira como interfere nas diferentes classes sociais; com isso, o desenvolvimento acontece de maneira excludente. As-

---

<sup>1</sup> De acordo com Lyotard (2008, p. 10) a fenomenologia não tenta substituir as ciências do homem, mas refinar a sua problemática, subsidiando a seleção dos seus resultados e a reorientação das pesquisas. O autor afirma, ainda, que “a fenomenologia é uma lógica: das Investigações lógicas à Experiência e juízo”. Escrevendo acerca da aplicação da fenomenologia, Bello (2004, p. 79) afirma que: “a peculiaridade de sua abordagem é exatamente a análise de cada fenômeno – o qual deve ser olhado e aprofundado nas suas conexões com os demais”.

sim, os conflitos se desenvolvem de maneira que deturpa o pensamento do “desenvolvimento”. Dentro desse contexto, Araújo (2006: 147) afirma que:

Os discursos que disseminam e giram em torno do conceito de desenvolvimento, na verdade, propõem o alcance de um estágio ótimo em que os conflitos tendem a desaparecer, pois todas as questões relativas à qualidade de vida (terra, trabalho, sustentabilidade dos ecossistemas, distribuição de renda, para citar algumas questões) seriam resolvidas definitivamente, como que visualizando a chegada de um tempo futuro em que os conflitos, crises e questões que permeiam as esferas da vida social chegassem ao seu esgotamento.

Considerando o desenvolvimento como a “máxima” do capitalismo dentro de uma conjuntura complexa que gera mudanças impostas pelo capital em que o homem é o principal articulador do processo que acarreta os problemas socioambientais, o tempo futuro na perspectiva da sociedade de classes afirmada pelo sistema capitalista, jamais teria lugar na realidade, mas apenas nas utopias românticas e perniciosas que têm por fim velar conflitos inerentes ao capitalismo, que o sustenta e que está em sua base constitutiva (Araújo, 2006: 147).

No âmbito do crescimento implantado do Maranhão, a prerrogativa é a posse da terra, que uma vez concretizada, oferece condições para a instalação de empreendimentos cujas atividades interferem diretamente no equilíbrio ambiental.

Diante de tais fatos, a agência de notícias o Globo (2011), divulgou que, de acordo com o IBGE, restam apenas 31% das áreas de floresta densa, dados estes que colocam o Maranhão como o estado que mais desmatou recursos naturais, a partir de 1980. E o bioma cerrado teve a sua área diminuída em 25%. Isso demonstra o porque o Maranhão está citado como território de conflitos ambientais, em que o cerrado é o grande alvo da monocultura da soja; sendo que este bioma, é um dos mais importantes do país. Segundo o IBGE (2014): “O Cerrado brasileiro é reconhecido como a savana mais rica do mundo em biodiversidade: a flora tem 4.400 espécies exclusivas; a flora apresenta 837 espécies de aves, 67 gêneros de mamíferos, 150 espécies de anfíbios e 120 de reptéis”.

No Sul do estado, onde vários conflitos ambientais foram configurados, um fator percussor da sojicultura foi a criação de gado, sendo esta

**uma das atividades mais antigas da região que foram responsáveis pela degradação do cerrado. Miranda (2011: 95) afirma que:**

Em Balsas existiam os proprietários (como se denominavam as pessoas que possuíam terra), os agregados, os moradores de terras da nação e os vaqueiros. Todo proprietário era um criador de gado, mas nem todo criador era um proprietário. A implantação de projetos agropecuários ocasionou um desordenamento territorial e social no Sul do Maranhão. Muitos proprietários venderam parte (as chapadas) ou a totalidade de suas terras, quem não tinha terra passou a ser assalariado ou migrou para a cidade e a profissão de vaqueiro, paulatinamente, foi sendo extinta.

**A partir da década de 1970, as políticas e programas governamentais voltados para a modernização da agricultura e de povoamento se tornaram grandes facilitadores das transformações ambientais. Os vários fatores que somaram juntos a oportunidade com evidencia de grandes lucros, como por exemplo, os baixos preços das terras encontradas na região também contribuíram para a implantação da monocultura. Segundo Sandri (2008: 9):**

As terras possuíam um valor bem baixo do praticado nas demais regiões, o que facilitaria a tão sonhada mudança de vida, ou seja, o acesso à terra de todos os membros da família, já que no sul do país isso não era possível. Com todos esses fatores os visitantes que aqui estiveram, voltaram ao sul divulgando estas informações a respeito da região. A partir daí, algumas famílias já começam a planejar suas vidas em solo maranhense, especificamente no município de Balsas.

**As transformações sociais ocorridas nas regiões estudadas dão lugar às transformações ambientais, e principalmente a partir da década de 1990, se tornam grandes celeiros para o desenvolvimento da monocultura criando espaço para que conflitos ambientais fossem gerados.**

A partir de 1991 que a região de Balsas se instrumentaliza para a produção de soja, em grande escala, através da intensificação da pesquisa científica, viabilizada pelo convênio de cooperação técnica e financeira para a pesquisa. Paralelamente foram realizados estudos conjuntos para a criação do Programa Corredor de Exportação Norte, que tomaram por base os resultados dos estudos da EMBRAPA, do apoio financeiro do Banco do Brasil, através da Diretoria de Crédito

Rural contando ainda com a participação de órgãos/empresas como a Secretaria de Desenvolvimento Regional, Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia S.A. (BASA), e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de parceria com a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) - Superintendência da Estrada de Ferro Carajás (Ferreira, 2008: 15).

**A partir de então, com todos esses fatores a favor da implantação da atividade no sul do Maranhão, acelera-se o processo de transformação da paisagem natural em paisagem ocupada pela soja. Porém é interessante notar que, desde a década de 1990, a preocupação com o meio ambiente já ganhava repercussão internacional, devido ao grande número de conflitos a partir da derrubada da vegetação nativa. Acerca desse período Miranda (2011: 47), afirma que:**

Nos anos de 1990, há uma mudança no perfil dos projetos na Amazônia Legal, que passam a implementar estratégias de preservação e conservação do bioma. Um bom exemplo é o Programa Piloto Internacional para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7), uma iniciativa da Alemanha, na reunião de cúpula dos 7 países mais ricos (G7), em Houston, em 1990.

**Kohlhepp (2002) *apud* Miranda (2011: 47) aborda a problemática do desenvolvimento brasileiro afirmando que o programa piloto “propunha financiar a reorganização dos modelos de desenvolvimento da Amazônia, através de uma parceria entre o governo brasileiro, o Banco Mundial e o G-7, que deveria contribuir para o uso sustentável dos recursos naturais e para a redução do desmatamento da floresta”.**

**O desenvolvimento do programa acarretou diversas tensões dentre as quais Miranda (2011: 95) destaca:**

A proibição de criar miunças (galinha, porco, etc.), o que afetou muito os agregados e os moradores da região. Os animais eram criados à solta, com o cultivo de arroz e soja, e os mesmos deveriam ser presos para que não comessem as plantações. Os animais que invadiam as lavouras eram sacrificados. Muitos casos foram parar na justiça e as sentenças favoreciam os rizicultores.

**Nas áreas de plantio da soja, onde antes era cerrado, apresentavam outrora baixa densidade demográfica. Os vazios demográficos podem ser,**

em parte, explicados pelo fato das chapadas, ideais para o desenvolvimento da atividade sojícola, não serem utilizadas pelas populações locais, em virtude da dificuldade de nelas cultivarem lavouras a partir de técnicas tradicionais.

Nas chapadas, as pessoas coletavam frutas e os rebanhos andavam soltos em busca de alimento e água. Discorrendo acerca do avanço monocultura da soja sobre a vegetação de cerrado, nos chapadões, Miranda (2011: 147), é bem claro em sua posição quando afirma que:

... em 1990 a soja ocupava uma área de 5.952 ha e produzia 1.607 t/a, passando para 60.040 ha e 152.141 t/a, em 2000, com crescimento aproximado 1.000 e 9.5 mil %, respectivamente, enquanto em 2001, a área plantada era de 70.563 ha e produzia 162.714 t/a, aumentando em 2009, para 106.416 ha e 319.248 t/a, com crescimento de 150,8 e 196,2%, respectivamente.

O crescimento sojícola evidencia os conflitos gerados a partir de então, os quais muitas vezes não são contabilizados e nem levados ao conhecimento da população em geral. O avanço da devastação do cerrado, tanto no Pólo Agrícola de Balsas, como na região Leste do Maranhão, levou o IBAMA a registrar algumas tensões referentes às áreas de reserva legal. Denúncias que foram feitas pelas comunidades que ficam em torno das áreas de plantio, que questionavam o descumprimento das leis federais, e principalmente em torno do Código Florestal, pois de acordo com Miranda (2011: 149):

As primeiras empresas agrícolas a se estabelecerem na região (sul) não respeitaram o percentual de 35% da área para reserva legal no cerrado, e agora estão sendo autuadas e impedidas de acessarem linhas de crédito rural. A solução que vem sendo adotada pelas empresas multadas é comprar áreas, quase sempre impróprias ao cultivo agrícola mecanizado, para que se tornem áreas de reserva.

Do comportamento das empresas agrícolas resultaram os conflitos em torno das áreas de cerrado, que são disputadas tanto pelas comunidades que dependem do bioma para a própria alimentação como também pelos grandes agricultores que se intitulam de modernizadores da agricultura na região. Diante de tal processo Miranda (2011: 150) afirma que:

Os conflitos nos Gerais de Balsas se inserem num debate sobre a modernização da agricultura brasileira associado ao discurso de que a sojicultura, pelo uso intenso de tecnologia, agride menos o meio ambiente porque não queima a vegetação, como os agricultores familiares, que cultivam em roças de toco, e porque os sojicultores não dependem da caça a animais silvestres para se alimentarem: Não se pode considerar estas pessoas (e de outras regiões similares) agricultores porque jamais cultivaram as terras que ocupam e sim apenas derrubaram a floresta natural e a queimaram, transformando as poucas reservas em desertos e capoeiras; apenas plantam algumas poucas sementes, cuja produção sem qualquer tecnologia, é insuficiente para seu próprio sustento. Vivem de caça predatória, tendo liquidado praticamente todos os animais silvestres na região. A agricultura sem tecnologia está condenada e não adianta insistir na “roça de toco” que se fazia antigamente.

O arranjo produtivo no sul do estado, apesar de promover um “certo desenvolvimento da região”, em Balsas, o principal município produtor, a produção da soja acarreta vários conflitos que jamais serão sanados. De acordo com alguns pequenos produtores, o descarte impróprio do material usado para a prevenção das pragas, está comprometendo o ambiente, uma vez que os agrotóxicos causam sérios problemas tanto ao ambiente, quanto à qualidade de vida humana. Ainda de acordo com Miranda (2011: 150):

Os sojicultores receberam muitas pesadas devido ao descarte inadequado das embalagens de insumos e defensivos agrícolas e desrespeito ao licenciamento ambiental. Em 2008, a AGED, em parceria com o MAPA, realizaram uma fiscalização e o cadastramento de todos os empreendimentos agropecuários que faziam uso de insumos e defensivos agrícolas na Fazenda Santa Luzia, que está localizada próximo das cabeceiras do Rio Balsas. Por exemplo, foram retiradas embalagens suficientes para encher três carretas bitrem.

Isso demonstra a total falta de comprometimento com o ambiente, e a falta de respeito às leis de proteção ambiental, revelando que os conflitos ambientais vão além da ocupação do espaço, mas também como esse espaço está sendo usado.

O desmatamento do cerrado para o plantio da soja e outras monoculturas, vai além da área “autorizada”, o que foi observado por ocasião das jornadas de campo feitas na região sul, para a base empírica do projeto:

“Mudanças Sócio-Culturais e Espaciais Decorrentes da Agricultura Moderna no Sul Maranhense”. Em conversas informais com alguns moradores, no período de estiagem alguns produtores ateiam fogo, em áreas de preservação, principalmente onde há grande concentração de frutas como buritis e pequis.

A expansão da economia sojícola no sul maranhense trouxe consigo uma série de conflitos ambientais que a partir da concentração de grandes propriedades de terra, acarretou contaminação por agrotóxicos, destruição do cerrado, comprometendo a qualidade ambiental. Segundo Maranhão (1997: 48): “A remoção do manto florestal implica em fortes mudanças no funcionamento desse ecossistema”. De acordo com o mesmo autor:

Quanto à utilização de matas e florestas tem-se nos municípios de São Raimundo das Mangabeiras, Balsas e Riachão os maiores percentuais, com respectivamente, 35%, 23% e 10%. Referente ao total da área, no ano de 1975 esse tipo de utilização aparece com um alto percentual de 20%, em 1985 há um decréscimo para 14% e, em 1996 aumenta esse quantitativo para 19%. Pode-se interpretar esse dado como o avanço gradativo das atividades agrícolas na direção da eliminação das matas e florestas, para dar lugar à agricultura moderna.

**A agricultura moderna traz impactos irreversíveis no ambiente, onde as transformações ocorrem de maneira acentuada e às vezes ignorando as leis de proteção ambiental, pois de acordo com Ferreira (2008: 162):**

Convém lembrar que, quando a expansão do plantio ocorre através da incorporação de áreas de floresta, o desmatamento dessas grandes extensões é realizado, na região por empresas que trabalham especificamente com esse tipo de atividade, e que são contratadas pelos donos das terras. Essas empresas retiram a madeira, que quase sempre tem a destinação de transformar-se em carvão, e o proprietário recebe a terra limpa, sem vegetação.

O aumento do desmatamento da região sul do Maranhão, é comprovado através de dados que demonstram a evolução da produção da soja como aponta Schlesinger *et al.* (2008: 81) em que o estado dá um salto de 4.176 toneladas na década de 1990, para 931.14 em 2006.

De acordo com o Fórum Carajás (2011) “na última safra do grão (2010), foi colhido 1 milhão de toneladas, uma produção que só foi possível a um

custo de 455 quilômetros quadrados de cerrado devastados entre 2002 e 2008". As autoridades competentes quando entram em ação para verificar alguma irregularidade, geralmente é a partir de denúncias feitas por moradores e pequenos produtores de hortaliças, e moradores de pequenas comunidades ao longo dos municípios.

No sul do Maranhão, município de Balsas, Antonio Gomes de Moraes, o Antonio "Crioulo", da coordenação local da Comissão Pastoral da Terra (CPT), relata que o avanço da soja no município extinguiu comunidades rurais inteiras, que deram lugar às lavouras do grão. Para ele, que é membro do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Maranhão, o Novo Código Florestal "deve piorar a situação", uma vez que incentiva a expansão de grandes monoculturas, como a soja, a cana e o eucalipto na região, incompatíveis com o modo de vida e produção tradicional das comunidades (ONG Repórter Brasil, 2011).

Diante das facilidades que o governo coloca à disposição dos grandes produtores, atrelados a outros fatores, a soja se expandiu no estado, chegando ao Leste do Maranhão, conforme relata Carneiro (2008: 81) "a expansão para o leste maranhense começou na década de 1990, mas só se consolidará no final dessa década".

Na região leste, dentre as principais atividades agrícolas realizadas pelos agricultores da região, ou seja, aquelas representadas principalmente por pequenas plantações destinadas ao consumo destaca-se a produção de mandioca que apresenta grande importância na alimentação da população; feijão e arroz. Além da atividade da pecuária, Carneiro (2008: 5). E de acordo com o mesmo autor:

São justamente os camponeses dessas áreas –arrendadas e de posse– que serão os mais afetados pela expansão da sojicultura, da lavoura da cana-de-açúcar e dos monocultivos florestais na região, uma vez que sem o documento de comprovação da propriedade da terra (no caso dos posseiros), ou na condição de agregados ou rendeiros (no caso das terras arrendadas), eles tornam-se o elo mais frágil do processo de concentração fundiária em curso na região.

Tanto no centro-sul como no leste do Maranhão, o acesso à grandes quantidades de terra, para a implantação da sojicultura, dá-se pelo mesmo processo, excluindo pequenos produtores e lavradores, criando conflitos

que se estendem por décadas. Diante de tais acontecimentos, muitas comunidades estão se organizando para lutar contra os grandes produtores que avançam com a monocultura nas áreas onde antes era de uso comum, de acordo com Carneiro (2008: 98):

O avanço da sojicultura na região tem acelerado o processo de cercamento das áreas consideradas como de uso comum (áreas de *chapada*, babaquais) cuja utilização está fortemente relacionada com as atividades do extrativismo vegetal. Para fazer frente a esse processo de cercamento, grupos de camponeses têm se organizado e proposto a criação de unidades de conservação de uso sustentável, como foi o caso da criação, em 26.09.2007, da Reserva Extrativista (RESEX) da Chapada Limpa. Essa RESEX possui área de 11.971,24 hectares e abriga no seu interior cerca de 75 famílias, que têm na coleta do bacuri (*Platonia insignis*) um elemento central para sua reprodução econômica.

**Mesmo com o esforço de muitas comunidades para a criação de áreas ecológicas, e para a manutenção de áreas que são de suma importância para a preservação da vida da população, a monocultura na região leste avança, gerando conflitos principalmente pela posse de grandes áreas em mãos de poucos grandes produtores. De acordo com Carneiro (2008: 102):**

Os principais tipos de conflitos referem-se a lutas pela titulação ou contra a desapropriação de suas áreas (23 casos), vindo em seguida a resistência contra tentativas de expulsão dos trabalhadores de suas terras (14 casos). Nessas duas situações, a origem dos conflitos é a mesma, pois tanto a resistência a tentativas de expulsão quanto a mobilização dos trabalhadores pelo reconhecimento dos seus direitos de posse – através da titulação ou da desapropriação das terras em que vivem – podem ser interpretadas como uma resposta ao aquecimento do mercado de terras na região e ao recrudescimento de ações de grilagem.

Vale destacar que existem outros conflitos na região, e que o autor acima fala que "em 44% das situações de conflito acompanhados temos o relato de conflitos envolvendo os principais representantes do agronegócio na região". A partir de então fica visível como o agronegócio da monocultura no estado vem criando situações de riscos ambientais, gerando conflitos,

e que de acordo com o mesmo autor, esses conflitos se configuram de várias formas:

A relação dos moradores dos povoados com os chamados “gaúchos” envolve situações de conflito aberto e de conflito velado. A primeira está relacionada com o enfrentamento contra a abertura de um desmatamento, enquanto o conflito velado envolve um conjunto de situações (criação de animais cercados, desmatamento de áreas adjacentes aos recursos hídricos, pulverização de agrotóxicos, etc.) que são vividas como danosas, mas que não chegam a se externalizar na forma de uma disputa aberta (Carneiro, 2008:107).

Os conflitos no leste do estado são reais e podem ser percebidos, uma vez que são notórios quando grandes áreas do cerrado que é um bioma protegido por lei federal, sendo destruídos, e nenhuma providencia está sendo tomada pelas autoridades competentes.

Durante aula de campo do projeto intitulado “A Sustentabilidade Ambiental na Área Maranhense do Delta do Rio Parnaíba”, desenvolvido no âmbito do DEGeo/NEPA/UFMA, foi possível perceber que grandes áreas do bioma estão sendo destruídas, ameaçando comunidades inteiras, colocando em risco várias espécies, e ameaçando grandes sistemas ecológicos, como a lagoa do Bacuri, que é um dos mais importantes sistemas lacustres do leste do estado, beneficiando diretamente os municípios de São Bernardo e Magalhães de Almeida, e várias comunidades em torno da mesma, mas que, com a chegada da soja na região, encontra-se sob ameaça.

No leste do Maranhão, a atividade sojícola também avança com características iguais à do Centro - sul, tanto no aspecto de apoio por parte dos governos que oferecem uma gama de facilidades, como também no aspecto de transformações no bioma cerrado, avançado por grandes porções de terras, em que a situação ecológica da região fica depredada e grandes impactos ambientais são vistos ao longo das plantações de soja.

O crescimento da atividade sojícola no leste do estado atraiu grandes investidores do setor que diante da dinâmica do capital exercida pela monocultura, tiveram o “apoio” de alguns proprietários de terras, mediante a perspectiva de grandes lucros, colocando grandes propriedades à disposição para a sojicultura.

Foi possível perceber esses aspectos, quando vários anúncios foram veiculados em jornais, oferecendo terras para arrendamentos, inclusive

fazendo com mais de 700 ha; alguns anúncios detalhavam sobre a porcentagem de argila, documentos como licenciamento ambiental, precipitação anual, e também a possibilidade de usar estruturas de máquina; além desse suporte, as propriedades se encontravam próximas de armazém de grandes empreendedores do ramo, e também de bancos.

Foram constatadas, durante aula de campo, vastas áreas de cerrado sendo queimadas (figura 1), áreas próximas a grandes plantações de soja ao longo da rodovia que serve de escoamento para a produção, demonstrando o total desrespeito àquelas comunidades que dependem do bioma.

**Figura 1. Cerrado sendo queimado no leste do MA**



Fuente: Dados da Pesquisa (2013).

No leste do estado, um dos exemplos mais visíveis sobre os conflitos ambientais, está no povoado São João dos Pilões; a comunidade é conhecida tradicionalmente pela fabricação de artesanatos (figura 2) que são feitos a partir de material retirado do cerrado onde está localizado o povoado.

**Figura 2. Artesanato no povoado S. J. dos Pilões**



Fuente: Dados da Pesquisa (2013).

Nesse povoado há grandes conflitos entre os sojicultores e os moradores do povoado, pois a matéria-prima utilizada para a fabricação do artesanato é retirado do próprio cerrado, principalmente na área de chapada, em especial o pequizeiro, de onde se extrai também o fruto. Segundo Carneiro (2008: 114):

As criações, como porcos, bois, bodes etc., que antes se alimentavam nas regiões de chapada, procurando frutos, raízes, capim etc., agora, ao entrarem nos campos de soja, são mortas ou por tiros dos empregados das fazendas de soja ou pelo veneno que é pulverizado nas plantas por via aérea. Porém, estes incidentes estão relacionados a uma mudança mais profunda, que foi desencadeada pela chegada dos sojicultores à região. Antes da chegada dos sojicultores, o sistema organizador do espaço de produção agrícola que predominava na região era o de "plântio no fechado e criação no aberto".

A partir de então, com a inserção da monocultura da soja na região, a vegetação nativa começou a ser suprimida para dar espaço para a sojicultura, colocando em risco as espécies nativas que são fontes de alimentação e também ajudam para o crescimento econômico do povoado. Com o reconhecimento do trabalho dos moradores, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), deu apoio técnico para a continuação da fabricação do artesanato no povoado, mas mesmo com essa iniciativa, juntamente com o auxílio da associação dos moradores, a situação é grave:

Apesar de haver essa maior visibilidade e apoio de algumas instituições para as ações da AASJP, a produção dos artesãos de São João dos Pilões, continua sob risco, pois a madeira, que é sua matéria-prima, tem escasseado cada vez mais. Como as áreas de chapadanas quais os agricultores retiravam sua matéria-prima foram privatizadas pelos chamados gaúchos, a continuidade dessa produção artesanal encontra-se seriamente afetada. Além da restrição dessas áreas de coleta, outro problema enfrentado diz respeito à legalização da matéria-prima florestal, do processo de extração da madeira que serve de base ao artesanato, pois a legislação florestal brasileira exige que a atividade de exploração florestal seja realizada através de plano de manejo florestal ou de projeto de reflorestamento (Carneiro, 2008: 115).

A área de vegetação encontrada na região é de suma importância tanto na vida econômica da população que depende de suas terras para a retirada de frutos, e de outros, como também para os animais de pequeno porte criados pelos moradores. A área de floresta dessa região assume grande importância na vida da população, pois além dos benefícios já mencionados, os moradores criam pequenos animais que se alimentam da floresta de cerrado, além desse bioma fornecer flores, frutas, raízes, etc, que a população utiliza para fazer medicamentos caseiros, oferecer outros benefícios como regulador de clima, dentre outros (Carneiro, 2008).

A classificação das terras do leste e do centro – sul do Maranhão, como aptas para a agricultura, faz com que a gestão territorial do agronegócio tenha a seu favor, os recursos naturais como o solo, e a precipitação como fatores para a grande produtividade na região. Mapas de aptidão agrícolas são fornecidos gratuitamente pelo governo estadual, permitindo que grandes empreendimentos se instalem nas regiões.

De acordo com Regis (2003), a posse da terra em município como o de Urbano Santo, por exemplo, que está situado na região leste do estado, de 50% do município está nas mãos de grandes produtores de monocultura, e cada vez maiores projetos de plantio de soja estão se instalando na área, chegando a ultrapassar 12.000 ha.

No leste maranhense, a expansão da atividade sojícola por novas áreas, gerou denúncias de sindicatos, ONG e até mesmo de prefeituras, quanto aos limites de áreas autorizadas para o plantio, fazendo com que o IBAMA reveja as autorizações de desmatamento para o plantio e plano de manejo antes aprovados, e que diante de tais denúncias, decidiu tomar providências para apurar as denúncias.

A destruição do cerrado no estado do Maranhão para a implantação da monocultura da soja tem trazido ao longo das últimas três décadas, grandes transformações socioambientais; essas transformações são evidentes quando a dinâmica que opera a atividade, está diretamente ligada à posse de grandes propriedades de terra, alterando a vida de inúmeras comunidades que dependem da vasta variedade de espécies animais e vegetais que são indispensáveis na alimentação, e em outros usos.

Tanto no centro – sul como leste do estado, a operacionalização da atividade sojícola gera conflitos no campo, onde a população perde seu contato com a terra, colocando em risco tradições centenárias; além de vários ecossistemas vulneráveis ao desaparecimento, e até mesmo a própria vida da população.

## Conclusão

A dinâmica da sojicultura no Estado do Maranhão é atrelada às facilidades que os governos dão através de órgãos oficiais que ajudam tanto na organização da expansão, como também no estudo para o melhoramento das monoculturas, do mesmo modo mapas de aptidão agrícolas que são essenciais para a escolha da área a ser implantada da monocultura.

Além das facilidades institucionais, é notável a falta de cuidado por parte do Estado, principalmente no que diz respeito às leis de proteção ambiental, pois o próprio Estado estimula a agressão ao ambiente, quando autoriza os sojicultores a devastação de grandes áreas de cerrado, destruindo

mananciais de suma importância tanto para a vida ecológica, quando para os moradores de povoados que estão inseridos nesses ambientes.

Outro aspecto negativo é a falta de segurança com respeito à vida da população de alguns povoados que, segundo eles, estão sendo ameaçados de morte ou são expulsos de suas terras, sem nenhuma garantia de retorno. Dentro dessa perspectiva, o estado está deixando de atender àqueles que vivem nas regiões de cerrado no centro-sul e leste do Maranhão que estão envolvidos direta ou indiretamente em conflitos, de maneira que não está garantindo-lhes o espaço que sempre tiveram para desenvolver suas práticas agrícolas.

O resultado do conflito nas áreas estudadas se reflete diretamente na perda da qualidade de vida dos moradores que dispunham de uma variedade de frutos do cerrado e de matérias usados por eles, das manifestações culturais herdadas de seus antepassados; dos costumes e do estilo de vida dos moradores de pequenos vilarejos, vulneráveis a riscos de desaparecerem, quando pouco a pouco sua terra sendo destruída.

O bioma cerrado é um dos principais sistemas ecológicos do Maranhão, onde espécies vegetais, animais e repteis endêmicas correm o risco de extinção, com a expansão da soja e também acarreta impactos ambientais que afetam, diretamente, milhares de pessoas que dependem desse ambiente ecologicamente equilibrado para a manutenção de sua própria vida, de sua cultura e também na garantia de preservá-los para gerações futuras.

## Bibliografia

- Araújo, Márcia Regina Soares de (2006). *Expansão da fronteira agrícola nos cerrados piauienses, (des) territorialização e os desafios para o desenvolvimento territorial: o caso do município de Bom Jesus*. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente-UFPI. Teresina.
- Bello, Angela Ales (2004). *Fenomenologia e Ciências Humanas*. São Paulo: EDUSC.
- Carneiro, Marcelo Sampaio (2008). "A expansão e os impactos da soja no Maranhão". Em Schlesinger, Sergio; Nunes, Sidemar Presotto e Carneiro, Marcelo Sampaio (org.). *Agricultura familiar da soja na região sul e o monocultivo no Maranhão: Duas faces do cultivo da soja no Brasil*.

- FASE, Rio de Janeiro. [http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/5\\_soja\\_regiao\\_sul\\_e\\_maranhao.pdf](http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/5_soja_regiao_sul_e_maranhao.pdf). (4/8/2012)
- Ferreira, Maria da Glória Rocha (2008). *A Dinâmica da Expansão da Soja e as Novas Formas de Organização do Espaço na Região de Balsas – MA*. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tese doutorado.
- Fórum Carajás (2011). Municípios do Maranhão e Piauí entre os que mais desmatam o Cerrado. <http://forumcarajas.org.br/>. (21/9/2013).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Agropecuária ameaça cerrado e Amazônia no PA e MA. <http://g1.globo.com/natureza/noticia/2011/12/agropecuaria-ameaca-cerrado-e-amazonia-no-para-e-maranhao-diz-ibge.html>. (22/11/2013).
- Liotard, Jean-François (2008). *A Fenomenologia*. Lisboa: Edições 70.
- Maranhão. Secretaria de Ciência e Tecnologia. Universidade federal do Maranhão (1997). Laboratório de Geoprocessamento. *Diagnóstico Geoambiental e Sócio-Econômico da Zona Sul do Estado do Maranhão*. Mimeo.
- Meurer Sandri, Marcia e Schuster Baú, Sandra Cristina (2008). *Balsas, palco de integração social: o encontro do sertanejo e do gaúcho*. Imperatriz (Maranhão): Ética Editora
- Miranda, Roberto de Sousa (2001). "Ecologia política da soja e processos de territorialização no Sul do Maranhão". Tese (Doutorado em Ciências Sociais): UFCG, Campina Grande-PB.
- ONG Repórter Brasil (2005). *O Avanço da Soja e o Novo Código Florestal: Uma análise dos impactos do projeto em debate no Congresso*. <http://reporterbrasil.org.br/documentos/Soja2011.pdf>. (23/8/2013).
- Régis, Mayron (2003). Passivos ambientais no cerrado. <http://www.rios-vivos.org.br/Noticia/Passivos+ambientais+no+Cerrado/1969>. (30/4/2012).
- Schlesinger, Sérgio; Nunes, Sidemar Presotto e Carneiro, Marcelo Sampaio (2008). *Agricultura familiar da soja na região sul e o monocultivo no Maranhão: Duas faces do cultivo da soja no Brasil*. Rio de Janeiro: FASE.



# Transformaciones en el agro argentino y conflictos socioambientales en el siglo XXI

*Mariano Treacy\**

## **Introducción**

El conflicto social ha expresado históricamente las tensiones propias del modo de producción, un conflicto que es inherente a la forma en que se organiza la sociedad y se distribuye la propiedad, el trabajo y la riqueza. Sin embargo, una de las novedades históricas de nuestros tiempos es que el conflicto esté expresando un antagonismo creciente entre la acumulación del capital y la salud del medio ambiente, que es el sustrato vital sobre el que se sostienen todas las construcciones sociales y culturales (O'Connor, 2001).

En la última década se han registrado en América Latina numerosos (y crecientes) conflictos que vinculan precisamente los problemas ambientales con el acceso al territorio y el modo en que se produce y se apropian los beneficios derivados de esa producción. La resistencia al avance de proyectos de minería y megaminería, de la agroindustria, de la explotación de hidrocarburos no convencionales, de la deforestación, de la privatización y contaminación de los cursos de agua, de las empresas pasteras, etcétera (Delgado Ramos, 2013) permiten establecer una relación entre algunos aspectos del modelo productivo y la vulneración de ciertos derechos que se exigen mediante el conflicto.

---

\* Instituto del Desarrollo Humano, UNGS.

... se sostiene sobre la apropiación de la Naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas, y que si bien el Estado juega un papel más activo, y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados por ese extractivismo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos (2009: 188).

Las características que asume el agronegocio<sup>1</sup> en la Argentina en la actualidad están signadas por la adopción del paquete tecnológico en los noventa, que introdujo la semilla de soja Roundup Ready (RR) genéticamente modificada, los fertilizantes y la siembra directa. Estas modificaciones, conocidas como “revolución verde”, provocaron una mejora considerable en lo que respecta al rinde por hectárea (que aumentó a una tasa anual acumulativa del 1,9% entre 2000 y 2010) y permitieron expandir la superficie sembrada desde las 20 millones de hectáreas de la cosecha 1993/1994 hasta las 30 millones de hectáreas de 2013, lo que representa un récord histórico. Al apuntalamiento de los márgenes de ganancia que brotó de este proceso, se sumaron la devaluación en la salida de la crisis del 2001-2002 y los elevados precios de los productos agrícolas en el mercado mundial (que en el caso de la soja pasaron de 190 a 555 dólares por tonelada entre 2001 y 2013) (CIFRA, 2011).

Entre el 2002 y el 2013, no solo la superficie sembrada en la Argentina se incrementó considerablemente (donde la soja llegó a acaparar el 60%) sino que también se expandió la producción (desde 67 millones de toneladas en 2001 hasta 102 millones en 2013) y la exportación de cereales y oleaginosas. Lo mismo sucedió con los márgenes brutos de producción, que pasaron de 209 dólares por hectárea entre 1991 y 2001 a 272 dólares entre 2002 y 2012. En adición a estos beneficios, se suman desde 2002 las ganancias patrimoniales que provienen del incremento en el valor de las tierras agrícolas pampeanas, que en la Zona Núcleo (provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa) aumentaron de un precio promedio

---

<sup>1</sup> “El agronegocio refiere a la expansión de los negocios del sector agropecuario y rural y de sus cadenas a partir de relaciones que involucran estructuras contractuales, alianzas o asociaciones ejecutadas principalmente por el sector privado a partir de los productores del sector agropecuario y sostenibles a largo plazo. Estas alianzas involucran tanto a conjuntos asociados de agricultores como a cadenas agroindustriales u otros agentes exógenos” (Santacoloma, Suárez y Riveros, 2005).

por hectárea de 3,109 dólares entre 1991-2001 a 16,000 dólares en 2013 (CIFRA, 2011).

A pesar de su evidente aporte en materia de crecimiento económico y su contribución al equilibrio macroeconómico en los últimos años, sin embargo, la expansión del agronegocio en la Argentina ha estado vinculada también al recrudecimiento del conflicto social y a la conformación de movimientos sociales como el Movimiento Campesino de Santiago del Estero-Vía Campesina (MOCASE-VC), cuya organización responde a la resistencia al avance de la frontera agrícola y la lucha por el respeto de su territorio y de su forma de organización de la producción y el consumo.

El presente artículo tiene como punto de partida la hipótesis de que la emergencia de conflictos socioambientales se vincula íntimamente con el esquema productivo vigente en la Argentina en la actualidad. Desde un marco teórico que incluye los aportes de la Ecología Política, de la Teoría de la Dependencia y del Análisis del Sistema Mundo, en el presente escrito se propondrá el objetivo general de elucidar el vínculo existente entre la organización de movimientos sociales, la conflictividad socioambiental y el modelo agropecuario en la Argentina (2002-2013). En este trabajo se espera poder caracterizar las transformaciones del esquema productivo agrícola en la Argentina vinculándolo con la emergencia de conflictos socioambientales y de movimientos sociales, tomando el MOCASE-VC como caso testigo.

El texto realiza primero una breve caracterización de la dinámica de acumulación mundial y de la inserción de la Argentina en la división internacional del trabajo respondiendo a los interrogantes sobre la relación que existe entre el Sistema Mundo, la división internacional del trabajo y el rol de Argentina como productora y proveedora de materias primas para el mercado mundial. Luego, el artículo procede a describir sucintamente el modelo económico en la Argentina de la posconvertibilidad (2002-2013), caracterizando el vínculo existente entre el esquema productivo agropecuario y las problemáticas socioambientales que emergieron. Por último, se presenta un estudio de conflictos sociales vinculados al modelo agropecuario y se realiza un breve análisis de la conformación del MOCASE-VC como uno de los movimientos sociales asociados al conflicto sobre el modelo agropecuario.

## **Dependencia, acumulación por desposesión y neoextractivismo**

El moderno sistema mundial se constituye hacia fines del siglo xv, con la incorporación de América a las redes mundiales de producción y circulación mercantil (Wallerstein, 2006). Desde entonces hasta nuestros días, el espacio de valorización del capital se ha extendido hasta las regiones más remotas, donde cada lugar geográfico específico, con mayor o menor autonomía relativa, cumple un rol que se relaciona en mayor o menor grado con la configuración de la Economía-Mundo, que se define como “una gran zona geográfica dentro de la cual existe una división del trabajo y por lo tanto un intercambio significativo de bienes así como también un flujo incesante de capital y trabajo” (Wallerstein, 2006: 19).

La forma concreta que asumen las relaciones de producción y circulación en un país determinado se encuentra inscripta, por un lado, en el modo de acumulación a escala mundial, generalmente impulsado por un país hegemónico, y también en la estructura de clases interna y la configuración específica del Estado-nación (Arrighi, 1999). La dependencia es un concepto que refleja la articulación y compromiso entre el modo de acumulación a escala mundial y la estructura interna de los espacios geoeconómicos nacionales, y se define como una situación en la que algunos países pueden expandirse por su propia iniciativa, mientras que otros pueden hacerlo solo como reflejo (Dos Santos, 1971).

En esta interacción jerárquica, los países centrales son aquellos que pueden expandirse y ser autogeneradores de su ciclo de reproducción del capital mediante el control monopolístico de algunos mercados, la exportación de capital y de empréstitos y el control del conocimiento y los avances tecnológicos. Los países dependientes, por lo contrario, se ven subordinados a las necesidades de acumulación de los países centrales, tanto en materia comercial como en materia productiva, financiera y tecnológica (Dos Santos, 1971).

Tanto desde el Análisis del Sistema Mundo<sup>2</sup> como desde la Teoría de la Dependencia<sup>3</sup> se propone una visión en la que las trayectorias de cada espacio geoeconómico se vinculan dialécticamente con la totalidad del sistema y con el resto de sus componentes. La comprensión de la economía mundo como un sistema permite analizar los procesos ocurridos en cada espacio nacional en su correspondencia con procesos históricos vinculados en la globalidad del sistema.

Con esta misma lógica, los procesos que se dan a escala subnacional, también se configuran condicionados por las características que asume el patrón de reproducción del capital a escala nacional (Osorio, 2004) y su vinculación con la economía mundial. En el caso de nuestro estudio, la expansión de la frontera agrícola en las provincias argentinas de Córdoba, Santiago del Estero, Salta, Chaco y Formosa, por mencionar solo algunas, ha estado relacionada con el giro ecoterritorial posneoliberal hacia el “Consenso de los Commodities” (Svampa, 2012) que ha caracterizado a la mayoría de los países de la región.

Harvey (2004) actualiza el concepto de *imperialismo* de forma tal que nos permite iluminar los lazos que vinculan la emergencia de los conflictos en torno a cuestiones sociales y ambientales con las formas que ha adoptado la producción y la distribución en la periferia y las condiciones de la economía mundial que generan y reproducen estas situaciones de desigualdad. Una de las expresiones de este “nuevo imperialismo”, como lo denomina, ha sido la profundización de los mecanismos de acumulación por desposesión, que dieron respuesta a las dificultades que estaba experimentando la acumulación por las vías “tradicionales” de la reproducción ampliada.

La acumulación por desposesión (Harvey, 2004), como lo fuera la llamada “acumulación originaria o primitiva” (Marx, 2000) en los comienzos del capitalismo, se origina en la reorganización territorial del trabajo y la

---

<sup>2</sup> El Análisis del Sistema Mundo es una corriente de pensamiento que surge vinculada a la Escuela de los Anales con Fernand Braudel y que en la actualidad incluye a algunos autores como Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Samir Amin y Theotonio Dos Santos, entre otros.

<sup>3</sup> La Teoría de la Dependencia es una escuela de pensamiento nacida en Latinoamérica en los años sesenta, que intenta representar la contracara de las teorías del imperialismo, pero vistas desde la óptica de los países dependientes. Los principales exponentes de su vertiente marxista, que es la que aquí se utiliza, fueron Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank y Vania Bambirra, entre otros. En su vertiente weberiana, la expresión más acabada fue la lograda por Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto.

reconfiguración de los espacios dinámicos de acumulación del capital, expandiendo las relaciones de producción y propiedad capitalistas a espacios que antes habían permanecido ajenos.

La mercantilización y privatización de la tierra y de los recursos naturales, la expulsión de poblaciones campesinas e indígenas y su conversión en asalariados y la disolución de formas de producción y consumo alternativas configuran el resultado de este mismo proceso, en el que el capital añade esferas a su necesidad de valorización.

Esta expansión se da precisamente mediante la desposesión, lo que origina una vulneración de los derechos humanos que emerge como un conflicto. Asimismo, la explotación intensiva de los recursos naturales, el despojo y la apropiación privada (y extranjera) de los frutos de la producción han producido un impacto ambiental<sup>4</sup> que ha generado un caldo de cultivo que permitió la emergencia de conflictos vinculados con la defensa del medio ambiente. Como señalan Seoane, Taddei y Algranati: "Podríamos vislumbrar a la cuestión ambiental como expresión de la contraposición existente entre las promesas de bienestar asociadas históricamente al progreso y desarrollo de la sociedad capitalista y la realidad efectiva de deterioro y destrucción de las condiciones de la vida y el ambiente" (2013: 243).

El modelo "neoextractivista" es en la actualidad el que permite una especie de pacto en el cual se han garantizado mejoras en las condiciones de vida de las mayorías urbanas mediante la captura de una porción de la renta generada por las actividades vinculadas a la actividad extractiva, que originan resistencia en ámbitos periurbanos y rurales. Este esquema productivo y de captura de renta, que se ha legitimado socialmente como el único capaz de brindar "progreso" a la población, se ve impulsado en América Latina en el contexto actual, tanto por un cúmulo de megacorporaciones y grupos transnacionales mineros, petroleros, gasíferos, de agua, del agronegocio, la biotecnología y la biogenética, como por grupos

---

<sup>4</sup> Luego de la crisis de los años setenta del siglo pasado una serie de factores históricos, sociales, económicos y culturales y, por supuesto, ecológicos, colocaron a la cuestión ambiental y al problema de la sustentabilidad ambiental en la primera plana de la agenda de discusión política y científica mundial (Leff, 2006). Existe cierto consenso que identifica en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, realizada en Estocolmo (1972), como un hito a partir del cual la inclusión de las problemáticas ambientales en la agenda mundial se empezó a dar con mayor frecuencia.

económicos “nacionales” transnacionalizados (las llamadas traslatinas)<sup>5</sup> y empresas locales proveedoras y subsidiarias de estas últimas. La estrategia neoextractivista, por lo tanto, no se expresa únicamente en el perfil productivo y exportador, sino que también configura las relaciones políticas, económicas y sociales subnacionales, internacionales y las estrategias de integración regional.<sup>6</sup>

La organización de movimientos sociales como un emergente de los conflictos existentes en torno a los procesos de acumulación por desposesión se inscriben en la lógica de un sistema mundial jerarquizado, en el que la división internacional del trabajo ha señalado que los países de la región en general, y la Argentina en particular, se inserten como productores y exportadores de materias primas con escaso procesamiento a nivel local en este nuevo “consenso de los commodities” (Svampa, 2012).

## **El esquema productivo agropecuario y el modelo económico argentino actual (2002-2013)**

El proyecto iniciado en 2002 en la Argentina permitió no solo la recuperación de la tasa de ganancia y la relegitimación del sistema político, sino también una relativa revalorización de la autonomía del Estado<sup>7</sup> y cierta capacidad de recepción y canalización de las demandas populares por las vías institucionales. Desde 2002 se asiste en la Argentina a un “nuevo patrón de crecimiento” caracterizado por la “reversión del proceso de destrucción del tejido industrial que derivó en niveles inéditos de desocupación y pobreza en el país” (CENDA, 2010: 37) y en la reversión del proceso de “reducción de la participación de las manufacturas en el PIB, del crónico déficit fiscal y comercial, del crecimiento de la deuda externa y de la sistemática pérdida de reservas internacionales” (CENDA, 2010: 38).

<sup>5</sup> Como ejemplo de traslatinas asociadas al modelo extractivo exportador se puede citar a la Companhia Vale do Rio Doce (Vale), Petrobras, OAS Ltda., Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Odebrecht, Grupo Los Grobo, etcétera (Seoane, Taddei y Algranati, 2013).

<sup>6</sup> Como un reflejo de esto, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) plantea una serie de obras de infraestructura “estratégicas” que apuntan a facilitar el comercio exterior de commodities, como rutas, ferrovías, hidrovías, aeropuertos y puertos (Seoane, Taddei y Algranati, 2013).

<sup>7</sup> Con relación al Estado, es preciso señalar que el Estado es también arena de lucha de clases y condensa relaciones de fuerza en su interior que no le permiten tener una función unívoca (Poulantzas, 1985).

Como señalan Azpiazu, Manzanelli y Schorr, desde 2002 hasta la fecha asistimos a la alteración de “muchos de los aspectos críticos del modelo de acumulación vigente entre 1976 y 2001” (2011: 13). Esta alteración de los aspectos críticos, está reflejada en:

La redefinición de los liderazgos sectoriales, la reversión (aunque acotada) del proceso de desindustrialización, la importante creación de puestos de trabajo y la consiguiente mejora en diversos indicadores sociales [...], el “desendeudamiento”, la reestatización del sistema previsional y los “superávits gemelos” (externo y fiscal) (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011: 13).

**Sin embargo, entre las continuidades o “nudos problemáticos”, estos autores señalan:**

La ausencia de cambio estructural en el perfil de especialización productivo-industrial y de inserción del país en la división internacional del trabajo, las ostensibles inequidades territoriales y regionales, la fuerte oligopolización de los mercados, la persistencia de la fuga de capitales locales al exterior [...], el elevado nivel de empleo precario e informal, la vigencia de salarios muy reducidos en términos internacionales e históricos [...] y las presiones inflacionarias (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011: 13-14).

El rol del Estado argentino en la promoción del esquema neoextractivista no ha tenido una dirección unívoca,<sup>8</sup> sino que ha estado permeado por la correlación de fuerzas. Sin embargo, el modelo de agricultura industrial vigente en la Argentina en la actualidad representa una de las principales continuidades con el que existía en los años noventa, y la expansión del monocultivo y los agronegocios tienen comprobados impactos negativos sobre la sociedad y el medio ambiente (Carrasco, Sánchez y Tamagno, 2012).

El modelo de crecimiento implementado en la última década en la Argentina sostuvo los superávits gemelos (fiscal y externo) en gran parte gracias

---

<sup>8</sup> Esta tensión se puede verificar en las diferencias existentes entre ciertos espacios que promueven el modelo extractivista (como algunas secretarías del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el INTA, el SENASA), y otros sectores que se oponen activamente, como algunas secretarías del Ministerio de Desarrollo Social o algunos investigadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), entre otros sectores que obviamente también incluyen a la sociedad civil.

a la expansión de la producción agrícola, la implementación de derechos de exportación y al aumento de los términos del intercambio (los precios de los productos de la canasta exportadora en relación con los precios de los productos de la canasta importadora). Entre 2002 y 2013, la recaudación en concepto de derechos de exportación ha representado en promedio el 11,3% de los ingresos fiscales corrientes (Ministerio de Economía, 2014).

Para Skill y Grinberg, el modelo productivo en la Argentina se puede caracterizar como “extractivista exportador” (2013: 95). Uno de los principales aspectos es la expansión del monocultivo hacia nuevas fronteras, facilitado por la introducción del paquete tecnológico. Entre los elementos que contribuyen a la caracterización del modelo del agronegocio como aquel centrado en la producción agrícola bajo una lógica extractiva,<sup>9</sup> Giarraca menciona las actividades con un elevado consumo de recursos no reproducibles (como el agua), que desplazan actividades preexistentes porque requieren escalas de producción mucho mayores, que utilizan “tecnologías de punta” que se localizan territorialmente porque dependen de la presencia de recursos naturales, que generan elevados valores de cambio y grandes rentabilidades asociadas a rentas pero escasos valores de uso para la comunidad, que se vinculan con el interés de grandes corporaciones, que desplazan trabajadores rurales, campesinos e indígenas, y que se orientan fundamentalmente hacia las exportaciones.

Uno de los factores que permiten comprender las posibilidades del campo argentino en la actualidad es la transformación estructural experimentada por el sector en los años noventa, que dieron lugar a lo que se conoce como “nuevo agro” argentino (Kejsefman, 2014). La “revolución verde” comienza en los setenta cuando se produce el proceso de “agriculturización” derivado de la introducción de nuevas variedades de cereales y oleaginosas y de biotecnología aplicada a la producción agrícola que permite desarrollar el doble cultivo anual trigo/soja, que desplaza a la producción ganadera y sustituye progresivamente la producción de maíz y sorgo. Este proceso de cambio tecnológico aplicado al agro y modificación

---

<sup>9</sup> “... la sojización creciente está transformándose paulatinamente en monocultivo. Esto significa que no se devuelven los nutrientes al suelo. Al producir una tonelada de soja, se extrae del suelo 16 kg de calcio por ha, 9 kg de magnesio, 7 de azufre, 8 de fósforo, 33 de potasio, y 80 de nitrógeno. Mientras tanto, los fertilizantes químicos no devuelven estos nutrientes y tienen un alto índice de acidez. Por eso la sojización va minando aceleradamente las bases sobre las cuales se desarrolla, lo cual le otorga un carácter de economía extractiva” (Anino y Mercatante, 2009, p. 82).

del paradigma tecnoproductivo madura en los años noventa con la introducción de un “paquete tecnológico” que incluye semillas genéticamente modificadas (GM), siembra directa<sup>10</sup> y agroquímicos (fertilizantes, herbicidas, plaguicidas) (Teubal, 2006). La difusión del paquete tecnológico, en conjunto con la difusión de maquinaria agrícola y mecanismos radarizados y computarizados de control permitieron la expansión de la productividad y el corrimiento de la frontera agrícola (Seoane, Taddei y Algranati, 2013).

Una de las principales consecuencias del nuevo modelo tecnoproductivo agrícola fue el aumento de la productividad agrícola, que se ve reflejado en el incremento de la producción (de 40 a 104 millones de toneladas entre 1993 y 2013). Este aumento de la producción respondió también a la expansión de la superficie sembrada (desde las casi 20 millones de hectáreas de la cosecha 1993/1994 hasta las casi 35 millones de hectáreas de 2013), facilitada por los nuevos métodos agronómicos y por los nuevos precios de los productos, que permitieron producir allí donde para el capital antes era inviable técnicamente y no rentable económicamente. El aumento del rendimiento respondió también a la introducción del doble cultivo con la combinación soja-trigo en la misma campaña agrícola. Asimismo, contribuyeron en la misma dirección la introducción de agroquímicos (herbicidas, fertilizantes, plaguicidas). Por último, el otro factor que permitió incrementar la producción fue la potenciación de la forma de trabajo del contratista de maquinaria, que permitió un uso intensivo de los bienes de capital existentes y una reducción de los costos (Basualdo, 2010).

Los guarismos récords de superficie sembrada, de producción y de exportación estarían reflejando el salto en el rinde por hectárea que, en el caso de la soja, alcanza un promedio de 25,6 quintales por hectárea, llegando a un total de 49 millones de toneladas (+22,5% respecto a 2012) y en el caso del maíz un rinde promedio de 72,4 quintales por hectárea llegando a un total de 25 millones de toneladas (+15% respecto a 2012). Este incremento en la producción se condice con la elevada rentabilidad que percibe el sector en un contexto internacional en el que se mantuvieron elevados los precios de las commodities, se redujeron los costos en

---

<sup>10</sup> La velocidad con la que se incorporó esta metodología de siembra es sorprendente: de representar menos del 25% de la superficie sembrada total en 1997, pasó a representar casi el 80% en 2011, llegando a niveles cercanos al 100% en provincias como Santiago del Estero, Salta y Corrientes (AAPRESID, 2012).

dólares de los insumos y mejoró considerablemente el rinde por hectárea de la producción.

La estructura productiva agraria argentina se encuentra fuertemente concentrada, tanto si se considera en términos de propiedades como también, y sobre todo, en términos de producción. Más del 85% de la producción agrícola se concentra en los mismos grupos tradicionales pampeanos desde hace un siglo, a través de sus propias propiedades y de propiedades arrendadas. Además, casi un tercio de la superficie pampeana está en manos de los grandes propietarios y de grupos agropecuarios con más de 20 mil hectáreas cada uno. El proceso de concentración territorial se expresa en que en la actualidad el 82% de los productores ocupan solo el 13% de la tierra, mientras que el 4% de los productores ocupan el 65% de la tierra. Asimismo, seis grandes exportadoras dominan todo el largo de la cadena de valor de la producción de soja y el 50% de las tierras están en manos del 2% de los propietarios (CIFRA, 2011). La revolución agrotecnológica también imprime nuevas relaciones de gobernanza en las cadenas productivas, en las que las multinacionales semilleras, proveedoras de agroquímicos y exportadoras de granos como Monsanto, Syngenta y Bayer han ganado un peso considerable (Kejsefman, 2014).

El incremento de la producción, la expansión de la frontera agrícola, la concentración de la tierra y de la producción y el peso de las grandes empresas transnacionales han provocado que se tensionen los límites existentes con las organizaciones de los campesinos e indígenas que intentan subsistir con sus métodos de producción y distribución propios. La revolución tecnoproductiva y el crecimiento económico, por lo tanto, no son fenómenos neutrales, sino que como todo proceso de esta magnitud conllevan fuertes efectos sobre la democracia económica, la sustentabilidad ambiental y la justicia social.

El esquema productivo descrito refleja entonces una dependencia estructural de la economía argentina con relación a la extracción, explotación y exportación de los recursos primarios, que ha quedado plasmada en el nuevo “consenso de los commodities” que da forma a la estrategia neoextractivista. Esta situación ha penetrado de manera conflictiva relaciones de producción y distribución que hasta el momento permanecían ajenas a esta lógica, y ha situado en la agenda la cuestión ambiental, lo que ha permitido el florecimiento de organizaciones que se resisten a estas tendencias.

## Conflictividad ambiental y movimientos sociales: el MOCASE-VC como caso testigo

El proceso de expansión de la frontera agrícola responde a una necesidad creciente de concentración y centralización de la tierra que imponen la competencia internacional, los estándares de producción y los elevados precios relativos de los productos que cotizan en el mercado mundial. La expansión de la frontera de producción agrícola, a la vez que aumentó la generación de riqueza material con la aplicación de la ciencia y la tecnología, ha producido en los últimos años un incremento de la conflictividad social en torno a la protección de los recursos naturales y de los derechos de propiedad de los campesinos e indígenas sobre sus posesiones.

El modelo productivo también requiere un creciente empleo de agroquímicos, que ha despertado fuertes controversias debido a los riesgos que genera sobre la salud y el medio ambiente.<sup>11</sup> El caso emblemático es el del barrio Ituzaingó Anexo en la provincia de Córdoba, donde se demostró con evidencia que los agroquímicos que se utilizan en las fumigaciones representan un riesgo para la salud, como abortos espontáneos, problemas respiratorios, cáncer, malformaciones, afecciones cutáneas y enfermedades de efectos crónicos; el ambiente, como degradación del suelo, deforestación, contaminación del agua, degradación ambiental, destrucción de biodiversidad; y la sociedad, mediante la expulsión de comunidades rurales (Skill y Grinberg, 2013).

El crecimiento de las plantaciones de soja ha provocado deforestación<sup>12</sup> y la degradación, pérdida de materia orgánica, desertización y salinización

<sup>11</sup> Skill y Grinberg (2013) identifican algunos actores que se posicionan a favor del uso de agroquímicos, que denominan "pragmáticos". Entre ellos cuentan a algunos organismos públicos (SENASA, INTA, MINCYT), empresas transnacionales (Monsanto, organizaciones privadas vinculadas al sector y productores agrarios capitalizados). Para los actores pragmáticos, los agroquímicos representan un insumo fundamental de la agricultura industrial ya que permiten obtener cuantiosos beneficios económicos. Para ellos, el riesgo ambiental y social está subordinado a los beneficios económicos. Por otro lado, identifican actores con una postura "precautoria" que se posicionan en contra del uso de agroquímicos. Entre ellos se menciona a organizaciones sociales y socioambientales (pueblos fumigados, Grupo de Reflexión Rural), médicos de pueblos fumigados, vecinos autoconvocados (Madres de Ituzaingó), expertos independientes o pertenecientes al sistema científico (Andrés Carrasco).

<sup>12</sup> Según la FAO, en Sudamérica se experimentó una pérdida neta de bosques a razón anual de 4 millones de hectáreas entre 2000 y 2010, siendo Brasil el país con más incidencia, ya que perdió una media de 2,6 millones de hectáreas de bosque anuales (FAO, 2010). En el informe de 2015, la FAO afirma que la Argentina se posiciona actualmente entre los diez países con mayor

de los suelos. La búsqueda de rentabilidades de corto plazo y la presión por las ganancias ha generado que no se realicen las precauciones necesarias para preservar el suelo, desarrollándose plagas, agentes patógenos y malezas y la acidificación de los suelos<sup>13</sup> (Astarita, 2008).

En los últimos años hemos tenido una serie de conflictos que nos marcan la pauta de las problemáticas sociales y ambientales que se derivan del modelo de crecimiento actual. Merlinsky define al conflicto como un “verdadero medio de expresión y de toma de la palabra, una modalidad de intercambio entre los actores donde se construyen escenarios en los que confrontar discursos”. Desde su perspectiva, los conflictos ambientales ponen en cuestión precisamente las relaciones de poder que son aquellas que “facilitan el acceso a esos recursos, que implican la toma de decisiones sobre su utilización por parte de algunos actores y la exclusión de su disponibilidad para otros actores” (Merlinsky, 2013: 39).

Una de las consecuencias manifiestas de la expansión de la frontera agrícola y del monocultivo es que se ha potenciado la tradicional producción extensiva del agro pampeano, debido principalmente a las economías de escala que reducen el costo por hectárea a medida que se incrementa la superficie sembrada. Esto ha provocado un cambio en las relaciones de poder al interior de la cadena de valor agropecuaria beneficiando principalmente al gran terrateniente pampeano, cuyos efectos se reflejan por un lado en la mayor concentración de la tierra y por el otro en un vertiginoso ritmo de expulsión de trabajadores rurales y campesinos e indígenas (Basualdo, 2010). Como parte de este proceso, en los últimos 40 años la cantidad de productores se ha reducido a la mitad se ha desplazado a los conurbanos a una población no menor de campesinos, trabajadores rurales e indígenas, lo cual ha derivado también en problemáticas sociales y ambientales en los espacios urbanos (Aranda, 2013).

De esta forma, con la instrumentación de este modelo, la expansión del agronegocio entró en tensión con modos de producción alternativos, principalmente campesinos e indígenas sin títulos de propiedad pero con

---

tasa anual de deforestación: en los últimos 25 años, el país perdió el 22% de sus bosques, unas 7,6 millones de hectáreas. En el 80% de los casos el desmonte se produce por un cambio en el uso de la tierra, sobre todo debido al avance de la agricultura (FAO, 2015).

<sup>13</sup> En un estudio a nivel nacional sobre el pH de suelos agrícolas de la Argentina bajo siembra directa de larga duración y fertilización con urea, se identificaron grandes diferencias entre pH Actual y pH Potencial en los suelos, lo que da un indicio de un proceso de acidificación generalizado (Iturri, Buschiazio y Díaz-Zorita, 2011).

posesión veinteañal se sus tierras.<sup>14</sup> La imposición en concreto de la lógica de la acumulación por despojo para desarrollar el agronegocio involucra procesos de violencia estatal y paraestatal que, lejos de representar casos aislados, en muchas regiones representan una cuestión cotidiana. Esta lógica llevó muchas veces a desalojos violentos e ilegales, lo que ha generado una serie de conflictos que ha llevado a la organización de movimientos sociales. A la tensión expresada por desalojos violentos e ilegales se suma, obviamente, aquella contenida en mecanismos de expropiación “legales” como los del mercado.

Como respuesta a este proceso se han organizado fuertes resistencias sociales. En la Argentina, una de las organizaciones más importantes en la actualidad es el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), una de cuyas expresiones territoriales es el MOCASE-VC. El MOCASE se constituye formalmente el 4 de agosto de 1990, como el producto de la acumulación histórica de las luchas campesinas en la región. En la actualidad más de 9 mil familias participan en el MOCASE. A nivel regional e internacional, el MOCASE participa de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones de Campo (CLOC) y de la Vía Campesina (VC).

Este movimiento representa la resistencia al avance del modelo del agronegocio y propone un modelo societal de producción, de circulación y de consumo alternativos y la defensa de actividades locales. Su lucha radica principalmente en la defensa del territorio, el monte, los boques nativos y naturales y de los derechos de los campesinos e indígenas frente al avance de proyectos productivos basados en el agronegocio, que se orientan en función de los criterios de propiedad y rentabilidad privadas, que requieren un proceso agricultura intensiva sobre suelos no aptos, ya que tienen bajo contenido de materia orgánica. Este proceso que provoca permanentes desalojos y migraciones forzosas, desmonte,<sup>15</sup> lavado del suelo y desertificación, avance del monocultivo y de la concentración y extranjerización

---

<sup>14</sup> En la Argentina la Ley Indígena 23302, el Artículo 75 inciso 17 de la CN y numerosos tratados y convenios internacionales como el 169 de la OIT se establece un reconocimiento del “derecho de los pueblos originarios a vivir en las tierras ocupadas por sus antepasados y a desplegar sus prácticas culturales y modos de vida” (Giarraca, 2007: 8). En particular, la conocida “ley veinteañal” establece que si se prueba posesión durante ese lapso de tiempo en forma pacífica, continua e ininterrumpida, se emitirá sentencia ordenándose la inscripción del inmueble a su nombre, en el registro de la propiedad (arts. 3999 y ss. del C. civil).

<sup>15</sup> Este tipo de desmonte incumple con las medidas de zonificación y de las previsiones de cortinas de viento, lo que tiene efectos sobre el resto del territorio.

de los recursos naturales para la exportación. Otro de los componentes que permiten la emergencia de la organización del movimiento social es la competencia por el agua en las zonas de riego, que ha generado la eliminación de variedades de hortalizas y frutales desarrolladas localmente, y ha provocado la salinización de suelos.<sup>16</sup>

El conflicto en el territorio se da entre los campesinos e indígenas organizados frente a los terratenientes y empresarios agrícolas, madereros, mineros y petroleros, que en muchos casos cuentan con el apoyo del poder político, judicial y policial local.<sup>17</sup> En este conflicto, los campesinos e indígenas exigen el reconocimiento de sus derechos a la regularización de la tenencia de la tierra y al uso del agua, y a la jerarquización de la función social de la tierra y el agua por sobre la función empresarial. Junto a estos derechos, exigen también aquellos garantizados en el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional<sup>18</sup> y en las leyes 24071 y 26160,<sup>19</sup> sobre el respeto a la identidad de los pueblos indígenas, sus posesiones comunitarias y su derecho a acceder a tierras que les permitan el desarrollo humano.

Como propuesta de modelo alternativo al del agronegocio, el MOCASE-VC incuba nuevas relaciones de producción postulando un modelo productivo en el que se complemente el esquema actual con un desarrollo de la agricultura urbana, las huertas agroecológicas y los mercados urbanos, y en el que se garantice la permanencia en el campo de las comunidades

---

<sup>16</sup> Desde el MOCASE-VC se denuncia que no existe ningún tipo de control sobre el uso de las reservas de aguas subterráneas. "Documento Síntesis sobre reforma agraria integral", en *Falta Menos*, n° 2, 2011.

<sup>17</sup> En el caso específico del MOCASE, la organización y lucha para defender el territorio dejó como saldo los asesinatos de Cristian Ferreyra en 2012 y Miguel Galván en 2013.

<sup>18</sup> "Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural, reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano".

<sup>19</sup> La Ley 26160 de 2006 declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes. Establece por su parte la suspensión por el plazo de la emergencia declarada, la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras.

campesinas e indígenas, desarrollando infraestructura educativa rural y tecnologías apropiadas a este tipo de producción.<sup>20</sup>

Para lograr modificar la situación productiva y distributiva actual, la propuesta del MOCASE-VC desarrolla los conceptos de *soberanía alimentaria*<sup>21</sup> y de *reforma agraria integral*. La soberanía alimentaria implica un modelo basado en la agricultura comunitaria, distribuyendo tierras, agua y herramientas y facilitando la infraestructura necesaria para su funcionamiento, privilegiando mercados locales y produciendo alimentos nutritivos, accesibles y producidos de forma sostenible y ecológica. La reforma agraria integral es, por su parte, la “regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades campesinas indígenas de manera colectiva e inembargable. Es cambiar las leyes de uso del agua para que sean más justas [...] es jerarquizar la función social de la tierra y el agua y dejar de considerar a los bienes naturales como mercancías”.<sup>22</sup>

## Reflexiones finales

En el presente artículo se intentó verificar la hipótesis de que la emergencia de conflictos socioambientales se encuentra íntimamente vinculada con el esquema productivo vigente en la Argentina en la actualidad, y que esto se

---

<sup>20</sup> En la actualidad, el MOCASE-VC ha desarrollado cooperativas de fabricación de alimentos como queso de cabra, dulce de leche de cabra, escabeches, mermeladas, donde la producción se basa en la agroecología sustentable y el comercio se basa en el concepto de justicia y no de lucro. También tienen talleres de hilado y costura. Individualmente, las familias se dedican a cría de ganado mayor y menor por medio de tierras comunitarias para pastoreo y algunas realizan emprendimientos agroecológicos como el cultivo de zapallo, sandía, maíz, cebolla, la apicultura, etcétera.

<sup>21</sup> La Vía Campesina define a la Soberanía Alimentaria como “el derecho de los pueblos, los países y las uniones de Estados, a definir sus políticas agropecuarias y de producción de alimentos [...] organizar la producción y el consumo de alimentos de acuerdo a las necesidades de las comunidades locales otorgando prioridad a la producción y el consumo locales domésticos [...] incluye el derecho de proteger y regular su producción nacional agrícola y ganadera, así como a proteger sus mercados domésticos [...]. Campesinos, sin tierra, productores rurales deben tener acceso a tierra, agua, semillas y recursos productivos y servicios públicos adecuados” (Vía Campesina, 2007).

<sup>22</sup> La voz de los campesinos y campesinas del mundo (2007, julio 11). Vía Campesina. Recuperado de: <http://viacampe.sina.org/es/index.php/organizaciainmenu-44/iquisomos-mainmenu-45?start=1>

refleja en el estallido de conflictos ambientales y en la proliferación de movimientos sociales, como el MOCASE-VC, que se ha tomado como caso testigo.

Las tendencias recientes de la acumulación capitalista a escala global se describieron a través del concepto analítico de “acumulación por desposesión o por despojo”, que se caracteriza por un proceso de creciente mercantilización y privatización de la tierra que lleva a la expulsión forzosa y violenta de las comunidades campesinas e indígenas. Lo mismo ocurre con la fuerza de trabajo y las formas de producción y consumo alternativas, que se ven subsumidas por la fuerza del capital y sus necesidades de valorización constante.

Este proceso de acumulación por desposesión se expresa en un plano más concreto en la Argentina en la consolidación de un modelo agropecuario “neoextractivista” en los últimos veinte años. Junto con las actividades extractivas “tradicionales”, que son aquellas que explotan bienes no renovables como el petróleo, el gas o los minerales, el “neoextractivismo” también engloba a otras actividades productivas sobre bienes “renovables”, pero en las que la tasa de extracción se vuelve más alta que la tasa de renovación del recurso, como en el caso del agronegocio. El agronegocio expresa un proceso mediante el cual la mercantilización de la tierra y la producción agropecuaria se introducen plenamente en el circuito global de valorización capitalista, para lo que se requiere un proceso de desmonte, deforestación y pérdida de servicios ambientales que quiebran el equilibrio ecológico de vastos sectores del país.

La consolidación de este modelo productivo se inscribe dentro de los patrones de dependencia histórico-estructural condicionados por la división internacional del trabajo y por la estructura económica y social interna. Así, la privatización y mercantilización de los bienes comunes, en conjunto con la orientación de la Inversión Extranjera Directa y los proyectos de infraestructura y desarrollo en curso, dan cuenta en su conjunto de la orientación del esquema productivo hacia la extracción, explotación y exportación de recursos naturales con escaso valor agregado y contenido tecnológico.

El proceso de expansión de la frontera agrícola, la concentración de la tierra y del poder económico ha generado como contrapartida el surgimiento de fuertes resistencias sociales, que se reflejó, en la última década, en la emergencia de organizaciones campesinas e indígenas que reclaman sus derechos mediante el conflicto, oponiéndose a aquellas dimensiones del esquema productivo actual vinculadas al modelo agropecuario.

De esta forma, la extensión del agronegocio en la Argentina en los últimos años ha provocado un emergente de conflictos sociales y ambientales que han configurado una serie de movimientos sociales en resistencia permanente. Estos movimientos, con posturas que algunos analistas han denominado "precautorias" se oponen al uso indiscriminado de agroquímicos y fertilizantes y exigen no solo sus derechos a la tenencia de la tierra sino también un cambio en la orientación del paradigma productivo hacia una producción agroecológica basada en una Reforma Agraria Integral que garantice la soberanía alimentaria.

El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial argentino 2010-2020 prevé el incremento de la producción desde las 100 millones de toneladas anuales de granos a las 157 millones de toneladas anuales. Para lograrlo, se deberá continuar con la expansión de la frontera agrícola hacia territorios previamente ocupados e incrementar considerablemente, a su vez, la productividad por hectárea. La primera vía llevará indefectiblemente a la agudización de los conflictos con las poblaciones campesinas y comunidades indígenas sustentadas en la pequeña producción y a la continuación de las políticas de deforestación indiscriminada. La segunda implicará seguir utilizando plaguicidas y herbicidas tóxicos, con la contaminación que se deriva de su aplicación extensiva.

Como un resultado de este esquema analítico y del trabajo aquí desarrollado, se puede proyectar que el proceso de expansión del agronegocio, tal como aquí ha sido caracterizado, redundará en una agudización de los conflictos sociales y ambientales. Si el desmonte y los desalojos violentos, como de aquí se deduce, son una consecuencia directa del establecimiento del "nuevo agro" en la Argentina, se prevé entonces una profundización de la organización y resistencia por parte de los movimientos campesinos indígenas.

La visualización de una agudización de las tensiones entre los movimientos sociales y la lógica de la acumulación del capital en la Argentina nos invita entonces a reflexionar críticamente sobre la inevitabilidad del agronegocio como un pilar indiscutible del modelo de desarrollo vigente en la actualidad. En este sentido, se espera que este trabajo haya contribuido al establecimiento de un diagnóstico y haya aportado herramientas conceptuales que permitan una búsqueda colectiva que exprese la necesidad de construir democráticamente un esquema productivo distinto, que se presente como una alternativa sustentable e incluya el punto de vista y las

necesidades de quienes, hasta el día de hoy, siguen buscando mediante el conflicto la garantía de sus derechos más elementales.

## Bibliografía

- Anino, Pablo y Mercatante, Esteban (2009). "Renta Agraria y desarrollo capitalista en Argentina". *Lucha de clases*, n° 9, junio, pp. 69-110.
- Aranda, Darío (2013). "La década extractiva". Disponible en <http://www.comambiental.com.ar/2013/05/la-decada-extractiva.html>. Fecha de consulta: 27/10/2015.
- Arrighi, Giovanni (1999). *El largo siglo xx: Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Astarita, Rolando (2008). "Globalización y desarrollo capitalista en el agro". Disponible en <http://rolandoastarita.com/1Globalizacion-agro.htm>. Fecha de consulta: 27/10/2015.
- (2010). *Economía política de la dependencia y el subdesarrollo. Tipo de cambio y renta agraria en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Azpiazu, Daniel; Manzanelli, Pablo y Schorr, Martín (2011). *Concentración y extranjerización. La Argentina en la postconvertibilidad*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Basualdo, Eduardo (2010). "Los propietarios de la tierra y las economías de escala, sustentos del paradigma sojero en la Argentina". *Desarrollo Económico*, vol. 50, n° 197, pp. 3-32.
- Carrasco, Andrés; Sánchez, Norma y Tamagno, Liliana (2012). *Modelo agrícola e impacto socio-ambiental en la Argentina: monocultivo y agronegocios*. La Plata: AUGM-Comité de Medio Ambiente.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía Argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires: Cara o Ceca-CENDA.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) (2011). "Rentabilidad, empleo y condiciones de trabajo en el sector agropecuario". Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20>

-%20DT%2008%20%20Rentabilidad,%20empleo%20en%20el%20sec-  
tor%20.pdf. Fecha de consulta: 27/10/2015.

Delgado Ramos, Gian Carlo (compil.) (2013). *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socio-ambiental*. Buenos Aires: CLACSO.

Dos Santos, Theotonio (1971). "La estructura de la dependencia". En Sweezy, Paul (comp.). *Economía Política del Imperialismo*, pp. 41-64. Buenos Aires: Periferia.

FAO (2010). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

— (2015). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015: ¿Cómo están cambiando los bosques del mundo?* Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Giarracca, Norma (2007). "La tragedia del desarrollo: disputas por los recursos naturales en la Argentina". *Sociedad*, vol. 3, pp. 1-16.

Gudynas, Eduardo (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual". En Centro Andino de Acción Popular y Centro Latino Americano de Economía Social (eds.). *Extractivismo, política y sociedad*, pp. 187-224. Quito: CAAP-CLAES.

Harvey, David (2004). "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión". En Panitch, Leo. *El nuevo desafío imperial*, pp. 99-129. Buenos Aires: CLACSO.

Iturri, Laura; Buschiazzo, Daniel y Díaz-Zorita, Martín (2011). "Acidification evidences of no-tilled soils of the central region of Argentina". *Cienc. suelo*, vol. 29, n° 1, enero-julio, pp. 13-16.

Kejsefman, Igal (2014). "El 'nuevo' agro argentino: Transformaciones productivas en el sector y la inserción de la Argentina en el actual capitalismo mundial (1990-2012)", mimeo.

Leff, Enrique (2006). "La ecología política en América Latina. Un campo en construcción". En Alimonda, Héctor (comp.). *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, pp. 21-40. Buenos Aires: CLACSO.

Marx, Karl (2000). *El Capital*. Madrid: Akal.

- Merlinsky, Gabriela (comp.) (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina*. Buenos Aires: CICCUS.
- O'Connor, James (2001). *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. México: Siglo XXI.
- Osorio, Jaime (2004). *Crítica de la economía vulgar. Reproducción del capital y dependencia*. México: Miguel Ángel Porrúa-UAZ.
- Poulantzas, Nicos (1985). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. México: Siglo XXI.
- Santacoloma, Pilar; Suárez, Ruth y Riveros, Hernando (2005). "Fortalecimiento de los vínculos de agronegocios con los pequeños agricultores. Estudios de caso en América Latina y el Caribe". Roma: FAO-AGSF.
- Seoane, José; Taddei, Emilio y Algranati, Clara (2013). *Extractivismo, despojo y crisis climática*. Buenos Aires: Herramienta-El Colectivo-GEAL.
- Skill, Karin y Grinberg, Ezequiel (2013). "Controversias sociotécnicas en torno a las fumigaciones con glifosato en Argentina. Una mirada desde la construcción social del riesgo". En Merlinsky, Gabriela (comp.) (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, pp. 91-118. Buenos Aires: CICCUS.
- Svampa, Maristella (2012). "Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina". *OSAL*, n° 32, setiembre.
- Teubal, Miguel (2006). "Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities". *Realidad Económica*, n° 220, pp. 71-96.
- VV.AA. (2011). "Documento Síntesis sobre reforma agraria integral". *Falta Menos*, n° 2, Santiago del Estero, pp. 12-15.
- VV.AA. (2007). "La voz de los campesinos y campesinas del mundo". *Vía Campesina*. Disponible en <http://viacampesina.org/es/index.php/organizacion/menu-44/iquisomos-mainmenu-45?start=1>. Fecha de consulta: 27/10/2015.
- Wallerstein, Immanuel (2006). *Análisis de Sistema-Mundo*. México: Siglo XXI.



# Los conflictos ambientales en torno a las pulverizaciones con agrotóxicos, actores, luchas y logros alcanzados

*Javier Souza Casadinho\**

## **Introducción**

En la actualidad, la agricultura toma procesos y ciclos análogos, y también se hace dependiente de otras actividades económicas. Se ha verificado una intensificación del uso del capital, determinando que las tecnologías de insumo se conviertan en la única herramienta que permita incrementar la productividad y mejorar la calidad formal de los productos. Dada la insustentabilidad de los monocultivos, se requiere de la continua aplicación de plaguicidas que, con diferente categorización toxicológica y modos de aplicación, poseen impacto ambiental. Se han abandonado tecnologías de procesos, basadas en el conocimiento y adaptadas a las condiciones ambientales, culturales y restricciones locales.

Es posible representar a la actividad agraria como un campo de acciones en el cual los agentes participantes ocupan distintas posiciones, un escenario complejo multiactoral en el que se despliegan tensiones y conflictos. La controversia tiene como foco central la confrontación con “el modelo agroproductivo” alentado por productores instituciones/organismos estatales, y cuestionado por las comunidades que luchan por el respeto del ambiente sintiéndose parte de él, manifestando la necesidad de regular, restringir y hasta prohibir las fumigaciones aéreas y ciertos productos químicos –como el glifosato– y alcanzar programas desarrollo

---

\* Cátedra de extensión y Sociología Rurales FAUBA. Coordinador regional de la Red de Acción en plaguicidas y sus Alternativas de América Latina RAP-AL.

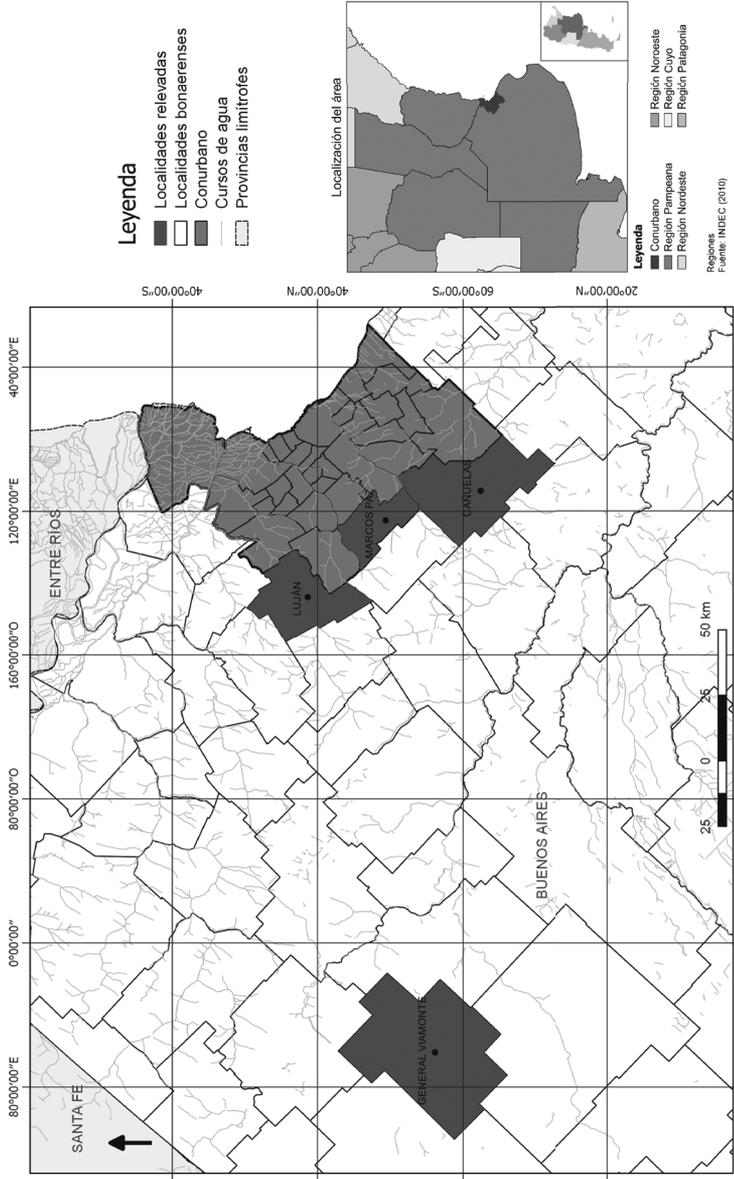
rural local. La organización de la comunidad en algunos casos ha restringido fumigaciones, incidiendo en las normativas, que son diversas y de cumplimiento parcial.

El relevamiento de información se realizó utilizando una estrategia metodológica cualitativa (Glaser y Strauss, 1973), a partir de entrevistas, registro de reuniones, observación participante, etcétera. Tanto en el trabajo de campo como en el análisis de los datos se puso énfasis en las condiciones sociales en las cuales se desarrollan las actividades productivas. El relevamiento se realizó junto a productores, grupos y movimientos ambientalistas ubicados en las comunidades de Cañuelas, Luján, Marcos Paz y General Viamonte, todos de la provincia de Buenos Aires.

## **Conflictos ambientales por expansión de los monocultivos**

Se entiende por conflicto ambiental a la incompatibilidad de intereses que aflora a propósito de la prevención o reparación de un daño ambiental (Padilla de San Martín, 1995). Los conflictos ambientales son procesos que involucran a acciones colectivas que enfrentan diferentes cosmovisiones, percepciones, valores, intereses, que poseen los actores participantes en torno a la ordenación del territorio y la posesión y titularidad, la conservación, uso y control de los bienes naturales. En presencia de un conflicto ambiental, surgen reacciones, hay intereses que se ven afectados y que son contrapuestos. Por ejemplo, la realización de grandes proyectos de inversión trae consigo impactos ambientales que se desprenden de las consecuencias no deseadas de su propio funcionamiento en las zonas donde se emplazan o pretenden hacerlo. Lamentablemente, los impactos negativos que se producen no se reparten equitativamente; por lo general, los sufren los sectores más pobres de la población, quienes a su vez son las personas que tienen más dificultades para denunciar estas vulneraciones, ya que en el contexto de su desarrollo se les dificulta el acceso a las herramientas necesarias para organizarse como ciudadanos activos (Grez Moreno y Mardones Silva, 2010).

### Municipios relevados en la provincia de Buenos Aires



Fuente: elaboración propia.

Zelezny y Schultz (2000, en Pato, Ros y Tamayo, 2005) establecen que los problemas ambientales son cuestiones sociales, causados por el comportamiento humano; por lo tanto, su resolución implicaría cambios de conducta tanto individual como social.

Los bienes comunes naturales, los también denominados recursos naturales, son considerados como formas de capital, aspecto que puede hacer surgir distintas iniciativas de explotación indiscriminada. Al ser un recurso económico, también aparecen formas de conservación; no obstante, siempre se piensa en términos de una "inversión", generándose un "ambientalismo de mercado", lo que tiene una serie de implicancias negativas. Desde esta postura, se piensa que el mercado es capaz de regular los impactos ambientales por sí mismo y de forma más eficiente que la intervención estatal. Tal aseveración es difícilmente factible. La contaminación no es un tema que preocupe a todas las sociedades por igual. Por otro lado, esta preocupación no siempre refleja la magnitud de su impacto, sí lo hace el proceso social de valoración que logra que, en determinado contexto, aquellos problemas sean preocupaciones comunitarias (Inglehart, 1971; citado en Lezama, 2001).

Uno de los procesos con mayor impacto ambiental en la Argentina se relaciona con la expansión de los monocultivos. Se pueden asemejar los problemas de percepción de la problemática y de participación en torno al desarrollo de los monocultivos con otras actividades extractivas. Es así cómo no resulta una tarea sencilla ni agradable convocar a la comunidad a compartir sus percepciones, opiniones y visiones acerca del impacto del modelo económico en general y de las sustancias tóxicas en particular; muy por el contrario, se trata de una tarea sembrada de escollos, dudas, contradicciones, temores, de idas y vueltas como en cualquier relación humana (Souza Casadinho, 2012). Una enumeración de las variables que intervienen en el proceso involucra:

- El grado de inclusión que los seres humanos establecemos respecto de la naturaleza y desde allí las relaciones que mantenemos con ella.
- El vínculo establecido con las actividades productivas –mineras, agrícolas, etcétera.
- La actividad laboral desarrollada.

- La zona de residencia, su proximidad y relación con las actividades productivas.
- La posibilidad del desarrollo de enfermedades existente en cada ser humano –la predisposición.
- La diferente capacidad de percepción de las enfermedades –las anomalías en nuestro cuerpo.
- El temor individual y personal a percibirse enfermo.
- La participación previa en instancias de organización y trabajo comunitario.

En general los agentes externos, como en este caso los responsables de los proyectos de inversión, vienen a afectar, casi siempre irreversiblemente, el lugar que su comunidad ha utilizado para desarrollarse a lo largo de su historia. Desde la aparición de un conflicto de esta índole cambian muchas veces las tradiciones que una comunidad lleva a cabo; se destruyen lugares importantes, e incluso tradiciones tan cotidianas como el modo de producción o actividades que las comunidades han realizado a lo largo de toda su historia (Grez Moreno y Mardones Silva, 2010).

Es posible representar al territorio en disputa, en el cual coexisten las zonas de residencia y se desarrollan las actividades agrarias, como un campo de acciones en el que los actores participantes ocupan distintas posiciones, y a partir de ellas se implementan diferentes estrategias con la finalidad de mejorar esa posición relativa. Bordieu define a los campos sociales como: “Espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias. Los campos se presentan como sistemas de posiciones y de relaciones entre posiciones” (1988).

La posición ocupada por cada agente es la resultante de hechos históricos; con relación a esta situación, dice Bordieu:

Se trata de espacios estructurados de posiciones, a las cuales están ligadas ciertos números de propiedades que pueden ser analizadas independientemente de las características de quienes las ocupan. Un campo se define por lo que está en juego, y los intereses específicos del mismo, indispensable para que funcione (Bourdieu, 1990; citado por Gutiérrez, 1995).

Eso que está en juego por un lado es capital, que en caso de estudio puede asumir la forma de capital monetario o usufructo de la tierra, y por otro el acceso al aire, agua, tierra limpios y libres de contaminación. Dentro de ese campo se producen luchas destinadas a mantener o incrementar la dotación de capital. En definitiva, como dice Gutiérrez: "Las luchas para transformar o conservar la estructura del juego, llevan implícitas también luchas por la imposición de una definición del juego y de los triunfos necesarios para dominar en ese juego".

Que se luche en un determinado campo de juego implica la existencia de normas o de acuerdos básicos que permiten la convivencia y el desarrollo normal del juego:

El campo social como campo de lucha no debe hacernos olvidar que los agentes comprometidos en las mismas tienen en común un cierto número de intereses fundamentales, todo aquello que está ligado a la existencia misma del campo como; una suerte de complicidad básica, un acuerdo entre antagonistas acerca de lo que merece ser objeto de lucha, las apuestas, los compromisos, todos los presupuestos que se aceptan tácitamente por el hecho de entrar en el juego (Gutiérrez, 1995).

El lugar ocupado en cada campo se relaciona con la dotación de capital específico: económico, social, cultural, simbólico. Esa posición definirá las estrategias de los agentes y sus vínculos: "Dichas relaciones son básicamente relaciones de poder, relaciones de dominación-dependencia que se establecen entre los agentes que entran en la competencia, esas relaciones de fuerzas se establecen entre posiciones sociales, y no entre individuos" (Gutiérrez, 1995).

Las estrategias implementadas por los agentes tendrán como objetivo defender su lugar en el campo, con expectativas de elevar su posición.

En el proceso de expansión de los monocultivos, uno de los "bienes" o dones que entra en colisión desde las diferentes cosmovisiones y estrategias puestas en juego es la salud, de los ecosistemas en general y de las personas en particular. La salud y la enfermedad son el resultado de una interacción constante entre el organismo y el medio ambiente en el cual los seres humanos crecemos y nos desarrollamos. Se suele definir a la salud como:

... el completo estado de bienestar físico, mental y social que les permite a las personas desarrollar sus actividades en forma normal. Cualquier alteración en los parámetros anteriores impedirá a quien la padece llevar una vida plena dentro de los parámetros considerados como adecuados o pertinentes según la edad, el sexo, la cultura (Llovet, 1984).

Con relación al desarrollo de actividades laborales, la ausencia de salud, o la presencia de cualquier tipo de alteración, determina quedar relegado al circuito productivo.

La salud recibe una influencia continua de las acciones de la sociedad y sus miembros para transformar aquello que deba ser cambiado y que permita las condiciones en las que pueda expresarse el óptimo vital. En relación con lo expuesto, dice Ferrara: "El dinamismo requerido para interpretar el proceso salud-enfermedad, pues se trata efectivamente de un proceso incesante, hace a la idea de acción frente al conflicto de transformación ante la realidad. La salud nunca es la misma como tampoco lo es la enfermedad" (Ferrara, 1985).

Esto redefine la ubicación esencial del proceso salud/enfermedad acercándolo a una perspectiva tanto histórica como social. En esta dirección se debe considerar la posición que cada actor ocupa en la sociedad según sus condiciones materiales de vida y sus experiencias vitales. En tal sentido, el concepto de *habitus* de Bourdieu señala aquellas disposiciones a actuar, percibir, valorar, sentir y pensar, que han sido incorporadas a lo largo de su historia (1988: 144). La percepción de salud está atravesada por la posición social y hábitos, costumbres y disposiciones de cada actor social.

Como ya fue mencionado, el proceso que cataliza el conflicto ambiental se relaciona con la expansión de los monocultivos y dada su incapacidad de reproducir las propias condiciones de existencia, el incremento en la utilización de agrotóxicos.

## **Plaguicidas: batalla simbólica por definirlos**

El término con el que se designa un elemento suele estar impregnado en cada cultura por su rol, su utilidad, aun cuál puede ser su comportamiento y peligrosidad. Distintos nombres asignados a un mismo dispositivo pueden indicar diferentes visiones y determinar disímiles tipos de relaciones. Así

ocurre con los plaguicidas que son llamados de diferente manera por los distintos sectores o grupos involucrados en su fabricación, comercialización, recomendación, utilización y receptores de sus consecuencias ambientales.

Se suele denominar con la palabra plaguicida a todo elemento o compuesto químico, biológico o físico destinado a la prevención o control de los organismos que dañan la producción agropecuaria. La Organización Nacional del Trabajo (OIT) define a los plaguicidas como: "Un grupo de productos agroquímicos destinados a destruir plagas de todo tipo o a luchar contra ellas" (OIT, 1993). Las empresas que importan, fabrican, fraccionan, envasan y comercializan estos productos, así como los integrantes de instituciones que realizan actividades de intervención agrarias y las asociaciones que agrupan a los productores más capitalizados suelen denominarlos "defensivos", "fitosanitarios" o "agroquímicos", "agentes para la protección de cultivos", "agentes contra las contingencias". Se le asigna un nombre que lo relaciona con su utilidad para mantener la sanidad de los cultivos defendiéndolos de sus potenciales enemigos. Estos pueden ser hierbas, insectos u hongos. Es posible que esta denominación desdibuje su real incidencia en la salud humana. Los grupos ambientalistas llaman a estos productos "plaguicidas" o "agrotóxicos", enfatizando la posibilidad de matar "plagas agropecuarias", pero reforzando su carácter peligroso, enmarcado en la terminación "cida". Esta última hace referencia a aquello "que extermina" o "que mata" o en su carácter de tóxico "veneno" o sustancia que puede dañar los organismos. Por último, los productores y en mayor medida los trabajadores rurales suelen denominar a estos insumos como "producto", "remedio" o "veneno". Mientras que el término "remedio" evoca la posibilidad de curar que poseen los "agroquímicos", la de eliminar insectos u hongos en los cultivos, el término "veneno" denota su carácter perjudicial. La puja por significar a estos insumos productivos se transforma en una verdadera batalla o frente cultural, y se escenifica en conceptos vertidos en notas periodísticas, conferencias, disposiciones, leyes y otras normativas. González considera "frentes culturales" a la controversias entre distintas clases sociales o grupos cuando confrontan por dar legitimidad a sus sentidos y a sus visiones de la realidad (González, 1994).

## Plaguicidas: impactos sobre la salud y el ambiente

Los plaguicidas pueden causar daño a partir de su ingreso en el organismo por cualquiera de las siguientes vías: dérmica o por piel, bucal o por ingestión y nasal o por inhalación. Este daño puede tener una rápida manifestación –conocido como intoxicación aguda– como por ejemplo: diarrea, cefalea, vómitos o presentar una manifestación tardía denominada intoxicación crónica. En este caso, los síntomas se presentan cuando la acumulación del tóxico en el cuerpo alcanza el nivel de daño o se altera lo suficiente el órgano afectado. Son un ejemplo distintos tipos de cánceres, disrupciones en el sistema endocrino y el mal de Parkinson (Semchuck, 1994). Recientemente, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha determinado que el glifosato, producto del que se utilizan más de 270 millones de litros al año en la Argentina, es un probable cancerígeno (OMS, 2015).

Si bien los principales perjudicados en las intoxicaciones son los dosificadores y aplicadores de productos, un análisis de los registros existentes demuestra que los plaguicidas pueden afectar a personas muy alejadas de los centros específicos de aplicación, incluso en lugares que a primera vista no aparecen como propicios para la ocurrencia de accidentes.

La capacidad de producir daño de un plaguicida se halla relacionada con su estructura química, aspecto que determina la toxicidad específica, acompañada por las condiciones de uso, especialmente la exposición. Al respecto, dice Davies: “La mayor o menor peligrosidad de los plaguicidas se relaciona con los procesos químicos y físicos a que son sometidos luego de la aplicación, además de la vía de escape hacia la atmósfera” (Davies, 1989).

A las ya mencionadas, es posible agregar otras características de los plaguicidas que incrementan el riesgo de accidentes durante la aplicación. El siguiente cuadro presenta algunas de ellas.

### Factores que incrementan el riesgo en la manipulación de plaguicidas

- Toxicidad propia del producto químico –composición química y propiedades.
- Persistencia del producto químico en el medio ambiente –suelo y agua.
- Capacidad de acumulación en las cadenas tróficas.

- Movilidad del producto en el medio ambiente.
- Forma de presentación del plaguicida.
- Facilidad de dosificación.
- Modo de aplicación del producto químico.
- Cantidad recomendada en el marbete y realmente aplicada del agroquímico.

Souza Casadinho, J. (1994). *Kit para la prevención en plaguicidas*. CETAAR, Buenos Aires.

Se registra una permanente interacción entre el plaguicida y el ambiente; a causa de ello se evidencian claras diferencias entre las condiciones reales de uso, de las esbozadas en la teoría. Los agrotóxicos pueden contaminar el suelo y el agua. Toda vez que los plaguicidas alcanzan el medio ambiente, tanto luego de la aplicación como por la destrucción de envases, se encuentran sujetos a los siguientes procesos físico-químicos:

### **Procesos físico-químicos y actividad biológica de los plaguicidas**

- Adsorción a las partículas del suelo –arcilla y materia orgánica– y a las ropas de dosificadores y aplicadores.
- Lixiviación o arrastre del producto químico a través del suelo por el flujo de agua.
- Vaporización o tendencia de un producto líquido a convertirse en vapor.
- Solubilizarían en agua –de ríos, acequias o del suelo.
- Acumulación a través de la actividad metabólica de los organismos por ingestión directa.
- Degradación o descomposición por agentes físicos (luz solar), químicos (metales, agua) y biológicos (macro y microorganismos).

Souza Casadinho, J. (1994). *Kit para la prevención en plaguicidas*. CETAAR, Buenos Aires.

Los cursos de agua pueden ser alcanzadas por partículas de agrotóxicos a través de las siguientes operaciones: a- Pulverizaciones en las cercanías. b- Limpieza del equipo aspersor. c- Desecho de envases vacíos y d- Desecho de líquido remanente luego de la aplicación.

En la aplicación directa, una vez alcanzados los cursos acuíferos pueden contaminarse las napas de agua de bebida, con la posibilidad de provocar intoxicaciones en los consumidores. Este ingreso se ve facilitado cuando el agua de consumo se obtiene directamente de los acuíferos primarios.

De la misma manera, el suelo puede contaminarse por cualquiera de las siguientes vías: a- Aplicación directa de herbicidas e insecticidas. b- Entierro de plaguicidas obsoletos y envases vacíos y c- Desecho de líquidos remanentes.

Mientras que la mayoría de los herbicidas e insecticidas fosforados son lixiviados por las corrientes de agua, y se incorporan al flujo subsuperficial, los insecticidas clorados quedan fuertemente adheridos a las partículas del suelo, liberándose lentamente. En estos casos pueden permanecer adsorbidos varios años a las partículas, con la posibilidad de incorporarse a los cultivos implantados en el lugar (Giannuzzi, 1994). Respecto a la movilidad de los plaguicidas en el suelo existen marcadas diferencias entre ellos, lo que a su vez determina a su vez una mayor peligrosidad tanto por su acción sobre insectos y crustáceos, como por la contaminación de las aguas. En este caso, la movilidad del plaguicida se halla influida tanto por la calidad y cantidad de agua presente como por las propiedades físicas y químicas del suelo –textura, cantidad de materia orgánica, profundidad–, además de las propiedades propias del plaguicida –solubilidad en agua, adsorción al suelo y su persistencia.

La contaminación del suelo y del agua incide sobre los habitantes de los ecosistemas, aves, microorganismos del suelo, hierbas silvestres, lombrices, etcétera. Esta situación altera el equilibrio ecológico, reforzando su inclusión en las estrategias productivas.

Al respecto, se ha comprobado que dada su toxicidad el Endosulfan actúa sobre los microorganismos del suelo afectando a la diversidad total y de grupos específicos como acarías y collembola. Asimismo, afecta a los mecanismos de nitrificación (Nivia, 1993, citada por Vergara Ruiz, 1997). Los productos químicos ocasionan una alteración en la diversidad y el equilibrio microbiológico del suelo, alterando los mecanismos implícitos en el reciclaje de la materia orgánica.

Luego de la aplicación de un producto tóxico suelen presentarse tres problemas: el desecho del preparado sobrante, el líquido remanente de la limpieza del equipo y el desecho de los envases vacíos. En general –y esto se halla extensamente documentado en la bibliografía (Davies, 1989; García, 1997)– el desecho de líquidos remanentes se realiza sin tomar las mínimas normas de prevención. La eliminación de los envases se realiza por las siguientes vías: a- Enterrado en pozos en las cercanías de la vivienda o cursos de agua. b- Acumulación en lugares no específicos de la explotación, en rutas o acceso a las ciudades “a cielo abierto”. c- Arrojos a basureros municipales acompañando a la basura domiciliaria. d- Quemados a “cielo abierto” o en tanques de metal. Cualquiera de estas vías puede alcanzar a los seres humanos, produciendo casos de intoxicación. Al producirse la combustión pueden liberarse dioxinas tóxicas, mientras que enterrarlos determina su absorción por las partículas del suelo. Arrojarlos a cielo abierto, además de los efectos precedentes, puede ocasionar intoxicaciones directas, tanto por su manipulación como por la ingestión de productos tóxicos remanentes (Davies, 1989).

## La expansión de las actividades agrarias

Indudablemente la expansión y desarrollo de las actividades agrarias se relaciona con las políticas de Estado que las promovieron, de la misma manera que pudieron desincentivar o ignorar otras actividades. Los procesos de globalización, integración comercial, los cambios en las políticas económicas surgidas a principios de la década del noventa tuvieron influencia decisiva en las actividades agrarias. En dicho período se introdujeron profundas reformas en el sistema económico del país, basadas en los ejes de apertura comercial, estabilización de precios, desregulación de actividades productivas y comerciales, integración comercial, privatizaciones, eliminación de diferencias en el tratamiento impositivo y cambiario agropecuario; fijándose la relación cambiaria en un peso por cada dólar. A causa de la reducción de aranceles a la importación de las tasas diversas, se facilitó la importación de maquinaria e insumos a menores precios. Aunque la inversión local en la industria y en otras actividades aumentó, sumado a la apertura de las inversiones extranjeras se originó un importante flujo de capitales, pero hacia fines de 1998 se interrumpe

el crecimiento económico. Los elementos positivos del modelo adoptado se vieron anulados por la falta de políticas de contención y de apoyo para la reubicación económico-productiva de los millares de pequeñas o medianas empresas y asalariados que eran expulsados del sistema por la concentración productiva, la eficiencia de la mayor escala y por las políticas erróneas del sector financiero. La situación derivaría en la graves crisis social, económica y política de fines de 2001 (Obschatko, 2011). Entre 1961 y 2008, la producción de granos en la Argentina creció a tasas anuales mayores que las del resto del mundo. Esta característica se acentuó durante las últimas décadas, en las que el crecimiento agrícola fue el mayor de nuestra historia, superando la expansión de los años previos a la Segunda Guerra Mundial, cuando la producción de cereales en la Argentina era impulsada por una fuerte demanda externa originada en Europa. Los avances en la agricultura entre 1961 y 2008 han sido principalmente el resultado de un intenso proceso de incorporación de nuevas tecnologías que posibilitaron un marcado aumento tanto de los rendimientos como de la expansión del área cultivada. El rol decisivo del cambio tecnológico en el excepcional crecimiento de la producción de granos que entre 1968 y 2008 se multiplicó siete veces, reconoce dos vertientes; un tercio de este crecimiento proviene del empleo de mayores cantidades de los factores de producción e insumos tradicionales y los dos tercios restantes son consecuencia del cambio tecnológico expresado a través de mejoras en la calidad de los insumos, a innovaciones genéticas, a nuevas prácticas agrícolas, a recursos humanos con mayor nivel de capacitación y a cambios en la organización de la producción (Reca, 2011). El fuerte aumento de los precios de los granos ocurridos desde 2004 en adelante, impulsó aún más el crecimiento de la producción agrícola hasta llegar en 2008 a bordear los 100 millones de toneladas. La enorme expansión de la producción de granos de los últimos años ha sido liderada por una oleaginosa, la soja, que en la actualidad ocupa el 58% del área cultivada con granos de la Argentina (Reca, 2011).

Este crecimiento que se dio en las actividades agrarias en la Argentina no alcanzó a todos los actores, ni tuvo en cuenta al ambiente, el medio en el cual los seres humanos crecemos, nos desarrollamos y realizamos nuestras tareas cotidianas. Algo menos de la mitad del total de las explotaciones agropecuarias del país está constituida por unidades familiares que se desenvuelven en condiciones precarias por acceso insuficiente a los actores

de producción por tener bajos niveles de educación. La especialización y tecnificación crecientes de la agricultura, asociada a muchos casos a caudales de escala, han acentuado la marginación de este importante grupo de productores rurales. Al ambiente no le fue mucho mejor, el espectacular cambio en el nivel tecnológico de las últimas décadas repercutió tanto en las relaciones laborales como en las entabladas con los recursos como el agua, la tierra, la diversidad biogenética, etcétera. En los últimos veinte años aparecieron nuevos modos de apropiación de la naturaleza dentro de nuevos campos de valorización del capital. Es un aspecto del proceso de globalización neoliberal que muchas veces queda relegado por otros más contextuales, como por ejemplo el financiero, o el peso perdido por las economías regionales (Giarraca, 2006). Un punto clave para entender este crecimiento es el papel de los mercados externos, ya que la mayor parte de la soja y sus derivados se exportan. Es por ello que el papel que la soja tiene en la Argentina y el lugar que el país tiene en el mercado internacional de esta oleaginosa se debe a las políticas económicas de dos de los principales mercados de agroalimentos: China y la Unión Europea.

En la Argentina, cada año la soja le gana superficie a la ganadería, a los cultivos extensivos como el trigo, a las hortalizas como la papa, así como también se extiende a zonas de ecosistemas frágiles, como el monte seco y la estepa patagónica.

Se observa una tendencia creciente en los rendimientos a partir de la utilización de un paquete de insumos –herbicidas, insecticidas y fertilizantes– homogéneo en todo el país. De todas maneras, el rendimiento es fuertemente determinado por la fecha de siembra y a las condiciones climáticas, en especial las lluvias, elementos fuera del alcance de los productores.

La expansión de los monocultivos, sean estos de soja, árboles exóticos, maíz, caña de azúcar, no son capaces de reproducir las condiciones de su existencia. La ausencia de rotaciones y asociaciones de cultivos determina la interrupción de flujos, ciclos y relaciones que se dan en la naturaleza. En la agricultura industrializada estos procesos intentan ser reemplazados por el aporte de fertilizantes y plaguicidas. El apartamiento de las actividades ganaderas y la incorporación de la soja como un monocultivo modificaron las características físicas y químicas de los suelos; para mantener la productividad los agricultores recurren, entre las diferentes opciones existentes, al uso de fertilizantes. También en la Argentina se ha incrementado el uso de plaguicidas tanto en las activi-

dades extensivas como en las intensivas, los cuales generan una serie de problemas socioambientales, tales como la contaminación del suelo, aire, agua y vegetación, la desaparición de insectos benéficos y recreación de resistencias a los plaguicidas, en insectos y plantas silvestres, y por último, la intoxicación y muerte de seres humanos.

En los primeros meses del año 2016, medidas de política económica generales y sectoriales adoptadas por el gobierno argentino que asumió en diciembre de 2015 (Mauricio Macri como parte del frente Cambiemos) pueden incidir en la expansión en el uso de plaguicidas; tal el caso de las reducción y eliminación de las retenciones a la exportación de los cultivos extensivos –soja, maíz, trigo– o relacionados con las economías de las regiones extra pampeñas –arroz, cítricos, etcétera–. En ausencia de otras medidas que favorezcan las rotaciones y la integración de sistemas ganaderos, las medidas aisladas suelen favorecer la expansión de los monocultivos demandantes de paquetes tecnológicos. Cabe agregar que también en diciembre del año 2015 y en una sesión maratónica, la Cámara de Diputados de la Nación aprobó una ley general sobre registro y uso fitosanitarios, normativa que fue cuestionada severamente por organizaciones de la sociedad civil, dado que no modifica sustancialmente la importación, registro, categorización, comercialización y uso de los plaguicidas, ni brinda alternativas no químicas a su utilización.

## **La actividad agraria y la utilización de plaguicidas**

Indudablemente, esta expansión de las actividades agrarias entra en colisión con el desarrollo de otras actividades agropecuarias, y con el transcurso de una vida plena de los miembros de las comunidades que residen en áreas en las cuales están actividades se llevan a cabo. El precio alcanzado por la soja en los mercados internacionales junto al desarrollo de un paquete tecnológico en el que sobresalen las semillas transgénicas y los agrotóxicos, ha llevado a reemplazar actividades ganaderas, hortícolas y aun frutícolas por el cultivo anual de esta oleaginosa. También se da el caso de cultivo sobre suelos con muy baja productividad, pero que dados los precios alcanzados por la soja, se posibilita la aplicación del paquete tecnológico asociado a esta oleaginosa, y así incrementar los rendimientos. Por último, se evidencia un proceso de avance de la urbanización de áreas rurales a partir del loteo y aun establecimiento de planes de vivienda en-

carados por el Estado. Entonces se origina un proceso complejo de avance de las actividades agrarias hacia zonas urbanas y de la urbanización del territorio rural en el cual deben coexistir en un mismo territorio áreas de esparcimiento, de residencia, de trabajo y de cultivo. También cabe destacar a los alumnos y docentes de las escuelas rurales, las cuales por su ubicación, se hallan expuestos a pulverizaciones, ya sea en horas en las cuales se realizan tareas educativas como en las que se realizan fuera del horario escolar, dado que las sustancias tóxicas pueden permanecer en el ambiente y así alcanzar el patio, pisos, bancos y pupitres de la escuela, iniciando procesos de intoxicación.

De las entrevistas realizadas a los productores surge la evidencia de que el paquete tecnológico utilizado se incrementa tanto en sus componentes internos –semillas, herbicidas, fungicidas, insecticidas, inoculantes y fertilizantes–, así como se eleva la cantidad y tipo de formulaciones de plaguicidas utilizados. Esta situación reconoce varios procesos convergentes. En primer lugar, al realizarse la siembra de vegetales bajo la modalidad de monocultivos, sin asociaciones ni rotaciones, se interrumpen los flujos, ciclos y relaciones naturales que brindan sustentabilidad y resiliencia, la capacidad de sobreponerse a las perturbaciones naturales o antrópicas. Uno de los procesos que se dificulta es el de la producción, descomposición y mineralización de la materia orgánica, aspecto que repercute en las propiedades físicas y químicas de los suelos y desde allí en las posibilidades de alimentación integral a los vegetales. Por su parte, al no existir condiciones que brinden sitios de alimentación, cobijo y apareamiento, se interrumpe el ciclo de vida de los insectos benéficos. Es así como plantas mal nutridas requieren la aplicación continua de agrotóxicos. Además, la utilización de las mismas formulaciones de herbicidas e insecticidas ha recreado resistencias específicas entre los organismos vivos, llamémosle perjudiciales. En efecto, tanto a la aplicación continua de endosulfán, clorpirifos y glifosato establece una fuerte presión de selección entre los insectos que al favorecer a los más resistentes determinan que los productores incrementen tanto la cantidad de aplicaciones, así como las dosis. En casos extremos también se verifica el recambio de productos por otros con mayor toxicidad –por ejemplo en la región hortícola de Buenos Aires ante la aparición de plantas silvestres resistentes al glifosato se ha incrementado la utilización del herbicida Paraquat.

Estas situaciones, en las cuales se combinan: a- el acercamiento entre las zonas de residencia y las productivas, b- el incremento en el uso de plaguicidas (dosis y cantidad de aplicaciones), c- la difusión de las aplicaciones aéreas (para reducir costos), y d- la utilización de productos altamente tóxicos, incluidos algunos prohibidos en sus países de origen, determina un mayor riesgo para las comunidades expuestas, no solo las que residen en las cercanías de las zonas de producción. El problema aparece en todas las producciones y bajo diferentes modalidades de aplicación de plaguicidas. En este caso es importante no solo tener en cuenta la toxicidad específica del plaguicida –su capacidad tóxica– sino también es necesario considerar sus características físico-químicas, dado que determina su comportamiento en el ambiente luego de la aplicación. Entre las propiedades más importantes a tener en cuenta están la solubilidad, su adhesión a las partículas del suelo, la capacidad de evaporarse, su vida media en el ambiente y su acumulación en las cadenas tróficas.

Ahora bien, del trabajo de campo surge que solo en algunas comunidades, de la totalidad que componen las poblaciones expuestas, sus integrantes detectan problemas en la salud, los cuales son relacionados con la vinculación con los plaguicidas y más aún, en muy pocas de ellas los impactos ambientales se tornan conflictos ambientales, ya sea por las causas que los originan como por sus consecuencias en la salud.

Una posible explicación se corresponde con que los conflictos ambientales son conflictos políticos, ya por la relación de fuerzas en referencia a su generación, presentación y requerimientos en su resolución, así como dichos conflictos ambientales son conflictos distributivos y territoriales, en referencia no solo a la apropiación de los bienes comunes naturales, a su distribución y a la captación de los beneficios, sino la defensa de los sistemas de vida. Entonces, no alcanza con percibirse enfermo o con ligar esta situación a la expansión de las actividades agrarias, se requiere ampliar el horizonte de análisis, captar y relacionar procesos, percibirse como un actor con derechos, organizarse, realizar acciones de lucha, disputar espacios y recrear alternativas de cambio. Una pregunta que nos hacemos en los trabajos de investigación y acompañamiento a las comunidades en conflicto se relaciona con: ¿por qué solo emerge la pugna de intereses en algunas comunidades y no en todas, si la expansión de los monocultivos y la utilización desaprensiva de plaguicidas es común a todas ellas? La pre-existencia de organizaciones ambientalistas en el territorio, la aparición de

casos graves de intoxicación y aun muerte de vecinos, la permeabilidad de los medios de comunicación, el tiempo que media entre la exposición a los tóxicos y la aparición de síntomas evidentes, pueden darnos algunas pistas para explicar por qué en algunos casos emerge el conflicto y en otros no.

En relación con el surgimiento, manifestación y registro de las intoxicaciones en el seno de cada comunidad analizada –Cañuelas, Luján, Marcos Paz y General Viamonte–, es posible destacar que:

- No todas las personas somos sensibles con la misma intensidad a las sustancias químicas;
- no todas las personas poseemos la misma capacidad de eliminar y/o metabolizar a las sustancias tóxicas;
- no todas las personas somos capaces de registrar en nuestro cuerpo los síntomas de una intoxicación con la misma intensidad;
- las enfermedades poseen un período en el cual se desarrollan en nuestro cuerpo sin aparición de síntomas evidentes, que tardan años en exteriorizarse. Es el caso del mal de Parkinson, que demora hasta 20 años en revelar modificaciones en nuestro cuerpo;
- la enfermedad altera los estilos de vida de manera particular en cada ser humano.

## **Territorios en pugna**

La posición ocupada por cada agente productivo es la resultante de hechos históricos y de sus interrelaciones con otros agentes que estructuran el “campo social” del sistema agroproductivo, tal como fue mencionado anteriormente. Los monocultivos requieren necesariamente de la aplicación de plaguicidas, que por su tipo, sus características y su modo de uso, pueden exponer a las comunidades a padecer intoxicaciones por acción directa o por la contaminación de los suelos, agua y vegetales. Como consecuencia, se originan acciones contrapuestas en el “campo social”.

En los territorios en disputa existen y se relacionan actores comprometidos en las luchas y que tienen en común un cierto número de intereses fundamentales, un acuerdo entre contrarios acerca de lo que merece ser objeto de pugna. Es así cómo en los últimos años, con anuencia de las

instituciones y representantes de los Estados nacionales, provinciales y comunales, a partir de las políticas implementadas y sus instrumentos, se han manifestado diferentes instancias de luchas entre los actores participantes de la estructura social agraria, contiendas que han tenido como ejes la actividad agraria y su impacto sobre los bienes comunes naturales: el acceso al agua y a alimentos no contaminados, a respirar aire puro, es decir, todo lo relacionado con la defensa del propio territorio. Estas luchas se han materializado bajo diversas formas, desde los cortes de ruta, las amenazas a periodistas y militantes, hasta la utilización de armas de fuego. Estas manifestaciones se presentan en un marco de indolencia y corrupción generalizada y sistémica que atraviesa a las instituciones públicas y al ámbito empresarial.

El lugar ocupado por cada actor, individual y colectivo, en el campo de acciones se relaciona con la dotación de capital específico. Esa posición definirá las estrategias de los agentes y sus vínculos. Como ya fue mencionado, el capital de los actores que se relacionan en el territorio en el que se realizan las actividades agrarias puede asumir diferentes formas: dinero, tierras, acceso a la información, pero también el propio cuerpo de cada ser humano limitado en su acceso a condiciones adecuadas de salud. Esta dotación determina el tipo y tenor de las acciones desplegadas dentro de los grupos y contra, por ejemplo, los sectores que detentan el poder, todo lo cual configura las posibilidades de acceso a las tecnologías fundamentales en los esquemas productivos vigentes en la actualidad. Las estrategias implementadas por los agentes tendrán como objetivo defender su lugar en el terreno de acciones, con expectativas de elevar su posición. Quienes monopolizan el “campo” –aquellos que poseen capital monetario– se inclinan hacia estrategia de conservación. Es así cómo los empresarios buscan proteger y expandir sus actividades mediante la siembra de cultivos bajo la forma de monocultivos y utilización de herbicidas, mientras que los habitantes de la comunidad intentan “subvertir” la situación, aunando esfuerzos en la realización de tareas de sensibilización en la comunidad, a la par que tratan, por la vía legal o la directa, de restringir las actividades agrícolas o la aplicación de agrotóxicos.

La expansión de los monocultivos y su consecuente demanda de insumos químicos no son capaces de mantener los ciclos, relaciones y flujos naturales, ni tan siquiera las actividades económicas que históricamente

se dieron en cada comunidad. La ocupación del espacio dentro del territorio, sea real o simbólica, forma parte de la estrategia de las empresas proveedoras de insumos y de los empresarios rurales. De esta manera, buscan participar en eventos públicos, apoyan a instituciones de beneficencia, a instituciones educativas, suministran útiles escolares, etcétera. Puede darse que parte de estas tareas la realicen en conjunto con las autoridades municipales. La sociedad civil también busca estar presente y manifestarse en el espacio público: es así que realizan charlas, festivales, seminarios y cortes de ruta.

Si bien el capital tangible es importante, otros tipos de capital también son relevantes, como el acceso a la información apropiada, contactos personales, influencias y poder. Este dominio se puede ejercer de manera coercitiva o simbólica. El poder es el poder concreto que todo individuo detenta y que cede, total o parcialmente, mediante un acto jurídico o un acto fundador del derecho que sería del orden de la cesión o el contrato. Se evidencia una funcionalidad económica del poder, que según Foucault (1979) es funcionalidad económica, en la medida en que el poder tiene esencialmente el papel de mantener las relaciones de producción y una dominación de clase que favorece su desarrollo, así como la modalidad específica de la apropiación de la fuerza productiva que lo hacen posible. El poder se posee, se cede, se ejerce sobre los demás. En el caso analizado, el poder real, ya sea institucionalizado o mediatizado por las relaciones económicas, se ejerce por quienes lo detentan contra aquellos que quieren modificar las relaciones actuales; por ejemplo, contra quienes desean usufructuar libremente el aire y el agua puros. Poder simbólico que determina quiénes serán beneficiados por las empresas (beneficiarios de los aportes económicos) o poder ejercido sobre los cuerpos de quienes demanden un cambio en las condiciones. El cuerpo socioproductivo, aquel que nos permite desarrollar nuestras actividades cotidianas y el desarrollo de una vida plena, puede ser aquejado por las actividades agrarias, específicamente por la aplicación de agrotóxicos.

Por lo general, no todos aquellos afectados en su salud perciben con la misma intensidad y al mismo tiempo las sensaciones mórbidas, es decir, los síntomas de un tipo de afección. Juan Llovet (1984) afirma que no todas las personas perciben las impresiones, los cambios en el cuerpo, de la misma manera. Existe una selección interna en función de la condición social y del trabajo que se desempeña. El tiempo cronológico que tardan

en presentarse las enfermedades crónicas actúa de manera tal que una gran parte de las personas afectadas por la contaminación no registran esas anomalías, y por lo tanto, no se emprendan acciones de movilización.

No ocurre lo mismo con el estado los bienes comunes naturales, cuya degradación impacta rápidamente: la aparición de peces muertos en los ríos, los árboles que se secan, los envases acumulados en banquetas o en basurales, etcétera, son visualizados con facilidad.

El arco de los miembros de la comunidad que participa de las acciones es heterogéneo en cuanto a la edad, género, profesión e incluso lugar de residencia, aunque en la organización y liderazgo sobresalen las mujeres, en especial, aquellas que ya han participado de otras instancias de organización, por ejemplo, en luchas gremiales.

Respecto a las manifestaciones de los productores, resulta particularmente interesante analizar el cambio en el contenido de sus discursos a lo largo del tiempo. En un primer momento, que podríamos situar a mediados de los años noventa, nos encontrábamos con la negación del problema, corporizada en las expresiones “aquí no pasa nada” o “los fitosanitarios no causan problemas a la salud”. No se daba la posibilidad de relacionar bajo ningún aspecto la aparición de problemas en la salud con los agrotóxicos; en aquellos casos en los que era incontestable la situación, se hablaba de “mala praxis”. Tiempos en los cuales se contaba con escasa información toxicológica, y la organización comunitaria era aún incipiente. Desde mediados de la década del 2000 se incrementaron en el país las investigaciones sobre incidencia de los agrotóxicos en la salud, que seguramente dieron pie a una mayor organización y de allí a las acciones. Las investigaciones de tipo epidemiológico, los estudios de caso, los monitoreos de salud y aun los trabajos de laboratorio dieron cuenta de una relación, aunque no siempre causal, entre la exposición a los plaguicidas y el deterioro en la salud de las comunidades afectadas. Ante esta evidencia, las organizaciones de los productores y las empresas emprendieron varias estrategias, tales como realizar contra estudios, mostrar las falencias de las investigaciones –contexto de descubrimiento y validación– así como continuar con la idea de que los casos de intoxicación eran aislados y producto de la inexperticia e impericia de las personas, se expresaba: “son las personas que aplican, quién aplica y no el producto”. En los últimos años, cuando se incrementó la evidencia científica sobre la relación entre los tóxicos y el desarrollo de enfermedades, aspecto que catalizó las luchas comunitarias, los product-

res y las asociaciones que los representan han emprendido varias tácticas dentro de una estrategia de posicionamiento; es así cómo mencionan su arribo y ocupación temprana del territorio, expresada en la locución: “yo llegué primero a esta zona y realizo una actividad productiva legal y ahora me quieren echar”, en la posición de víctimas: “nos quieren culpar de todo”, hasta en la mención del beneficio que para la sociedad posee la expansión de las actividades agrarias: “damos trabajo, producimos alimentos, pagamos impuestos”. Sobre este último ítem resulta particularmente importante destacar una falsa dicotomía en la situación de oponer la defensa de las fuentes de trabajo a la preservación de los bienes naturales. Por lo general, las actividades extractivas extensivas demandan escaso empleo genuino; por el contrario, la expansión del cultivo de soja ha determinado el desplazamiento de actividades mano de obra intensiva como el tambo y la horticultura, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo.

### Las intoxicaciones

Las intoxicaciones, tanto las agudas como las crónicas, impactan en el desarrollo de las comunidades y personas, impidiendo el desarrollo de una vida digna propia de cada ser humano. Se suele definir a la salud como el completo estado de bienestar físico, mental y social que les permite a las personas desarrollar sus actividades en forma normal. Cualquier alteración en los parámetros anteriores impedirá llevar una vida plena dentro de los parámetros considerados como adecuados. Con relación al desarrollo de actividades laborales, la ausencia de salud, o la presencia de cualquier tipo de alteración, determina quedar relegado al circuito productivo. A los “enfermos” les está limitado integrarse al circuito económico, a partir de lo cual pueden obtener los recursos necesarios para adquirir bienes y servicios. Ahora bien: lo normal y lo patológico no son extremos fácilmente descriptibles; por el contrario, aparecen imbuidos por la cultura y el medio ambiente. Citando a Rodríguez: “Los médicos estamos básicamente entrenados para curar y como nuestros conocimientos provienen de la fisiología, de la química y de la física nuestra tarea suele constituir identificar la función que está fallando y lograr su curación restituyendo el parámetro alterado a los valores normales” (Rodríguez, 1990). En el mismo sentido, Canguilhem afirma:

No existe un hecho normal o patológico en sí. La anomalía o la mutación no son de por sí patológicas, expresan en sí otras formas de vida, si estas formas son inferiores en cuanto a la estabilidad, la fecundidad y la variabilidad de la vida con respecto a las normas anteriores, se las denominara patológicas. Lo patológico no es la ausencia de norma biológica, sino una norma diferente pero que ha sido comparativamente rechazada por la vida (Canguilhem, 1981, citado por Rodríguez, 1990).

La salud recibe una influencia continua de las acciones de la sociedad y sus miembros para transformar aquello que deba ser cambiado y que permita las condiciones en las que pueda expresarse el óptimo vital. Esto redefine la ubicación esencial del proceso salud-enfermedad, acercándolo a una perspectiva tanto histórica como social. Cuando se hace referencia a lo social se debe hacer hincapié en las clases sociales, dado que tanto la percepción como el acceso a la salud se hallan fuertemente relacionadas u condicionadas por el lugar que cada uno ocupa en la sociedad –por ejemplo el lugar de residencia, las tareas desarrolladas, el acceso a los servicios de salud, etcétera–. Al profundizar en la relación salud-enfermedad, y más precisamente en la ausencia de una y a las causas que determinan a la otra se debe pensar en una red causal. Para entender el proceso de salud-enfermedad dentro de la estructura social determinante, se debe incorporar el componente histórico. Esto permite reconocer la importancia de la estructura económica en la determinación de los niveles de salud según las diferentes clases sociales.

El trabajo de campo permitió conocer diferentes instancias de intoxicación vinculadas a diferentes modos y lugares de exposición: a- Intoxicaciones en la escuela. b- Intoxicaciones en las viviendas. c- Intoxicaciones mientras se circula por rutas y caminos. d- Intoxicaciones en instituciones (ejemplo, asilo de ancianos). En estos casos se manifestaron diferentes síntomas de tipo agudo: dolor de cabeza, náuseas, dolor de pecho, ardor, sarpullido, ahogo. En ocasiones las personas acudieron al médico pudiéndose constatar la intoxicación. También se ha verificado la existencia de enfermedades crónicas con posible vinculación con los agrotóxicos: aparición de diferentes tipos de cánceres, alteraciones en los sistemas endócrinos y nerviosos, nacimiento de niños con malformaciones, sucesos de abortos, etcétera.

## Las luchas y los resultados

Por la general, las comunidades que se enfrentan a conflictos de índole ambiental suelen emplear diferentes estrategias que van desde la aplicación de mecanismos consuetudinarios, el fortalecimiento de la organización local, la articulación con grupos que poseen visiones similares, la desobediencia civil, la movilización social, el apoyo en el sistema legal, la propuesta de nuevas leyes y políticas de manejo ambiental y territorial, la participación en concertaciones públicas, apoyarse en nuevas metodologías participativas, proponer el diálogo y realizar investigaciones (Correa y Rodríguez, 2005).

Dentro de ese campo se producen luchas destinadas a mantener o incrementar la dotación de capital. Es así cómo los productores agrarios y las empresas de agroquímicos buscarán incrementar su poder y acumulación de capital a partir de los nexos con los tomadores de decisión locales y provinciales y con una parte de la misma comunidad afectada. Desde su propia dotación de recursos y según los objetivos planteados, las empresas determinan sus estrategias, que pueden implicar tomar el rol y las actividades propias de las instituciones del Estado, como el sostenimiento de instituciones escolares, recreativas y deportivas.

Que se luche en un determinado campo de juego implica la existencia de pautas, normas o acuerdos básicos que permiten la convivencia y el desarrollo normal del juego, aunque, como se manifiesta en las zonas analizadas, la convivencia no es pacífica y las actividades no se desarrollan en forma "normal". Algunos indicadores de casos anormales son: la emergencia de enfermedades, la persecución de dirigentes sociales, las amenazas, la restricción en el acceso a la información, los piquetes que impiden las pulverizaciones, etcétera.

Las comunidades luchan por el respeto del ambiente del que se sienten parte, al que están integradas. Por eso, se organizan y manifiestan de diversos modos la necesidad de regular, restringir y hasta prohibir las pulverizaciones aéreas y ciertos productos químicos –como el glifosato o el 2, 4 D– y por lograr programas desarrollo rural local.

De esta manera, algunas comunidades, mediante la organización, han podido restringir y hasta prohibir la utilización de determinadas formulaciones de agrotóxicos y las pulverizaciones aéreas. Se registra una gran heterogeneidad, tanto en las normativas como en la efectividad de su cumplimiento. De los 2000 metros de restricción obtenidos a partir de las

luchas en el distrito de Cañuelas a los 300 metros en el distrito de Rauch, las acciones y logros se incrementan día a día debido a la presión de las comunidades.

En las comunidades analizadas, ya sea entre los sujetos individuales como entre las instituciones que los representan, suelen establecerse relaciones, por lo general para oponerse a los del otro grupo. Estas articulaciones se manifiestan en las acciones concretas como marchas, redacción de comunicados, presión ante las autoridades, acciones legales, realización de actividades de capacitación. Miembros de uno y otro grupo reunidos en torno a un interés común, tratan de aunar voluntades, de incrementar la cantidad de capital y de hacer prevalecer sus ideas sobre la base de diferentes estrategias: las de conservación o las de subversión del estado actual de la situación.

La posesión de información, y en términos más amplios, la capacidad de procesar dicha información, también es otro capital que poseen los individuos y las comunidades; en este caso se verifica que las personas con mayor conocimiento sobre el uso e impacto de los plaguicidas –algunos afectados directos– son quienes inician las acciones de movilización en la comunidad.

Ahora bien, acceder a información objetiva, fidedigna y precisa acerca del desarrollo de los monocultivos, la utilización de plaguicidas y su posible impacto en la salud y aun en el resto del ambiente, no es tarea sencilla. En principio, porque las actividades agrarias son complejas y pueden cambiar las prácticas, los productos utilizados y las épocas y modos de aplicación. Cada químico posee sus características, su toxicidad específica, y como ya fue mencionado, su propia interacción con el resto de los elementos bióticos y abióticos de los ecosistemas.

Además, existe un lapso de tiempo desde que se produce el contacto con los tóxicos hasta la manifestación de la enfermedad –enfermedades crónicas–. Por otra parte, no resulta simple relacionar las manifestaciones de la alteración corporal –la enfermedad– con el contacto con las sustancias peligrosas. Las afecciones corporales pueden tener origen genético o relacionarse con los estilos de consumo y hábitos de vida.

Si bien se manifiesta contra “los sojeros” o “el glifosato”, en la lucha entablada por la comunidad es posible hallar raíces más profundas; desde el territorio y en su defensa, la contienda se lleva a cabo contra “el modelo productivo” vigente. Se oponen a la ocupación intensiva del territorio, generando una colisión de perspectivas que impiden la coexistencia de

diferentes modos de desarrollo y estilos de vida. De esta manera, las organizaciones territoriales, las antiguas y las que emergieron de la acción misma, apuntan a defender los bienes comunes naturales, valorizando el territorio de diferentes formas y tomando como antagonistas a dos actores concretos: los empresarios sojeros y las instituciones y poderes del Estado –nacional, provincial y municipal–. Las comunidades luchan por el respeto del ambiente y manifiestan la necesidad de regular y restringir las actividades agrarias y la aplicación de agrotóxicos en particular.

Las experiencias vitales de personas y grupos, dentro de un contexto general, marcan la diferencia en el tipo de reflexión y de acción implementadas. Investigaciones previas ilustran que las empresas, más que buscar resolver los conflictos por las vías colaborativas y consensuadas, tienden a hacerlo por la vía adversarial, a través de presiones hacia el Estado, haciendo uso de campañas de prensa, del cabildeo; incluso mediante la corrupción, intentan pagar compensaciones ambientales o de las comunidades con estrategias que incluyen ignorar el conflicto, desinformar o no informar a nivel local sobre sus planes; buscan arreglos directos, y cooptar o dividir a los líderes locales para lograr sus objetivos (Correa y Rodríguez, 2005).

Una mirada general acerca de las luchas y alianzas permite afirmar que es más sencillo para los actores que se reúnen alrededor del capital monetario, productores agrarios y sus proveedores de insumos, en ocasiones junto a las autoridades provinciales y nacionales, comunicarse y establecer alianzas generando acciones concretas; que para aquellos actores que se reúnen en torno a otros tipos de capital, como instituciones educativas, instituciones religiosas, asociaciones ambientalistas, comerciantes, que pugnan por necesidades vitales.

La determinación de los objetivos, las estrategias, las actividades, suelen crear tensiones internas que en ocasiones concluyen con el desmembramiento del grupo, cuando no en la constitución de grupos diferentes. Los intereses particulares, los estilos de vida diferentes, los vínculos con el poder local, cuando no la dotación de capital monetario, socavan las acciones grupales.

En las estrategias planteadas por los actores estatales se denota el doble rol que a menudo juegan los actores estatales en los conflictos socioambientales, a veces como causantes y otras como reguladores o árbitros. Por ello en un mismo conflicto estos actores pueden pasar de uti-

lizar estrategias adversariales como ignorar, dilatar o cansar al oponente, a coordinar instancias de interlocución, diálogo, consulta y concertación, o a fomentar la toma de decisiones compartidas, y viceversa (Correa y Rodríguez, 2005).

Las formas, modos y actividades que predominantemente se escogen para participar son:

- Participación en organizaciones y e intervención en las asambleas y las actividades decididas en estos espacios.
- Acción política directa, discusión en el concejo deliberante y en las acciones tomadas a nivel distrital y provincial. Por ejemplo, audiencias públicas.
- Contribución en medios de comunicación.
- Intervención en la marchas.
- Edición de material impreso.
- Realización de jornadas, debates, talleres de capacitación.
- Acciones de cabildeo ante diputados provinciales y nacionales.

Aquellos que participan lo hacen por defensa de la salud, de las actividades productivas genuinas, por beber agua limpia y respirar aire puro. Para ellos, los bienes comunes naturales valen mucho más los cultivos realizados, que los minerales y el agua extraída, incluso más que el dinero de las exportaciones y retenciones. Aunque una gran parte de la comunidad “lucha” en forma permanente tratando de generar sensibilización, la lucha activa en varios frentes genera cansancio; es así cómo se manifiesta que: *“algunos dejan, otros se suman, vamos a diferentes lugares, paramos, volvemos, compartiendo dolores y alegrías”* (M. G., miembro del Foro Ambiental de Los Toldos).

Según los participantes, además del cansancio, falta conciencia crítica alimentada por una sociedad participativa, por actores críticos, con educación popular; para ellos, la valla se encuentra en que las personas se acostumbraron a pedir y a que les den. Quizás esta ruptura de los lazos y el entretejido social comienza a gestarse en Argentina en los años noventa, cuando se rompen las relaciones, hay fragmentación, inestabilidad,

carencia de solidaridad. Esta falta de acciones en común se relaciona con una cierta apatía y ensimismamiento.

Respecto a los medios de comunicación, los entrevistados manifestaron que ellos “*juegan su juego*” con el poder político y económico. Entonces, los medios más poderosos o con más llegada a la población, dominados directamente o por la pauta publicitaria por las empresas, no informan de manera adecuada. El sesgo en la información puede darse tanto en enaltecer el impacto social, económico y laboral de las actividades agrarias como así también en ocultar el impacto ambiental

Por su parte, las empresas –agrarias y químicas– tratan de actuar bajo lo que se llama Responsabilidad Social Empresarial, un concepto reciente que apunta a combinar la filantropía empresarial con una idea más general acerca de la responsabilidad de las empresas respecto al impacto social y ambiental que generan sus actividades. La importancia de tal concepto debe ser entendida en el marco de una nueva matriz neoliberal, en la cual las empresas pasan a ser consideradas el actor central y dinámico por excelencia. La responsabilidad social empresarial forma parte de un dispositivo más amplio, que apunta a instalar y legitimar un nuevo modelo extractivista.

A partir de las presiones de los ciudadanos, las asambleas y los colectivos organizados, se ha conseguido la sanción de diversas ordenanzas que con distintos matices restringen, limitan y/o prohíben la aplicación de plaguicidas. Existen lugares, como en Marcos Paz, Luján y Cañuelas, en los cuales se han prohibido las pulverizaciones aéreas, mientras que en cerca de 110 distritos en el país se han puesto restricciones a las aplicaciones terrestres, determinadas por franjas de limitación establecida por una cantidad de metros desde los centros poblados, las escuelas y los cursos de agua. El arco es heterogéneo y parece ser que la articulación entre los colectivos y su nivel de negociación en los consejos deliberantes –sumado a su capacidad de presión– y aún la voluntad de estos organismos de atender a las peticiones de los habitantes de la comunidad, determina las distancias alcanzadas. Es así que se han logrado 2000 metros en el distrito de Cañuelas<sup>24</sup> y solo 300 metros en Rauch. En este caso, las restricciones

---

<sup>24</sup> El objetivo la presente Ordenanza N° 2671/10 es la propensión a la protección de la salud humana y de los ecosistemas, optimizando la planificación territorial, el manejo de insumos y la utilización de las labores culturales, promoviendo un uso racional y minimizando los riesgos de contaminación de los recursos; suelo, agua, y aire. Estimular el desarrollo de la producción alimentaria regional a fin de abastecer de los insumos necesarios a los programas de asistencia alimentaria locales, respetando y revalorizando la identidad cultural y las estrategias

son producto más de la presión ejercida y la negociación alcanzada que fundadas en cuestiones técnicas basadas en la evaluación de riesgo ambiental y monitoreos epidemiológicos que puedan resguardar la salud. Es decir, no existe un fundamento técnico que garantice que la distancia oponga de una manera una barrera a la exposición; cabe recordar que dadas las características físico-químicas de los agrotóxicos, pueden permanecer años adosados a las partículas de suelo, ser lixiviados por las corrientes descendentes y transversales de agua y arrastrados por el viento. En este último caso, los diferentes tipos de derivas pueden acercar los tóxicos a los lugares donde se hallen las personas –residencia, trabajo, esparcimiento–. Entonces, más allá de las distancias establecidas, lo que realmente hay que discutir es su efectividad, atendiendo además a las condiciones sociales de producción en las cuales se entremezclan la avidez de obtener beneficios económicos, la presión impositiva, la publicidad de nuevos tóxicos y el temor a perder una cosecha. Un dato interesante es que en los distritos que se han restringido las pulverizaciones terrestres no existen límites para las aplicaciones de plaguicidas en las actividades hortícolas, incluso en las avícolas. Pareciera que se hace más hincapié en la actividad que en el modo de aplicación, es decir, se restringe en las actividades extensivas, pero se continúan aplicando en las intensivas, obviando en este caso que aun los plaguicidas aplicados con métodos manuales, la mochila, pueden alcanzar directamente o indirectamente –por el agua– a las zonas de residencia.

En algunas comunidades se ha logrado además restringir el uso de plaguicidas específicos, el glifosato en la zona urbana de Marcos Paz o los plaguicidas IA e IB, los altamente tóxicos en los primeros mil metros de las zonas de restricción en el distrito de Campaña.

Es justamente en estas franjas de restricción en las cuales se debería promover modos de producción, que como la agroecología, prescindan de la utilización de plaguicidas, basando las estrategias productivas en la nutrición adecuada de los suelos y en la biodiversidad.

Respecto a las normas, el trabajo de campo ha permitido verificar un cumplimiento parcial de ellas, siendo vulneradas por los productores y escasamente monitoreadas por los organismos del Estado habilitados para

---

de consumo locales. Impulsar la generación de políticas de abastecimiento alimentario en los niveles locales a fin de garantizar la accesibilidad de toda la población, especialmente a los grupos mencionados en el artículo 1° y promover la creación de centros de provisión y compra regionales.

hacerlo. En cuanto a la transgresión de las normas, se busca hacerlo en días de baja posibilidad de control, el fin de semana, a la madrugada, en ocasiones con velocidad del viento inadecuada. Los organismos de Estado aseveran que si bien quieren hacer el control adecuado no poseen ni el personal, ni los recursos para realizar esta tarea.

En aquellos casos en los que se han vulnerado las normas, las comunidades no han detenido las luchas; por el contrario, han realizado las denuncias pertinentes, por ejemplo, ante la Unidad Federal de Fiscalización y la oficina para el desarrollo sustentable de la provincia de Buenos Aires –OPDS–. Aunque se han realizado monitoreos *in situ*, las sanciones son muy escasas.

La población entrevistada manifiesta percibir varios problemas y amenazas en el futuro mediato e inmediato. Entre ellos se encuentran:

- La contaminación del agua;
- la contaminación del suelo;
- la contaminación del aire;
- el desarrollo de enfermedades agudas y crónicas;
- la pérdida de actividades productivas;
- la migración, especialmente de jóvenes;
- la fragmentación de la sociedad entre los “sojeros” y “ambientalistas”. Una división que en los primeros incluye a funcionarios y comunicadores que son proclives a impedir la sanción de normas que limiten la producción agrarias, y en los ambientalistas se puede agrupar a un arco heterogéneo, entre los que se hallan grupos vegetarianos, ecologistas, anarquistas, etcétera.

## Consideraciones finales

En la Argentina, donde se ha naturalizado la utilización indistinta de los términos desarrollo y crecimiento, confundiendo los indicadores de logro y las medidas para alcanzarlo, los conflictos ambientales se han incrementado. Claro está que no todos alcanzan los mismos grados de

conflictividad ni de organización comunitaria; tampoco logran llegar con la misma frecuencia e intensidad a los medios masivos de comunicación.

En el caso de las áreas con posibilidades de producción agrícola, los productores se han volcado al monocultivo de especies anuales sin atender a los criterios de sustentabilidad y resiliencia; por el contrario, la viabilidad y rentabilidad aparecen como variables de mayor peso que las de tipo ecológico. La expansión del modo de producción sobre la base de monocultivos, dada su insustentabilidad, demanda cada vez más, como un círculo vicioso, la aplicación de insumos químicos, con notable impacto ambiental. Esta situación origina una disputa entre los actores del campo de acciones en los territorios donde se realizan actividades de tipo agrario.

Ante los conflictos ambientales resulta indispensable la participación de la población, aspecto que implica en principio la necesidad de acceder a información sobre los modos de producción agrarios y sobre el accionar de los agrotóxicos, en especial sobre la salud humana. Pero estar informado no garantiza la participación ciudadana; pareciera que se requiere de la existencia de casos de intoxicación resonantes, así como de la presencia de líderes para catalizar las acciones.

Se percibe una alta sensibilización y conciencia ambiental entre aquellos miembros de la comunidad que participan de las acciones, aunque los grupos son reducidos y son esporádicas la planificación y la ejecución de actividades. En situaciones, el alcanzar un logro, por ejemplo la sanción de reglamentaciones, pone barreras a la continuidad de las acciones, aunque también se da el caso en el que a partir de las ordenanzas se busca el apoyo para fomentar otros modos de producción, como la agroecología.

Asistimos a un fuerte conflicto entre el desarrollo de actividades productivas insustentables y la protección y usufructo sustentable de los bienes comunes naturales.

Se evidencia la consolidación de un modelo extractivista en el cual se sobreexplota a los bienes comunes naturales. Es así cómo se extraen y utilizan combustibles fósiles y minerales a fin de mantener un sistema productivo voraz y contaminante. Un sistema que es apoyado por una serie de políticas públicas que bajo el objetivo de generar empleo, recaudar impuestos y generar divisas ocasiona impacto en otras actividades productivas, migraciones y contaminación ambiental.

El territorio local es el ámbito en el que se desarrollan tanto las actividades como las luchas. Ese espacio de pertenencia donde se desarrolla la vida cotidiana, es el área en la cual los afectados perciben el deterioro de su calidad de vida, o sea, la presencia de enfermedades, y desde allí encaran acciones de lucha.

Los conflictos ambientales son conflictos políticos en los que la relación de fuerzas es importante en la generación, presentación y resolución de los problemas que derivan del usufructo de los bienes comunes naturales. Como todo tema en el cual se halla en discusión la satisfacción de necesidades y resolución de conflictos en la comunidad, las respuestas, así como las estrategias y prácticas de cambio, requieren un abordaje político más allá de las alternativas tecnológicas.

## Bibliografía

- Bordieu, Pierre (1988). *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.
- Correa, Hernán y Rodríguez, Iokiñe (2005). *Encrucijadas ambientales en América Latina. Entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales*. Costa Rica: Programa C y C-Universidad para la Paz.
- Davies, John (1989). *Enfoque agromédico sobre manejo de plaguicidas*. Washington: oms.
- Ferrara, Floreal (1985). *Teoría social y salud*. Buenos Aires: Catálogo.
- Foulcaul, Michel (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- García, Jaime (1997). *El mito del manejo seguro de plaguicidas*. San José de Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica.
- Giannuzzi, Leda (1994). "Residuos de plaguicidas organoclorados en papas que se comercializan en la ciudad de La Plata y Gran La Plata". *Acta Farmacéutica Bonaerense*, vol. 2, n° 2.
- Giarraca, Norma (2006). "Territorios en disputa. Los bienes naturales en el centro de la escena". *Realidad Económica*, n° 217, pp 51-68.
- Glaser, Barney y Strauss, Anselm (1973). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research* (First Paperbound Edition ed.). Chicago, Illinois: Aldine.

- González, Jorge (1994). "Los frentes culturales las arenas de sentido". En *Más (+) cultura(s): ensayos sobre realidades plurales*, pp. 54-96. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Grez Moreno, Felipe y Mardones Silva, Mauricio (2010). *Aún no llegan y ya están contaminando. Análisis del impacto psicosocial de proyectos de inversión industriales en las comunidades de Totoral y Alto del Carmen*. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Gutiérrez, Alicia (1995). *Las prácticas sociales*. Misiones: Universidad Nacional de Misiones.
- Lezama, José Luis (2001). "El medio ambiente como construcción social: reflexiones sobre la contaminación del aire en la ciudad de México". *Estudios Sociológicos*, vol. 19, n° 2, mayo-agosto.
- Llovet, Juan (1984). *La salud en los sectores populares: los años del Proceso*. Buenos Aires: CEDES.
- Obschatko, Edith (2011). "Desarrollo, estructura y posibilidades de la industria de alimentos y bebidas". En Reza, Lucio; Lema, Daniel y Flood, Carlos (eds.). *El crecimiento de la agricultura argentina*. Buenos Aires: FAUBA.
- OIT (1993). *Guía sobre seguridad y salud en el uso de productos agroquímicos*. Ginebra: OIT.
- OMS (2015). "Evaluation of Five Organophosphate Insecticides and Herbicides". *IARC Monographs*, vol. 112, enero.
- Padilla de San Martín, Carlos (2005). *Conflictos ambientales, una oportunidad para la democracia*. Santiago de Chile: OLCA.
- Pato, Claudia; Ros, María y Tamayo, Álvaro (2005). "Creencias y comportamiento ecológico: un estudio empírico en estudiantes brasileños". *Medio Ambiente y Comportamiento Humano*, vol. 6, n° 1, pp. 5-22.
- Reza, Lucio (2011). "Una agricultura renovada; la producción de cereales y oleaginosas". En Reza, Lucio; Lema, Daniel y Flood, Carlos (eds.). *El crecimiento de la agricultura argentina*. Buenos Aires: FAUBA.
- Rodríguez, Carlos (1990). *La situación de los trabajadores en Argentina*. Buenos Aires: CEAL.
- Semchuck, Karen (1992). "Parkinsons Disease and Exposure to Agricultural Work and Pesticide Chemicals". *Neurology*, n° 42, julio.

Souza Casadinho, Javier (1994). *Kit para la prevención en plaguicidas*. Buenos Aires: CETAAR.

— (2012). *Los conflictos ambientales en las áreas periurbanas bonaerenses, la utilización de agrotóxicos y la propuesta agroecológica*. Cátedra de Extensión y Sociología Rurales-FAUBA.

Vergara Ruiz, Roberto (1997). *Los plaguicidas en Colombia. Problemática ambiental y alternativas a su empleo*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

# Percepción sobre el impacto ambiental de la producción agropecuaria de la región pampeana argentina

*Silvina Cabrini\**, *Estela Cristeche\**, *Jorge de Prada\*\**,  
*Jorge Dupleich\**, *Patricia Engler\**, *Marcela Espósito\**,  
*Juan Carlos Manchado\**, *Daniela Mathey\**, *Paula Natinzon\**,  
*Patricia Schutz\**, *Diego Tello\*\**, *Guillermo Vicente\**

## Introducción

El sector agropecuario argentino es uno de los motores de la economía nacional. La Argentina produce alimentos para 400 millones de personas y es un participante clave en el mercado mundial de alimentos. En las últimas tres décadas el uso de los factores de producción se ha intensificado de tal modo que ha provocado un extraordinario incremento en la producción de cereales y oleaginosas. En términos económicos, el valor bruto de la producción aumentó aún más, debido a que en el período mencionado el incremento de la demanda mundial de *commodities* agrícolas provocó un aumento general en sus precios. Esta situación operó como un fuerte incentivo, tanto para intensificar la producción agropecuaria en la región pampeana argentina como para expandir áreas cultivadas en regiones extrapampeanas.

En consecuencia, en este proceso de agriculturización, el capital natural<sup>1</sup> se ha asignado en función de fuertes estímulos económicos en un contexto en el que la maximización de beneficios en el corto plazo prevaleció como criterio de decisión. Tal contexto favoreció a la producción agrícola en detrimento de la

---

\* Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

\*\* Facultad de Agronomía y Veterinaria, Universidad Nacional de Río Cuarto.

<sup>1</sup> Se define como capital natural a un *stock* de recursos de la naturaleza (los ecosistemas, la atmósfera, el agua, los minerales) que genera un flujo de bienes y servicios (denominados servicios ecosistémicos –SE–) (Costanza y Daly, 1992).

ganadería, que no tuvo los mismos estímulos. El caso más paradigmático en la expansión e intensificación agrícola es el de la soja, que ha pasado a dominar a gran escala y de manera creciente el panorama agrícola nacional. El notable incremento de la producción de este cultivo está apoyado en la simplicidad del manejo y su bajo nivel de costos y riesgos; en la plasticidad y capacidad de adaptación de la especie, y en los atractivos niveles de recuperación de capital circulante. Este crecimiento, si bien parece haber representado un éxito productivo y económico para algunos sectores de la sociedad, ha generado una creciente preocupación por los impactos sociales y ambientales de esta actividad. Estos últimos analizados, por ejemplo, en Cabrini *et al.*, 2013; Manchado, 2010; Viggliozzo *et al.*, 2006; Flores y Sarandon, 2002.

Se han realizado varios estudios con el objetivo de cuantificar los efectos ambientales de los sistemas agropecuarios de la región pampeana argentina (e.g. Cabrini y Calcaterra, 2009; Flores y Sarandon, 2002) y se han desarrollado indicadores que permiten medir y resumir de manera relativamente sencilla estos efectos (e.g. Viggliozzo *et al.*, 2006).

Estos impactos ambientales han llamado la atención pública y generado una nueva agenda con políticas tendientes a la remediación, protección y conservación ambiental (e.g., Ley 26331 "Presupuestos mínimos de protección ambiental bosques nativos"). Estas políticas públicas se justifican, en parte, al considerar que tales efectos ambientales se dan como resultado de fallas de mercado, como externalidades y bienes públicos. Consiguientemente a través de estas políticas se pretende incorporar las preferencias de las generaciones presentes y resguardar los intereses de las generaciones futuras en los procesos de toma de decisiones que influyen sobre estos efectos.

Conocer la percepción de los actores sobre los efectos ambientales de la producción agropecuaria es importante para evaluar la relevancia de los fenómenos y las estrategias para encarar su estudio. Esta temática ha sido estudiada en diversas regiones de mundo (e.g., Petit y Van der Werf, 2003; Rahman, 2003; Toma y Mathijs, 2007), generando información útil para el desarrollo de políticas de manejo de los recursos que consideren el bienestar de la comunidad.

La economía ambiental aporta una serie de métodos que permiten valorar las preferencias sociales sobre externalidades y bienes públicos en términos monetarios, lo que pone de manifiesto su relevancia y contribuye al diseño de políticas que los atiendan. Varios estudios han analizado el valor que tiene para las comunidades una mejora en la calidad ambiental relacionada a cambios en los sistemas de producción agropecuarios mediante diferentes enfoques (e.g.,

Alberini y Kahn, 2006). En la Argentina, se han realizado estudios económicos de los efectos de la producción agropecuaria sobre el medio ambiente, especialmente referidos a la degradación de suelos (e.g., Vicente, 1996; Cabrini y Calcaterra, 2009; Tomasini *et al.*, 2000; Flores y Sarandon, 2002). Adicionalmente, en el sur de la provincia de Córdoba se han hecho estimaciones sobre el valor económico de la degradación de humedales (De Prada, 2005) y del deterioro de la infraestructura de caminos por erosión hídrica (Cristeche, 2009).

El objetivo de este trabajo es analizar la forma en que diferentes actores sociales perciben los problemas ambientales asociados con la producción agropecuaria en la región pampeana argentina, así como sus opiniones y actitudes acerca de la resolución de la problemática. Para esto se analizan y comparan resultados de los grupos focales realizados en cuatro sitios: La Paz en el norte de Entre Ríos; Río Cuarto en el sur de Córdoba, Pergamino y Balcarce en el norte y sur de Buenos Aires (Cristeche *et al.*, 2011; Natinzon y Manchado, 2011; Engler *et al.*, 2012; Cabrini *et al.*, 2012). Los cuatro estudios considerados se realizaron en el marco del proyecto de investigación "La valoración económica de bienes y servicios ambientales como aporte al ordenamiento de tierras y cuencas".<sup>2</sup>

Los grupos focales (GF) constituyen reuniones de un número reducido de personas, entre 4 y 10, con cierta similitud entre sí pero con suficiente variación como para permitir opiniones contrastantes según los propósitos perseguidos en el estudio (Thorton, 2002). Las sesiones son conducidas por un moderador para facilitar la discusión sobre el tema de estudio. La interacción de los participantes en este contexto permite explorar de manera abierta sus percepciones, actitudes y opiniones basadas en su propia experiencia (Powell *et al.*, 1996). La unidad de análisis de la técnica es el grupo, cuya composición responde a ciertas características sociales, etarias, profesionales, sectoriales, geográficas. Asimismo, participan observadores cuyas tareas consisten en registrar las principales expresiones verbales y gestuales de los participantes y del contexto de discusión, así como asegurar el tratamiento de todos los temas de la guía de pautas.

En los estudios aquí analizados se realizaron 15 GF en total, una sesión por grupo, entre fines de 2010 y principios de 2012 (3 GF en La Paz y 4 GF en cada uno de los sitios restantes). Respecto de su conformación, se buscó la participación

---

<sup>2</sup> En el caso de Río Cuarto, también de los proyectos: "Bases ambientales para el ordenamiento territorial del espacio rural de la provincia de Córdoba" (MinCYT Córdoba Préstamo BID PID N° 013/2009), y "Análisis económico e institucional de la erosión y la degradación de suelos y la protección de humedales del sur de Córdoba Argentina" (SECYT - UNRC).

de residentes en las áreas seleccionadas, ocupados en distintas actividades. En los cuatro sitios hubo al menos un grupo de estudiantes universitarios. En el caso de La Paz los participantes de todos los GF tenían vinculación con el sector agropecuario (estudiantes de ciencias agrarias, productores y asesores). En los tres sitios restantes, algunos participantes de los grupos focales estaban vinculados al sector (estudiantes de ciencias agropecuarias, productores) mientras que otros no tenían relación directa (e.g., docentes, empleados de la universidad y de comercio). El cuadro que sigue señalan el detalle de los participantes de los GF realizados en los cuatro sitios.

### Composición de los grupos focales (GF) en los cuatro sitios de trabajo

Norte de Entre Ríos (La Paz) – 3 GF	Sur de Córdoba (Río Cuarto) – 4 GF	Norte de Buenos Aires (Pergamino) – 4 GF	Sur de Buenos Aires (Balcarce) – 4 GF
<p><b>GF1:</b> Estudiantes de Ciencias Agropecuarias en distinto grado de avance en la carrera.</p> <p><b>GF2:</b> Productores de la cuenca Arroyo Estacas. Dedicados a ganadería, agricultura, propietarios, arrendatarios y prestadores de servicios.</p> <p><b>GF3:</b> Profesionales asesores, dedicados a la actividad privada (Cooperativa de La Paz, asesores independientes) y pública (Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural, Cambio Rural).</p>	<p><b>GF1 y GF2:</b> Estudiantes de distintas carreras de la UNRC.</p> <p><b>GF3:</b> Empleados de limpieza de la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la UNRC.</p> <p><b>GF4:</b> Compuesto por un camarógrafo de un canal rural, un veterinario empleado en un <i>feedlot</i>, una empleada de comercio (cajera), y un artista plástico y docente.</p>	<p><b>GF1:</b> Estudiantes universitarios de carreras afines a la actividad agropecuaria (Ingeniería agronómica, Tecnicatura en alimentación, Licenciatura en genética).</p> <p><b>GF2:</b> Estudiantes universitarios y terciarios de carreras no vinculadas directamente con la actividad agropecuaria (Licenciatura en economía, Contador público, Profesorado de Inglés).</p> <p><b>GF3:</b> Docentes de nivel secundario, terciario y universitario de diferentes materias (Biología, Alimentación, Economía, etcétera) con diferente grado de vinculación a la actividad agropecuaria de la región (dos eran asesores de productores agropecuarios).</p> <p><b>GF4:</b> Personas no profesionales con escasa vinculación a la actividad agropecuaria.</p>	<p><b>GF1:</b> Estudiantes avanzados de la Facultad de Ciencias Agrarias (Universidad Nacional de Mar del Plata) que fueran oriundos de la ciudad de Balcarce.</p> <p><b>GF2:</b> Productores apícolas del Partido de Balcarce.</p> <p><b>GF3:</b> Productores agropecuarios tradicionales del Partido de Balcarce. Todos ellos propietarios de una parte de la superficie operada.</p> <p><b>GF4:</b> Pobladores urbanos de la ciudad de Balcarce que no tuvieran relación con la actividad agropecuaria.</p>

El trabajo de los grupos en cada sitio fue orientado por una guía de pautas similar, la cual contenía los ejes temáticos comunes de la investigación. En cada GF se les solicitó a los participantes que identificaran efectos de las actividades agropecuarias sobre el medio ambiente utilizando para ello tarjetas donde cada participante, de forma individual, debía registrarlos. Posteriormente, los observadores organizaban el conjunto de tarjetas agrupando aquellas con *efectos similares* con el objeto de hacer una puesta en común de los conceptos planteados y seleccionar de manera consensuada los efectos que se consideraban más relevantes. Sobre la base de los problemas priorizados se exploraron opiniones y actitudes acerca de sus causas, los responsables, las posibles soluciones y su financiación, incluyendo la pregunta explícita sobre su disposición a hacer un aporte monetario.<sup>3</sup>

Las sesiones tuvieron una duración de dos horas aproximadamente, fueron grabadas y luego transcriptas por los observadores. El registro escrito de cada sesión grupal reflejó el lenguaje verbal (palabras textuales), no verbal y contextual de los datos.

A partir de las transcripciones se realizó un proceso de codificación abierto en el que las categorías y sus propiedades se fueron construyendo basadas en la comparación de similitudes y diferencias de las unidades de análisis (comentarios, frases o diálogos)<sup>4</sup> (Mejía Navarrete, 2011).

Mediante la comparación de categorías se identificaron temas, subtemas y las relaciones entre ellos. Estos elementos constituyen la base de las interpretaciones que emergen del análisis de las percepciones y experiencias de los participantes. En este trabajo además, se realiza una síntesis, comparación e interpretación de los principales resultados obtenidos en los cuatro sitios.

Por último, cabe señalar que si bien algunas de las categorías tuvieron origen en las preguntas y reflexiones iniciales de la investigación, con las discusiones grupales surgieron categorías no consideradas, algunas de

<sup>3</sup> Las respuestas con respecto a la posibilidad de realizar un aporte monetario para reducir los daños ambientales son analizadas en relación con el método de valoración económica de valoración contingente. La valoración contingente es un método directo de valoración que consiste en preguntar al individuo cuánto estaría dispuesto a pagar por un cambio que genere una mejora o evite un perjuicio de la calidad ambiental (Azqueta, 1994). Estos métodos de valoración económica tienen el objetivo de poner de manifiesto las preferencias sociales sobre servicios ecosistémicos con características de bienes públicos o asociados a externalidades, contribuyendo al diseño de políticas que los atiendan.

<sup>4</sup> Previo al inicio de cada sesión, se pedía autorización para grabar la reunión con el objeto de tener más fidelidad acerca de sus comentarios. A su vez, se les indicaba que los nombres de los participantes no iban a ser utilizados en ningún reporte o publicación del proyecto.

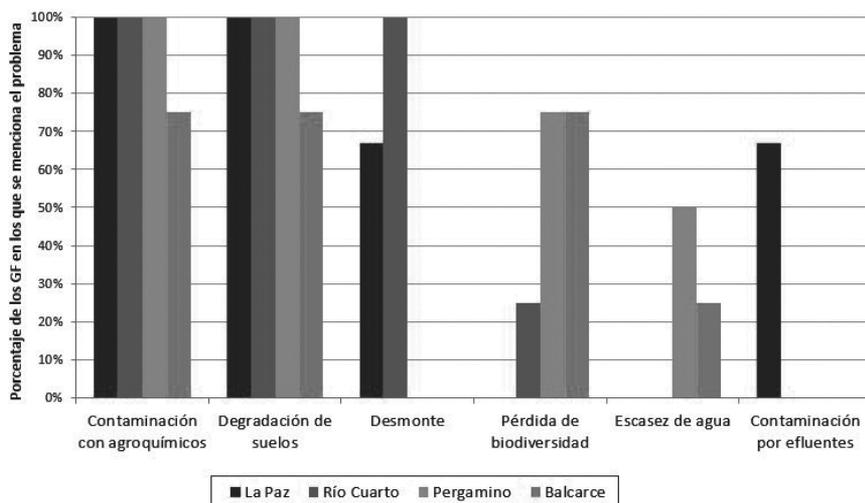
las cuales adquirieron centralidad en el proceso de análisis. Entre ellas, se pueden mencionar: las causas de los problemas ambientales, la noción de justicia ("lo justo"), el modelo productivo sojero ("la soja"), la propiedad de la tierra y la percepción del Estado.

## Efectos percibidos

Los principales efectos de la producción agropecuaria sobre el medio ambiente identificados en los grupos de las cuatro áreas de estudio son la contaminación por agroquímicos y la degradación de suelos. Por otra parte, la pérdida de biodiversidad es identificada en Balcarce, Pergamino y Río Cuarto, mientras que el desmonte es mencionado solamente en La Paz y Río Cuarto (gráfico 1).

Los efectos asociados a la escasez del agua son mencionados en dos de las áreas de estudio. En Pergamino es interpretado como competencia por el uso del acuífero y en Balcarce por el agotamiento del acuífero.

**Gráfico 1. Principales efectos ambientales de la producción agropecuaria identificados en los cuatro sitios de estudio: norte de Entre Ríos (La Paz), sur de Córdoba (Río Cuarto), norte de Buenos Aires (Pergamino) y sur de Buenos Aires (Balcarce)**



El efecto de la contaminación de napas es mencionado en La Paz asociado al impacto de los efluentes de la actividad ganadera y en Pergamino y Balcarce por la aplicación de agroquímicos y fertilizantes.

Asimismo, se mencionaron con menos frecuencia (una mención por grupo) el cambio de paisaje (Río Cuarto), la emisión de gases de efecto invernadero (Río Cuarto), el éxodo rural (La Paz). Excepcionalmente, se detectó una percepción de efecto positivo de la producción agropecuaria: la mejora en la conservación de suelos debido a la masiva aplicación de la siembra directa (Balcarce y Pergamino).<sup>5</sup>

Cabe destacar que en gran parte de los grupos se percibe una interrelación entre los diversos efectos identificados. Por otra parte, se manifiesta una estrecha relación de todos ellos con la producción de soja. En todos los grupos aparecen comentarios que transmiten ideas similares al que se transcribe a continuación:

*... yo creo que fue el efecto económico que marcó a partir del 90 todo lo que fue el cultivo de soja que empezó el desmonte y a partir de eso, empezaron todos los problemas de contaminación; que no era que antes no existiera pero fue cada vez más marcada la erosión, las cárcavas y problemas de contaminación de arroyos (La Paz).*

La *contaminación por el uso de agroquímicos* se atribuye principalmente al uso de herbicidas (especialmente por el uso masivo de glifosato), insecticidas, fertilizantes, y en menor medida a producción animal. En todos los grupos se manifestó preocupación y sensibilidad al abordar este efecto, al que le atribuyen consecuencias negativas sobre la salud de la población. En este sentido, se destaca la afectación que sufrirían los trabajadores que manipulan estos productos y las comunidades cercanas a las zonas de cultivo. Se advierten los riesgos de contaminación de napas y de alimentos, como así también de disminución de biodiversidad. Por otra parte, se reconoce la necesidad del control de plagas en la producción agropecuaria, destacándose la importancia del uso, formas de aplicación y dosificación correctas.

*Los mosquitos (se refiere a las pulverizadoras autopropulsadas) que andan en el campo les gusta cargar en los pozos de riego, que es la*

---

<sup>5</sup> Identificado por un grupo de productores agropecuarios tradicionales de la ciudad de Balcarce y estudiantes de ciencias agrarias de Pergamino.

*mejor agua que tenemos, ellos quieren cargar ahí. Te contamina la napa de agua grande y es un desastre. Tendrían que estar vigilados o algo así (Balcarce).*

La *degradación de suelos* es percibida como pérdida de fertilidad de suelo, asociada principalmente al monocultivo de soja que hace que “los suelos vayan perdiendo algunos nutrientes” o, de manera más amplia, lo que algunos participantes califican como “malas prácticas agrícolas” o de “manejo”. Se señala que este efecto pone en riesgo no solamente la conservación ambiental, sino también la capacidad de producción agropecuaria futura. En este marco, en Río Cuarto, La Paz y Balcarce se hace referencia a la erosión. En los dos primeros a partir de la percepción de la existencia de cárcavas (erosión hídrica): *Hace unos años, acá en la ruta 55 la barrida que fue de agua y no había arado de reja... era siembra directa (Balcarce)* y en Río Cuarto de “tormentas de tierra” (erosión eólica).

La *pérdida de biodiversidad* es advertida como consecuencia de la contaminación y el desmonte, y tiene diferentes alusiones acorde al área de estudio. En Pergamino está relacionada con la pérdida de insectos, en Río Cuarto con la reducción del número de especies y material genético; en Balcarce, con la disminución o pérdida de especies vegetales que afecta a la actividad apícola.

La problemática del *desmonte* se relaciona con el avance de la agricultura, y en Río Cuarto se menciona específicamente a la predominancia del cultivo de la soja, cuyos efectos serían pérdida de biodiversidad, degradación del suelo, erosión hídrica y eólica, inundaciones, contaminación, cambio climático y cambio de paisaje. En Río Cuarto se pondera la existencia del bosque como legado para generaciones futuras. Cabe señalar que la identificación del desmonte solo en La Paz y Río Cuarto podría atribuirse a su ubicación en la ecoregión del espinal, zona marginal de la Pampa Húmeda, a diferencia de Pergamino y Balcarce, donde la actividad agropecuaria tiene una tradición de más de un siglo sin zonas por desmontar.

La degradación del suelo, en cuanto representa pérdida de su productividad, sería un costo oculto interno en los sistemas de producción. Idealmente, los productores agropecuarios deberían tener un fuerte incentivo para conservar el potencial productivo del suelo, tomando las decisiones de manejo que les aseguren maximizar los beneficios económicos a lo largo del tiempo (Crosson, 2007). Incluso cuando la tierra se cede en alquiler, el

dueño de la tierra debería participar en la elección de cultivos y prácticas de manejo, si espera que las modificaciones en la productividad del suelo se reflejen en el futuro en los precios de alquiler. En los hechos, este incentivo para conservar la productividad del suelo no existe. En primer lugar, por un desconocimiento del costo ambiental asociado a los diferentes usos del suelo. En segundo lugar, porque cuando el tomador de decisiones no es el dueño de la tierra y no ve la posibilidad de apropiarse de los beneficios futuros de inversiones realizadas para mantener la capacidad productiva del suelo, se generan externalidades.

Los otros tres problemas seleccionados con más frecuencia se refieren más claramente a externalidades negativas de producción, en las que las decisiones de los productores, en cuanto a tipo y dosis de agroquímicos y fertilizantes, decisión de desmontar y la consecuente disminución de biodiversidad afectarían a la población en general.

En resumen, se advierte que en general hay una percepción negativa sobre los efectos ambientales de la producción agropecuaria, con una marcada preocupación por el impacto negativo del monocultivo de soja.

## **Causas, responsabilidades, medidas y financiamiento**

En este apartado se presenta el análisis de las discusiones grupales referidas a las causas y responsabilidades de los efectos ambientales de la producción agropecuaria identificados en las áreas de estudio, así como las medidas para atender estos problemas y su financiamiento.<sup>6</sup>

### **Causas y responsables**

Las principales causas de los efectos ambientales percibidas en todas las áreas de estudio son el interés económico de los productores y propietarios de la tierra, la falta de control del Estado y la ausencia de conciencia ambiental –con una connotación moral– o falta de conocimiento de los productores. A los fines analíticos se realiza la distinción entre causas, responsables y medidas y financiamiento, si bien estos aspectos aparecen frecuentemente interrelacionados en las discusiones, siendo incluso a veces difícil diferenciarlos en los relatos de los participantes.

---

<sup>6</sup> Al apreciar significativas similitudes en el tratamiento de estos elementos para los principales problemas identificados, se decidió abordarlos de manera conjunta.

En la discusión, las causas identificadas aparecieron relacionadas entre sí. En todos los grupos se expuso que los productores persiguen como principal objetivo la rentabilidad económica. En este sentido, la “falta de conciencia” es abordada como una causa de los problemas ambientales, siendo tratada tanto como una cuestión moral, o como de conocimiento, “de educación” o “cultura”. No obstante, la naturalización y legitimación del comportamiento guiado por la maximización del beneficio económico, deja en segundo plano el freno o autolimitación que ejercería la conciencia individual, y es la falta de control externa –rol adjudicado al Estado– la causa identificada como principal.

*Y es complicado, las personas que hacen este desmonte son... qué sé yo... 6 mil personas en todo el país, no es una cuestión de conciencia social, sino cuestión de estos 6 mil tipos que tienen frente suyo esta elección, y dicen “puedo ganar este año 10 millones de dólares o 20 si talo todas estas hectáreas... y bueno, gano 20”. Digo, es matemático, ¿no? No entra mucho en juego la conciencia me parece a mí.*

*Claro, desde el punto de vista individual si no tienen algo desde afuera que los controle... (Río Cuarto).*

*Claro, o sea no es concientizando, concientizando no se soluciona nada... no es que diciéndole “chicos no tienen que hacer desmonte porque es malo para el país”... porque da más rinde (Río Cuarto).*

*(tiene que intervenir) El Estado (...) si no hay algo que sea estricto el productor o el empresario que se beneficia no va a cambiar su postura (Pergamino).*

El interés económico de los productores fue señalado como causa de todos los efectos y asociado espontáneamente con la producción de soja. Se percibe que la rentabilidad económica tiene un horizonte temporal menor (“mirada a corto plazo”) mientras que las posibles consecuencias ambientales y en la salud resultan inciertas, especialmente al abordar los problemas de contaminación y desmonte:

*Es mucho más difícil hacer entender un posible daño que es a futuro y que encima no es cuantificable en el presente, me parece que es como decían, te estás enfrentando a un posible (...) aumento de la cantidad de casos de cáncer contra un estado de resultados que te presenta tu asesor económico (Río Cuarto).*

En este sentido, se justifica la escasa inversión en tratamiento de efluentes en *feedlots* y tambos: “*lo que pasa es que los márgenes hoy por hoy son muy estrechos o negativos en muchos casos, entonces ni se piensa en semejante inversión*” (La Paz).

De manera acorde a las causas identificadas, en todas las áreas de estudio la responsabilidad es atribuida a los productores, y principalmente, al Estado. Si bien en lo que refiere al tema contaminación por agroquímicos se hace más hincapié en comparación con los otros efectos a la responsabilidad de los productores, y en menor medida de otros actores como los trabajadores, técnicos asesores y empresas de agroquímicos. Asimismo, en algunos casos se establece una distinción de responsabilidad entre productores;<sup>7</sup> empero, prevalecen las posturas que legitiman el accionar de “el productor” como individuo guiado por la búsqueda del beneficio económico. De este modo, se apela a la intervención o regulación estatal para “controlar” el comportamiento de los productores y proteger el bienestar y salud de los habitantes.<sup>8</sup>

En las discusiones de los grupos se observan amplias exigencias hacia el Estado y también cierto desentendimiento respecto a la problemática al adjudicarle a este toda la responsabilidad. Solo excepcionalmente se

<sup>7</sup> La responsabilidad diferenciada de los productores fue abordada en algunos de los grupos considerando tamaño, origen del capital y tenencia de la tierra. Respecto al tamaño de las unidades productivas, se advierten distintas posiciones: algunos atribuyen mayor responsabilidad a los productores de menor tamaño y otros a los de mayor superficie, mientras que, en otros casos, se rechaza la idea de que haya una relación definida entre tamaño y acceso diferencial al conocimiento o conciencia ambiental. Por otra parte, en Río Cuarto y La Paz los capitales externos o internacionales son mencionados como responsables de la degradación de suelos y el desmonte, quienes operarían en grandes extensiones de tierra con una lógica cortoplacista y sin sentido de pertenencia. Asimismo, se destaca la incidencia de la tenencia de la tierra en la conservación de suelos, señalando matices respecto de la responsabilidad que tendrían tanto los que ceden como los que toman tierras en alquiler. Uno de los grupos de Balcarce, integrado por productores tradicionales, indicó que el problema no eran ellos (que son propietarios de la tierra), sino los que arriendan por campaña.

<sup>8</sup> En este sentido, en tres de las áreas de estudio –Pergamino, La Paz y Río Cuarto– al tratar este aspecto se usa la misma expresión “**todos somos hijos del rigor**”. Haciendo un paralelismo con el sistema de control de tránsito, se plantea: “**Está comprobado que nosotros somos hijos del rigor, o sea que por más que haya legislaciones, si no te ves obligado por una fuerza pública o económica no los cumplís. Entonces, ¿qué están haciendo con el tema de las cámaras... y las multas? Están tratando de regular una situación por medio del órgano más sensible que tiene el hombre que es el bolsillo**” (Río Cuarto).

“**está en cada uno cumplir las normas y cambiar, somos hijos del rigor, si nadie nos regula...**” (La Paz).

mencionan las limitaciones de la injerencia estatal, como en el caso de un participante que señala: *"no podemos esperar tampoco que el Estado mueva una varita mágica y resuelva una cuestión de base que... son los precios de estos bienes, estos productos"* (Río Cuarto).

## Medidas

Al consultar sobre las posibles medidas para atender los problemas ambientales aparece como primera respuesta la necesidad de que el Estado fije el marco normativo o legal para regular la actividad agropecuaria y se ocupe de hacer cumplir la legislación vigente:

*... mientras siga este modelo que el Estado no aplica ninguna sanción, las cosas no van a mejorar* (La Paz).

*... primero la protección de parte estatal, por empezar... leyes que se cumplan, bien reglamentadas* (Río Cuarto).

*Hay leyes nacionales de protección de la fauna autóctona, que no se cumplen* (Balcarce).

En general, se plantea la regulación de las actividades, los cultivos que se siembran, el esquema de rotaciones, considerando especialmente el control del monocultivo de soja, etcétera. Se propone el control de manera directa (*"poner restricciones"*) y el cobro de multas en caso de incumplimiento (*"multas, algo que les duela"*).

En Pergamino, se registraron algunas opiniones contrarias a la regulación estatal, particularmente en lo que refiere a los usos del suelo, reconociéndose únicamente la injerencia del productor en este punto:

*Yo... no regularía, porque uno es dueño del campo y hace lo que uno quiere...". "Para mí si interviene el Estado, no tendría que ser... tan estricto, tendría que ser concientización más general para todos los productores.*

En Río Cuarto se pusieron de manifiesto algunas posiciones extremas con relación a la capacidad regulatoria del Estado, llegando a plantear la regulación exhaustiva del proceso productivo o una trazabilidad completa de los agroquímicos sin reparar en la conflictividad que una medida de tal naturaleza podría entrañar ni en los elevados costos que acarrearía:

*Creo un Ministerio de Control de la Producción Agropecuaria, la policía agropecuaria (...) si usted es productor yo tengo el poder de controlarlo, o tener conocimiento de cuál es su plan productivo. (...) vos teniendo un control sobre la producción, teniendo información, ya tenés todo, Se puede controlar desde muchos ámbitos: partiendo desde la generación, cuántos litros genera desde la industria, quién los comercializa quién los compra, un control del comercio, un control de divisas, un control de volumen, y por ende, poder saber cuántos litros compró ella, qué hizo con los bidones, todo. Se puede hacer una trazabilidad completa...*

**No obstante, otros también reparan en las posibles trabas que las medidas regulatorias podrían presentar. En primer lugar, las dificultades técnicas y económicas de poder realizar un monitoreo exhaustivo de toda la actividad agropecuaria:**

*Uno no puede establecer ese control muy estricto de afuera, sería casi imposible porque uno tendría que estar presente en todos los campos. Sería decir: "bueno, en este campo se sembró esto, ahora tenés que sembrar esto otro", pero todo desde afuera. Tendría que haber un ente regulador presente todo el tiempo y muy fuerte para poder hacer todo esto.*

*Ya estarías hablando algo de comunismo...*

*No, noo, si... no vamos a meternos en esos terrenos ehh... Pero se necesitaría un Estado muy fuerte para poder hacerlo...*

*Y una mayor cantidad de recursos...*

*Sí, y una descentralización muy fuerte a la hora de regular (Río Cuarto).*

**En este sentido, en grupos de Pergamino y La Paz se hace hincapié en la necesidad de descentralización de las tareas de control y monitoreo asignándole un rol significativo a las organizaciones zonales o regionales:**

*... tenerlo más cerca (...) porque eso a nivel gobierno (nacional) me parece que no (Pergamino).*

*... las juntas de gobierno conocen a cada uno y el manejo que hacen (La Paz).*

Se advirtió sobre la importancia de la articulación entre instituciones y actores públicos y privados vinculados con la actividad agropecuaria (ministerios y secretarías nacionales, provinciales, municipios, universidades, organismos de ciencia y técnica, asociaciones de productores, etcétera) para desarrollar medidas consensuadas y validadas técnicamente. Este planteo es en muchos casos realizado desde una óptica que parecería simplificar la complejidad del trabajo articulado entre distintos actores e instituciones, y las dificultades para arribar a consensos entre partes con intereses diferenciados, y en algunas casos, incluso contrapuestos.

En tal dirección, se apela al conocimiento técnico para legitimar el diseño de políticas que atiendan los problemas bajo discusión. Así por ejemplo se señala: *“deberían haber legislaciones que estén consensuadas con técnicos y demás”*.

A su vez, en los cuatro sitios se resalta la importancia de educar, capacitar y concientizar a productores y a la población en general acerca de los efectos ambientales negativos de la producción agropecuaria. Se plantea una orientación en prácticas de manejo y combinación de actividades más amigables con el medio ambiente sin perder de vista la dimensión económica como eje del proceso de toma de decisiones del productor (*“cursos de actividades alternativas que se puedan realizar... o demostrándole rentabilidad”*; *“no hay nada más fuerte que decirle así: ‘si seguís así te vas a bancarrota’”*). En este caso también se le asigna un significativo rol al Estado desde las acciones desarrolladas por las universidades y los organismos de ciencia y técnica como el INTA: *“En esa concientización estaría muy bien presentar lo que se está haciendo desde las universidades o desde el INTA para reemplazar esos productos”* (Río Cuarto), y en menor medida a asesores privados y empresas de agroinsumos: *“Deberían ser las mismas empresas que controlen el manejo y se hagan cargo de los bidones”* (La Paz). *“El tipo que produce un herbicida... y bueno tendrá que pagar”* (Balcarce).

En algunas discusiones surgen dudas y se plantean las posibles resistencias a medidas que pretendan restringir o condicionar la actividad agropecuaria (*“No podés salir de una así a restringir porque obviamente se te van a venir todos encima si sos el Estado... a decirte ‘yo quiero producir esto’”*), en virtud de la existencia de intereses contrapuestos y diferencias de poder entre distintos estamentos del Estado, productores y el resto de la sociedad: *“Casi siempre en un pueblo el que tiene el poder económico*

*tiene el poder político. Me parece que por eso mismo no se arman iniciativas por el tema estatal, me parece que el tema se trata hasta donde los intereses lo dejan”.*

En este sentido, se advierte una concepción de la propiedad privada de la tierra en la que habría escaso margen para que el Estado fije límites y condiciones a las actividades desarrolladas: *“Es complicado porque el desmonte se está haciendo generalmente en tierra de propiedad privada, entonces ¿cómo vas a regular algo que le pertenece a la persona privada y puede hacer lo que quiere?”.*

No obstante, en uno de los grupos la propiedad privada de la tierra también es discutida desde una perspectiva en la que el Estado debería regular su uso: *“Me parece que es un punto fundamental la concepción de la tierra, más allá de que uno sea titular de un papel que diga que vos sos dueño, la tierra es un recurso del país, un bien común”.*

## Financiamiento

Ante la consulta sobre la voluntad de realizar un aporte para financiar las medidas primó la negativa en todos los sitios: *“yo creo que la predisposición la tenemos todos de cambiar hasta que nos meten la mano en el bolsillo, no sé si se va a poder encontrar una salida por ese lado”.* No obstante, también se registraron posturas más contemplativas con la posibilidad de contribuir al financiamiento de estas medidas, lo que suscitó en algunos casos mayor discusión, incluso en algunas ocasiones se acercaron posiciones.

En primera instancia, se plantea que aquellos que generan el problema, los productores, son los que deberían pagar. Se proponen como medios de pago multas por no cumplir con la normativa o impuestos que los productores ya pagan.

*Cobro de multas a quienes no cumplan con lo establecido por las normas (...) ahí financiás todo, sin afectar otros estamentos de la sociedad. ¿Por qué él tiene que pagar algo por lo que directamente no está vinculado?*  
(Río Cuarto).

*... si es para beneficio del productor... que se haga cargo él, es por su campo* (La Paz).

*El agua la tomamos todos, pero el que tiene el campo es el que hecha fertilizante y yo qué culpa tengo* (Pergamino).

*¡El que genera el problema! No el que lo sufre. O a ver si yo como perjudicado tengo que pagar también! (Pergamino).*

En algunos casos se hacen salvedades en cuanto al tamaño de los productores: *“A grandes productores, hablamos de más de 2000 ha, porque no puedes salir a cobrar, cualquier chacarero no va a poder salir a pagar”* (Pergamino).

En este aspecto se sostiene reiteradamente que no sería preciso contar con una nueva fuente de financiamiento asumiendo que *“los fondos están, pero por cuestiones políticas no se asignan”* (Río Cuarto), *“el Estado nos saca de todos lados, que use como corresponde eso que tiene de sobra”* (La Paz). Se plantea como alternativa asignar un porcentaje de las retenciones o de los impuestos que ya pagan los productores agropecuarios, como el impuesto inmobiliario, para financiar medidas.

No obstante, en las discusiones también entran en consideración los beneficios que percibiría el conjunto de la población por el control de estos efectos manifestando cierta disposición a pagar.

*... pero si es un problema de todos... la gente está pagando, está comprando el agua, el agua está contaminada. Yo pagaría, ¿qué querés que haga?! Si eso va a mejorar mi calidad de vida, ¡yo lo pago! (Pergamino).*

*... si somos coherentes con lo que decimos, entonces no podemos negarnos... es un problema que nos afecta a todos y todos tenemos que aportar a su solución (La Paz).*

*O sea, lo justo sería que tuvieran que pagarlo todos, porque eso sería un beneficio para todos, para el medio ambiente, para toda la gente, del campo, del gobierno, todos en general... debería ser así (Río Cuarto).*

A su vez, se advierte que habría cierta disposición a pagar en la medida que se establezcan garantías de que aquellos que ocasionan los perjuicios también paguen y que *“el gobierno”* lleve a cabo las medidas:

*Bueno, pero: ¿vos pensás que es nuestra responsabilidad o ellos qué son?*

*Ellos... tanto ellos como el gobierno, pero es un beneficio para nosotros. Estamos pagando algo para nosotros.*

*Pero si nosotros seguimos pagando, ellos no van a pagar...*

*Es un beneficio para nosotros mismos, y para nuestros nietos. Entonces si nosotros tenemos que aportar un poquito de nuestros impuestos, estoy totalmente de acuerdo...*

*Siempre y cuando se vean los resultados...*

*Siempre y cuando que los demás, la gente del campo y del gobierno también colabore, porque siempre el ciudadano pone... pone...*

*Un poco de todos (Río Cuarto).*

*... podría ser pero no, porque qué hacen con lo que recaudan, si tuviera certeza de que el financiamiento realmente va donde tiene que ir, tal vez sí (La Paz).*

**Por otra parte, en caso de que tanto los productores como el resto de la población realicen un pago, se plantea que "lo justo" sería que el monto del aporte de recursos sea progresivo.**

*El que más tiene es el que más debería de aportar.*

*Pero hay veces el que más tiene es el que menos aporta.*

*Pero yo hablo de lo que sería lo justo. De última, pongamos entre todos para ver si le encontramos una solución, pero obvio que el que más tiene, que son los responsables y es suyo y ellos son la cabeza de todo, está bueno hacerse cargo.*

*Afecta a todos, el que tiene y el que no tiene.*

*Y sí, esto le afecta a todo el mundo (Río Cuarto).*

**Si bien en algunos grupos se dio una discusión sobre la posibilidad de aportar recursos para financiar medidas, en la mayoría se observa un rechazo más marcado a esta alternativa, en algunos casos con mucha vehemencia. Además de argumentar que aquel que genera el perjuicio es quien debería pagar, se aduce que el Estado no administra de manera eficiente y transparente los recursos. Por tanto, no serían precisos recursos adicionales, únicamente bastaría con una mejor administración de los existentes.**

*La plata me la sacan igual, con los impuestos, por lo menos lo que quisiera es que la usen en cosas concretas (Pergamino).*

*... el Estado nos saca de todos lados, que use como corresponde eso que tiene de sobra (La Paz).*

*Y sí, acá se pone más difícil... cuando tenemos que sacar nosotros para tapar los agujeros de otro lado, otros sectores... aparte en todas las medidas, al principio habíamos dicho algunas medidas y casi todas no funcionaban o no les teníamos mucha fe porque en sí el Estado por la forma de actuar como que desalienta, como que: "Vamos a hacer esto", pero como que: "No, a eso no le veo mucho futuro". Y esto pasa lo mismo también, por ahí sí con unos pocos pesos todos creo que juntamos un monto suficiente para tapar un montón de problemas, pero cuando te dicen: "Esto lo va a asignar el Estado", es como que decís: "Y, pero no va a llegar al punto, al problema a solucionarse", entonces como que se pone como más complicado, como que: "Bueno, bueno, ¡basta! ¡Cuánto me querés sacar!" (Río Cuarto).*

*Cuando aumentaron el 2% los cigarrillos, con eso se iba a arreglar los caminos... después aumentan los combustibles para financiar la educación de la provincia de tal... después aumentamos la luz 5 pesos para poner no sé qué en la estación La Brava que nunca se hizo, entonces... te digo si ellos dejan de robar sobra la plata para financiar todo (Balcarce).*

Para poder interpretar correctamente las respuestas obtenidas, es importante considerar algunas limitaciones que suelen aparecer al utilizar la disposición a pagar (DAP) para valorar económicamente cambios en la calidad ambiental (Azqueta, 1994). La forma más directa de interpretar una respuesta que indique que no se está dispuesto a pagar para solucionar un problema, es que la persona no percibe que el cambio tenga valor, o dicho en otras palabras, que el problema no se percibe como una disminución en el bienestar. Pero, por otro lado, si la persona considera que tiene derecho a disfrutar de determinada calidad ambiental (e.g., agua no contaminada), es razonable que no sienta que debe pagar para implementar cambios que mejoren la calidad del agua, aun cuando estos representen un cambio valioso en el bienestar. Es posible que la percepción sobre los derechos a disponer de una determinada calidad ambiental haya generado algunas de las respuestas negativas sobre la DAP.

Adicionalmente, considerando que la DAP depende del ingreso de las personas, las personas con un nivel de ingresos muy bajo (estudiantes,

amas de casa), pueden considerar que no les es posible afrontar costos extras por implementar cambios valiosos en la calidad ambiental.

Por último, a partir de los intercambios que se dan a lo largo de las reuniones, se destaca la percepción negativa del Estado asociada a la mala administración de recursos públicos y su poca capacidad para generar políticas que brinden soluciones a los efectos ambientales identificados, y su repercusión en la escasa voluntad de contribuir a su financiamiento.

## Percepción del Estado

La alusión al Estado está presente a lo largo de los distintos momentos de las discusiones grupales que se desarrollaron en los cuatro sitios de estudio. Se lo identifica como principal causa de los efectos analizados, como responsable último, y actor central e ineludible en lo que refiere a las medidas para atender dichos problemas. Si bien aparecen algunas apreciaciones negativas del Estado, en la primera parte de los intercambios se abordan las funciones esperadas o las ideas acerca de lo que debería ser el Estado, principalmente como promotor y garante del bienestar y el interés colectivo. En este sentido, se lo contrapone a los intereses privados: *“O sea a una institución privada no le puedes mandar a hacer eso, tienen intereses privados las instituciones. El Estado tiene que velar por la salud de sus habitantes”*.

No obstante, al ser consultados por la posibilidad de aportar al financiamiento de las medidas propuestas surge una percepción del Estado fuertemente negativa que hasta ese momento no se había hecho manifiesta. En este sentido, se destacan problemas tanto administrativos (*“no es cuestión de castigar así a las personas por la mala ciencia de lo que puedan practicar quienes tienen a cargo la administración, adrede no”*) como éticos, aludiendo de manera directa a la corrupción (*“están pasando por debajo de la mesa un billetito”*). En este sentido, se lo percibe como poco confiable, poco transparente, vinculado al poder económico e incapaz de otorgar garantías al ciudadano. Así, se aprecia en las palabras de distintos participantes una idea o sentimiento de estafa al ciudadano común (*“¡San pueblo!”*, *“¡Cuánto me querés sacar!”*) y efusivas manifestaciones de descontento como, por ejemplo, uno de los participantes, que al ser consultado por el posible aporte para financiar medidas, visiblemente enojado afirma: *“¡Pero yo no*

*te voy a poner ni dos mangos para el desmonte! Vos sos presidente (de la nación), vos sos mi empleado. Vos me sacás del recibo dos pesos, saca de ahí. No me hagas pedir al Fondo Monetario, saca de ahí... que te alcance".*

Más allá de la existencia de problemas inherentes al funcionamiento, se puede apreciar en las discusiones una imagen distorsionada y simplificada del Estado, el que queda en algunos casos reducido a la función de administración (*"el Estado también es como una casa de familia, nada más que mucho más grande, más complejo... es una cuestión de administración, de eficiencia"*), atribuyéndosele como principal característica o función la de regulación y reconociendo solo en escasas ocasiones su complejidad (incluyendo las relaciones de poder que lo atraviesan). En ese sentido, resultan llamativas las múltiples –y contradictorias– expresiones de los participantes, quienes por una parte destacan la *"falta de control estatal"*, exigiendo mayor injerencia y presencia, mientras que hacia el final de la discusión, especialmente, se cuestiona y deja en duda la capacidad del Estado.

## Conclusiones

El presente trabajo constituye un estudio sobre la forma en que diferentes actores sociales de la región pampeana argentina perciben los problemas ambientales asociados con la producción agropecuaria. Se trabajó con quince grupos focales entre fines de 2010 y principios de 2012 en cuatro sitios de trabajo: norte de Entre Ríos (La Paz), sur de Córdoba (Río Cuarto), norte de Buenos Aires (Pergamino) y sur de Buenos Aires (Balcarce).

Los resultados muestran que existe una considerable similitud en la percepción de la problemática ambiental relacionada con la actividad agropecuaria, así como también en las opiniones y actitudes referidas a sus causas, responsables y posibles medidas para atenderla. En este sentido, los principales problemas ambientales identificados en los grupos de los cuatro sitios fueron la degradación de suelos y la contaminación ambiental. En tanto en Pergamino y Balcarce se comparte la percepción de la problemática de pérdida de biodiversidad, en La Paz y Río Cuarto se refiere la del desmonte.

Los problemas ambientales son atribuidos, fundamentalmente, a una combinación entre racionalidad exclusivamente económica de corto plazo y

la falta de control del Estado. Esta última emerge como causa fundamental de los problemas, advirtiendo la búsqueda de beneficio económico como actitud irrevocable de los productores y contemplando en menor medida la falta de conciencia o conocimiento. No obstante, en el caso de la contaminación por agroquímicos se advierte la asignación de un mayor grado de responsabilidad a los productores en comparación con el resto de los efectos ambientales percibidos. Por tanto, en términos generales, el Estado es identificado como responsable último de dichos efectos, lo cual se ve reflejado asimismo en el abordaje de las medidas. En todos los grupos se apela fundamentalmente a su responsabilidad e injerencia para fijar condiciones y límites con relación a los usos del suelo y diversas etapas y aspectos de los procesos productivos, controlando que se cumplan, y aplicando sanciones en caso contrario.

Asimismo, se consideran medidas de incentivo económico, como subsidios para fomentar actividades más amigables con el medio ambiente, e impuestos que castiguen prácticas o actividades perjudiciales. Por otro lado, en las discusiones grupales se le dio importancia al alcance de consensos y acuerdos mediante la articulación de los actores vinculados a la actividad agropecuaria. En este sentido, se destaca el rol de las universidades y los organismos de ciencia y técnica en el diseño de políticas y su legitimación; la educación, capacitación y concientización de los productores y la población; y el desarrollo y la difusión de nuevos productos. Estas discusiones transcurrieron mayormente sin contemplar posibles tensiones o conflictos que dichas medidas pudieran ocasionar. No obstante, en algunos casos se reconoce la existencia de diversos intereses y relaciones de poder entre distintos estamentos estatales, productores y el resto de la población. En este marco, se observan diferentes concepciones acerca de la propiedad privada de la tierra que implican distintas percepciones de la capacidad de intervención del Estado.

En lo que refiere a la posibilidad de pago por parte de los participantes para financiar medidas tendientes a atender estos efectos, prevalecen las posiciones en contra en todos los sitios y se fundamentan en el criterio de que aquel que genera el daño debe pagar, mientras que aquellas a favor se centran en los beneficios que percibirían por las medidas. En esta última posición, también se plantea como condición que el pago sea realizado por todos, incluyendo especialmente a los productores, y que sea progresivo. Por otra parte, desde la posición que se manifiesta en contra de realizar un

pago se considera que no se requerirían nuevas fuentes de financiamiento, sino una mejor administración de recursos por parte del Estado.

En este sentido, el tema del Estado adquirió centralidad a lo largo de las discusiones en todos los sitios, así como la tensión implícita entre el interés económico y la regulación estatal. Dado el carácter exploratorio de esta etapa de investigación y la complejidad que reviste el estudio de la percepción del Estado por parte de la población, así como también el de otros emergentes en los grupos –la percepción del modelo de producción “sojero” y de la propiedad privada de la tierra– sería conveniente profundizar su análisis en futuras investigaciones para contribuir al abordaje interdisciplinario de estas problemáticas y al diseño de políticas públicas que las atiendan.

## Bibliografía

- Alberini, Anna y Kahn, James (eds.) (2006). *Handbook on Contingent Valuation*. Londres: Edward Elgar Publishing.
- Azqueta Oyarzun, Diego (1994). “Medición de los cambios en el bienestar individual”. En *Valoración Económica de la Calidad Ambiental*, cap. 2, Madrid: McGraw-Hill Interamericana.
- Cabrini Silvina; Reynoso, Lidia y Schutz, Patricia (2012). “Percepción sobre el Impacto Ambiental de la Producción Agropecuaria en el Norte de la Provincia de Buenos Aires”. XLIII Reunión Anual de Economía Agraria, Corrientes, 9,10 y 11 de octubre.
- Cabrini, Silvina; Calcaterra, Carlos y Lema, Rolando (2013). “Costos Ambientales y Eficiencia Productiva en la Producción Agraria del Partido de Pergamino”. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 20, pp. 27-43.
- Cabrini, Silvina y Calcaterra, Carlos (2009). “Sistemas de Producción en el Partido de Pergamino. Valoración Económica del Impacto sobre la Capacidad Productiva de los Suelos”. *Publicación INTA*, nº 12.
- Cristeche, Estela; Mathey, Daniela; Tello, Diego y De Prada, Jorge (2011). “Percepción y conocimiento de los efectos ambientales de la producción agropecuaria en el sur de la Provincia de Córdoba, Argentina”. VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Buenos Aires.

- Cristeche, Estela (2009). "Valoración económica de los efectos externos de la erosión hídrica sobre la infraestructura de caminos rurales en el sur de la provincia de Córdoba, Argentina". Tesis de Maestría en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Crosson, Pierre (2007). "Soil Quality and Agricultural Development". En *Handbook of Agriculture Economics*, cap. 57, vol. 3.
- De Prada, Jorge (2005). "Economics of soil erosion and wetland degradation: A case study from Argentina". A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of doctor of philosophy, University of Connecticut.
- Engler, Patricia; Dupleich, Jorge; Espósito, Marcela y Vicente, Guillermo (2012). "Percepción de la problemática ambiental relacionada con la actividad agropecuaria: el caso de una zona de frontera agrícola en el noreste de la región Pampeana". XLIII Reunión Anual de Economía Agraria, Corrientes, 9, 10 y 11 de octubre.
- Flores, Claudia y Sarandon, Santiago (2002). "¿Racionalidad económica versus sustentabilidad ecológica? El ejemplo del costo oculto de la pérdida de fertilidad del suelo durante el proceso de agriculturización en la Región Pampeana Argentina". *Revista Facultad de Agronomía*, vol. 105, n° 1, pp. 52-67.
- Manchado, Juan Carlos (2010). "La sustentabilidad en la agricultura pampeana: Valoración económica del balance de nutrientes para las principales actividades agropecuarias extensivas en la Región Centro Sur de la Provincia de Buenos Aires". *Revista Argentina de Economía Agraria. Nueva Serie*, vol. XII, n° 2, primavera, pp. 51-66.
- Mejía Navarrete, Julio (2011). "Problemas centrales del análisis de datos cualitativos". *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, vol. 1, n° 1, pp. 47-60.
- Natinzon, Paula y Manchado, Juan Carlos (2011). "Percepción de la Población Urbana y Rural del Partido de Balcarce Argentina sobre la Problemática Ambiental Generada por la Producción Agropecuaria". III Congreso Regional de Economía Agraria, Valdivia, Chile.
- Petit, Jean y Van der Werf, Hayo (2003). "Perception of the Environmental Impacts of Current and Alternative Models of Pig Production by Stake-

- holder Groups". *Journal of Environmental Management*, vol. 68, n° 4, pp. 377-386.
- Powell, Richard; Single, Helen y Lloyd, Keith (1996). "Focus Groups in Mental Health Research: Enhancing the Validity of User and Provider Questionnaires". *International Journal of Social Psychiatry*, n° 42, pp. 193-206.
- Rahman, Sanzidur (2003). "Environmental Impacts of Modern Agricultural Technology Diffusion in Bangladesh: an Analysis of Farmers' Perceptions and Their Determinants". *Journal of Environmental Management*, vol. 68, n° 2, pp. 183-191.
- Thornton, Ricardo (2002). "El encanto de los grupos de discusión. Del saber, al saber hacer". *Manuales Didácticos*. Quito: CIESPAL.
- Toma, Luiza y Mathijs, Erik (2007). "Environmental Risk Perception. Environmental Concern and Propensity to Participate in Organic Farming Programs". *Journal of Environmental Management*, vol. 83, n° 2, pp. 145-157.
- Tomasini, Daniel; Longo, Lucía y Farral, Andrés (2000). "Incentivos económicos para la conservación de suelos en la Argentina" ISCO. 11ª Reunión de la Organización Internacional para la Conservación del Suelo (ISCO), Buenos Aires, octubre.
- Vicente, Guillermo (1996). "Estudio de las condiciones económicas de la tierra agrícola en Tandil, República Argentina. Uso de la metodología de precios hedónicos en el mercado de arriendo (alquiler) de la tierra para trigo". Tesis para optar al grado de magíster en Economía. Facultad de Agronomía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Viglizzo, Ernesto; Frank, Federico; Bernardos, Jaime.; Buschiazzo, Daniel y Cabo, Santiago (2006). "A Rapid Method for Assessing the Environmental Performance of Commercial Farms in the Pampas of Argentina". *Environmental Monitoring and Assessment*, n° 117, pp. 109-134.



Existe un creciente interés en el estudio de los conflictos ambientales, no solo en la investigación científica sino, y especialmente, en las comunidades afectadas y en diversos ámbitos de la gestión pública y de decisión política. Ese interés demanda a los estudios académicos miradas inter y multidisciplinarias que aborden globalmente las problemáticas ambientales desde los estudios de las ciencias naturales y las sociales.

Los trabajos reunidos en *Conflictos ambientales en América Latina*, tomos 1 y 2, originados en el 1º Congreso Latinoamericano sobre Conflictos Ambientales organizado por la Universidad Nacional de General Sarmiento, contribuyen a la discusión profunda sobre las problemáticas que desencadenan conflictos ambientales en América Latina. Asimismo, se observan las oportunidades que se generan para propender a una gestión sustentable del territorio, no solo a partir del desarrollo de estudios académicos y movimientos políticos, sino también en expresiones artísticas e intervenciones culturales.

Colección **Ambiente y territorio**

Universidad Nacional  
de General Sarmiento



Libro  
Universitario  
Argentino

