



Carlos Santos

QUÉ PROTEGEN LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Conservación, producción, Estado y sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

TRILCE

¿QUÉ PROTEGEN LAS ÁREAS PROTEGIDAS?

Conservación, producción, Estado y sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas



*La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de
la Agencia Nacional de Investigación e Innovación,
a través de un proyecto financiado por el Fondo María Viñas.
Este proyecto fue ejecutado desde el Servicio Central de Extensión
y Actividades en el Medio de la Universidad de la República.*

Carlos Santos

¿QUÉ PROTEGEN LAS ÁREAS PROTEGIDAS?

Conservación, producción, Estado y sociedad en la implementación
del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

TRILCE

Foto de carátula:
Natalia Zaldúa

© 2011, Ediciones Trilce

Durazno 1888
11200 Montevideo, Uruguay
tel. y fax: (598) 2412 77 22 y 2412 76 62
trilce@trilce.com.uy
www.trilce.com.uy

ISBN 978-9974-32-578-4
Primera edición octubre de 2011

Agradecimientos	11
INTRODUCCIÓN	13
¿Por qué estudiar la conservación de la naturaleza desde las ciencias sociales?	14
La maldición de los recursos naturales, nuevamente.....	17
Esta investigación.....	19
Apuntes sobre la metodología empleada.....	21
Discusiones en torno a la multisituacionalidad	22
La estructura del texto.....	23
CAPÍTULO I	
Marco conceptual: ambiente, participación social, desarrollo. Discusiones y acuerdos	25
Una genealogía de las áreas protegidas; de los santuarios de naturaleza a los espacios de desarrollo sustentable.....	25
Territorialidad y producción social de la naturaleza.....	27
La producción global del entorno local.....	28
Áreas protegidas y poblaciones locales en América Latina.....	30
Conflictos, participación y desarrollo	32
Participación y políticas ambientales.....	33
CAPÍTULO II	
El Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, caracterización general, actores y procesos	35
Caracterización de los Esteros de Farrapos.....	35
El «nuevo paraíso» colonizado por el ganado	38
La primera estancia al norte del Río Negro.....	42
La segunda colonización: el arribo de los «mensajeros del progreso»	43
La tercera colonización: el agronegocio.....	48
Los actores y sus redes vinculares	52
De Ramsar a Farrapos, pasando por Montreux.....	53
CAPÍTULO III	
La implementación del SNAP: ¿protegiendo a quién?	57
El Estado ampliado: legislación y sociedad civil ambiental en Uruguay	57
El «enverdecimiento» de la sociedad civil	59
Las áreas protegidas en Uruguay	60
Las etapas de la política de áreas protegidas en Uruguay.....	62
La protección ambiental y el compromiso del Convenio de Diversidad Biológica	62
La discusión legislativa en torno a las áreas protegidas.....	64
CAPÍTULO IV	
Las formas de la participación	67
Del Ministerio al territorio	67
El diseño institucional del SNAP	69
Estructuras y dinámicas institucionales	74
Del papel a la comisión: escalas y estructuras para la participación	77

CAPÍTULO V

Discursos sobre el territorio	83
Las dinámicas locales y el Área Protegida.....	84
Participación desde arriba y participación desde abajo	86
Cuando el tiempo es más que dinero: las presiones productivas sobre el entorno del área	90

CAPÍTULO VI

Desigualdades sociales en Farrapos: un enfoque desde la justicia ambiental	97
La discusión conceptual desde los conflictos por la distribución ecológica	98
Intensificación agrícola y desigualdades	100
Los impactos ambientales.....	101
El conflicto agronegocio versus pesca y apicultura desde la perspectiva local.....	102
Las políticas públicas y el ambiente: cortando el hilo por el lado más fino	105
Discusiones	107
Discusiones finales	113
De la (in)sustentabilidad al posdesarrollo	114
La naturalización de las diferencias: discusiones desde una ecología política de la diferencia	115
La tragedia de la explotación privada de los comunes	116
Referencias	119

los animales son siempre observados. El hecho de que ellos también pueden observarnos ha perdido todo su significado. Son objeto de nuestra insaciable sed de conocimientos. Lo que sabemos sobre ellos es un índice de nuestro poder y, por consiguiente, un índice de lo que nos separa de ellos. Cuanto más sabemos sobre ellos, más se alejan de nosotros.

John Berger, *¿Por qué miramos a los animales?*

el sueño de vivir en equilibrio y en paz con el mundo corre el riesgo, a mi juicio, de llevarnos a tratar de escapar a una naturaleza idealizada antes que a hacer frente al uso autodestructivo del territorio que hemos practicado realmente.

Richard Sennett, *El artesano*

Agradecimientos

Este libro es producto de mi tesis realizada en el marco de la Maestría en Ciencias Sociales del Programa de Posgrado de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Instituto de Desarrollo Económico y Social (UNGS-IDES) de Buenos Aires, del que pude participar gracias a contar con una beca de estudios del propio programa. En 2009 y 2010 recibí el apoyo del Programa de Pasantías en el Exterior de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República. Para la realización de la tesis, conté además con una beca del Programa de Becas CLACSO-ASDI en 2008. A la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio de la Universidad de la República, en cuya unidad académica trabajo, le debo la posibilidad de haber facilitado la continuidad de mi proceso formativo.

La publicación de este libro es posible gracias a un proyecto financiado por el Fondo María Viñas de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), edición 2009. Este proyecto fue gestionado desde el Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio de la Universidad de la República.

Debo mi agradecimiento también a Elizabeth Jelin y en su nombre a todos los docentes con quienes compartí cursos y seminarios. A Carla Gras y Ramiro Segura por su orientación en las discusiones del taller de tesis. A todos mis compañeros y compañeras con quienes compartí este proceso, en particular a los de la cohorte 2007. A aquellos con los que intercambié comentarios en los diferentes seminarios de tesis, mi agradecimiento permanente.

Mi director de tesis, Carlos Reboratti, fue un gran apoyo en la búsqueda de nuevas e incómodas preguntas a viejas preocupaciones y sobre todo fue un comentarista muy agudo. Mi codirector, Javier Taks, fue un apoyo permanente y un ancla a las discusiones y abordajes que venimos compartiendo desde que fue mi profesor en la Facultad de Humanidades. Allí fue Álvaro de Giorgi quien me convenció de que se podía estudiar en Buenos Aires y vivir en Montevideo (¡ahora sí te creo!).

Las gracias a Humberto Tommasino, compañero y referente permanente (¡qué escuelita la Colonia!). A los compañeros y compañeras de Extensión Universitaria y del Núcleo Interdisciplinario Biodiversidad y Sociedad de la Universidad de la República. A mis compañeras y compañeros del Núcleo de Estudios de la Pesca de la Extensión Universitaria, especialmente a Alejandro Arbulo, Cecilia Etchebehere, Alicia Migliaro y Roberto Daguerre, con quienes compartí el trabajo de campo en Nuevo Berlín.

A Lorena Rodríguez y Daniel Conde, de la Facultad de Ciencias, les debo mi primera vinculación con las áreas protegidas —y a Lorena, el primer contacto con Farrapos— así que en parte también son culpables de este rumbo.

Todos los integrantes del Proyecto Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) del Uruguay, de la División de Biodiversidad y Áreas Protegidas de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) estuvieron permanentemente dispuestos a recibirme, escucharme y responderme, por eso gracias.

A Diego Martino por compartir su trabajo y sus ideas en relación a las áreas protegidas. A Mariela Buonomo por su entrada al Uruguay Natural. A Mercedes Camps y Marcela Schenck gracias por el apoyo *through thick and thin*.

El equipo del proyecto Plaguicidas en la cuenca del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay de Vida Silvestre me demostró con su práctica que «otra ciencia es posible». Mariana Ríos, además, elaboró los mapas de Esteros de Farrapos que acompañan este trabajo; un agradecimiento enorme. Natalia Zaldúa, por su parte, es la autora de la fotografía que ilustra la tapa de este libro. A Álvaro Soutullo le debo el ayudarme a trabajar sobre mis prejuicios en relación al conservacionismo. Lo mismo a todos aquellos con quienes compartí la ruta en Amigos de la Tierra, camino que sigue hoy con las discusiones en Ecología Política, donde han tomado forma mis posiciones sobre el ambientalismo.

Los pobladores de San Javier y Nuevo Berlín compartieron conmigo sus historias y preocupaciones en diferentes momentos. Espero haberlos comprendido. En particular, los integrantes de la Cooperativa de Pescadores de Nuevo Berlín y los apicultores de la Sociedad Fomento Rural de Nuevo Berlín me hicieron parte de sus angustias sobre el presente y sus incertidumbres sobre el futuro, pero con el espíritu siempre alegre y dispuesto a enfrentar la adversidad. Mi agradecimiento y reconocimiento por ello.

A mis hogares sustitutos en Buenos Aires: Javier y Florencia, Laura, Victoria, Daniel, Luciana y Martina, Cintia y Analía un agradecimiento enorme y una deuda permanente. Por contribuir a hacerme sentir como si estuviera de 'este lado del río' gracias a Marianela y Erik, Luis, Delia, Eleonora, Raquel y Ezequiel, y a mis paisanas y compañeras Valeria y Mariana.

En Montevideo, la Comuna de la calle Libertad —Agustín, Diego, Germán, Lucía, Maricarmen y Boris— fue mi refugio durante el proceso de cursada y de trabajo de campo.

Last, but not least, a Pilar —colega, editora de ideas y compañera de todas las horas— por haber sido mi 'constante', en esta 'isla' imaginaria sobre el Río de la Plata, en la que viví los tres años previos a la finalización de este texto.

Montevideo, 22 de julio de 2011

Hoy la comunidad internacional nos pide que nos pensemos a nosotros mismos como miembros de una especie cuyo hábitat está cada vez más amenazado. Hace años que el país ha incorporado una fuerte conciencia sobre el tema, ha legislado con sabiduría y ha operado con decisión y transparencia. Pero la tensión, entre el cuidado del medio ambiente y la expansión productiva, va a ir en aumento. Vamos a estar cada vez más tironeados entre las promesas de la explosión agrícola y las amenazas asociadas al uso intensivo de agroquímicos [...] El sistema político tendrá que ser sincero y valiente, porque para cuidar el medio ambiente habrá que renunciar a algunas promesas productivas. O al revés, para sostener la producción, habrá que rebajar la ambición de una naturaleza intocada.

José Mujica, Discurso ante la Asamblea General, 1º de marzo de 2010, al asumir la Presidencia de la República.

Cualquier persona que ingresa al Uruguay recibe sobre su documento de migración un sello que estampa la entrada a «Uruguay Natural». Este eslogan, que aparece modificando la presentación formal del país (sustituye la nominación oficial de «República Oriental del Uruguay»), hace referencia a una política de promoción del país en el exterior surgida con la finalidad de captar turistas. Como sostiene Renfrew (2006) el «Uruguay Natural» se acuñó en la neoliberal década de los noventa, con referencias al país como ‘refugio verde’, un ‘paraíso de agua dulce’ y un ‘milagro natural’ y se ha mantenido como política en los gobiernos progresistas desde 2005.

Este libro aborda uno de los componentes de esta «marca»: la implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas como política pública. La pregunta de Renfrew acerca de quién podría estar en contra de la sustentabilidad la podemos reformular en clave de ¿quién podría estar en contra de la conservación de la naturaleza? El discurso del presidente José Mujica plantea un primer antagonismo —por otra parte, clásico en la teoría sobre el ambiente— entre la conservación y la producción agrícola (en este caso).

En este trabajo se analizan los discursos, prácticas y conflictos puestos en juego en la implementación de esta política, poniendo el foco en la creación de una nueva área protegida: el Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, en el departamento de Río Negro.

Este departamento ha trascendido mundialmente por la instalación de la fábrica de pasta de celulosa UPM (ex Botnia) en su ciudad capital, Fray Bentos, lo que originó el conflicto político-ambiental más importante de la región (Reboratti y Palermo, 2007). El Parque Nacional de Farrapos se encuentra ubicado sobre el río Uruguay, a unos pocos kilómetros al norte de la planta UPM-Botnia. Pero el interés de este caso no radica solo en este detalle, ya que el protagonismo de esta margen del río en la historia productiva del país empieza bastante antes.

A pocos kilómetros al sur del actual Parque Nacional, a comienzos del siglo XVII ingresaron las primeras cabezas de ganado vacuno que, al decir de Daniel Vidart (2002a), serían los verdaderos primeros colonizadores europeos del territorio oriental al norte del río Negro. En el siglo XVIII esta zona formaría parte de una de las estancias de las Misiones Jesuíticas, mientras que a partir del siglo XIX comenzarían a llegar otros colonos europeos (de Alemania primero y de Rusia luego) que generarían en el litoral oeste del país la zona con mayor incidencia de la producción agrícola. Durante el siglo XX la política estatal de establecimiento de colonias de agricultores familiares tendría una importante expresión en la zona, y particularmente en el entorno del actual Parque Nacional. Los albores del siglo XXI verían la consolidación del modelo productivo del agronegocio, con la presencia de empresas transnacionales y fondos de inversión, destinados básicamente a la producción forestal y sojera.

Al mismo tiempo, desde el año 2008, la zona es objeto de la política nacional de conservación, con la creación del Parque Nacional de Farrapos.

El enfoque aplicado en este estudio parte del supuesto de la imposibilidad de analizar la conservación separada de la producción. La división política —y de mercado— del espacio es una de las primeras cuestiones a desnaturalizar, así como la dicotomía sociedad-naturaleza. A estos fines, repasamos a continuación algunas discusiones conceptuales.

¿Por qué estudiar la conservación de la naturaleza desde las ciencias sociales?

Existen muchos fundamentos para abordar desde las ciencias sociales las políticas, discursos y prácticas de la «conservación de la naturaleza». Procederemos aquí a plantear algunas de ellas. En el plano teórico/epistemológico, las ideas de conservación de la naturaleza son una de las expresiones centrales del pensamiento moderno en relación a lo que provisoriamente podemos llamar «lo natural». En ese sentido la tarea a abordar desde las ciencias sociales es desnaturalizar «la naturaleza». Como ha planteado Philippe Descola, la noción de naturaleza es construida socialmente y su visión dicotómica en relación a lo social es propia de la cosmología occidental, que ha construido una suerte de fetichización de la naturaleza:

Típico de las cosmologías occidentales desde Platón y Aristóteles, el naturalismo creó un dominio ontológico específico, un lugar de orden y necesidad, donde nada sucede sin una razón o una causa, ya estén originadas estas en Dios [...] o sean immanentes a la fábrica del mundo ('las leyes de la naturaleza') (Descola, 2004: 88).¹

1 Traducción propia, en inglés en el original: «Typical of western cosmologies since Plato and Aristotle, naturalism creates a specific ontological domain, a place of order and necessity where nothing happens without a reason or a cause, whether originating in God [...] or immanent to the fabric of the world ('the laws of nature')».

Este modo de identificación que Descola reconoce como «naturalismo» es «la creencia de que la naturaleza simplemente existe, y de que algunas cosas deben su existencia y desarrollo a un principio ajeno tanto al azar como a los efectos de la voluntad humana» y que actúa como un supuesto que estructura nuestra epistemología (Descola, 2004: 88).²

Este naturalismo tiene dos expresiones en la relación entre la sociedad y la naturaleza en la cosmología occidental y moderna. Una es el naturalismo *depredador* y otra el naturalismo *conservacionista*.

En cuanto al naturalismo depredador —afirma Descola— es menos un valor que una práctica de la vieja Europa, nacida en la Edad Media cuando grandes extensiones de bosques fueron despejadas para cultivar; una práctica que adquirió legitimidad con la filosofía cartesiana, y su expresión plena con la mecanización del mundo, tanto en lo físico como en el sentido técnico de la expresión; una práctica que se transformaría en el destino histórico de Europa, bajo el nombre de producción, cuando la sociedad burguesa se las arregló para autoconcebirse como la encarnación de un orden natural (Descola, 2004: 97).³

En este sentido, la protección de la naturaleza no es más que la contracara de esta relación de depredación con el entorno:

en los movimientos conservacionistas contemporáneos, la protección de los no humanos no está desprovista de autogratificación. Se transfiere el dominio cartesiano y la propiedad de la naturaleza a otro plano, un pequeño enclave en donde la culpa es aliviada y la dominación es eufemísticamente transmutada en preservación conservadora y entretenimiento estético (Descola, 2004: 91).⁴

Desde este punto de vista, procesos de depredación ambiental y de conservación de la vida silvestre responden a una misma lógica: una lógica que ubica a la sociedad por fuera de la naturaleza. Esto es algo que también ha advertido Ingold, en relación a la utilización de los conceptos de naturaleza y ambiente.

La distinción entre ambiente y naturaleza —sostiene Ingold— corresponde a la diferencia de perspectiva entre vernos a nosotros mismos como seres dentro del mundo y como seres fuera de él. Por otra parte, tendemos a pensar la naturaleza como externa, no solo a la humanidad [...] sino también externa a la historia, como si el mundo natural proveyera

2 Traducción propia, en inglés en el original: «Naturalism is simply the belief that nature does exist, that certain things owe their existence and development to a principle extraneous both to chance and to the effects of human will».

3 Traducción propia, en inglés en el original: «As for predatory naturalism, it is less a value than an old European practice, born in the Middle Ages when large tracts of forest were cleared for cultivation; a practice which acquired its legitimacy with Cartesian philosophy, and its full expression with the mechanization of the world, in the physical as well as in the technical sense of the expression; a practice which then transformed into the historical destiny of Europe, under the name of production, when bourgeois society managed to conceive itself as the embodiment of a natural order».

4 Traducción propia, en inglés en el original: «in contemporary conservationist movements, the protection of non-humans is not devoid of self gratification. It transfers the Cartesian mastery and ownership of nature to another plane, a small enclave where guilt is alleviated and domination euphemistically transmuted into patronizing preservation and aesthetic entertainment».

un telón de fondo permanente para la realización de los asuntos humanos (Ingold, 2002: 20).⁵

Un concepto que puede ser de utilidad para trabajar la relación sociedad-naturaleza desde la discusión en torno a la sustentabilidad es el de *metabolismo* que aparece en Marx (desarrollado por Foster, 2000). Esta noción de metabolismo está anclada directamente en la idea de trabajo, que en el pensamiento de Marx es la mediación entre la sociedad y la naturaleza:

el trabajo es un proceso entre el hombre y la naturaleza, un proceso en que el hombre media, regula y controla su metabolismo con la naturaleza. El hombre se enfrenta a la materia natural misma como un poder natural. Pone en movimiento las fuerzas naturales que pertenecen a su corporeidad, brazos y piernas, cabeza y manos, a fin de apoderarse de los materiales de la naturaleza bajo una forma útil para su propia vida. Al operar por medio de ese movimiento sobre la naturaleza exterior a él y transformarla, transforma a la vez su propia naturaleza (Marx, 1987: 215).

Las relaciones sociales de producción en el marco del sistema capitalista anulan la premisa de Marx acerca del metabolismo de la sociedad con la naturaleza, según la cual lo que requiere explicación

no es la unidad del ser humano con la naturaleza, esto es parte de la naturaleza física y química. Lo que requiere explicación es el proceso histórico a través del cual se separa —se aliena— la existencia humana de las condiciones naturales para reproducirse (Foladori, 2010: 2).

Podemos sugerir entonces que la producción se opone antagónicamente a la conservación a partir de la ruptura del metabolismo sociedad-naturaleza.

Tal como es planteado en esta línea argumental, la ruptura de este metabolismo si bien es propia de las relaciones capitalistas de producción, tiene su amplia expresión en la producción a gran escala (cuya expansión se produce en etapas precapitalistas con el mercantilismo y el colonialismo) o, mejor dicho, en la aplicación de un sistema industrial de producción en la agricultura.

En este sentido, las lógicas de producción predominantes en el mundo contemporáneo hacen que se desprenda una contradicción entre sociedad y naturaleza o entre conservación y producción (una «segunda contradicción del capitalismo», como planteó O'Connor, 1991) además de la central contradicción entre trabajo y capital.

Es así que la fractura de la relación entre sociedad y naturaleza, a nivel de la producción se expresa en una «fractura irreparable en el proceso interdependiente del metabolismo social» que tiene como resultado

un desperdicio de la vitalidad del suelo, que el comercio lleva mucho más allá de los límites de un solo país. La industria a gran escala y la agricultura a gran escala explotada industrialmente tienen el mismo efecto. Si originalmente pueden distinguirse por el hecho de que la primera deposita

5 Traducción propia, en inglés en el original: «Thus the distinction between environment and nature corresponds to the difference in perspective between seeing ourselves as beings within a world and as beings without it. Moreover we tend to think of nature as external not only to humanity, as I have already observed, but also to history, as though the natural world provided an enduring backdrop to the conduct of human affairs».

desechos y arruina la fuerza de trabajo, y por tanto la fuerza natural del hombre, mientras que la segunda hace lo mismo con la fuerza natural del suelo, en el posterior curso del desarrollo se combinan, porque el sistema industrial aplicado a la agricultura también debilita a los trabajadores del campo, mientras que la industria y el comercio, por su parte, proporcionan los medios para agotar el suelo (Marx, 1987: 488).

Alertando sobre la confusión entre técnica y concepto en relación al uso de la sustentabilidad (cuando lo *sustentable* se vuelve adjetivo de determinado tipo de práctica o manejo, como sostiene Reboratti, 2006) adscribimos aquí a las visiones que postulan la centralidad de la sustentabilidad social (Foladori y Tommasino, 2000; Foladori y Pierri, 2001) y por ende de la transformación de las relaciones sociales para alcanzar la mentada sustentabilidad.

Por ello, otra razón para abordar el estudio de la *conservación de la naturaleza* desde las ciencias sociales, es que el análisis de las relaciones sociales de producción se vuelve prioritario para entender la transformación de *lo natural*.

La maldición de los recursos naturales, nuevamente

Dos recientes informes presentados en los últimos meses del año 2010 han puesto el foco sobre la dependencia de la economía de los países de América Latina en relación a los recursos naturales. Uno de ellos —del Banco Mundial, publicado en agosto de 2010— trata de plantear algunas lecciones para lograr evitar la llamada «enfermedad holandesa» (Ebrahimzadeh, 2003) en los países de la región, ante el sostenido impulso a la producción de materias primas.

El otro —de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicado en setiembre de 2010— hace énfasis en el hecho de que la respuesta que las economías de la región han tenido ante la crisis financiera internacional en 2009 tiene relación directa con el blindaje del tipo de inserción comercial internacional, donde los recursos naturales han funcionado como una suerte de salvavidas económico en medio de la crisis.

Cada uno a su manera, estos informes dejan en evidencia que la inserción de América Latina en el comercio internacional no ha variado significativamente a lo largo del período que ahora reconocemos como Bicentenario. En todo caso ha cambiado el destino de la producción: de Europa o Estados Unidos a una mayor centralidad de Asia, y sobre todo China.

La referida *enfermedad holandesa* implica la especialización productiva en un solo sector (en el trabajo que presentamos aquí, la producción intensiva a partir de recursos naturales) obteniendo grandes dividendos, lo que afecta el funcionamiento del resto de los sectores de la economía, con los consecuentes impactos para la población que depende de estos otros sectores.

Esto es lo que para el Banco Mundial constituye el escenario para la vigencia de la preocupación en relación a la «maldición de los recursos naturales». Aquí la preocupación se corresponde con los efectos de la siguiente ecuación: el aumento «en el precio internacional de los bienes primarios intensivos en el uso de la tierra» que eleva «la demanda y el precio del factor abundante de bajo precio (la tierra)» y como contrapartida reduce «la deman-

da y el precio del factor escaso y de alto precio (el trabajo)» (Sinnott, Nash y de la Torre, 2010: 15).

Es así que la llamada «maldición de los recursos naturales» daba cuenta originalmente de «la relación entre el crecimiento y la proporción de exportaciones de productos básicos sobre el total de exportaciones o sobre el PIB» en la que, a medida que aumenta la proporción de recursos naturales en las exportaciones se verifica una disminución en el ritmo del crecimiento económico (Sinnott, Nash y de la Torre, 2010: 14). A partir del análisis de la inserción comercial internacional de los países de América Latina y el Caribe en la última década, los autores de este informe del Banco Mundial sostienen que lejos de constituir una «maldición», los recursos naturales explican el desempeño económico de los países y sientan las bases de su potencial para alcanzar el desarrollo. En todo caso, sostienen, la maldición no es de los recursos en sí, sino de las instituciones que los (mal) administran.

Por otro lado, además de sus impactos económicos (en términos de oportunidad, pero también de dependencia) la explotación intensiva de los recursos naturales (por ejemplo, en la agricultura) está asociada con procesos de diferenciación social y con impactos ambientales, que en principio no son tomados en cuenta en este documento del Banco Mundial.

En cuanto al informe de CEPAL, el balance que se realiza de la década 2000-2010 «muestra que la región no ha conseguido avances significativos en la calidad de su inserción comercial internacional» mientras que el dinamismo de las exportaciones «está muy ligado a factores exógenos como el renovado impulso de la demanda internacional de materias primas y el consiguiente aumento de sus precios». Al mismo tiempo el informe señala que «la expansión de los sectores asociados a los recursos naturales, impulsada principalmente por la demanda asiática, no ha contribuido suficientemente a la creación de nuevas capacidades tecnológicas en la región» (CEPAL, 2010: 23).

Podemos pensar en esta como una renovada maldición de los recursos naturales: constituyen el soporte del sector más dinámico de las economías de la región lo que permite conducir procesos de crecimiento, pero esto no hace otra cosa que confirmar la posición de productores de materias primas en la división internacional del trabajo. Esto sin abundar, por ahora, en los impactos sociales y ambientales de esta especialización productiva a base de recursos naturales.

Es en este contexto en el que pretendemos ubicar la discusión en torno a las políticas, prácticas y discursos de la conservación de la naturaleza. Y por ello, es en este contexto que debemos leer el discurso de José Mujica, al asumir la Presidencia de la República, el 1º de marzo de 2010. En su exposición es clara la manera en que se presenta la tensión producción/conservación, una tensión que «va a ir en aumento» en la que «vamos a estar cada vez más tironeados» por la explosión agrícola y el uso de agroquímicos de un lado, y la conservación del ambiente en otro. En el mismo sentido que el documento del Banco Mundial, Mujica sostiene que quien deberá saldar esta tensión será «el sistema político» (las instituciones que administran los recursos naturales, según el lenguaje del documento del Banco Mundial) ya que «para cuidar el medio ambiente habrá que renunciar a algunas promesas productivas. O al

revés, para sostener la producción, habrá que rebajar la ambición de una naturaleza intocada» (Mujica, 2010).

Si nos ubicamos temporalmente el 1º de marzo de 2010 y lo proyectamos hacia el futuro, el mensaje del presidente Mujica es el mensaje de un estadista que sienta las bases para un compromiso de todo el sistema político en la búsqueda de los mejores equilibrios entre «las promesas productivas» y la «ambición de una naturaleza intocada». Sin embargo, es necesario contextualizar históricamente este discurso, para poder ubicarlo en el escenario que pretende plantear esta investigación.

Precisamente, en esta tesis se aborda la aplicación de una política de conservación ambiental en Uruguay, la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. La ley que creó este sistema se aprobó en el año 2000, recién se reglamentó en 2005 y las primeras áreas ingresaron al sistema en el año 2008. En ese período ocurrieron profundas transformaciones económicas, productivas, sociales y ambientales en el campo uruguayo, asociadas a la intensificación de la agricultura y a la consolidación de lo que se conoce como *agronegocio*.

El discurso de Mujica plantea la resolución de la tensión entre producción y conservación hacia el futuro y en manos del sistema político. Por la vía de los hechos, esta tensión se ha resuelto a través del mercado y en el presente.⁶

En este sentido se puede plantear que la política —entendida como gestión del Estado— ha venido detrás de las dinámicas económicas y que la tensión producción/conservación se ha resuelto en favor de la producción. Pero, ¿qué implicaciones tiene esto para nuestro abordaje?

Esta investigación

En los últimos cuarenta años a lo largo y ancho de todo el mundo se ha producido una verdadera explosión de áreas naturales protegidas establecidas formalmente. Mientras que en la década de los sesenta en todo el planeta había poco más de 1.000 áreas protegidas oficiales, en 2006 el número llegaba a más de 108 mil. Con respecto a la superficie protegida, se ha superado uno de los objetivos promovidos por la Comisión Mundial de Parques, que había establecido la necesidad de proteger al menos un 10% de la superficie global, habiéndose superado el 12%, más de 30 millones de kilómetros cuadrados (Dowie, 2006).

Las áreas protegidas o parques naturales existen en Uruguay desde mediados del siglo XX, pero su incorporación dentro de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), gestionado desde el Estado central es una novedad de comienzos del siglo XXI.

Entendidas como parte de una estrategia de desarrollo sustentable, las áreas naturales protegidas implican la opción por un determinado modelo de

6 Vale la pena destacar que mientras se fue dando por resuelta esta tensión, Mujica no fue ajeno al sistema político, ni particularmente a la conducción política del Estado, ya que entre 2005 y 2008 se desempeñó como Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, en el primer gobierno nacional del Frente Amplio, bajo la presidencia de Tabaré Vázquez.

desarrollo. Esta opción es válida tanto cuando la declaración de área protegida para un territorio determinado es adoptada por las autoridades ambientales, por las comunidades que viven en el territorio o en su entorno, y aun en la definición de actores académicos o no gubernamentales aplicados a la *conservación* de recursos naturales. Sin embargo tal opción no siempre es explícita ni manifiesta en el mismo grado para todos los actores involucrados.

Las áreas naturales protegidas tienen implicaciones sociales, entre otras, la aparición de nociones sobre *ambiente* y *naturaleza*, en lugares donde no necesariamente existían como tales hasta hace muy poco tiempo. Por otra parte, la participación social, recomendada, reclamada y asumida, muchas veces es vista como un fin en sí misma, como una etapa necesaria en la implementación de las áreas protegidas, sin cuestionar sus procesos, criterios u objetivos.

La expansión de las áreas protegidas en los últimos años puede entenderse como parte del proceso de globalización; la cuestión ambiental es una de las primeras preocupaciones necesariamente no locales de la sociedad, los estados y la institucionalidad internacional, lo que ha tenido como contraparte la identificación de la biodiversidad como uno de los primeros objetos de la preocupación global sobre la naturaleza.

Este libro analiza la relación entre el Estado y los actores sociales involucrados en el proceso de implementación de una política ambiental territorial en Uruguay, específicamente la política referida a la creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El foco estará puesto en los cambios que este proceso opera en los discursos, representaciones y prácticas de los actores sobre el territorio, a partir de un estudio de caso desde una perspectiva etnográfica multisituada.

El caso —la implementación del área protegida Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay— permite dar cuenta de la *producción* de un área protegida en un espacio en el que anteriormente se desarrollaban actividades productivas y turísticas sin el marco de protección, al tiempo que permitirá ver a actores locales, nacionales e internacionales, públicos y privados, en articulación y puja en tal proceso.

Esta investigación partió de una indagación sobre la relación entre los diferentes actores que forman parte del proceso de implementación del Área Protegida Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, así como las mediaciones que se producen en y a través de los conceptos de naturaleza y desarrollo que están en juego en ese proceso. El objetivo general del proyecto fue analizar la relación entre Estado y actores sociales en el proceso de implementación de una política ambiental territorial en Uruguay. En términos de objetivos específicos se buscó: 1) profundizar una caracterización socioeconómica del área e identificar a los actores sociales involucrados en la implementación del Área Protegida Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay; 2) describir y caracterizar los procesos de participación social durante la implementación del Área Protegida, tanto los autónomos como los que respondan a las dinámicas planteadas por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y 3) dar seguimiento al proceso de implementación del Área Protegida para registrar y analizar los cambios que este proceso genera en los discursos, representaciones y prácticas en los diferentes niveles abordados.

Apuntes sobre la metodología empleada

La estrategia general de la presente investigación está enmarcada en el enfoque que Marcus ha definido como etnografía multisituada o multilocal, esto es, un proceso de investigación etnográfica que se mueve más allá de las situaciones locales de la etnografía convencional, permitiendo el análisis de la circulación de significados culturales, objetos e identidades en un «tiempo-espacio difuso» (1995: 96).

Este tipo de abordaje permite dar cuenta de lo local sin descuidar el contexto nacional, regional e internacional, al tiempo que permite expandir «el campo» más allá de lo local.

En nuestro caso, la aplicación de una etnografía multisituada permitió tomar en cuenta las dinámicas de circulación de ideas sobre el desarrollo y la conservación, en diferentes niveles hasta su aplicación en el terreno concreto.

Una estrategia de este tipo, más que enfocar el análisis en la descripción etnográfica de un territorio específico, una oficina de un ministerio o un taller de planificación entre representantes estatales y actores locales, permitió centrar el análisis en los flujos entre estos niveles y actores: «la estrategia de seguir literalmente las conexiones, asociaciones y relaciones imputables se encuentra en el centro mismo del diseño de la investigación etnográfica multilocal» (Marcus, 1995:112).

Con respecto a los niveles extremos, de acuerdo con Marcus para la etnografía «no existe lo global en el contraste local-global tan frecuentemente evocado en estos tiempos. Lo global es una dimensión emergente en la discusión sobre la conexión entre lugares en la etnografía multilocal» (1995:113).

Una de las limitaciones que a mi entender presenta la etnografía multisituada en el marco del «dispositivo implicación-reflexividad» (Hernández, 2006) es la dificultad para implicarse del mismo modo, o con la misma intensidad, en los diferentes niveles. Atendiendo a los desafíos que presenta la aplicación de una etnografía multisituada —en un marco de *implicación-reflexividad*— en este caso, tiene que ver con la necesidad de dar cuenta de las interacciones entre los diferentes niveles o campos. Como plantea Hernández «la *implicación reflexiva* del investigador» solo es posible en un marco en el que se pretenda analizar «la *producción* de las relaciones sociales *desde el interior* de dicho campo» (Hernández, 2006:59). En una etnografía multisituada «el interior» debe transformarse en «los interiores» y a su vez, la etnografía debe dar cuenta de las relaciones que ocurren entre los diferentes niveles de situación.

En ese sentido, este trabajo construyó una implicación mucho más fuerte con el nivel del campo (en el sentido antropológico clásico): si bien trabajé en diferentes niveles, tratando de atender todas las dimensiones, hay un anclaje de toda la investigación y —sobre todo— de sus conclusiones, que están marcadas por una implicación más fuerte en el nivel del terreno que en los demás.

La estrategia de «inmersión» en el campo para la zona de Farrapos compartió algunos elementos con el abordaje de la etnografía *en* el ministerio, pero con algunas particularidades.

Durante parte del proceso del trabajo de campo —que incluyó entrevistas a interlocutores calificados y estadías prolongadas en la zona de estudio— mi pre-

sencia coincidió en la zona de Esteros de Farrapos con un equipo científico de la organización Vida Silvestre, que desarrolló en el área un estudio sobre los impactos de los plaguicidas utilizados en la agricultura sobre el área protegida.⁷ Esto me permitió acceder a diferentes talleres públicos de discusión con pescadores artesanales y apicultores, así como ingresar a plantaciones forestales de la zona y presenciar la planificación empresarial de la producción en el territorio.

En varias ocasiones también tuve la oportunidad de participar en actividades públicas, donde pude acceder al intercambio entre funcionarios públicos, no solo del SNAP sino también de otras instituciones relacionadas a las políticas productivas y/o ambientales en interacción entre sí y con los actores locales.

De cierto modo, a través de esta estrategia traté de reelaborar el carácter *producido* de mi presencia como investigador en el terreno, trabajando la dimensión ficcional de mi presencia *como si* fuera un actor más: «el investigador —plantea Althabe— también es convertido (produit) en actor a través de los procesos internos que ha definido como objeto de análisis» (1999: 65).

Aunque es de perogrullo, no es una pérdida de tiempo advertir —nobleza obliga— que el material objeto de análisis de la presente investigación tiene la potencialidad y —sobre todo— las limitaciones de la estrategia metodológica aquí presentada, además de las propias limitaciones de este investigador/escritor para dar cuenta de ellas.

Discusiones en torno a la multisituacionalidad

El desarrollo de esta investigación fue para mí el primer intento de llevar adelante una etnografía multisituada. El proceso del trabajo de campo me llevó a cuestionarme muchas veces hasta dónde estaba cumpliendo con la estrategia metodológica enunciada en el Plan de Tesis.

En primer lugar, la observación principal ya fue esbozada: la implicación fue mucho mayor en el nivel del terreno que en los demás. Esto puede referirse a una tensión hacia la *etnografía clásica* o quizás a los procesos a los que mi formación o mi trayectoria de trabajo me ha dispuesto a analizar (una tensión para nada racional permanentemente me hacía sentir que era mucho más etnográfica mi presencia en la zona de estudio, con actores «locales» —pescadores, apicultores— que en una oficina con técnicos). Incluso, alguna de las entrevistas con esos técnicos tuvieron lugar en el campo, y los tiempos y dinámicas en que se efectuaron fueron bien distintos de haberse realizado en las oficinas donde se planifican las intervenciones.

Para trabajar esta tensión fue muy útil recurrir al propio Marcus, quien sobre su propuesta metodológica sostiene que la «etnografía multisituada no significa meras extensiones en una especie de añadido de sitios, sino un replanteamiento teórico del trabajo de campo en sí mismo» (Marcus, 2005: 9).⁸

7 Vida Silvestre (2010), *Plaguicidas en la cuenca del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay*.

8 En inglés en el original, traducción propia: «multi-sited ethnography does not mean mere extensions of them into added-on sites but a more theoretical rethinking of fieldwork itself».

A este respecto, Marcus sostiene su «doctrina» de la «etnografía a través de lo denso y lo fino»⁹ en el sentido de que en la multisituacionalidad «algunos sitios deben ser tratados densamente y otros finamente» en el diseño de cada proyecto (Marcus, 2005: 10).¹⁰

Como han planteado Althabe y Hernández, en este tipo de escenarios el investigador no puede participar de manera plena en las actividades especializadas que estructuran el campo pues no posee las competencias necesarias. En segundo lugar se encuentra en una relativa dependencia de las instancias dirigentes superiores (...) así desde el principio está posicionado en la esfera del poder, más exactamente en las prácticas de su legitimación y es entonces en este terreno que el antropólogo es construido como un actor simbólico (Althabe y Hernández, 2005: 84).

Asumir las posiciones, los roles de *actor* asignados y desde allí interpretar los marcos de las relaciones al interior de cada uno de estos niveles situados y a la vez *entre* sí fue una de las dificultades que me presentó esta estrategia.

De todas maneras, planteado en términos de Hernández, la aplicación de este dispositivo me permitió trabajar sobre

la articulación de lo local y lo global, con toda la diversidad que esta pueda asumir según las configuraciones concretas, vertebrando su antropología del presente (en referencia a Althabe): arriesgado proyecto en el que se trata, en un primer momento, de identificar el modo de comunicación propio de un espacio social, para situarlo, en segunda vuelta interpretativa, en continuidad con una realidad sociopolítica e histórica mayor, horizonte de toda producción coyuntural (Hernández, 2008: 18).

La estructura del texto

En el primer capítulo de este trabajo se aborda el marco conceptual en relación a ambiente y desarrollo. El capítulo siguiente plantea las características particulares del Área Protegida Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay. El capítulo III aborda la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, mientras que el capítulo IV hace foco en el ajuste entre las formas de la participación previstas en esta política y lo que sucede en el terreno. Ya en clave analítica el capítulo V plantea un análisis de discurso de los actores sobre el territorio mientras que en el capítulo VI se analiza la tensión entre el agronegocio y otros sistemas productivos desde el enfoque de desigualdades sociales y justicia ambiental, para dar paso en último lugar a las discusiones generales que deja planteadas la presente investigación.

9 El término original es «ethnography through thick and thin», la cual el autor utiliza para jugar con el sentido figurativo de la frase en inglés (en las buenas y en las malas o 'contra viento y marea') y con el sentido más literal (en las gruesas y en las finas) tratando de dar cuenta acerca de la necesidad de jugar aproximaciones diferentes para diferentes densidades.

10 En inglés en el original, traducción propia: «doctrine of ethnography through thick and thin (...) some sites should be treated 'thickly' and others 'thinly' in terms of the loci and design of particular project».

Marco conceptual: ambiente, participación social, desarrollo. Discusiones y acuerdos

Una genealogía de las áreas protegidas; de los santuarios de naturaleza a los espacios de desarrollo sustentable

La idea de preservar determinados espacios para conservar sus recursos naturales tiene una trayectoria conceptual muy particular, que va desde la inspiración en la contemplación de una naturaleza intocada (asociada al santuario natural) hasta espacios de instalación y desarrollo de actividades productivas sustentables. Señalamos a continuación algunos de los momentos clave de este recorrido.

El primer concepto asociado al de la protección es el de Parques Nacionales, rótulo con el que hasta el presente se designan en muchos países las áreas protegidas desde la institucionalidad (es el caso de Argentina, con la Administración de Parques Nacionales) o aun en Uruguay, donde coexiste la terminología de parques con la de las áreas protegidas.

La propia figura de Parque Nacional plantea dos ideas centrales; la asociación de este concepto con la gestión del territorio por parte de una autoridad central (el Estado Nación) por un lado, y la propia noción de parque, que supone una actitud contemplativa y, sobre todo, externa al propio territorio.

Precisamente el llamado movimiento pro parques, de carácter romántico, se desarrolló en los países industrializados en la segunda mitad del siglo XIX como una demanda en relación al avance espacial de la urbanización, la industrialización y la agricultura en pos del crecimiento económico en detrimento de determinados paisajes intocados y, más adelante en el tiempo, como espacio de conservación de especies animales y vegetales amenazadas de extinción por la propia expansión económica (Van Schaik y Rijksen, 2002). Este conservacionismo defendía el carácter no comercial y salvaje de estos parques, admitiendo como única actividad el turismo.

La primera utilización de la idea de parque nacional ha sido rastreada hacia 1832 en Estados Unidos en el marco del debate por la implementación del Parque Nacional de Yellowstone, a la postre la primera área protegida en el

mundo, declarada como tal en 1872. Por su parte, otra de las más antiguas áreas protegidas, el Parque de Yosemite, fue declarada reserva escénica en 1865. Estados Unidos creó su Servicio Nacional de Parques hacia 1916 (Davenport y Rao, 2002).

El traslado de esta idea a los países subdesarrollados en muchos casos se produjo aun en el marco del colonialismo (por ejemplo, en el caso de Sudáfrica) y su instalación implicó el desplazamiento de poblaciones locales, como es el caso del Parque Nacional de Kruger, con claras connotaciones racistas (Reboratti, 2000).

Luego de la Segunda Guerra Mundial, al tiempo que aumentó el número de áreas protegidas fueron crecientes las críticas al modelo conservacionista. Esta serie de cuestionamientos fueron generando una modificación a la idea de parques como santuarios hacia una utilización de la conservación como estrategia de desarrollo sustentable y, al mismo tiempo, a la visualización de prácticas sustentables como otras formas de conservación (Van Schaik y Rijksen, 2002). En los años recientes, esto ha dado lugar a los llamados Proyectos Integrados de Conservación y Desarrollo, que tienen como objetivo «reducir las amenazas externas a los parques por la promoción de desarrollo sustentable en su entorno» (Van Schaik y Rijksen, 2002: 37). Podemos distinguir entonces un primer movimiento inicial de carácter contemplativo romántico de uno más utilitarista.

Por otra parte, esta idea de los territorios o espacios protegidos, destinados a la conservación es uno de los momentos que la mayoría de los investigadores coloca en términos fundacionales del ambientalismo en tanto movimiento. Según Pierri, una de las raíces del ambientalismo contemporáneo está originado en esta vertiente naturalista, asociada a la crítica de la «destrucción infligida a la naturaleza por la revolución industrial» (Pierri, 2001: 29).

Martínez Alier (2005) sostiene que el *culto a lo silvestre* es una de las corrientes del ecologismo que puede rastrearse hasta nuestros días, caracterizada por no cuestionar el crecimiento económico como tal y cuyo objetivo es mantener los espacios naturales intocados fuera de la economía industrializada.

Este proceso de desarrollo de la idea de reserva natural, del parque al área de protección con promoción de determinadas actividades, se ha retroalimentado con un proceso de institucionalización de la cuestión ambiental a nivel internacional y nacional. Por un lado desde la sociedad civil con la consolidación de organizaciones y redes de organizaciones dedicadas a la promoción de la conservación. Por otro, una institucionalidad que se ha desarrollado en mayor medida en el plano internacional (tratados internacionales de Naciones Unidas como el Convenio de Biodiversidad o el de Protección de Humedales, en cuyas Reuniones de las Partes se han discutido lineamientos sobre áreas protegidas).

Territorialidad y producción social de la naturaleza

La limitación de las actividades que pueden realizarse en un área protegida implica diferentes representaciones y diferentes niveles de control sobre el territorio (local, municipal, nacional y sus conexiones y superposiciones) y también pone en juego nociones sobre naturaleza y ambiente, no necesariamente comunes a todos los actores implicados.

Como plantea Reboratti el concepto de territorio

en los últimos años ha comenzado a ser utilizado por varias disciplinas (entre ellas las que se dedican a la cuestión agraria) con cierta asiduidad tanto en trabajos de corte académico como en el lenguaje utilizado por las agencias internacionales de financiamiento (Reboratti, 2008b: 2).

Pero ni siquiera a este nivel el uso del concepto es claro y uniforme, lo que genera una serie de interrogantes que plantea el propio Reboratti y que hacemos propias, agregando a la complejidad la dimensión del uso local del término:

¿cuál es la potencia conceptual de la idea de territorio? ¿Se la utiliza de acuerdo a esa potencia, o simplemente reemplaza a otros conceptos ya existentes? ¿En su uso, y específicamente para los temas rurales, hay una sola idea sobre el territorio o sobre esa palabra confluyen diferentes interpretaciones? (Reboratti, 2008b: 2).

Por ello, en este caso se parte de la definición que aporta Sack (1986) sobre territorialidad, entendiéndola como «el intento por parte de un individuo o grupo de afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos y relaciones a través de la delimitación y el establecimiento de un control sobre un área geográfica» (Sack, 1986:1). A partir de esta definición, Sack propone entender el territorio como esa determinada área geográfica.

Esta perspectiva considera la dimensión del poder (a través de la pretensión de control) como constitutiva de la idea de territorialidad. En ese sentido, claramente el establecimiento de un área protegida es la delimitación de un territorio, ya que implica —como lo entiende Sack— «un esfuerzo constante para su establecimiento [...] Esta delimitación se convierte en territorio solo cuando sus límites son utilizados para afectar el comportamiento mediante un control del acceso» (1986: 1). Precisamente estas son las particularidades que presenta la idea de un área protegida.

Ahora, la propuesta es detenerse en una cuestión central a la noción de territorialidad, porque si esta es la «primera forma espacial que adopta el poder» como plantea Sack (1986: 5), tenemos que centrar la atención aquí no solo en la localización del control sobre el territorio sino también sobre el proceso de elaboración del Plan de Manejo del Área Protegida, o sea una especie de reglamento de las actividades permitidas, su localización dentro del área y las características de su desarrollo.

Al mismo tiempo, es probable que existan diferentes dinámicas sociales de relación con el espacio, que no necesariamente implican la existencia de un territorio homogéneo. Para esto es clave analizar otra dimensión de la territorialidad, identificada por Sack, que es la creación de lugares, ya que «al crear un territorio también estamos creando un tipo de lugar» (Sack, 1986: 1).

En el mismo sentido West, Igoe y Brockington proponen examinar las áreas protegidas como «una manera de ver, entender y producir naturaleza (ambiente) y cultura (sociedad) y como una manera tentativa de manejar y controlar la relación entre estas dos» (2006: 251).¹¹

Esta manera de concebir la relación entre naturaleza y cultura es similar a la que propone Milton al plantear la superación de la dicotomía entre ambos conceptos:

En vez de las viejas fórmulas como «los entornos moldean las culturas» y «los aspectos ambientales concretos moldean rasgos culturales específicos» tenemos ahora una de nuevo cuño: «los modos de interactuar con el entorno moldean los modos de comprenderlo». Pero debe reconocerse que esta es solo una de las caras de un proceso dual, ya que los modos en que la gente comprende su entorno también moldean su modo de relacionarse con él (1997: 21).

El establecimiento de áreas protegidas, precisamente al producir una idea de naturaleza para un territorio determinado genera cambios económicos, sociales y políticos, así como se modifica la relación entre los centros urbanos desde los cuales se controla ese territorio determinado. «El conflicto es frecuentemente el corazón del establecimiento y mantenimiento de áreas protegidas», sostienen West, Igoe y Brockington, agregando que «en parte esto se debe a torpes enfoques arriba-abajo que fallan en apreciar o trabajar con las prácticas o intereses locales» (2006: 260).¹²

La producción global del entorno local

West, Igoe y Brockington plantean que la expansión de las áreas protegidas en los últimos años puede entenderse como parte de la globalización. En este sentido, Dowie plantea que

El apoyo financiero para la conservación internacional se ha ampliado en los últimos años mucho más allá de las fundaciones individuales y familiares que dieron inicio al movimiento, para incluir grandes fundaciones como la Ford, MacArthur y Gordon y Betty Moore, así como el Banco Mundial, su Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).¹³ otros gobiernos, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), una serie de bancos bilaterales y multilaterales, y empresas transnacionales. Durante la década de 1990 la USAID sola inyectó casi 300 millones de dólares al movimiento conservacionista internacional, que llegó a considerar un auxiliar vital para la prosperidad económica. Las cinco mayores organizaciones conservacionistas, entre ellas Conservation International, TNC y WWF, absorbieron más del 70% de ese gasto (2006: 3).

11 Traducción propia, en el original: «a way of seeing, understanding, and producing nature (environment) and culture (society) and as a way of attempting to manage and control the relationship between the two».

12 Traducción propia, en el original: «Conflict is often at the heart of protected area establishment and maintenance. In part this is because of clumsy top-down approaches by states that fail to appreciate, or work with, local practices and interests».

13 Conocido también como GEF por su sigla en inglés, Global Environment Facility.

Esto puede entenderse un poco mejor si —brevemente— analizamos el rol que determinados actores transnacionales han tenido y tienen en la expansión de esta modalidad de conservación. Además de las ya mencionadas agencias de Naciones Unidas, podemos encontrar grandes organizaciones no gubernamentales de carácter transnacional, como es el caso de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN),¹⁴ cuyas categorías de conservación han sido utilizadas para «reescribir y modificar la legislación sobre áreas protegidas en un número creciente de países» (West, Igoe y Brokington, 2006: 255).

La antropología de las áreas protegidas —dicen estos autores— debería enfocarse en la construcción de puentes entre la atención sobre los impactos de la economía política de la globalización así como los sutiles pero profundos efectos sociales a nivel local que produce la creación de ambiente y naturaleza, en lugares donde las categorías de conservación y de entorno no existían hasta hace muy poco tiempo.

Los proyectos de conservación que se implementan en las áreas protegidas tienen impactos económicos, sociales y políticos que deben ser analizados y discutidos más allá de los objetivos ecológicos de la conservación.

En sí, el proceso de protección de un área, de un territorio, involucra a actores de diferente escala (internacional, nacional y local, públicos y privados, gubernamental y no gubernamental) en un marco de relaciones de poder, con diferentes niveles de afinidad y conflicto.

En este sentido, Escobar ha planteado que la idea de lugar implica una relación «trialéctica» que

trasciende el dualismo del primer espacio (espacio material) de la ciencia positivista (la geografía, la planificación, etcétera) y el segundo espacio (el espacio concebido de la teoría y el diseño) de las teorías interpretativas. El tercer espacio implica tanto lo material como lo simbólico [...] ¿Sería posible pensar acerca de la primera, segunda y tercera «naturaleza» de una manera similar (la primera naturaleza como una realidad biofísica, la segunda como la de los teóricos y gerentes, y la tercera naturaleza como la que es vivida por la gente en su cotidianidad)? (Escobar, 2000: 128).

En los años noventa comenzó a publicarse una serie de artículos sobre áreas protegidas, pero básicamente en las revistas dedicadas a la antropología aplicada (en Estados Unidos). Solo recientemente han comenzado a publicarse artículos analíticos relevantes en las principales revistas de la antropología norteamericana (*Current Anthropology*, *American Anthropologist*, *American Ethnologist* y *Cultural Anthropology*). Al mismo tiempo se han publicado numerosos volúmenes dedicados íntegramente al trabajo en áreas protegidas, mientras que muchos antropólogos han incrementado su involucramiento en la creación de instituciones dedicadas a atender las relaciones entre las personas y las áreas protegidas.

14 La UICN es una de las más antiguas redes globales sobre temas ambientales, e involucra tanto a organizaciones no gubernamentales, como a agencias estatales, a científicos y a representantes del sector privado. Su visión respecto a las áreas protegidas está enfocada en la conservación y su clasificación de áreas es utilizada incluso por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Cuba. Para más información: sitio de UICN <www.iucn.org>; sitio del SNAP de Cuba <www.snap.cu>

Áreas protegidas y poblaciones locales en América Latina

Recientemente se ha desarrollado una serie de importantes trabajos en diferentes países de América Latina sobre las áreas naturales protegidas, existiendo un fuerte predominio de los estudios acerca de la relación de las poblaciones locales con las áreas de protección.

Uno de los países donde este campo ha tenido un mayor desarrollo es Brasil, donde es profusa la bibliografía acerca de las Unidades de Conservación (nombre que reciben las áreas protegidas en este país).

Son diferentes los enfoques y los estudios que surgen del desarrollo de este campo en Brasil. Existen estudios sobre la relación entre grupos étnicos diversos en los procesos de implementación de áreas protegidas (Dias y Andrello, 2006). Otros analizan las disputas que se generan en los territorios a partir de la categorización de estos como unidades de conservación (lo que estrictamente venimos denominando aquí como áreas protegidas) y las llamadas reservas extractivistas (o sea, áreas de protección en las que se habilita el desarrollo de determinadas actividades productivas consideradas de bajo impacto ecológico) (Antunes, 2006; Ferreira, 2006).

Otros casos, como el que plantean Cardozo y Filippi (2006), se centran en las relaciones que se dan tanto entre los actores locales como entre los actores institucionales involucrados, destacando las diferentes concepciones de conservación presentes en los representantes gubernamentales de medio ambiente y aquellos de los organismos relacionados con la regulación de la producción agropecuaria.

Interesa destacar particularmente el trabajo de Vieira (2006) que reconstruye los usos políticos de las ideas conservacionistas en el Parque Nacional de Jaú (Amazonia, Brasil). Allí reconoce que la estrategia conservacionista adoptada por muchos de los grupos locales responde a fortalecer sus propias luchas políticas locales (permanencia en el territorio, reclamo de derechos compensatorios, posibilidad de desarrollar prácticas productivas tradicionales y disputa por el carácter del impacto ecológico de tales prácticas).

Por otra parte Lobao se dedica a reconstruir el proceso de «constitución de una cosmología política del neocolonialismo» (2006), manera en que denomina al proceso por el cual el concepto de reserva extractivista construye una serie de identidades en el territorio, pero desde su exterior. El autor ejemplifica una serie de elementos que a su entender expresan la manera en que conceptos como desarrollo sustentable, conservación de la biodiversidad o medio ambiente son utilizados desde el pensamiento único, para consolidar discursos (como el uso de la idea de *stakeholders* aplicado a los diferentes actores implicados en el proceso de planificación) que encierran una fuerte carga política, a través de una cierta neutralidad del lenguaje técnico.

Antonio Carlos Diegues ha realizado una genealogía de la idea de áreas protegidas, demostrando cómo la inspiración de los científicos que trabajan desde la cosmovisión del conservacionismo está permeada fuertemente por un «mito moderno de la naturaleza intocada», donde se parte del supuesto de que la buena naturaleza es aquella que no ha sido intervenida por el hombre lo que en el continente americano y particularmente en Brasil es catalogado por el autor como un «neomito» (Diegues, 2005).

En Argentina, encontramos el caso del estudio de la relación de las poblaciones locales con las áreas protegidas en la provincia de Misiones (Ferrero, 2008). Complejizando las nociones que plantean la oposición entre conservación y desarrollo, Ferrero plantea que, por ejemplo

aunque se presentan como dos maneras opuestas de gestión y uso del espacio, conservacionismo y desarrollo forestal tienen elementos en común que posibilitan su convivencia: ambos participan de una lógica que distingue naturaleza de sociedad como ámbitos separados y hasta opuestos (2008: 178).

En el caso de Misiones esta situación es evidente ya que los mayores conflictos asociados al avance del conservacionismo no han sido con los grandes emprendimientos forestales, sino con los pequeños y medianos productores rurales. Esta es una clara expresión del conservacionismo desarrollado en base a la idea de que área protegida es sinónimo de área no poblada por seres humanos.

En general en el caso misionero se excluyó a las poblaciones locales de las áreas protegidas, creando lo que Ferrero llama «un territorio conservacionista». Pero al mismo tiempo, este se diferencia de otro, un territorio ecologista que

se construye en una dinámica de conflicto entre distintos intereses. Las posiciones ambientalistas se gestan tanto en los centros de poder, en las reuniones ecologistas globales, o en las ciudades —como sostendrían muchos colonos—, como en las periferias. En la selva misionera la idea de ‘la ecología’ funciona como herramienta política a partir de la cual, por oposición, los colonos pretenden restarle legitimidad a la intervención del Estado y las agencias que crean Reservas Naturales. A su vez desde el concepto de ‘la ecología’, los mismos pobladores también buscan construir una legitimidad propia sobre el mismo espacio (Ferrero, 2005).

Se ha desarrollado una línea de trabajos sobre áreas protegidas en Bolivia, sobre todo en relación a las estrategias de gobernabilidad en función de objetivos de conservación. En particular, se ha profundizado sobre el caso del Parque Nacional Tunari (Delgado y Mariscal, 2004) y sobre los conflictos entre conservación, producción campesina y exploración hidrocarburífera (Orellana, 2004).

Por su parte, en América Central, por las propias características de la región (gran diversidad cultural y biológica), muchos de los estudios han estado centrados en el rol de las comunidades locales en las áreas protegidas. Uno de los ejemplos es el estudio de Monterroso (2008) que analiza los conflictos generados en Guatemala con la implementación de la Reserva de Biosfera Maya (RBM). La autora plantea que la mayor parte de las áreas protegidas establecidas en Guatemala han sido «de papel» (o sea, sin implementación concreta), y deja en evidencia dentro de los principales problemas identificados en la implementación de la RBM la construcción de procesos de liderazgo, la participación y los sistemas de comunicación entre los diferentes niveles de actores (Monterroso, 2008: 247). Puntualmente se señala aquí la imposición de figuras formales para la participación de los grupos sociales informales, lo que en el mediano plazo obstaculizó y burocratizó las formas de participación planificadas.

Conflictos, participación y desarrollo

La emergencia del concepto de desarrollo sustentable como concepto orientador de instituciones y organizaciones, locales, nacionales y globales ha reposicionado a las áreas protegidas. En su definición actual las áreas protegidas ya no son solamente espacios de conservación. Concebidas dentro del paradigma del desarrollo sustentable, las áreas naturales protegidas implican una opción de desarrollo; en términos concretos, la definición de qué tipo de actividades se puede realizar o no en determinado territorio en relación con la población que vive en él y con una serie de recursos naturales o procesos ecosistémicos que deben ser conservados. Esta opción lo es tanto sea adoptada por las autoridades ambientales, por las comunidades que viven en el territorio o en su entorno y aun en las definiciones de actores académicos y no gubernamentales aplicadas a la conservación de recursos naturales. Sin embargo tal opción por un *desarrollo sustentable* no siempre es explícita ni manifiesta en el mismo grado para todos los actores involucrados.

Por ejemplo, en el caso de la ley de creación del SNAP se establece entre sus objetivos, junto con aquellos relacionados con la protección y conservación de la diversidad biológica y los ecosistemas, el mantenimiento de paisajes naturales y culturales, aparecen otros vinculados con el desarrollo de oportunidades para la educación ambiental y la investigación, así como «contribuir al desarrollo socioeconómico, fomentando la participación de las comunidades locales» y «desarrollar formas y métodos de aprovechamiento y uso sustentable de la diversidad biológica nacional y de los hábitats naturales, asegurando su potencial para beneficio de las generaciones futuras» (Ley 17.234, 2000).

Como hemos visto en la sección anterior, algunos procesos de implementación de áreas protegidas en países de América Latina han alimentado conflictos sociales entre grupos diferentes. Al mismo tiempo, el lenguaje del ambientalismo y la conservación permea el lenguaje y el habla local en las zonas de implementación de áreas protegidas. Es así que la apropiación de los discursos sobre ambiente también produce modificaciones en las relaciones de la población local con su entorno.

El establecimiento de áreas protegidas provee nuevos empleos a trabajadores rurales, al tiempo que esto produce nuevos tipos de subjetividad y —claramente— dependencia respecto de los proyectos de conservación, tanto de estos trabajadores, como de los pequeños productores y de los habitantes urbanos. Es en este sentido que West, Igoe y Brokington fundamentan la comparación del conservacionismo con prácticas como la del colonialismo, ya que «solidifica ciertas identidades y etnicidades» y las «encarcela» en un determinado «espacio y lugar» (West, Igoe y Brokington, 2006: 264) a lo que se puede agregar el análisis que hace Dowie (2006) acerca del impacto de las áreas protegidas en el desplazamiento de poblaciones indígenas y campesinas, sobre todo —aunque no solamente— en países africanos.

Participación y políticas ambientales

Pretendemos abordar aquí la inclusión de la participación social en la elaboración de políticas públicas en tanto requisitos de políticas que surgen a nivel global. Una amplia serie de trabajos han caracterizado estos procesos de producción de conceptos, políticas y categorías que son canalizadas luego en políticas nacionales o locales (Dourojeanni, 2000; Mato, 2004 y 2005).

Esto se refleja en una serie trabajos que son en realidad documentos elaborados como guías, marcos o si se quiere «recetas» para instrumentar mecanismos de participación social en las áreas naturales protegidas. En todos los casos la participación social aparece como una instancia instrumental para lograr un objetivo ulterior: la conservación. Estos documentos son elaborados por organizaciones no gubernamentales transnacionales que se basan en una lógica de la conservación que podríamos caracterizar como privada (TNC, 2000 y WWF, 2000, por ejemplo).

Existe una perspectiva sobre la participación en áreas protegidas que es antagónica a la anterior, ya que el foco no está puesto en la conservación sino en la reproducción social de los pobladores de estas áreas. Uno de los casos documentados desde esta perspectiva es el de la instrumentación de las reservas extractivistas en Brasil, que en realidad surge de la demanda de un movimiento social, *los seringueiros* de la Amazonia brasileña, en demanda de la conservación de su territorio de producción y reproducción social (De Oliveira Cunha, 2001).

El Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, caracterización general, actores y procesos

El área objeto del presente estudio es el denominada Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, ubicada en el departamento de Río Negro, en el litoral oeste de Uruguay.

Uno de los principales elementos a tomar en cuenta para la elección de esta área como objeto de estudio es el hecho de que se trata de una de las pocas áreas *nuevas* en el proceso de incorporación al SNAP, ya que la mayoría de las que se encuentran proyectadas o han ingresado ya contaban con un carácter previo de conservación o protección (por ejemplo a nivel municipal).

Por tanto, el territorio, sus actores locales y departamentales proyectarán sobre este territorio una serie de ideas acerca de la conservación y la protección del área que no estaban en juego previamente y que permiten una aproximación más evidente a la interrogante: *¿cómo se produce un área protegida?*

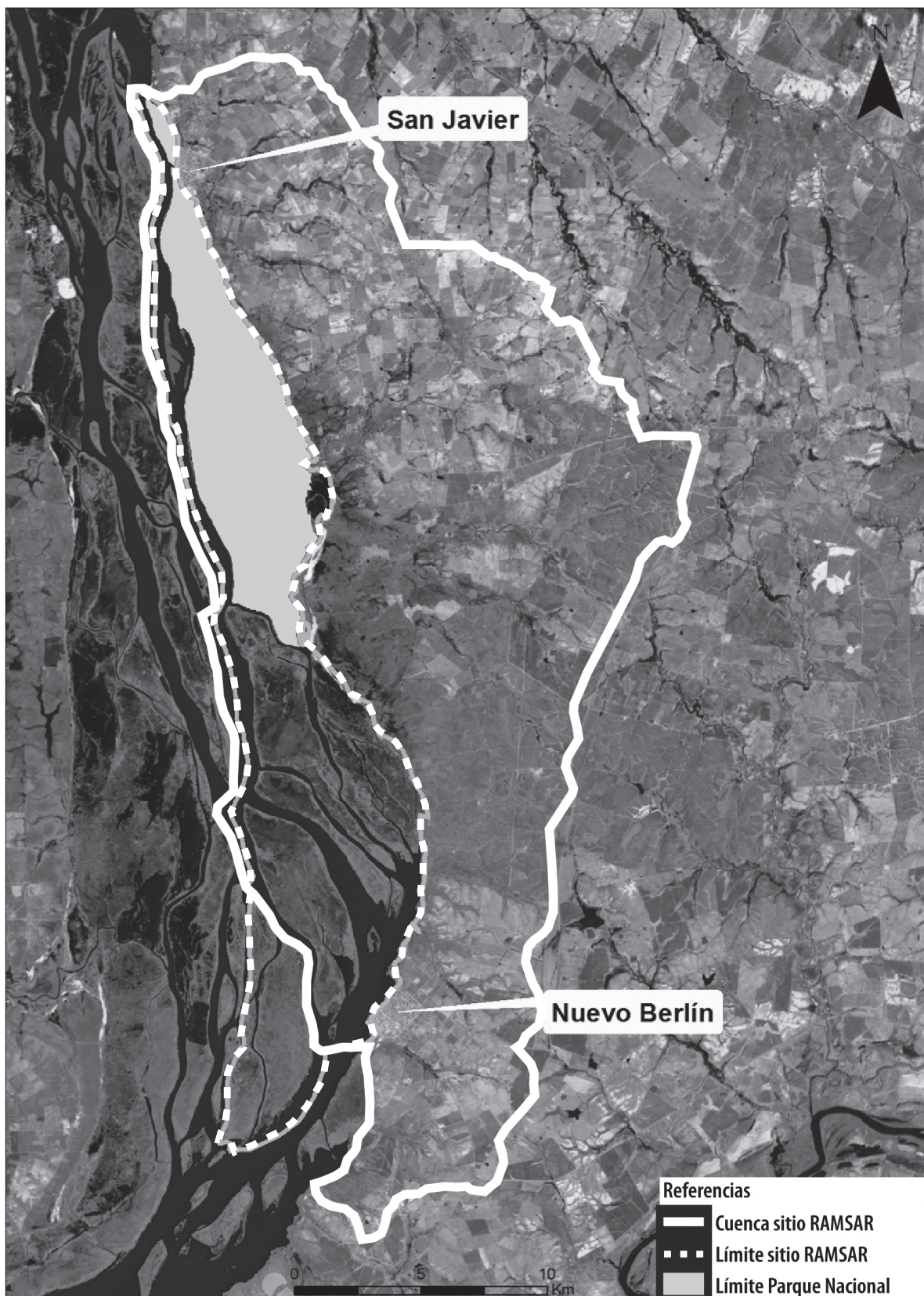
Por otra parte, Farrapos es un área que ingresó al SNAP a fines de 2008¹⁵ y aún se encuentra en proceso de implementación, lo que ha permitido seguir en proximidad las instancias iniciales de este proceso. Se debe tomar en cuenta que no existen antecedentes de este tipo de estudios en las áreas protegidas de Uruguay y la información acerca del área (con fuerte énfasis en las características físicas) se encuentra dispersa y no hay una profundización en el trabajo sobre los datos sociales disponibles.

Caracterización de los Esteros de Farrapos

El área se puede caracterizar como un humedal con islas fluviales que se ubica en ambas 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 ambas márgenes hasta la altura de Fray Bentos, como se puede apreciar en la Figura I.

15 Fue la segunda área ingresada al Sistema, luego de Quebrada de los Cuervos en el departamento de Treinta y tres.

Figura I. Parque Nacional Esteros de Farrapos, Sitio Ramsar, cuenca, San Javier y Nuevo Berlín



Elaboración: Mariana Ríos.

El área delimitada bajo protección abarca una superficie de 6.327 hectáreas, que actualmente son propiedad del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (desde agosto de 2001, su anterior propietario era el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, MGAP, a cargo del Instituto Nacional de Colonización, INC). Como plantea Diegues para el caso de Brasil, el área de Farrapos fue delimitada estrictamente en base a criterios científicos:

los denominados «atributos naturales de los ecosistemas» definidos por la biología, ecología no humana, son considerados los únicos criterios «científicamente» válidos para administrar el espacio y los recursos naturales (Diegues, 2005: 39).

El interés para la conservación de estos esteros es su carácter de representatividad de los humedales de zonas transicionales entre áreas tropicales y húmedas, su papel en la regulación hidrológica del río Uruguay y su carácter transfronterizo (con Argentina), además de una serie de especies particulares de flora y fauna.

De acuerdo al Manifiesto Público para la creación del Área Protegida, se trata de «bañados costeros (con) monte nativo de galería de características singulares y constituye el hábitat de especies autóctonas, principalmente aves». El manifiesto agrega que «el valor intrínseco natural asignado a los bañados por sus características singulares, lo identifican como área prioritaria para integrar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas» y, de hecho, estas características hicieron que Uruguay lo postulara como Sitio del Convenio Ramsar, de Conservación de Humedales¹⁶ en el año 2004.

El Estero «es fuente de recursos para las localidades de San Javier y Puerto Viejo, (el estero es utilizado como 'pastoreo público' por colonos y no colonos)» (SNAP, 2008). Como se puede apreciar en la Figura I, en el área de influencia del Área Protegida Esteros de Farrapos, no solo se encuentra la localidad de San Javier (la única mencionada en el Manifiesto Público), sino también la localidad de Nuevo Berlín, próxima al límite sur del área.

El área protegida corresponde a un predio que antes de ser propiedad de la DINAMA y del INC fue propiedad de hacendados de la zona, la familia Espalter. Durante la denominada Guerra Grande (1839-1851) la estancia habría sido lugar de refugio para integrantes del ejército separatista de Río Grande del Sur (que pretendía la independencia de Brasil) que eran conocidos como los «farrapos». De ahí el nombre que recibiría la estancia

16 El Convenio sobre Humedales firmado «en Ramsar, Irán, en 1971, [de ahí su nombre] es un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y uso racional de los humedales y sus recursos. Hay actualmente 158 Partes Contratantes en la Convención y 1.755 humedales, con una superficie total de 161 millones de hectáreas, designados para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de Ramsar». Tiene como misión «la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo». En el marco de este Convenio los países pueden postular sitios a ser considerados como prioritarios para la conservación, a partir de una serie de consideraciones establecidas en cuanto a la representatividad del sitio (fuente: <www.ramsar.org>).

y la zona, que hoy ha derivado en el nombre del Área Protegida (Barrios Pintos, 2005).

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda (INE, 2004) la población total del área de influencia es de 4.555 personas, mientras que la población urbana de la zona de influencia del área protegida es de 4.118 personas, de las cuales 1.680 habitan en San Javier y 2.438 en Nuevo Berlín (Cuadro 1).

Cuadro 1. Área de influencia de Esteros de Farrapos
Población total, por sexo y ubicación.

<i>Total</i>	4.555	100%
Hombres	2.380	52%
Mujeres	2.175	48%
San Javier		
Total	1.680	36%
Hombres	845	19%
Mujeres	835	17%
Nuevo Berlín		
Total	2.438	54%
Hombres	1.257	28%
Mujeres	1.181	26%
Rural dispersa		
Total	437	10%
Hombres	278	6%
Mujeres	159	4%

Fuente: INE, 2004

Estas dos localidades presentan dinámicas y relaciones diferentes con la zona delimitada para el Área Protegida: tenemos por un lado, una dinámica de utilización estacional de los recursos, con procesos asociativos e intervención estatal (Nuevo Berlín) y por otro una explotación basada en la utilización directa del área protegida para el pastoreo de animales con la existencia de intereses locales asociados a la conservación (San Javier).

El «nuevo paraíso» colonizado por el ganado

Como todo el litoral del río Uruguay, pero especialmente en las zonas isleñas, la región que hoy ocupa el Área Protegida de Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay fue sede de asentamientos de grupos prehispánicos que —no sin debate— son referidos por los especialistas como pertenecientes a la macro-etnia Chaná, por un lado, y a la etnia Guaraní, por otro.

De acuerdo con las caracterizaciones más difundidas, estos grupos poblacionales practicaban como actividades de subsistencia una agricultura incipiente, alternando entre la pesca y la caza. Aunque no existen estudios acerca de la tecnología de subsistencia de estos grupos, se ha afirmado que «su sistema económico» estaba basado en «la caza, pesca y agricultura inferior de maíz, calabazas y porotos» (Pi Hugarte, 1969). Con respecto a la técnica de pesca, se presume la utilización por ambos contingentes de la técnica

de origen guaraní de conservación de pescado a partir de la desecación o el ahumado (Pi Hugarte, 1969).

Los primeros viajeros que remontaron el río Uruguay hacia las misiones jesuíticas han dejado una serie de crónicas que permiten tomar contacto con descripciones de los paisajes que los recibieron, aunque las referencias de ubicación espacial son realmente difusas, para nuestro hábito de mapas con referencia satelital.

Uno de estos viajeros fue el sacerdote Antonio Sepp, que realizó este recorrido por el río Uruguay en el año 1691. Según su crónica, luego de abandonar el Río de la Plata y remontar el Uruguay, el viaje estuvo plagado de numerosas islas

ya a la derecha, ya a la izquierda, cada cual más grande y más linda que la otra. Alegraba a los ojos y el corazón la vista de magníficos árboles verdes, jamás vistos, de bosques y arbustos. Aquí, las lindas palmeras, colmadas de frutos amarillos invitaban a descansar bajo sus seguras sombras; allí, el laurel siempre verde ofrecía abrigo contra las tempestades y ventiscas. Limeros y limoneros, cargados de frutos olorosos, e innumerables frutos desconocidos provocaban al sediento y al hambriento, de manera de estar navegando en medio de otro Paraíso (Sepp, 1971: 51).

Tanto la descripción como la valoración de la belleza escénica de este nuevo paraíso no admitía comparación con las bellezas del mundo europeo, según el padre Sepp:

tanta pompa y magnificencia no podía ser descrita. Todos los parques de Italia, todas las fuentes de Francia, todas las islas y paisajes de los Países Bajos, todos los lagos, viveros, y estanques principescos para peces de Alemania no soportan la comparación con tamaña belleza. Solo es de lamentar que todas estas islas, de las que conté unas sesenta río arriba, no sean habitadas por ningún alma viviente, desiertas y abandonadas como están. Sobre ellas [...] viven solamente animales salvajes (Sepp, 1971: 52).

La referencia al «paraíso» no está dada solamente por la belleza del paisaje, sino por la abundancia de alimentos, por ejemplo, de peces:

hay aquí en superabundancia muchas clases de peces exquisitos, aunque no descubrí ninguno semejante a nuestras especies europeas. Yo mismo atrapé algunos, sin anzuelo ni red. Basta con juntar las manos, sumergirlas y cerrarlas en el agua y retirarlas luego velozmente. El agua hormiguea de tantos peces. Y cuando los rayos solares calientan un poco esas aguas los peces saltan incesantemente y hasta caen sobre los navíos que por allí pasan (Sepp, 1971: 52).

Con esto coincide el padre Cattáneo, cuya expedición tuvo lugar algunos años después que la del padre Sepp, en 1729-1730:

las playas de uno y otro lado son generalmente un bosque continuo o de palmas o de otros árboles, distintos de los nuestros, y que en su mayor parte conservan las hojas todo el año. Sobre estos se ven de cuando en cuando bellísimas aves, grandes y pequeñas, de varios colores, que sería largo describir [...] Hay muchísimos papagayos de muchas especies. Entre los animales terrestres que frecuentan esos bosques además de los

jabalíes¹⁷ [...] los más comunes son los tigres, los cuales muchas veces están sentados en la playa mirando las balsas que pasan (Cattáneo y Gervasoni, 1941: 79).

Son escasas las referencias de estas crónicas en relación a los habitantes nativos de esta zona del río Uruguay, pero —como infiere el propio Sepp— con tantas bondades naturales era previsible la existencia de grupos cazadores-recolectores tanto en las islas como en las márgenes del río.

Unos años antes de que el padre Sepp remontara el río Uruguay, aquel paraíso que el había descrito había comenzado a ser colonizado, de una manera silenciosa y no planificada desde la metrópoli.

Al mismo tiempo que estos viajeros remontaban el río Uruguay, sucedía un hecho anecdótico que marcaría la historia futura de Uruguay: el ingreso de unas cabezas de ganado a través de las islas del río Uruguay —que se produjo a muy poca distancia del actual Área Protegida de Farrapos, en la confluencia del río Negro con el río Uruguay— marcaría

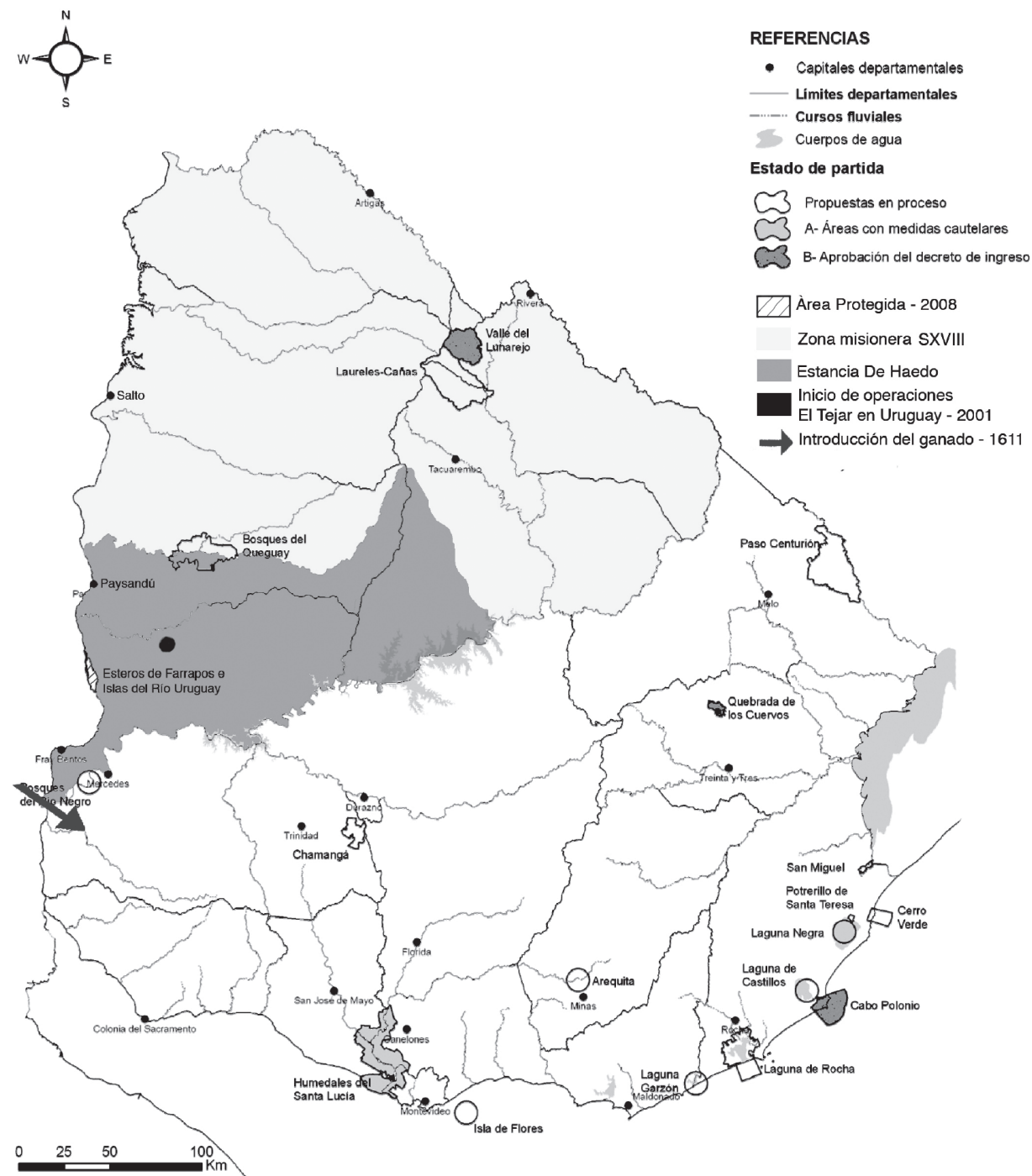
la aurora de la ganadería nacional [...] al ordenar Hernandarias la introducción de terneras en 1611 en territorio de las actuales islas del Vizcaíno (en el departamento de Río Negro) y de Lobos (departamento de Soriano) (Barrios Pintos, 2005: 72, Figura II).

Como se ha planteado, la colonización ganadera del Uruguay, que sellaría el destino productivo y social del campo uruguayo por lo menos hasta los albores del siglo XXI, fue producto de la decisión del gobernador de Asunción y la cuenca del Río de la Plata a comienzos del siglo XVII, Hernando Arias de Saavedra, de introducir algunas cabezas de ganado en la Banda Oriental, para evaluar la productividad de las praderas naturales de estas tierras. Decisión que no acató los tiempos y los procedimientos de la corona.

El rey no escuchó a Hernandarias y no hubo más remedio que hacer lo que aconsejaban las circunstancias, al margen de la autoridad real. Hernandarias ordena traer de sus estancias de Santa Fe en 1611 y 1617, algunas cabezas de ganado vacuno hasta los herbazales de la Banda Oriental. Estos toros y vacas son los adelantados de la población de origen blanco. Son los verdaderos desbravadores y conquistadores de la tierra. Los futuros colonizadores, criollos y no peninsulares, tendrán, hasta en los más remotos lugares del país adentro, un asado a mano. El ganado cimarrón es la cabeza de puente de la presencia alienígena, y con ello de la cultura y la sociabilidad occidentales, en el gran potrero que unos pocos terratenientes convertirán en una inconmensurable estancia (Vidart, 1997a: 25).

17 Según el prof. Daniel Vidart, refiere a los pecaríes o chanchos de monte (Vidart, 2002a: 79).

Figura II. Esquema del proceso histórico que involucra a los Esteros de Farrapos



Elaboración Pilar Uriarte, en base a mapa de áreas protegidas del SNAP.

Como plantea Daniel Vidart, una de las particularidades del proceso de colonización de lo que hoy es Uruguay es que comienza antes por una colonización del campo, que por la fundación de centros urbanos, implicando además un proceso no planificado por las autoridades coloniales:

el campo oriental se puebla antes de haberse fundado Montevideo. La ciudad fortaleza representa los intereses de la Corona, los valores europeos, el plan sistemático de una colonización ordenada, la cual se organiza dentro de su jurisdicción. La zona al sur del río Negro que se hallaba fuera de esa jurisdicción seguía dependiendo de Buenos Aires. Y al norte del río Negro, hasta la zona misionera, se dilataban los espacios inconmensurables de la Banda Oriental, un anárquico campo de batalla donde los indios reducidos e indios bravos, españoles, portugueses y criollos se disputaban la posesión de la tierra y la explotación de la ganadería cimarrona (Vidart, 2002b: 80).

Vendrían entonces los tiempos de la estancia cimarrona, la vaquería del mar: «la Banda Oriental comenzó siendo la Vaquería del Mar, la comarca de las reses sin dueño, de los pastizales anchos y de la vida fácil» (Vidart, 1997b: 157). La estancia, como unidad social y productiva del campo oriental surge como «asentamiento, para vigilar y aprovechar más intensamente el acervo ganadero» (Vidart, 1997b: 169) que hasta ese entonces había sido explotada de manera errante en la «vaquería», básicamente por los corambreros y por los indígenas misioneros.

La estancia primitiva era el cubil sedentario del hombre de a caballo que suplantaba su constante migración por la correría diurna y el fogón nocher-niego como un término medio entre la movediza vida del corambrero antepasado y la quietud agrícola del 'gringo' futuro» (Vidart, 1997b: 169).

La zona sobre la que estamos trabajando, formó parte de la llamada Vaquería del Río Negro, que se extendió hasta el río Negro al sur, el río Uruguay al oeste y el río Cuareim —actual límite con Brasil— al norte. Esta Vaquería de las Misiones Jesuíticas se fundó en 1702 con el aporte de más de 40 mil cabezas de ganado provenientes de vaquerías vecinas (Levinton, 2005).

Como ha planteado Alfred Crosby, la introducción de los animales de cría en el continente americano y particularmente en las pampas sudamericanas produjo cambios históricos en el ambiente y en el paisaje: estos animales

se aclimataron formando enormes rebaños. Sus hábitos alimentarios, el pisoteo de sus pezuñas, el aplastamiento que producían al tumbarse y las semillas de malas hierbas que portaban, tan ajenas a América como lo eran ellos mismos, alteraron para siempre el suelo y la vegetación de la pampa. Esta alteración debió ser rápida, pero hay pocos documentos sobre el tema hasta el siglo XVIII (Crosby, 1988: 179).

La primera estancia al norte del Río Negro

Luego de la introducción del ganado, ya en el año 1764, un alto comerciante de Buenos Aires, Francisco Martínez de Haedo, denunció como de su propiedad los terrenos ubicados entre el río Queguay y el río Negro, lo que incluye los actuales departamentos de Paysandú y Río Negro (ver Figura II). Este primigenio terrateniente ostentaba tener unas 15 mil cabezas de ganado

en 1768, mientras que la cifra ascendería a más de 59 mil en 1772. El reconocimiento de la propiedad de la tierra a Martínez de Haedo fue motivo de conflictos con los indios misioneros, quienes reclamaban para sí todas las tierras orientales al río Uruguay ubicadas al norte del río Negro.

Una interesante crónica de la época de la independencia es el relato del viaje del presbítero Dámaso Antonio Larrañaga hacia el campamento de José Artigas en el Ayuí, que tuvo una parada de aprovisionamiento en la estancia de los herederos de Martínez de Haedo en 1815.

Tardamos una hora en llegar, atravesando varios pajonales [...] No había sol porque la neblina lo ocultaba y así no podía saber el rumbo que seguíamos. Cuál fue mi sorpresa, cuando llegando a la estancia, que la veía sobre un río y que yo creía el mismo río Negro, me encuentro que es el Uruguay: ¡muy anchuroso y todo poblado de grandes y hermosas islas! Jamás he visto lugar que más me hechizase: creo que en pocas partes haya derramado la naturaleza a manos llenas ni más bellezas ni más encantos (citado en Barrios Pintos, 2005: 115).

El apellido de estos primeros terratenientes ha quedado marcado en la historia del departamento y del país al estar inscripto en la naturaleza: uno de los accidentes geográficos más destacables del oeste del país es la llamada Cuchilla de Haedo, que se extiende por cinco departamentos y constituye la principal divisoria de aguas de las cuencas del Negro y el Uruguay. Al mismo tiempo, en piezas literarias emblemáticas ha quedado registrado el nombre de los herederos de De Haedo: es en la Estancia de los De Haedo en Río Negro donde Jorge Luis Borges ubicaría a los personajes de «Funes el memorioso».

La segunda colonización: el arribo de los «mensajeros del progreso»

Entre los años 1857 y 1859 los hermanos Richard y Karl Wendelstadt adquieren unos campos en el departamento de Río Negro y constituyen la estancia «Nueva Melhem» en recuerdo a su ciudad natal, Mehlem, en Alemania. Estos hermanos, ex integrantes de la flota prusiana, promueven el afincamiento de varios colonos alemanes en esta estancia, con la finalidad de desempeñar sobre todo actividades ganaderas, principalmente de cría de ovinos.

Estos hermanos serían responsables de la modernización de la producción agrícola en la zona. A través del río Uruguay y en el puerto del frigorífico Liebig, ubicado en la actual capital departamental, la ciudad de Fray Bentos, llegaron con destino a Nueva Melhem las primeras máquinas agrícolas que haya conocido el litoral de Uruguay.

La crónica del diario *El independiente* de Fray Bentos reconstruía con un carácter épico la llegada de estas maquinarias el 17 de abril de 1873:

Ayer, a las ocho del día, aproximadamente, emprendieron su marcha las grandes máquinas de arar pertenecientes a los señores Wendelstadt. Al contemplar a los dos mensajeros del progreso que se encaminaban triunfantes a través de los campos poblados hasta ayer por el casco del potro de las montoneras, damos gracias desde el fondo del corazón al ser que preside los destinos de los pueblos, por haber lanzado la patria querida en el camino

del progreso y del engrandecimiento. Nosotros nos regocijamos tanto por las ventajas materiales que el país reporta con los ferrocarriles, los tranvías, los arados del vapor, como por hecho de la influencia benéfica que a ellos va ejerciendo lenta pero infaliblemente en los hábitos, en las costumbres, y en una palabra, en el modo de ser de nuestras incultas masas de la campaña. El potro de los caudillos se espanta al ver avanzar hacia el desierto a esos soldados de la civilización y el progreso, que van a disputar a sus señores feudales el dominio que ejercen solo en nombre de la fuerza y la barbarie (citado en Barrios Pintos, 2005: 652).

En el año 1875 los Wendelstadt solicitaron autorización al presidente de la República para la construcción de un pueblo al que denominarían Berlín, pedido que fue autorizado el 16 de marzo de ese año. Uno de los ministros de gobierno de aquel entonces elevaba un informe al presidente, en el que consignaba que

La formación de centros de población en el interior de la República, debe ser uno de los más interesantes empeños de todos los gobiernos del país. Por este medio no solo se transforman sus desiertos destinados hoy a la ganadería, en campos de agricultura, de labranza y de otros ramos de industria que aumenten y consoliden la riqueza pública y privada, sino que se ofrecerán con ellos más garantías a la estabilidad de la paz, del orden y la prosperidad (ministro de Gobierno José Ma. Montero al presidente Ellauri, citado en Barrios Pintos, 2005: 652).

Un dato que surge del trabajo histórico del profesor Barrios Pintos, pero también de testimonios de muchos habitantes actuales de Nuevo Berlín, es la gran cantidad de carbonerías que existían en los montes de la zona (sobre todo en las islas del río Uruguay) hacia la primera mitad del siglo XX. En la misma época se habían instalado en la zona saladeros, en los que se procesaba carne, haciendo conservas y salando la carne, con destino a la exportación.

A comienzos del siglo XX serían colonos rusos los protagonistas de un nuevo paso en la modernización de la agricultura. Un contingente de rusos del Cáucaso llegó en 1913 a Uruguay, instalándose en el departamento de Río Negro, luego de haber desembarcado en el llamado Puerto Viejo, sobre el río Uruguay (pequeño puerto aún existente, en las proximidades de la localidad de San Javier).

Los 750 colonos rusos que llegaron a Uruguay a comienzos del siglo XX, «dirigidos por su conductor religioso Basilio Lubkov [...] se establecían en 3 mil hectáreas de los campos de San Javier sobre el río Uruguay» aplicando un sistema cooperativo de producción, basado en un esquema de trabajo en núcleos familiares que aportaban a una cooperativa común (Vidart y Pi Hugarte, 1969).

El vínculo directo de San Javier con los humedales que actualmente integran el área protegida puede documentarse desde la propia instalación de estos colonos. Según Barrios Pintos para sus viviendas

los postes y las vigas han sido extraídas del monte, que existe en el mismo campo, y lo mismo la paja que sirve para los techos. [...] El adobe ha sido preparado allí mismo. Para los marcos de las ventanas y puertas, se ha empleado también la madera del monte y de esta madera se han hecho las cangallas o yugos rusos para los bueyes uncidos a los arados (Barrios Pintos, 2005: 679) (ver Figura III).

Este componente poblacional original de San Javier tuvo una fuerte influencia religiosa, ya que estos primeros inmigrantes colonos integraban un grupo escindido de la Iglesia Ortodoxa llamado *Novo Izrailskaya Obschina* (Comunidad Nuevo Israel), que profesaba —entre otras cuestiones— una modalidad de trabajo comunitario de la tierra.

Figura III. Construcción, vestimenta, transporte y producción: algunas herencias rusas en San Javier.

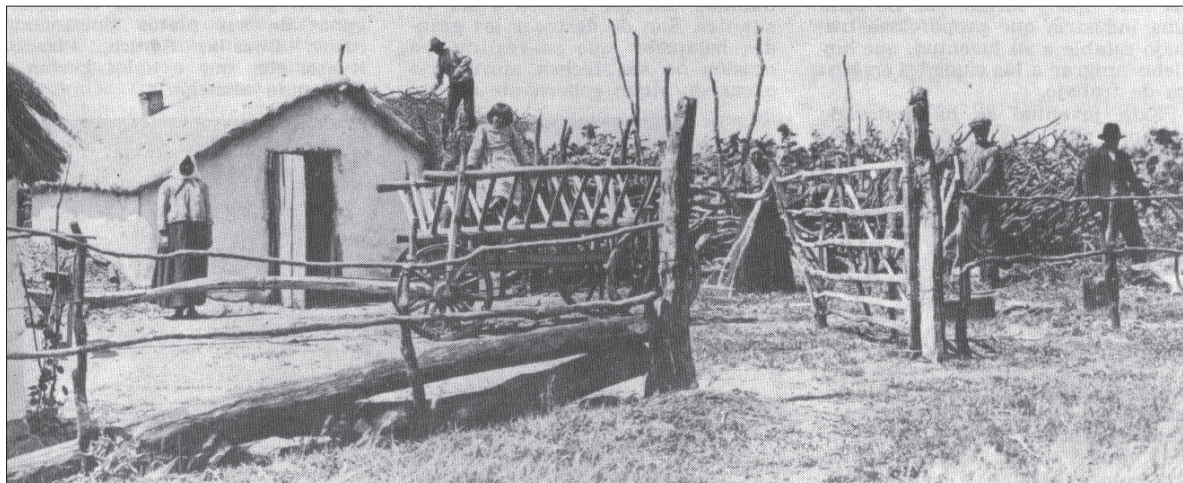


Foto de archivo Kurtich, en Vidart y Pi Hugarte (1969).

Además de la utilización de recursos del Estero y de las islas del río Uruguay, los colonos rusos transformaron parte de ese entorno natural y salvaje en un entorno productivo de una manera particular: a través del uso colectivo de la tierra.

Al adquirirse en propiedad las tierras ocupadas, se hallaban en ellas más de tres mil hectáreas de esteros, campos verdaderamente bajos y anegadizos, cuyo costo agravaba el costo de la unidad. Aquí fue donde privó el espíritu cooperativo. Se eligió una parte alta, plana y sobre la confluencia de los arroyos Las Isletas y Monserrat, llamado luego San Javier, que formando un brazo vierte sus caudales en el río Uruguay, de aproximadamente 11 hectáreas, las cuales se fraccionaron en 80 manzanas bien delineadas, y a cada ocupante de una parcela de tierra o chacra, se le adjudicó un solar en el pueblo de 30 por 60 metros [...] Y para que las tres mil hectáreas de esteros no incidieran sobre la tierra cultivable, se adjudicaron en forma proindivisa, cinco hectáreas de estero a cada ocupante del solar. De esta manera el estero pasaba a ser común y la tierra apta se dedicaba a cultivos, y las partes bajas, para pastoreo de animales de trabajo, lecheras, etcétera (Barrios Pintos, 2005: 681).

Desde inicios de la década del treinta, la zona del litoral uruguayo comenzó a ser objetivo de la lucha por la sindicalización de los trabajadores del campo. Por esos años se intentó conformar un sindicato de peones rurales en la zona de San Javier. Sería unos años después, en 1945, cuando la Estancia de Farrapos también se inscribiría en la historia de los «olvidados de la tierra» como los ha caracterizado Yamandú González Sierra. Fue en ese año que «el Sindicato de Oficios Varios de San Javier» perteneciente a la Unión General de

Trabajadores (central sindical de extracción comunista, de la década del cuarenta) intervino en apoyo a un grupo de trabajadores de la esquila, afiliados al sindicato boicoteando la carga y descarga de lana en la Estancia de Farrapos, con apoyo de organizaciones sindicales de la vecina Paysandú (González Sierra, 1994: 221).

La Estancia de Farrapos (que tenía una extensión de 17.428 hectáreas) fue expropiada en el año 1953 y pasó a la órbita del Instituto Nacional de Colonización, dando lugar a las colonias que hoy existen en la zona. Los «Esteros» de Farrapos —que actualmente conforman el área protegida— nunca fueron intervenidos por sus características (sobre todo, por su carácter pantanoso y por ser zona de inundación del río Uruguay en momentos de crecida) (Cámara de Senadores, 2003).

Los terrenos productivos de la vieja estancia de Farrapos darían lugar a la actual Colonia Luis Alberto de Herrera, cuyos predios son limítrofes al área protegida. Otras de las colonias formalmente establecidas en la zona son la Colonia Ofir y la Colonia Gartental, esta última conformada con inmigrantes menonitas procedentes de Alemania y de Rusia y con dedicación a las producción agrícola inicialmente, para luego incluir también la producción de leche.

Como han planteado Macadar y Domínguez, la consolidación del modelo productivo agroexportador condujo a la concentración de la población «en el sur y litoral oeste del país» haciendo que estas áreas fueran «las más dinámicas por su continua atracción de capital y mano de obra en detrimento del centro y norte del país» (Macadar y Domínguez, 2008: 84). A nivel interno del departamento, el proceso de integración de la producción local en los mercados internacionales fue conduciendo a la concentración de la propiedad de la tierra y a la expulsión de los pequeños productores agropecuarios (en general, de carácter familiar) del medio rural a las pequeñas ciudades.

Entre 1966 y 2000 desaparecieron en el departamento de Río Negro más de 750 explotaciones agropecuarias de menos de 50 hectáreas, explotaciones que por su tamaño en general corresponden a sistemas productivos con trabajo familiar. En lo que respecta a la superficie, de las casi 20 mil hectáreas de estos sistemas productivos familiares en el año 1966, se pasó en el 2000 a solo 7 mil, lo que representa un 36% de la superficie ocupada por predios de menos de 50 hectáreas en 1966, como se aprecia en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación en el departamento de Río Negro.

Tamaño de la explotación (ha)	<i>Explotaciones</i>		<i>Superficie (ha)</i>	
	2000	1966	2000	1966
Menos de 50 (ha)	408	1.175	7.001	19.448
Más de 5.000 (ha)	30	30	276.993	239.0

Elaboración propia en base a censos agropecuarios de 2000 y 1966.

En cuanto a la concentración de la propiedad de la tierra, el Cuadro 2 evidencia cómo, si bien se mantiene el número de explotaciones de más de 5 mil hectáreas (30 explotaciones en total), en lo que respecta a la superficie esta aumentó en casi 38 mil hectáreas, prácticamente el doble de la superficie que en 1966 estaba repartida en explotaciones de menos de 5 mil hectáreas.

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. En ese mismo período se redujo a la mitad el 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 al censo de 1963, la población rural representaba el 34,4% de la población del departamento, mientras que las localidades de Nuevo Berlín y San Javier tenían una población de 1.912 (Nuevo Berlín) y 1.178 habitantes (San Javier). Este proceso se profundizaría y llegaría a registros sin precedentes a comienzos del siglo XXI, como puede apreciarse en los cuadros 3 y 4.

Cuadro 3. Departamento de Río Negro.
Distribución de la población rural y urbana

<i>Distribución de la población en Río Negro (1963-1996-2004)</i>						
	1963		1996		2004	
	<i>Habitantes</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Porcentaje</i>
Total	46.852	100	51.122	100	53.989	100
Urbana	30.700	65,6	42.994	84,1	47.234	87,5
Rural	16.152	34,4	8.128	15,9	67.55	12,5

Fuente: INE, 1963 e INE 2004

Cuadro 4. Departamento de Río Negro.
Distribución de la población urbana

<i>Población en localidades de Río Negro (1963-1996-2004)</i>						
	1963		1996		2004	
	<i>Habitantes</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Porcentaje</i>
Total	46.852	100	51.122	100	53.989	100
Nuevo Berlín	1.912	4,1	2.366	4,6	2.438	4,5
San Javier	1.178	2,5	1.358	2,6	1.680	3,1
Fray Bentos	17.724	37,8	21.959	42,9	23.122	42,8

Fuente: INE, 1963 e INE 2004

Tal como se aprecia en los cuadros, el peso de la población rural se redujo a 12,5%, el peso relativo de las localidades de Nuevo Berlín y San Javier se mantuvo, mientras que el peso de la capital departamental (Fray Bentos) aumentó de 37,4% en 1963 a 42,8% en 2004.

Es llamativo —para el período intercensal entre 1996 y 2004— el crecimiento de la localidad de San Javier que aumenta su nivel de concentración de población del departamento en una magnitud de 0,5%, lo que implica una tasa de crecimiento del orden del 26,2 por mil (mientras que la tasa media de crecimiento para el departamento en el mismo período es de 5,8 por mil). En términos de migración interdepartamental, Macadar y Domínguez (2008) ubican a Río Negro como uno de los departamentos *expulsores* de población entre 1996 y 2001.¹⁸

18 Según los autores, el saldo migratorio negativo que presenta el departamento de Río Negro en ese período (sobre todo en relación con el vecino departamento de Paysandú) se revierte a partir del año 2003 cuando empieza el proceso de construcción de la actual fábrica de celulosa de UPM/Botnia en Fray Bentos (que según diferentes estimaciones, ocupó unas 3 mil personas durante el proceso de construcción de la planta).

La tercera colonización: el agronegocio

La zona donde se encuentran los Esteros de Farrapos no ha sido ajena al avance de la frontera agrícola ni a las recientes transformaciones que ese avance ha implicado, ante la consolidación del agronegocio como actor fundamental en la producción agrícola, lo que Hernández ha denominado «ruralidad globalizada» (Hernández, 2009: 39). El concepto de agronegocio supone una superación de la visión de la producción agrícola acotada a la explotación, postulando la integración horizontal y vertical de la producción agrícola e industrial, para lo cual es necesario superar también la idea de las fronteras nacionales (Hernández, 2009).

Lo que se denomina área de amortiguación (área próxima al área protegida, pero no incluida dentro de sus límites)¹⁹ incluye una zona de intensa producción agrícola y forestal (ya que la ganadería ha ido cediendo paso a estas otras producciones) (Figura IV). En este proceso, la principal transformación ha sido la transnacionalización de la producción agrícola con la emergencia de grandes empresas que compran tierras (en el caso de la forestación) o las arriendan (en el caso de la soja) en grandes extensiones, aplicando paquetes tecnológicos «de diseño», cuyo ejemplo paradigmático es el de la soja transgénica RR y el glifosato²⁰ de la mano de la siembra directa, la combinación de una semilla de laboratorio que es resistente a un herbicida específico, ambos producidos por la misma empresa transnacional (en este caso la empresa Monsanto, cuya expresión rioplatense es la empresa Nidera).

Una de las empresas que inició esta expansión del agronegocio en relación a la producción sojera en Uruguay es El Tejar, de origen argentino. Precisamente, sus operaciones comenzaron en el año 2001 en una zona próxima al área protegida Esteros de Farrapos, en el entorno de la ciudad de Young, departamento de Río Negro (El Espectador, 09/07/2009).

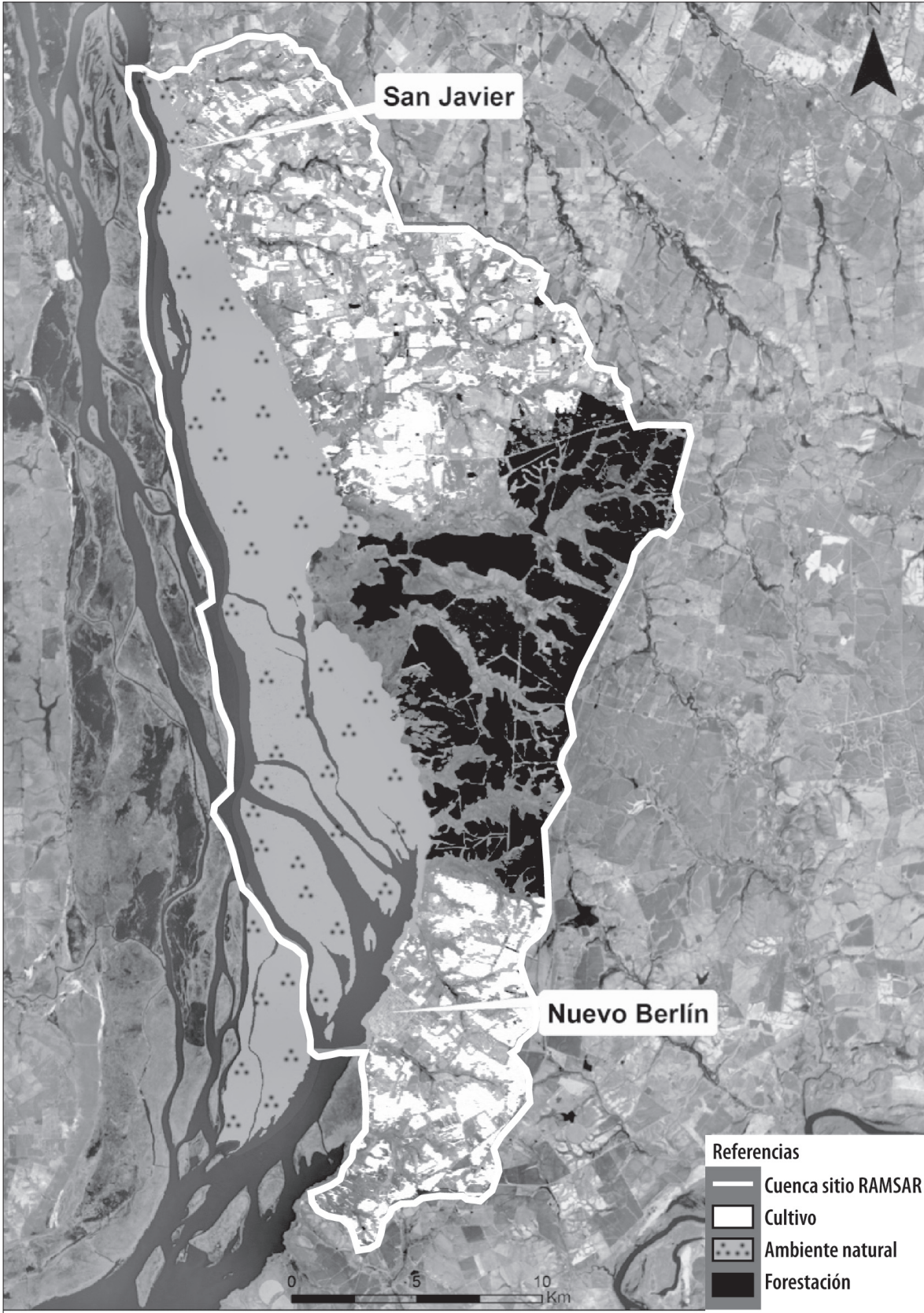
Existen importantes dificultades para analizar procesos de transformación como este que ha sucedido en el medio rural uruguayo, entre otras cosas por la dificultad de desagregar la información disponible a la escala de un área protegida o aún de su zona de amortiguación. El último Censo General Agropecuario fue realizado en el año 2000 y precisamente ha sido en el período inmediatamente posterior donde se han profundizado estas grandes transformaciones en el agro uruguayo.²¹

19 Hasta ahora solo se conoce la delimitación del área protegida y no la del área de amortiguación o área *buffer*.

20 RR es la denominación de esta semilla, precisamente por su resistencia al glifosato, o sea RoundUp —nombre comercial de este producto— Ready.

21 La información disponible es relativa a encuestas sectoriales realizadas por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, cuyos datos no pueden ser desagregados más allá de la escala departamental (que es precisamente la que usaremos aquí para reconstruir en líneas generales este proceso).

Figura IV. Agricultura y forestación en el entorno del Parque Nacional Esteros de Farrapos



Elaboración: Mariana Ríos (2010)

Trabajando con información relativa a todo el departamento de Río Negro, se puede ver claramente el aumento de la superficie destinada a la producción forestal (eucalyptus y pino). Mientras entre 1975 y 1989 la superficie departamental destinada a esta producción era de 3.494 hectáreas, en 2008 la superficie total forestada llegaba a 104.217 hectáreas.²² En lo que respecta a los actores de este proceso de expansión, dos empresas concentran la mayor cantidad de superficie: Forestal Oriental (propiedad de los capitales finlandeses que también son dueños de la fábrica de pasta de celulosa de UPM/Botnia en la ciudad de Fray Bentos, también en el departamento de Río Negro) y EUFORES (propiedad hasta el año 2009 de la española ENCE, desde entonces ha pasado a manos de una asociación entre la chilena Arauco y la sueco-finlandesa Stora Enso, bajo el nombre de Montes del Plata).

En lo que respecta a la producción de soja la superficie cultivada en el departamento de Río Negro prácticamente se ha triplicado desde la zafra 2003/2004 (55.218 hectáreas) a la zafra 2009/2010 (151.812 hectáreas).²³

En este rubro es más difusa la identificación de los actores detrás de la expansión del cultivo, pero las empresas que han tenido una mayor proyección en la producción sojera en el litoral oeste de Uruguay son las empresas de capitales argentinos El Tejar y Agronegocios del Plata (Oyhantçabal y Narbondo, 2009). En este caso, además del aumento de la superficie cultivada ha sido significativo el cambio en la relación entre cultivos de invierno y cultivos de verano y una disminución de la rotación agricultura/ganadería, en favor de una secuencia agricultura/agricultura, lo que tendencialmente permite prever una especialización agrícola de la zona.

El destino inmediato posterior a los cultivos de verano son cultivos de invierno y barbecho para futuros cultivos de verano en la próxima campaña [...] en 2009 se cuantificó que el destino inmediato posterior a la cosecha de los cultivos de verano, fue que el 66% de la superficie se destina a cultivos de invierno 2009/2010 y 30,6% se destina a barbecho para un próximo cultivo de verano (Paolino, Lanzilotta y Perera, 2009: 25).

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. Esto a su vez se refleja en la tenencia y el control de la tierra.

Entre los años 2000 y 2009 se registraron 948 operaciones de compra-venta de tierras en el departamento de Río Negro, lo que implica que una superficie acumulada de 486.057 hectáreas cambió de dueño en ese período, lo que es equivalente a un 52% de la superficie total del departamento (ver Cuadro 5).

22 Información estadística de la Dirección Forestal del MGAP. Acceso: <www.mgap.gub.uy>

23 Datos de IICA, 2009 y Paolino, Lanzilotta y Perera, 2009.

Cuadro 5. Venta de tierras agropecuarias en Río Negro entre 2000 y 2009. (Operaciones, superficie y valor anual promedio)

<i>Ventas de tierra en Río Negro 2000-2009</i>			
<i>Año</i>	<i>Nº Operaciones</i>	<i>Superficie (ha)</i>	<i>U\$S x ha x año</i>
2000	43	13.837	577
2001	63	33.667	370
2002	52	21.914	639
2003	86	67.520	756
2004	136	77.269	1483
2005	122	74.830	1246
2006	82	67.622	1509
2007	133	59.640	1563
2008	177	44.697	1842
2009	54	25.061	3069

Elaboración propia en base a DIEA (2010, 2009, 2008).

Por otra parte, en lo que tiene que ver con el valor, el promedio de la venta de tierras en el año 2000 para el departamento de Río Negro era de 577 dólares americanos, mientras que en 2009 ese promedio superó los 3 mil dólares. En términos del monto total, Río Negro sumó 647 millones de dólares por venta de tierras, siendo el departamento del país que registró el mayor monto por venta de tierras agropecuarias en ese período.

Río Negro (junto con Paysandú y Cerro Largo) fue de los departamentos que concentró la adquisición de tierras por parte de compradores extranjeros cuya nacionalidad se desconoce y por parte de sociedades anónimas en el período comprendido entre 2000 y 2007 (DIEA 2008). Este proceso responde claramente al avance de los sistemas productivos antes referidos (monocultivo de árboles y de soja).

Con respecto a los arrendamientos (que en el departamento de Río Negro puede asumirse que prácticamente la totalidad están destinados a cultivos de secano y, entre ellos, principalmente a la soja) entre 2000 y 2009 se registraron 544 contratos, que afectaron una superficie de 401.521 hectáreas, por más de 33 millones de dólares (ver cuadro 6). Esta superficie acumulada de arrendamientos equivale a un 42% de la superficie departamental.

Cuadro 6. Arrendamiento de tierras agropecuarias en Río Negro entre 2000 y 2009. (Contratos, superficie y valor anual promedio)

<i>A rrendamientos de tierra en Río Negro 2000-2009</i>			
<i>Año</i>	<i>Nº Contratos</i>	<i>Superficie (ha)</i>	<i>U\$S x ha x año</i>
2000	29	36.042	29
2001	36	26.044	21
2002	35	25.628	27
2003	45	43.435	41
2004	46	32.568	40
2005	41	17.853	52
2006	53	28.323	52
2007	76	51.732	77
2008	139	109.694	176
2009	44	31.202	87

Elaboración propia en base a DIEA (2010, 2009, 2008).

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.

Este desembarco de la ruralidad globalizada o de la nueva agricultura al medio rural uruguayo ha implicado, según Oyhantçabal y Narbondo que

así, entre 2000 y 2007, los «nuevos agricultores» pasaron de no existir a representar el 12% de los productores y controlar el 54% de la superficie de los cultivos agrícolas. Su principal rubro es el cultivo de soja, del cual controlan la mayor parte de la superficie, de modo que al 2007, de los 800 productores de soja, cerca del 1% (11 empresas) controlaba el 37% de la superficie (Oyhantçabal y Narbondo, 2009: 63).

En el capítulo VI analizaremos algunos de los impactos de este proceso de intensificación de la producción agropecuaria sobre la reproducción social y los usos del espacio en el área.

Los actores y sus redes vinculares

En el área de influencia de Nuevo Berlín existen procesos asociativos de gran dinamismo que tienen como agentes impulsores a la Sociedad de Fomento Rural de Nuevo Berlín y dos cooperativas en gestación: a) COPESNUBE, Cooperativa de Pesca de Nuevo Berlín (actualmente nuclea a nueve familias), y b) un grupo apícola de Nuevo Berlín, que tiene por objetivo la instalación de una Planta de almacenamiento y proceso primario de miel, de forma cooperativa.

En el caso de COPESNUBE, este proceso cuenta con el apoyo del Programa de Producción Responsable del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca para la adquisición de una máquina de hielo y una cámara de frío para el almacenamiento del pescado. Previamente, a través del Ministerio de Desarrollo Social y a instancias de la Sociedad de Fomento Rural de Nuevo Berlín se habían canalizado cursos de cooperativismo, que sentaron las bases para la concreción de COPESNUBE.

Por su parte el grupo de apicultores de Nuevo Berlín cuenta con el apoyo de Uruguay Rural (del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca) y de la DIPRODE (Dirección de Proyectos de Desarrollo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto), para la concreción de su planta. Ambos procesos asociativos además cuentan con el apoyo de la Oficina de Desarrollo de la Intendencia de Río Negro, que ha facilitado (concesionado) predios para la instalación de estas plantas.

En el área de influencia de San Javier existe un agrupamiento informal de los productores ganaderos, que básicamente actúa como grupo de presión que se pone en funcionamiento ante la presencia de elementos aglutinadores o «amenazas».

Según un censo realizado por los propios «ganaderos del Estero» son 39 los productores que utilizan los campos del área protegida para la cría de ganado. La situación generada a partir de la difusión de la implementación del área protegida ha generado precisamente la cohesión en el accionar de este grupo con respecto a la discusión sobre la gestión de dicha área.

A diferencia de lo que ocurre en Nuevo Berlín, donde los procesos asociativos tienen relación directa con el uso de los recursos naturales que provee el área, situación que —por otra parte— también comprende a los «ganaderos del Estero» de San Javier, en esta última localidad existe un proceso organizativo vinculado a motivaciones relacionadas con el «conservacionismo» de la naturaleza.

Es así que en el marco de la «Fundación Roslik», organización no gubernamental de promoción social y comunitaria, funciona el denominado «Comité Ramsar», denominado así ya que fue el grupo que impulsó la inclusión de los Esteros de Farrapos como uno de los Humedales de la Convención Ramsar de Naciones Unidas.

Este comité está conformado por integrantes de la Fundación Roslik, vecinas de San Javier, técnicos que trabajan en el área y delegados del grupo de los «ganaderos del Estero». El Comité Ramsar es el dinamizador local de la operativa de las salidas ecoturísticas que se realizan en coordinación con la empresa EcoTours, con sede en Fray Bentos.

Desde el punto de vista de su relacionamiento, el Comité Ramsar de San Javier tiene vínculos con la Dirección de Recursos Naturales Renovables (DGRNR) del MGAP, con la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) del MVO-TMA, y con las autoridades locales de San Javier. Otro de los agrupamientos dinámicos de San Javier es la Asociación Civil Los Girasoles, que año a año organiza la Fiesta del Girasol.

De Ramsar a Farrapos, pasando por Montreux

¿Qué tienen en común la ciudad iraní de Ramsar, a orillas del Mar Caspio, con la ciudad suiza de Montreux a orillas del lago Lemán, con los Esteros de Farrapos, a orillas del río Uruguay? En principio, claro, las tres están ubicadas sobre importantes cursos de agua. Pero más allá de esta evidente y rebuscada conexión, algunos de los procesos por los que ha pasado la zona de Farrapos están directamente vinculados con acontecimientos que sucedieron en Ramsar y Montreux, como veremos a continuación.

Esteros de Farrapos como Área Protegida

En el año 2000, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente adquirió un predio de 6.327 hectáreas en el Departamento de Río Negro, que comprende la zona de los llamados Esteros de Farrapos. Anteriormente el predio pertenecía al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y era gestionado por el Instituto Nacional de Colonización. El objetivo de este traspaso fue la incorporación de Farrapos al Sistema Nacional de Áreas Protegidas que había sido aprobado por ley ese mismo año.

En el año 2004 a iniciativa de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (DGRNR), los Esteros de Farrapos y dos islas del río Uruguay ubicadas al sur de los Esteros, fueron presentadas como sitio a ser incluido en la Convención Ramsar, la Convención de Naciones Unidas para la protección de humedales. Precisa-

mente la DGRNR era en ese entonces el punto focal del Estado uruguayo para esta Convención.

El sitio Ramsar tiene una extensión de 17.496 hectáreas, 6.917 corresponden a islas del río Uruguay, 6.972 corresponden al Estero de Farrapos y 3.607 corresponden a la superficie del espejo de agua del río Uruguay (Ficha informativa Ramsar, 2004).

Además del propio valor para la conservación que presentan los Esteros de Farrapos, otra situación incidió en que el Estado uruguayo los postulara para su inclusión en la Convención Ramsar, y esto tiene que ver con el llamado Registro de Montreux.

Este registro es una suerte de lista negra de todos aquellos países que habiendo ratificado el Convenio e incluido sitios bajo su amparo no han cumplido con las pautas de conservación establecidas como compromiso.

Como fue planteado Uruguay ratificó el Convenio de Ramsar en 1971. A fines de la dictadura militar (en 1984) el Estado uruguayo incluyó los Bañados del Este como sitio a ser contemplado dentro del Convenio. Sin embargo, también como herencia de la dictadura, se permitió «la existencia de áreas de humedales intervenidas y abocadas a agricultura bajo riego (arroz)» (DGRNR-MGAP, 2008: 29), lo que hizo que en 1990 la Conferencia de las Partes del Convenio de Ramsar pusiera en marcha este Registro de Montreux y los Bañados del Este de Uruguay quedaran incluidos en él. La «intervención» que el gobierno militar permitió sobre los Bañados del Este, afectó a casi la cuarta parte del sitio Ramsar (o sea, unas 100 mil hectáreas del sitio total de 400 mil). Para salir del Registro de Montreux, el Estado uruguayo debe incluir sitios por una superficie equivalente a esas 100 mil hectáreas.

La importancia del Registro de Montreux no tiene que ver solamente con una cuestión de «imagen» del Estado: quienes están en este registro ven estrictamente limitada su aspiración a la postulación de fondos internacionales para la conservación de estos sitios.

La «estrategia nacional» para «sacar el Sitio Bañados del Este y Franja Costera del Registro de Montreux» consiste en «tomar las medidas necesarias para revertir la situación de la superficie que decidió la ubicación del sitio en el Registro y paralelamente, compensar esa superficie (aproximadamente 96 mil hectáreas) con la creación de nuevos sitios» (DGRNR-MGAP, 2008: 29).

Dentro de esos nuevos sitios, están los Esteros de Farrapos: un sitio «compensatorio» de la zona de los Bañados del Este, humedales que fueron incluidos en la Convención pero cuya conservación no fue debidamente atendida por el Estado (que se había comprometido a ello al ponerlos al amparo de la Convención).

Ramsar en San Javier

A partir de la presentación de los Esteros de Farrapos como Sitio Ramsar (coincidiendo con la celebración del Día de los Humedales, 2 de febrero) en 2005 comenzó a funcionar el *Comité Ramsar Esteros de Farrapos*, un grupo de personas de San Javier con la participación de algunos actores institucionales, que comenzó a trabajar sobre la promoción de la conservación de los

Esteros, con el objetivo de concretar el establecimiento de un área protegida en la zona.

A partir de ese momento se realizaron reuniones periódicas en las que se comenzó a trabajar cuestiones importantes ante lo que se percibía como la próxima instalación del área protegida. El comité tomó contacto con algunas autoridades y con organizaciones conservacionistas como Vida Silvestre y Aves Uruguay, con las que coordinaron actividades sobre ecoturismo y avistamiento de aves.

Dentro del relacionamiento con las autoridades, el Comité Ramsar de San Javier recibía «visitas» de algunos funcionarios de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) quienes realizan trabajos preparatorios para el establecimiento del Área Protegida. Para formalizar su existencia y posibilitar vínculos formales a nivel institucional, el Comité Ramsar comenzó a utilizar la personería jurídica de la Fundación Roslik de San Javier.

Hasta el establecimiento formal del área protegida, el Comité Ramsar participó de una serie de reuniones y audiencias convocadas por el SNAP, dinamizó a nivel local las celebraciones del «Día Mundial de los Humedales», el «Día Mundial del Medio Ambiente» y actividades como la recepción de excursiones para la realización de salidas ecoturísticas.

La integración al SNAP

Con el comienzo del Proyecto SNAP, en el año 2007, se realizó un diagnóstico socioambiental en la zona a partir del cual comenzó a incluirse en las actividades preparatorias a organizaciones y población de Nuevo Berlín.

En el año 2008 se realizó la audiencia pública y se incorporó Esteros de Farrapos al SNAP, bajo la categoría de «Parque Nacional», constituyéndose en la segunda área en ingresar al sistema (la primera había sido unos meses antes Quebrada de los Cuervos en el departamento de Treinta y Tres).

El área que se declara como área protegida e ingresa al SNAP corresponde a los Esteros de Farrapos, la región continental del sitio Ramsar y no incluye —al menos en esta etapa— las islas del río Uruguay, las que ingresarían en una etapa posterior.

En el año 2009 el SNAP designó un encargado del área y en 2010 se conformó un equipo con tres trabajadores de campo para el área (guardaparques y guardaislas) al tiempo que comenzó a funcionar la Comisión Asesora Específica (CAE) de Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay. Este, el espacio de participación que prevé la normativa de áreas protegidas, ha mantenido cuatro reuniones desde que comenzó a funcionar, alternando su lugar de reunión entre las localidades de San Javier y Nuevo Berlín. En la CAE participan la Policía local, la Prefectura, la Intendencia municipal de Río Negro, la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos del MGAP, el Ministerio de Turismo, y en representación de la sociedad civil organizada la Asociación Civil Los Girasoles de San Javier, la Sociedad de Fomento Rural de Nuevo Berlín, el Comité Ramsar Esteros de Farrapos y Vida Silvestre Uruguay. La DINAMA, a través del encargado del área, preside la CAE (SNAP, 2010).

La implementación del SNAP: ¿protegiendo a quién?

El Estado ampliado: legislación y sociedad civil ambiental en Uruguay

Al igual que en el resto de los países de América del Sur, la legislación de protección ambiental en Uruguay es posterior a la década de los setenta. Al influjo de la Conferencia de Naciones Unidas de 1972 —que tendría su continuidad en el llamado informe Bruntland—,²⁴ surgieron una serie de grupos y organizaciones conservacionistas —casi todos reuniendo a científicos y aficionados— y se establecieron las primeras medidas políticas de preservación. Por ejemplo, en esos primeros años de la década de los setenta se creó el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente (Pierri, 2002), primera institución estatal para el ambiente, que en realidad no tuvo mayor incidencia en la definición de políticas públicas.

Con respecto a la visibilidad de problemas y/o conflictos ambientales, se sucedieron una serie de hechos y acciones desde finales de los años ochenta, que fueron marcando una acumulación en la trayectoria de la sociedad civil uruguaya hacia la definición de un campo social sobre el ambiente.

La percepción de la contaminación (por ejemplo de las playas), la protección de los humedales del este del país (ante el avance de la producción arrocería) y la instalación de torres de alta tensión para la transmisión de electricidad marcaron la agenda ambiental de ese momento. Según Pierri (2002) la consolidación de un movimiento ambiental como tal tendría como escenario la iniciativa gubernamental de instalar una planta de energía nuclear en el interior de Uruguay y la movilización de un grupo de vecinos de un barrio de Montevideo que presionó al gobierno municipal hasta lograr el cierre y traslado de una planta industrial de procesamiento de cemento.

En términos de conservación, en su momento fue considerado un gran avance político la declaración de los humedales del este del país como reserva de biósfera, con la canalización de programas públicos como el Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales

24 *Our common future*, World Commission on Environment and Development (1987).

del Este (PROBIDES).²⁵ Sin embargo, la efectivización de políticas concretas para ese territorio han sido más destacadas por su ausencia o lentitud que por su efectividad.

En términos de avance en el grado de organización de la sociedad civil en torno a la temática ambiental, fue en los primeros años de la década de los noventa cuando surgieron una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales, que comenzaron a nuclearse en la Red Uruguaya de ONG Ambientalistas (que reúne a una amplia mayoría de estas organizaciones).

En el ámbito institucional, los prolegómenos de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992) desencadenaron una gran cantidad de medidas de legislación ambiental —como la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental— y la propia creación de un ministerio que, entre otras atribuciones, tenía a su cargo la ejecución de las políticas ambientales: el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en cuya órbita se creaba una Dirección Nacional de Medio Ambiente y una Comisión Técnica Asesora (COTAMA) de carácter consultivo, espacios que aún hoy mantienen estas atribuciones.

Es muy interesante el análisis que realiza Pierri sobre los objetivos subyacentes a la implementación de una legislación de Evaluación de Impacto Ambiental en el contexto histórico de la década del noventa, entendiendo que

fue fundamentalmente un paso dado por el Estado para reforzar sus funciones hegemónicas de legitimación y control social para procesar la aprobación de proyectos con eventuales impactos ambientales negativos. Y esto quizás como reacción a los conflictos que habían empezado a cuestionar diferentes iniciativas en esos años, previendo que podrían multiplicarse y agravarse, una vez que crecía la preocupación social por el tema y la cantidad de organizaciones ambientalistas con una actitud vigilante y crítica (Pierri, 2002: 24).

El proceso de consolidación de las políticas ambientales, o de «enverdecimiento» del Estado y la sociedad uruguaya ha sido analizado críticamente por Renfrew (2006) quien sostiene que

respondiendo a tratados y convenios internacionales [el Estado] ha construido un andamiaje legal orientado al medio ambiente que ha facilitado la emergencia del ambientalismo como categoría de pensamiento y movimiento político. Desde los noventa se impulsó un proyecto de reorientación de la identidad nacional alrededor del eslogan, “Uruguay Natural”, con propaganda turística refiriendo al país como un “refugio verde”, un “paraíso de agua dulce” y un “milagro natural”. [...] La crisis económica de 2002 puso en tela de juicio el proyecto del “nuevo Uruguay”, hasta la victoria del Frente Amplio en 2004, que basó parte de su campaña en el resurgimiento de una identi-

25 PROBIDES es un «Programa interinstitucional integrado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; las Intendencias Municipales de Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres; y la Universidad de la República; con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La finalidad del Programa es la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable en la región Este del Uruguay». Acceso: <www.probides.org.uy>

dad nacionalista y modernista, en busca de la soberanía y de la integración regional. La campaña de marketing de “Uruguay Natural” se mantuvo de todas maneras, transformada en una versión “progresista” y “eco amigable” de izquierda. Los discursos de sustentabilidad atraviesan el espectro político, y su carácter y definición vaga y abierta significa que puede ser utilizada como una herramienta maleable de la gobernabilidad y de la autopromoción. *¿Quién, después de todo, puede estar en “contra” de la sustentabilidad?* (Renfrew, 2006: 82).

El «enverdecimiento» de la sociedad civil

En términos generales se puede catalogar al Estado uruguayo como un Estado en transformación, transformación esta que básicamente corresponde a la recuperación del rol «público-social» del Estado, luego de la era neoliberal (Oliver Costilla, 2005).

Desde ese punto de partida se puede tratar de reconstruir las dinámicas de relación entre el Estado y diferentes actores sociales en torno a la cuestión ambiental. En Uruguay se pueden plantear dos procesos claramente diferentes, que se ven reflejados en dos grandes grupos de producciones académicas.

Un primer momento está pautado por el origen de organizaciones ambientales de corte conservacionista, vinculado directamente con el surgimiento de las primeras normativas estrictamente ambientales de los años noventa. En este caso se trataría de un ambientalismo reduccionista, preocupado por la conservación de la naturaleza y la promoción de una educación ambiental que no cuestiona el modelo de desarrollo y consumo. Esta etapa además está caracterizada por una relación de fuerte dependencia del Estado. En algunos casos, los autores plantean incluso una sociedad civil ambientalista (ecologista *stricto sensu*) creada por el Estado. Por otra parte este Estado habría sido «enverdecido» al impulso de la promoción internacional de instituciones internacionales y fondos de cooperación específicos sobre cuestiones ambientales (Pierri, 2002).

Otro grupo de trabajos, anclados en la segunda mitad de los noventa y con proyección en los primeros años de este siglo, plantean la aparición de organizaciones afines a lo que podríamos calificar ambientalismo popular, o más gráficamente, a organizaciones de base o redes nacionales que incluyen la perspectiva de clase en su análisis y su acción política acerca de lo que comienzan a denominarse conflictos ambientales (Santos, 2006).

Como hemos planteado, en clave más analítica también el trabajo de Renfrew plantea que el «enverdecimiento» del Estado y la sociedad uruguaya va muy poco más allá del discurso, y de fondo no habría un cuestionamiento a las causas estructurales de tales conflictos ambientales (salvo por grupos de afectados y de algunos casos puntuales de organizaciones que integran otras visiones además de la ambiental, por ejemplo organizaciones barriales, sindicatos, organizaciones de mujeres). (Renfrew, 2006).

Sin embargo hay una característica común a todos estos trabajos; están enfocados en la realidad urbana del Uruguay. La implementación del Sis-

tema Nacional de Áreas Protegidas plantea un cambio en el escenario de la relación Estado-sociedad hacia los espacios rurales, donde el actor que pretende ejercer el control sobre el territorio en cuestión debe hacerlo —por lo menos en principio— desde una planificación originada en una oficina en la capital del país.

Las áreas protegidas en Uruguay

Las áreas protegidas o parques naturales existen en Uruguay desde mediados del siglo XX, pero su incorporación a un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), gestionado desde el Estado central es una novedad de comienzos del siglo XXI.

La ley 17.234, promulgada en marzo de 2000, estableció la creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, entendiéndolo como un

conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aun cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre (Ley 17.324).

La referida ley también estableció los objetivos del SNAP, relacionados tanto con la protección y conservación de la diversidad biológica y los ecosistemas, el mantenimiento de paisajes naturales y culturales, el desarrollo de oportunidades para la educación ambiental y la investigación, así como la contribución al «desarrollo socioeconómico, fomentando la participación de las comunidades locales en las actividades relacionadas con las áreas naturales protegidas, así como también las oportunidades compatibles de trabajo en las mismas o en las zonas de influencia».

La ley de creación del SNAP también definió las categorías en que se clasificarían desde ese momento las áreas protegidas en Uruguay: a) Parque Nacional (donde no haya alteración antrópica significativa), b) Monumento Natural (intervención humana de baja intensidad y estricto control), c) Paisaje Protegido, que se supone producto de la interacción entre el ser humano y la naturaleza a través del tiempo y con valor de testimonio natural, y d) Sitios de Protección, áreas de tamaño pequeño y que tienen elementos que le otorgan un valor de conservación crítico.

Como puede apreciarse en la propia definición de las categorías, ocupan mayor importancia los aspectos relacionados con los objetivos de conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, en relación a los aspectos de contribución al desarrollo socioeconómico y la participación comunitaria. Esto se explica porque la ley parte de una concepción que incluye a la conservación como uno de los aspectos del desarrollo sustentable, que habilita la realización de determinadas actividades productivas asociadas a la protección del ambiente.

Entre el comienzo de la gestión del Frente Amplio en 2005 y febrero de 2010 —comienzo de la segunda administración frenteamplista— se incorporaron 111.523 hectáreas al SNAP, en las áreas de Quebrada de los Cuer-

vos (Treinta y Tres), Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay (Río Negro), Cabo Polonio, San Miguel y Laguna de Rocha (las tres en Rocha), Valle del Lunarejo (Rivera) y Localidad Rupestre de Chamangá (Flores), (SNAP, 2010).

Con respecto a la institucionalidad específica, existe una Dirección Nacional de Áreas Protegidas, en el marco del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que cuenta con una Comisión Nacional Asesora (espacio de participación estatal, académica y social, también definido por la ley), así como un importante proyecto de fortalecimiento del SNAP. Este proyecto es financiado por el FMMA/GEF, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cooperación Francesa, la Cooperación Española y fondos del presupuesto público de Uruguay y su objetivo es

el diseño e implementación inicial de un SNAP que conserve efectivamente una muestra representativa de la biodiversidad de Uruguay. En este sentido, articula componentes de diseño y planificación, que implican definiciones a aplicar y ejecutar durante su horizonte temporal (cinco años) y más allá del mismo (GEF-MVOTMA, 2008).

La creación de áreas protegidas en general altera el uso del suelo en el territorio en el que se implementan, al generar pautas específicas para la gestión de un territorio cuando esto antes se producía de manera genérica. En la legislación uruguaya se establece que será a través de un Plan de Manejo, elaborado en consulta con los actores sociales del nivel local, que se decidirán los usos permitidos y los no permitidos. Actualmente ninguna de las áreas protegidas ingresadas al SNAP cuenta con un Plan de Manejo, por lo que no existen parámetros del tipo de actividades permitidas o limitadas en las áreas, más allá de las indicadas en el resto de la legislación ambiental.

De todas maneras, la ley enumera una serie de actividades que son estrictamente vigiladas, y otras no tanto. Las potencialidades y límites son: la edificación o urbanización, la ejecución de obras de infraestructura, la introducción de especies alóctonas de flora y fauna silvestre, los vertidos de residuos, la recolección, la muerte, el daño o la provocación de molestias a animales silvestres, incluyendo la captura en vivo y la recolección de sus huevos o crías, así como la alteración o destrucción de la vegetación, la emisión o producción de niveles de ruido perturbadores para el entorno, la actividad de caza y de pesca, el desarrollo de aprovechamientos productivos que alteren las características ambientales del área, y los aprovechamientos y el uso del agua que alteren el régimen hídrico.

Los ámbitos definidos institucionalmente por la ley para la participación pública en la política nacional de Áreas Protegidas son dos: uno a nivel nacional (la Comisión Nacional Asesora (CNA), ámbito consultivo de la Dirección de Áreas Protegidas del MOVTMA) y por otro lado el nivel local de participación lo constituyen las Comisiones Asesoras Específicas (CAE) de cada Área.²⁶

26 La composición de estos espacios se analizará en el Capítulo IV.

Las etapas de la política de áreas protegidas en Uruguay

En un reciente estudio, Tejera (2006) ha identificado tres etapas en la implementación de la política de áreas protegidas en Uruguay. Esta periodización de Tejera propone una primera etapa entre 1916 y 1946, que denomina como la de «parques recreativos». Es interesante el hecho de que precisamente en ese momento se estaba dando la expansión de los primeros parques naturales en todo el mundo. El propio Tejera reseña el hecho de que, sin embargo, la característica de estos primeros «parques nacionales» fue la opuesta a la tendencia que se registraba a nivel global:

mientras en el resto del mundo se entendía por parque nacional un área de preservación de ambientes naturales, en Uruguay el término designó zonas de recreación donde los ambientes naturales eran sustituidos por forestación artificial exótica (2006: 7).

Muchos de los parques que aún hoy tienen la denominación de «Parques Naturales» significaron una domesticación de ambientes para su uso en términos turísticos o recreativos, lo que hace aún más difusa la utilización de esta categoría como sinónimo de áreas protegidas entendidas como unidades espaciales de preservación.

La segunda etapa es denominada por Tejera como la de «política endógena de áreas naturales» y es ubicada temporalmente entre 1946 y 1982. Es un primer momento de influencia de las políticas internacionales de Estados Unidos en las políticas ambientales de los países de América Latina. La gestión de los parques nacionales pasará entonces a la órbita del Ministerio de Ganadería y Agricultura. En ese momento se instalarán muchos de los monumentos naturales que actualmente están en proceso de ingreso —aunque con diferentes categorías— al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Según el autor «la característica unánime de estas áreas fue que a su sanción legal no siguió medida de conservación alguna, manteniéndose desde entonces como áreas protegidas ‘de papel’, sin existencia real» (Tejera, 2006: 8).

En este estudio se define como tercera etapa la comprendida entre 1982 y el presente y es denominada la «política exógena de áreas protegidas» en referencia a la incidencia que organismos y acuerdos internacionales tienen en la definición de políticas de preservación ambiental de Uruguay.

Esta etapa es precisamente en la que nos adentraremos en el siguiente apartado, tratando de establecer las diferentes relaciones entre el nivel internacional, el nacional y el local en la aplicación de tales acuerdos internacionales, que en principio se caracterizará básicamente.

La protección ambiental y el compromiso del Convenio de Diversidad Biológica

El Convenio de Diversidad Biológica (CDB) es uno de los acuerdos multilaterales definidos en la órbita de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el cual una vez ratificado por cada país tiene un valor vinculante asimilado al de la propia legislación nacional de cada Estado.

En su artículo 8 el CDB plantea la necesidad de que cada Estado parte habilite un «sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica» (CBD, 1992: 6).

Este convenio se desprende del proceso iniciado con la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible o Cumbre de Río 92 y está destinado a alcanzar las llamadas Metas de desarrollo del Milenio, que proponen aumentar la superficie dedicada a la conservación ambiental.

En la séptima reunión de las partes (Conferencia de las Partes, COP) de este Convenio, realizada en Kuala Lumpur, Malasia, en 2004, se tomaron una serie de decisiones relativas a este artículo 8 del CDB, o sea a las áreas protegidas.

Allí se reconoce que

aunque la cantidad y extensión de las áreas protegidas ha ido aumentando en las últimas décadas, de forma que aproximadamente el 11% de la superficie de tierra firme del mundo está en situación de protegida [...] los sistemas existentes de áreas protegidas no son representativos de los ecosistemas mundiales, ni responden de forma adecuada a la conservación de tipos de hábitat críticos, biomas y especies amenazadas; y estando las áreas marinas protegidas deficientemente poco representadas, es necesario adoptar medidas para cubrir estas lagunas (COP VII-CBD, 2004: 24).²⁷

El programa de trabajo plantea que «la red de áreas protegidas abarca ahora aproximadamente 11% de la superficie terrestre total de nuestro planeta. Menos de 1% del área marina total del planeta está cubierta» y que «las áreas protegidas son instrumentos importantes para cumplir las metas del Convenio de reducir de manera significativa la tasa de pérdida de la diversidad biológica antes de 2010» (COP VII-CBD, 2004: 24).

Al mismo tiempo, se define como meta el establecimiento de «mecanismos de participación equitativa tanto en los costos como en los beneficios derivados de la creación y administración de áreas protegidas» reconociendo y promoviendo

el conjunto más amplio de los tipos de gobernabilidad de las áreas protegidas en relación con su potencial de logro de las metas de conservación de conformidad con el Convenio, en lo que pudieran incluirse las áreas conservadas por comunidades indígenas y locales, y reservas privadas de la naturaleza (COP VII-CBD, 2004: 24).

En este sentido, una meta específica es la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales,

respetándose plenamente sus derechos y reconociéndose sus responsabilidades, en consonancia con las leyes nacionales y las obligaciones internacionales aplicables; y la participación de otros interesados pertinentes en la gestión de las áreas protegidas existentes y en la creación y gestión de nuevas áreas protegidas» (COP VII-CBD, 2004: 24).

El lenguaje de este documento también plantea la creación de «capacidades» para la planificación, creación y administración de áreas protegidas.

27 Esta y las siguientes citas de las resoluciones de la COP VII del CBD están en inglés en el original, esta es una traducción propia.

La discusión legislativa en torno a las áreas protegidas

Martino (2004) ha reconstruido el proceso de discusión parlamentaria en torno a la Ley 17.234, precisamente la ley que creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. A pesar del tiempo que insumió su tratamiento —5 años— la discusión sobre el contenido de esta ley estuvo más centrada en controversias entre diferentes reparticiones gubernamentales, antes que en debate público sobre el carácter del SNAP y los objetivos de las áreas protegidas.

La ley fue aprobada en una sesión extraordinaria en los últimos momentos de la legislatura vigente desde 1995 hasta 2000. El análisis de Martino —basado en las actas de las Comisiones de Medio Ambiente de las cámaras de Senadores y Diputados— identificó los siguientes temas clave en la discusión parlamentaria:

- 1) El conflicto entre el MGAP [Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca] y el MVOTMA [Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente] en relación a la competencia en el asunto, lo que en mi opinión se intensificó por una profunda controversia basada en diferentes enfoques sobre conservación.
- 2) El abordaje trans-escala de la conservación que fue aprobado en términos generales.
- 3) El punto de las áreas adyacentes, que fue introducido en el artículo 8.
- 4) El problema legal de las expropiaciones (Martino, 2004: 162).²⁸

Algunos de estos elementos son centrales para entender el entramado institucional al que daría lugar la ley. Históricamente las áreas protegidas fueron manejadas en Uruguay por el MGAP (con la excepción de algunas manejadas por el Ejército) y claramente gran parte de la discusión se orientó a partir del interés del MGAP de no perder ese control.

Martino refiere al corporativismo de la Asociación de Ingenieros Agrónomos (AIA) que participó de la discusión fundamentando el mantenimiento de las competencias sobre áreas protegidas en el MGAP en base al *expertise* de los agrónomos (2004: 163).

Al mismo tiempo, en el fondo de esta discusión se contraponen una visión del conservacionismo en sentido estricto con otra más asociada a la conservación con manejo y uso de los recursos.

En su trabajo, Martino contrasta dos fragmentos de las intervenciones del delegado de las organizaciones ambientalistas y del equipo del MGAP en sus comparecencias ante el parlamento en el proceso de discusión de la ley:

Es cierto que muchos sitios están modificados, aun aquellos más naturales tienen algún grado de modificación. De todos modos, una de las tareas de la conservación de un área natural es tomar ambientes modificados y devolverlos a su estado original (Eduardo Gudynas en actas de la Comisión de Vivienda Territorio y Medio Ambiente de 1998 citado en Martino, 2004: 166).

28 Traducción propia, en inglés en el original.

Nosotros definimos una reserva natural estricta como aquella en la cual debería haber un manejo restrictivo de los recursos naturales (Equipo del MGAP en actas de la Comisión de Medio Ambiente de 1996 citado en Martino, 2004: 166).

Como plantea sobre esta discusión Martino:

Mientras los conservacionistas intentan utilizar reservas estrictas para la restauración y la protección total de la influencia humana, la opinión prevaeciente en el MGAP es la de restringir el uso de los recursos naturales al máximo. Esto no es una diferencia insignificante en el enfoque a las áreas protegidas (Martino, 2004: 166).²⁹

Al mismo tiempo, el tópico de las llamadas zonas adyacentes ocupó gran parte del debate parlamentario. Particularmente, el titular del MGAP de ese entonces (1996) cuestionó la vaguedad de la definición de las zonas contiguas a las áreas protegidas, al punto de proponer su eliminación del texto legal (Martino, 2004: 168). Este punto es claramente crítico en la gestión del territorio, ya que en este sentido el MGAP no solo perdería la potestad del manejo de las áreas protegidas sino también el control de los territorios adyacentes. Las palabras del ministro de Ganadería Agricultura y Pesca³⁰ de ese momento no dejaban dudas:

Yo pienso que una de las dificultades con este tópico es que las competencias del MGAP son muy amplias, especialmente en relación al uso de herbicidas, explotación y uso de aguas, riego, etcétera. El mejor manejo adyacente es hecho por nuestro ministerio. El problema luego es quién será el administrador en este asunto (Ministro de Ganadería Agricultura y Pesca en la Comisión de Medio Ambiente del Senado en 1996, citado en Martino, 2004: 169).

El artículo 8 que se discutía en ese momento era claro: la administración tanto de las áreas protegidas como de las áreas adyacentes correspondería al MVOTMA (posición esta que finalmente fue consagrada en la ley).

No fue solamente el MGAP que resistió la implementación de las zonas adyacentes y aun que estuvieran a cargo del MVOTMA, también la Asociación Rural del Uruguay³¹ intervino en el debate parlamentario, reclamando que la administración de las Áreas Protegidas se mantuviera en la órbita del MGAP y que se destinaran subsidios fiscales para los propietarios cuyas explotaciones agropecuarias pudieran verse afectadas por la implementación de áreas protegidas. Como plantea Martino: «Este conflicto revela que a pesar de la retórica de apoyo a un sistema de áreas protegidas que abarque el país entero, hay miedo a que las políticas orientadas a la conservación limiten alternativas de gestión». (Martino, 2004: 169).³²

Luego de sancionada la ley que creó el SNAP, se sucederían cinco años de inacción en cuanto a la implementación del sistema. Ese período (2000-2005)

29 Traducción propia, en inglés en el original.

30 El cargo era ocupado en ese entonces por el funcionario perteneciente al Partido Colorado —en el gobierno—, Carlos Enrique Gasparri.

31 Principal agremiación de los mayores empresarios agropecuarios del Uruguay.

32 Traducción propia, en inglés en el original.

estuvo marcado por una fuerte crisis económica y social que reorientó y ubicó el interés del Estado en otras áreas. No fue hasta la llegada del Frente Amplio al gobierno, en 2005, que se completó el proceso de reglamentación de la ley y —a través del mencionado proyecto GEF/PNUD— se puso en marcha una política de ingreso de áreas a un Sistema Nacional, consolidándose el primer ingreso en el año 2008. Esbozaremos las principales características de este proceso en el siguiente capítulo.

Las formas de la participación

Del Ministerio al territorio

Una de las primeras medidas enmarcadas en la reglamentación de la Ley 17.234 —realizada en 2005— fue la instalación de una Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas, el ámbito de participación social definido por la ley a escala nacional. Desde su primera reunión en diciembre de 2005 a la fecha este ámbito ha funcionado periódicamente bajo la conducción de la DINAMA, con la participación de delegados de varios ministerios públicos (Ganadería, Agricultura y Pesca, Turismo, Defensa), otros niveles estatales de gobierno (Congreso de Intendentes), delegados de la sociedad civil y de la Universidad de la República.

En agosto de 2007, el Estado uruguayo firmó un acuerdo con la participación del GEF y del PNUD para la ejecución de un Proyecto de Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas,³³ a partir del cual luego se sumarían otros organismos de la cooperación internacional.³⁴ Básicamente a partir del trabajo de este proyecto se definieron los objetivos y prioridades para la conservación a nivel del país, se diseñaron los mecanismos de participación social contemplados en la ley y se comenzaron a realizar las primeras propuestas de ingreso de áreas protegidas al SNAP.

Dentro de las disposiciones que introdujo el decreto que reglamentó la ley de Áreas Protegidas, estuvo la indicación de los ámbitos formales para la participación: la Comisión Nacional Asesora (CNA) de Áreas Protegidas, ámbito consultivo nacional, en la órbita del MVOTMA y las Comisiones Asesoras Específicas (CAE), a integrarse una en cada Área Protegida. Según este decreto, el MVOTMA presidirá tanto la CNA como las CAE. Con respecto a su conformación, se establece que la CNA estará integrada por delegados de los ministe-

33 En adelante denominaremos a este como el «Proyecto SNAP» para diferenciarlo del SNAP, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas propiamente dicho.

34 Como el Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

rios de Interior, de Defensa Nacional, de Educación y Cultura, de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Turismo, así como delegados del Congreso de Intendentes, de la Universidad de la República, de la Administración Nacional de Educación Pública y también de los productores rurales y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas.

Sobre la selección de estos delegados, el decreto plantea que «cada una de las entidades públicas referidas, designará un delegado titular y un alterno» mientras que los productores rurales y los ambientalistas, «contarán cada uno con dos delegados; a cuyos efectos el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, requerirá su designación de común acuerdo por las entidades representativas del sector rural y del no gubernamental» (Decreto 52/2005, Artículo 17). Sobre cuáles serán esas entidades representativas, el decreto establece que para el caso de los productores rurales serán «la Asociación Rural del Uruguay, la Federación Rural, las Cooperativas Agrarias Federadas, la Comisión Nacional de Fomento Rural, la Asociación de Cultivadores de Arroz y la Asociación Nacional de Productores de Leche» mientras que para las organizaciones ambientalistas las representativas serán

aquellas organizaciones no gubernamentales de segundo grado, constituidas sin fines de lucro y que se integren con organizaciones no gubernamentales que cuenten entre sus objetivos, la defensa, la conservación y el mejoramiento del ambiente (Decreto 52/2005, Artículo 18).

Con respecto a las Comisiones Asesoras Específicas, que funcionarán en cada área protegida, su constitución será decidida por el MVOTMA «luego de aprobada la selección y delimitación de la respectiva área por el Poder Ejecutivo». Las CAE estarán presididas por el MVOTMA y serán integradas por delegados de los ministerios de Defensa Nacional y de Ganadería, Agricultura y Pesca, la Policía local, la Intendencia Municipal, el administrador del área protegida, «los propietarios de predios incorporados al área, los pobladores radicados dentro del área y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas con actividad vinculada al área» (Decreto 52/2005, Artículo 19).

Al igual que en el caso de la CNA, los delegados de las reparticiones del Estado serán definidas por sí mismas, mientras que «los propietarios, los pobladores y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, contarán cada uno con dos delegados, designados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente» (Decreto 52/2005, Artículo 19).

Las CAE tienen como cometido «el asesoramiento, promoción, seguimiento y control de las áreas naturales protegidas» y en particular «oficiar como ámbito de participación de las comunidades locales en la gestión del área» (Decreto 52/2005, Artículo 20). Uno de los claros vacíos del decreto es el hecho de no prever cómo este «ámbito de participación» de la población local en la «gestión» del área va a ser conformado, ya que indica cuantos representantes de cada una de las categorías sociales previstas pueden par-

participar, pero no establece como se dará el mecanismo para seleccionar esos representantes locales.

Otro de los problemas que este decreto en cierto modo consolidó es una importante dispersión institucional en relación a las áreas naturales protegidas entre el MVOTMA y el MGAP, a lo que se agregaría luego la estructura del propio Proyecto SNAP. En la Figura V se presenta un organigrama de la actual institucionalidad de Áreas Protegidas en Uruguay, donde coexisten los arreglos institucionales posteriores al año 2000 con los previos asentados en dependencias del MGAP y del Ministerio de Defensa Nacional.

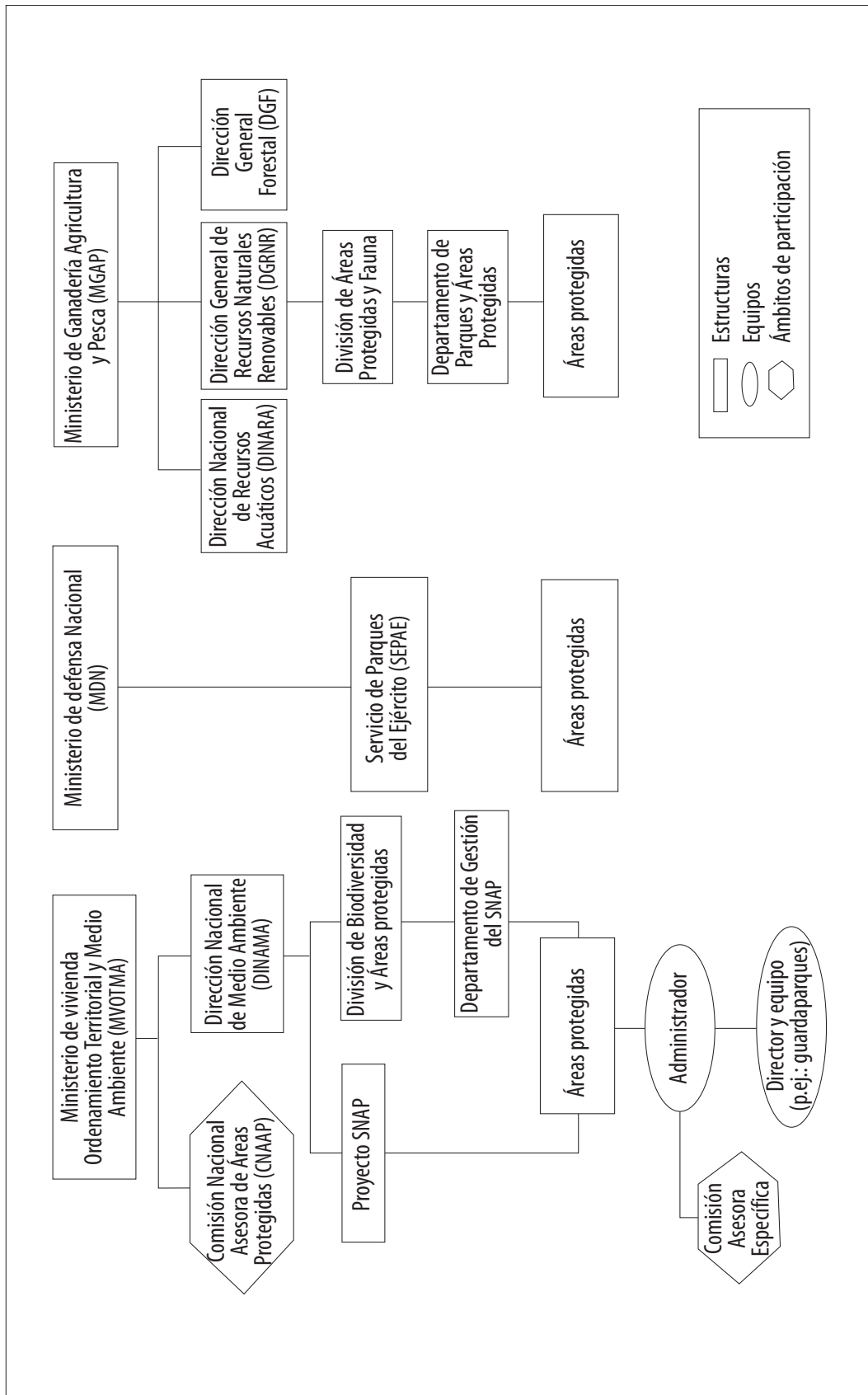
Por otro lado el decreto también definió la herramienta de intervención sobre el territorio para producir un área protegida: el Plan de Manejo, que especificará las «condiciones de uso y las acciones necesarias para cumplir con los objetivos de conservación establecidos para las diferentes categorías de manejo» (Decreto 52/2005, Artículo 14).

Según lo que establece el decreto en la elaboración de estos planes de manejo también deberán participar los «actores locales». Pero este decreto establece además la posibilidad de que el Poder Ejecutivo establezca y aplique medidas de protección en las zonas adyacentes. Como ya se planteó, ninguna de las áreas ingresadas al SNAP cuenta con un Plan de Manejo aprobado, aunque sí se ha avanzado en la elaboración del Plan de Quebrada de los Cuervos.

El diseño institucional del SNAP

Como puede apreciarse en el esquema, tanto la ley como el decreto regulador instauraron un sistema que, por la vía de los hechos, mantiene una gran fragmentación institucional de las responsabilidades estatales en materia de áreas protegidas. Precisamente, uno de los aportes del Proyecto SNAP será la recomendación de un diseño institucional apropiado que optimice las capacidades y responsabilidades del Estado uruguayo en la conducción de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Figura V. Organigrama de la institucionalidad para la gestión de áreas protegidas en Uruguay.



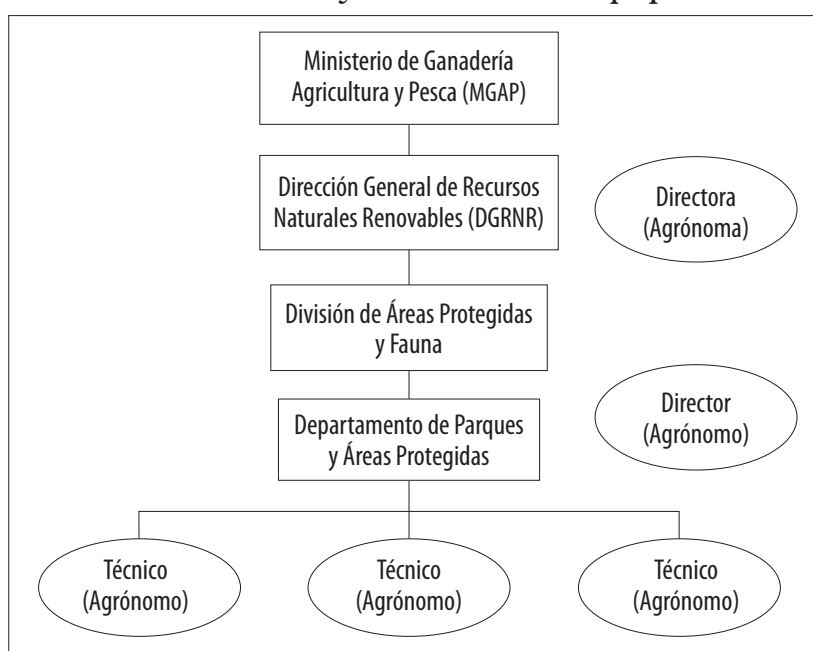
Fuente: elaboración propia.

Ha sido en este marco —el cual queda plasmado en el esquema— que se ha venido implementando el sistema y sus áreas. Repasaremos a continuación alguna de sus características básicas.

Lo primero que se desprende de esta situación es la superposición de competencias en materia de áreas protegidas entre tres ministerios: el de Ganadería, Agricultura y Pesca, el de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el de Defensa Nacional. A ellos se les debe sumar el equipo del Proyecto SNAP que en la práctica operó con atribuciones de otra repartición ministerial, en cuanto a la definición y conducción de procesos de establecimiento de áreas protegidas.

En el MGAP la Dirección de Recursos Naturales Renovables (DGRNR), en la que originalmente residía la responsabilidad estatal en relación a las áreas protegidas, tiene a su cargo una División de Áreas Protegidas y Fauna, donde funciona un Departamento de Parques y Áreas Protegidas. En la Figura VI puede apreciarse la conformación de este equipo: una directora (agrónoma), un director de división (agrónomo) y a nivel del departamento tres técnicos (agrónomos). El MVOTMA tiene en el marco de la División de Biodiversidad y Áreas Protegidas (DBAP) un Departamento de Gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (DGSNAP). Esta División tiene un director (geógrafo), un jefe del departamento de gestión (oceanógrafo) y siete técnicos (con formación en ciencias naturales, Figura VII). En el Ministerio de Defensa funciona el Servicio de Parques del Ejército que tiene a su cargo la gestión de dos parques: el Fuerte San Miguel y la Fortaleza de Santa Teresa, en el departamento de Rocha. Por su parte, el Proyecto SNAP tiene una estructura de unos 30 técnicos con un amplio perfil disciplinar y muchos de ellos con antecedentes de trabajo en organizaciones de la sociedad civil (Figura VIII).

Figura VI. Estructura de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables y formación del equipo.

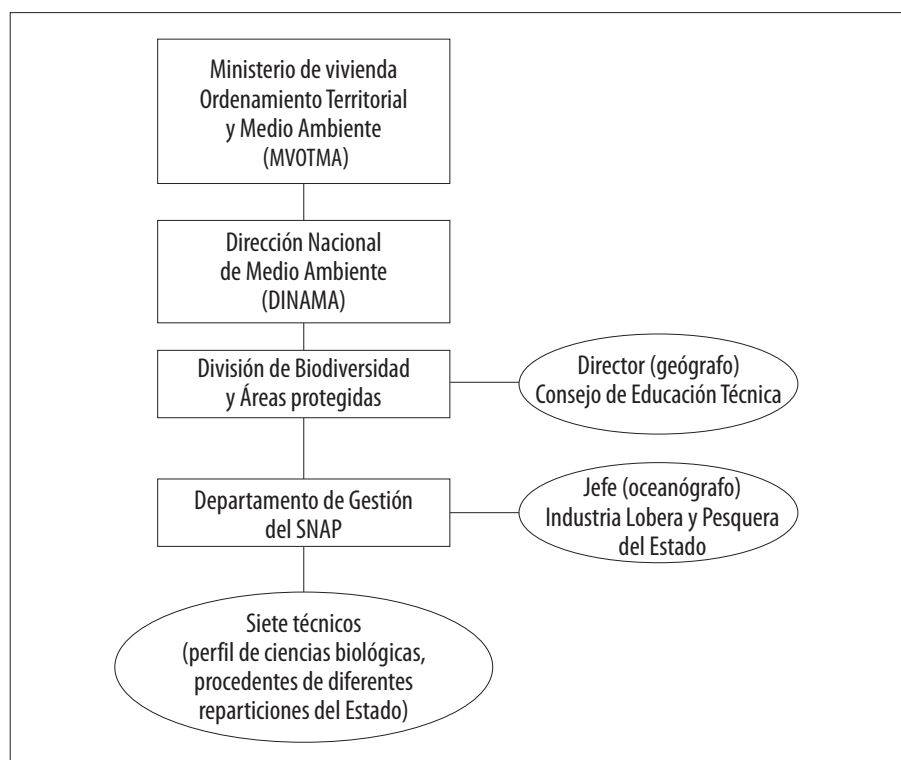


Elaboración propia.

De cierto modo, la discusión que se planteó a nivel legislativo tendría un grado de continuidad en el proceso de reglamentación del SNAP, como veremos a continuación. Con respecto a la superposición de funciones en materia de áreas protegidas entre diferentes ministerios, un diagnóstico institucional realizado por el Proyecto SNAP sostiene que «genera ineficacia y dispersión de recursos», mientras que «la situación actual, en la que aún no está definida la estructura institucional, constituye una barrera para el diseño de una estrategia de fortalecimiento de las capacidades» y de gestión del sistema (SNAP, 2010: 26-27).

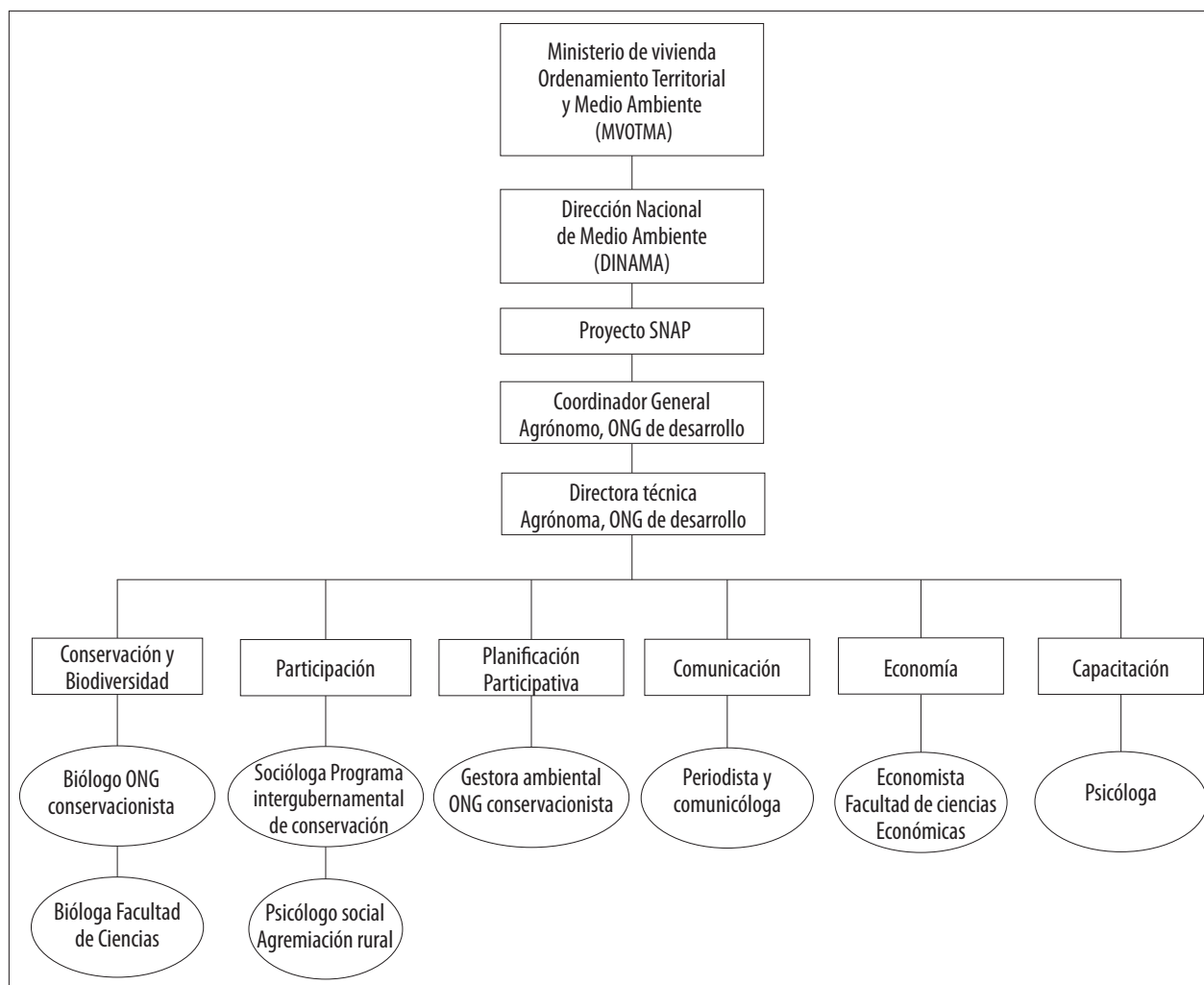
En particular, en relación al equipo de DGRNR concluye que se trata de un grupo humano compuesto mayoritariamente por ingenieros agrónomos con trayectoria en el cargo y un bagaje de conocimientos en base a la experiencia [pero que] debido al nivel de edad y los años de servicio acumulados en la función pública, se prevén varios retiros en los próximos cinco años (SNAP, 2010: 26).

Figura VII. Estructura de la DBAP de DINAMA y trayectorias del equipo



Elaboración propia

Figura VIII. Estructura del Proyecto SNAP y trayectorias del equipo conductor



Elaboración propia. El Proyecto SNAP involucra unos 30 técnicos, se detallan aquellos que ocupan puestos de conducción y/o responsabilidad.

El diagnóstico también aborda las capacidades de la División de Biodiversidad y Áreas Protegidas de DINAMA. Sobre el Departamento de Gestión del SNAP se plantea que es una estructura con «limitaciones tanto en cantidad como en capacidades clave» para cumplir sus tareas, a lo que se agrega la caracterización como

una unidad funcional relativamente incipiente y aún poco desarrollada, con limitaciones en cuanto a políticas y prácticas de recursos humanos, falta de claridad en los roles de los integrantes (inexistencia de perfiles de puestos definidos, descripciones de cargo, manuales de procedimiento) y sin una misión institucional bien definida.

Según el informe, el Departamento de Gestión tiene «vacíos de personal» en disciplinas sociales y en general un número insuficiente de personal para abordar la tarea (SNAP, 2010: 26).

El propio documento reconoce que para compensar algunas de estas limitaciones del Estado uruguayo en la fase de implementación, el Proyecto SNAP

ha compensado algunas de las capacidades imprescindibles para la creación y gestión del sistema, proporcionando recursos humanos, materiales y financieros. Esta medida, solventada en gran medida por la cooperación internacional, representa una solución a corto plazo, previo a la creación de la nueva institucionalidad (SNAP, 2010: 26).

Esta situación de partida, asociada a ciertas dinámicas institucionales, construidas en relación a los perfiles y trayectorias de los funcionarios, ha hecho que en muchos ámbitos se perciba un relativo antagonismo entre el equipo del Proyecto SNAP y la División de Áreas Protegidas de la DINAMA.

Estructuras y dinámicas institucionales

El Proyecto SNAP y la División de Biodiversidad y Áreas Protegidas de la DINAMA funcionan en el mismo edificio. De cierto modo comparten un gran espacio en la planta baja de un edificio histórico de Montevideo —en la esquina de Galicia y Rondeau, donde funcionó en la primera mitad del siglo XX la gran tienda Introzzi— en el que actualmente funcionan las demás divisiones de la DINAMA y la Dirección de Ordenamiento Territorial (perteneciente al mismo ministerio).

La división de un amplio espacio en la planta baja del edificio está hecha con boxes y con dos puertas de ingreso que están una al lado de la otra, una proximidad espacial que hace suponer vecindad y facilidad para la cooperación. Desde este lugar, a pocas cuadras del Palacio Legislativo, se realizan las tareas de planificación y gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y precisamente allí fueron realizadas las entrevistas de las cuales se reproducen algunos fragmentos a continuación.³⁵

El actual director de la División de Biodiversidad y Áreas Protegidas (DBAP) trabaja allí desde la creación de la DINAMA, en la década del noventa. Geógrafo de formación, docente de la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República, llegó a la Dirección de Medio Ambiente redistribuido de otro cargo público, en el Consejo de Educación Técnico Profesional. Su perspectiva sobre la implementación del SNAP es sumamente interesante ya que ha vivido desde dentro del Estado este proceso aun desde antes de que se discutiera la Ley de Áreas Protegidas:

Al pasar el tema Áreas Protegidas al ministerio del ambiente, se pasa con una mentalidad distinta a la tradicional gestión que hacía el Ministerio de Ganadería de sus cosas. El Ministerio de Ganadería tiene una gestión más verticalista. Primero, porque es un ministerio que tiene casi un siglo de trayectoria. Eso lo hace operar con un modo de gestión vertical y lo hace a su vez resistente a las nuevas formas de gestión. Más allá de que hoy en día está incluida la participación, que las cosas se ponen de manifiesto, el ministerio (MVOTMA) está más acostumbrado quizás porque como nace el ministerio en esta época...

35 He tomado la decisión de no incluir los nombres de las personas entrevistadas, aunque por supuesto cuento con la autorización para reproducir aquí sus palabras.

Es así que, según el planteo del director de la DBAP hay diferencias de gestión entre el MGAP y el MVOTMA que obedecen a trayectorias institucionales diferentes y sobre todo al hecho de que el MVOTMA ya nace como institución incluyendo políticas de participación y comunicación. Debemos agregar que seguramente esta diferencia de gestión represente también los debates que se dieron a nivel parlamentario para definir la órbita institucional para la conducción del SNAP. En otro plano quizás no menos importante hay que colocar la cuestión disciplinar, profesional o de campos académicos: de la órbita de las ciencias agrarias las áreas protegidas de hecho pasaron a las ciencias naturales (o más precisamente, de la Facultad de Agronomía a la Facultad de Ciencias).

La explicación sobre el vínculo con el Proyecto SNAP refiere inicialmente a dinámicas institucionales pero también al manejo de los recursos (que en el caso del Proyecto corresponden al GEF y a la cooperación internacional):

Hay una cultura institucional reactiva a veces a los proyectos, que no es del todo lógica. El Proyecto hacía cosas por su cuenta y obraba, sin estar mal intencionado, pero qué pasaba, la gente no sabía si era el Proyecto que venía o si era la DINAMA.

Pude corroborar varias veces en el terreno ya no la confusión a la que hace referencia el director de la DBAP, sino un conocimiento bastante pleno de los actores locales (de gobiernos departamentales y vecinos de las áreas) que conocían las diferencias internas entre el Proyecto SNAP y la DINAMA, pero sobre todo que conocían la capacidad de movilización de recursos de uno y otro:

Hay que ir corrigiendo las asimetrías —sostiene el titular de la DBAP— nosotros no teníamos gente, todos venimos de las ciencias naturales, los que estamos acá somos geólogos, oceanógrafos, biólogos o agrónomos. Eso es lo que integra la división. Carecíamos de esa parte. Y también hay un tema de administración de recursos. Yo siempre uso la frase de Atahualpa Yupanqui: «las penas son de nosotros, las vaquitas son ajenas». Si me hubieran dejado administrar el 20% de los recursos que tiene el proyecto [SNAP], yo ya tendría unas cuantas áreas funcionando, te lo puedo asegurar. Porque vos tenés a veces una visión de la administración más práctica. No porque esté mal hecha la otra administración, pero a veces el Proyecto tiene otra lógica. Tiene lógica de Proyecto, que se la da el propio Proyecto. Entonces muchas veces se hacen ejercicios que desgastan mucho tiempo y que tienen poca visualización en la práctica.

Dos pisos más arriba de donde transcurre la conversación con el director de la DBAP, unos días más tarde, una funcionaria de la Dirección de Ordenamiento Territorial realizaría una afirmación que parte de la misma evaluación. «Sabés cuál es el problema del [Proyecto] SNAP» me dijo esta funcionaria, sabiendo que estaba haciendo campo para mi tesis sobre la implementación del Sistema, «es que se pasan todo el tiempo planificando a la perfección y no logran concretar nada».

Pero la cuestión del manejo de los recursos es un componente importante en la relación Proyecto SNAP y DBAP, no solo en término de recursos económicos y facilidad para la contratación de funcionarios, sino fundamentalmente en términos de visibilidad en el terreno.

El Director de la DBAP plantea un caso como ejemplo:

Te doy un ejemplo bien concreto: los vehículos que tiene Áreas Protegidas han ido todos para el Proyecto [SNAP]. Cuando hay un lío realmente, que tiene que ir la DINAMA, por ejemplo por plantaciones forestales que se han hecho sin permiso en la Quebrada de los Cuervos, ha tenido que ir un funcionario de la DINAMA en ómnibus porque no tengo un vehículo para mandarlo. Hay una asimetría de proyecto/administración que nunca es buena. Los proyectos deben funcionar integrados, apoyando las políticas públicas.

El coordinador general del Proyecto SNAP plantea conscientemente estas diferencias de visibilidad. Ingeniero agrónomo, proviene de una trayectoria de trabajo en organizaciones sociales de desarrollo y un pasaje por el programa de desarrollo rural del gobierno departamental de Montevideo.

Precisamente esa visibilidad que ha ganado el Proyecto SNAP es para el coordinador una de las fortalezas desde las que puede proyectarse hoy la nueva institucionalidad para la conducción del Sistema:

El país no tiene sistema, tiene pocas áreas manejadas y no tiene gente formada. Es bastante evidente que el sistema como tal de a poco fue logrando ser, digamos, parte del paisaje y hay algunas señales todavía que no son espectaculares, ni nada por el estilo, pero existen. El sistema sigue siendo extremadamente débil, montado en una proporción que no es sostenible en cooperación internacional, una proporción muy alta en cooperación internacional, en modalidades de contratación y de estructura que no garantizan los elementos adecuados. Como para ejemplificar, en el ministerio funciona una sección de áreas protegidas [el DGSNAP] de siete personas y el Proyecto [SNAP] que trabaja, junto con esta división tiene hoy cerca de treinta personas. Eso no es una estructura sostenible a largo plazo, no es deseable, y es de los principales desafíos para los próximos años.

Esto también ha sido visible desde las organizaciones de la sociedad civil que han participado como interlocutoras del Estado en el proceso de implementación del SNAP. Así lo hizo saber públicamente el delegado de la Red de ONG Ambientalistas (organización de segundo grado) en la CNA:

Sobre las vinculaciones institucionales entre el proyecto SNAP GEF y el equipo de áreas protegidas de DINAMA, es oportuno indicar que por momentos esa relación aparece confusa. Los trámites formales de ingreso de nuevas áreas, así como la institucionalidad estable en este tema, sigue estando en el equipo de DINAMA, y por lo tanto el equipo del proyecto GEF SNAP debería estar al servicio de esa institucionalidad (Gudynas, 2009).³⁶

En cierto sentido, estas diferencias de gestión entre DINAMA y el Proyecto SNAP pueden enmarcarse dentro de lo que Du Gay (2003) ha definido como «empresarización de la burocracia» un proceso de transformación de la gestión

36 Se trata de una serie de conceptos vertidos por Gudynas bajo el título de «Reflexión y evaluación del SNAP a 5 años» en un mensaje enviado el 17 de diciembre de 2009 a la Lista de Correo Electrónico Ecología y Política en Uruguay (UruEcoPol), una lista de información y discusión sobre temas ambientales en Uruguay, coordinada por el Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), ONG de la cual Gudynas es el referente. Esta lista tiene 208 miembros y fue creada en octubre de 1998.
Acceso: <<http://ar.groups.yahoo.com/group/UruEcoPol/>>

pública, en el cual se enfrentan un modelo de gestión procedimental y un modelo de gestión por resultados.

Al mismo, desde el interior de estos ámbitos de participación, se planteaban dudas sobre los niveles de articulación entre la normativa que creó el SNAP y los anteriores sistemas de protección, que se mantienen vigentes:

Es importante advertir que el «ingreso» al sistema tiene unos significados que todavía no están claros, debido a que algunas áreas ya estaban protegidas por anteriores normas legales (Gudynas, 2009).

Claramente, la irrupción del Proyecto SNAP en la superposición funcional que surgió de la ley de Áreas Protegidas y del decreto que la reglamentó generó la necesidad de una articulación institucional entre los diferentes ministerios. En la llamada Unidad Ejecutora de Proyecto Ampliada (UEPA) se coordinan diferentes delegaciones ministeriales: del MVOTMA, la DINAMA y la DINOT, del MGAP, la DGRNR, la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos y la Dirección Forestal, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Turismo. En este ámbito —que no forma parte de la institucionalidad permanente, sino que es un ámbito de articulación institucional de seguimiento de políticas— también participan representantes de programas vinculados a la conservación: el Programa para la Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible en los Humedales del Este (PROBIDES), el Programa de Manejo Integrado de la Zona Costera del Río de la Plata (ECOPLATA), el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) de Naciones Unidas y el Proyecto Producción Responsable (PPR) que se ejecuta en el MGAP.

Del papel a la comisión: escalas y estructuras para la participación

A la hora de poner en práctica los espacios de participación previstos en la ley y el decreto reglamentario quedaron en evidencia también las diferentes perspectivas y trayectorias de los funcionarios en relación a la estructuración de estos ámbitos.

Como ya fue planteado, el equipo de la DBAP está compuesto por un total de nueve funcionarios, todos con formación en ciencias básicas y con trayectorias previas dentro del propio Estado, desde lugares relacionados con transporte, educación o explotación de recursos naturales, desde los cuales fueron reasignados hacia la DINAMA.

Por su parte, el Proyecto SNAP cuenta con una composición bien diferente. El coordinador general y la coordinadora técnica, ambos ingenieros agrónomos de formación, vienen de trayectorias por organizaciones sociales (en ambos casos, organizaciones de promoción de un desarrollo humano o sustentable). Por su parte los responsables de los diferentes componentes también plantean trayectorias desde la sociedad civil: en el caso de los componentes de Conservación y Biodiversidad y de Planificación de una organización ambientalista y en el caso del componente de Participación uno de los integrantes proviene del equipo técnico de una agremiación rural de segundo grado. Al mismo tiempo, el equipo tiene una importante inserción académica, como en el caso del componente de Conservación y Biodiversidad en la Facultad de Ciencias y el componente Económico Financiero en la Facultad de Ciencias Económicas.

En lo que respecta a la implementación de los espacios de participación, las diferencias estuvieron centradas no en la participación en sí ni en sus objetivos, sino en su forma. Los objetivos se asume que están resueltos jerárquicamente y la participación se asume que es buena en sí misma.

El director de la DBAP plantea sus reparos a modelos de participación que son importados y puestos en práctica sin siquiera adaptarlos:

Muchas veces, no solo en el SNAP, sino en muchos procesos que hemos tenido nosotros mismos, hemos tomado de los manuales y de las cuestiones de participación pública sin adaptarlas. Creo que hay que tomar la esencia fundamental y adaptarla a nuestras realidades y a la manera de ser de la comunidad. En algún momento esto se malinterpretó y parecía que yo no estaba de acuerdo con los procesos participativos, cuando desde que empezó la DINAMA nosotros ya estábamos en eso, evidentemente con una serie de carencias, pero no era eso lo que yo había querido decir. Porque yo dije que a veces nosotros adoptamos un modelo que funcionó, que viene de la literatura del hemisferio norte y la aplicamos acá. Lo mismo digo para la parte biológica, también.

En relación a los niveles de participación, el director de la DBAP sostiene que para muchos actores locales una propuesta de área protegida planteada «desde arriba» puede configurar una amenaza que compara —aludiendo a una sensibilidad común con el entrevistador, implícita en el discurso— a una fábrica de celulosa:

Con la participación, uno tiene que estar dispuesto al tiempo. No es el mismo el tiempo en el medio rural que acá. Como le he dicho a algún compañero: 'no apuremos, no digamos que esto tiene que terminar a tal hora'. En el medio rural uno tiene que darse tiempo, escuchar a la gente, analizar bien el problema, porque hay que diagnosticar la situación. Esos miedos que a veces la gente tiene... Mi punto de vista es: para el que está en contra de un área protegida es lo mismo que sea un área protegida o una fábrica de celulosa. Al tipo no le importa, se va a quedar con la misma posición, o sea, en contra de la propuesta. Yo sé que no es fácil, no es sencillo, no hay una fórmula mágica, hay que adaptarlo al lugar, a la idiosincrasia de la gente.

La conjugación del tiempo a nivel local también es planteada por el coordinador general del Proyecto SNAP. El tiempo local parece ser más lento que el tiempo de las oficinas ministeriales, los procesos deben conducirse con cuidado, construyendo consensos en torno a las propuestas:

Lograr esos acuerdos lleva tiempo, crear y constituir las comisiones asesoras específicas lleva tiempo. En realidad hay un conjunto de delegados que es fácil elegirlos, pero los delegados de los productores o propietarios, de los vecinos o pobladores, y de las ONG... no está reglado cómo se eligen. Está claro que los designa en último término el ministro, pero lo normal es que se haga a partir de una propuesta de ellos. Entonces, como nuestra aspiración es que ese colectivo sea lo más representativo posible de la diversidad de actores de cada área, te obliga a trabajar sobre la identificación de los principales grupos y la promoción de una discusión de esos grupos para que, en un acuerdo, propongan la lista de delegados. Y ha funcionado en algunos casos. Pero para llegar a eso precisás tiempo. Y cuanto más compleja y conflictiva sea el área más tiempo y más gente con formación para trabajar en eso.

Aquí el coordinador general del Proyecto SNAP hace referencia al decreto que establece la integración de las CAE. Y a partir de allí plantea un aprendizaje común con el director de la DBAP: la necesidad de utilizar el marco jurídico con flexibilidad, como una guía abierta, que no le ponga restricciones a los procesos. En este sentido, ambos reconocen que tanto a nivel de las CAE que se encuentran funcionando como de la CNA, se ha trabajado «adaptando el decreto a la realidad».

En palabras del director de la DBAP:

En la Comisión [Nacional] Asesora de Áreas Protegidas, participan seis gremiales agropecuarias. Si uno lee el decreto, son dos las que tienen que ser representantes de las seis, cosa que nunca sucedió. ¿Qué hicimos? Propusimos que vengan las seis a la reunión y como nunca se toma una decisión por votación sino que se trata más bien de llegar a un consenso, trabajamos para que estén todas y que todas se sientan representadas. Porque está la Cooperativa Agraria Federada, la Comisión de Fomento Rural, la Asociación Rural, y los Productores de Leche, entonces al final, ¿quién iba a representar a quién? A veces, uno tiene que adaptar la modalidad de participación más allá de la formalidad.

La dimensión temporal también ha sido señalada como una de las críticas a la puesta en marcha de estos ámbitos de participación, por los propios representantes de la sociedad civil. Así lo expresó Eduardo Gudynas:

Se ha avanzado en los mecanismos de participación, y el caso más claro es la instalación de la Comisión Nacional Asesora sobre las áreas protegidas. Pero también es cierto que esa comisión comenzó a padecer problemas similares a los enfrentados por la COTAMA: los temas sustantivos no siempre se debaten, y más allá de la simpatía y cordialidad que allí impera, la cadencia es muy lenta, y la coordinación del proyecto SNAP GEF es bastante refractaria a otros aportes y otras miradas. ¿Estamos mejor que antes, al tener esta Comisión Asesora? Por cierto que sí. ¿Cumple esa comisión con las expectativas de generar discusiones de fondo? Sospecho que no (Gudynas, 2009).

Pero las escalas espaciales juegan mucho a la hora de poner en práctica estos ámbitos de participación. Porque si se examina la composición de las CAE, estas reproducen bastante la lógica de la CNA, parecen fungir como pequeñas CNA en cada área protegida. Si bien esto puede sonar lógico, no toma en cuenta un detalle fundamental: la implementación de esta política se produce en un momento en que varias políticas públicas se están descentralizando y se están generando ámbitos locales o regionales de participación. Mesas de desarrollo rural para las políticas del MGAP, mesas consultivas de las políticas del Ministerio de Desarrollo Social, Centros de Atención Ciudadana que tienen sus propios espacios de participación, un tercer nivel de gobierno (Alcaldías) que funciona con juntas locales electivas (antes eran designadas por el gobierno departamental). Se proyecta la instalación de comités de gestión del agua, organizados en cuencas, lo que requerirá de la participación social. La nueva ley de ordenamiento territorial también prevé la creación de ámbitos de participación a nivel local. El problema es que todas estas políticas aterrizan la mayoría de las veces sin articulación entre sí y demandando la participación de los actores locales que, con algún que otro matiz, son básicamente los mismos.

Durante una de las reuniones de la Comisión Nacional Asesora, que funciona en una de las salas centrales de la Universidad de la República, pude presenciar una interesante propuesta. En esa sesión la delegada de la DGRNR, que es el punto focal de la Convención Ramsar para Uruguay, propuso que la propia CNA pasara a ser el punto focal para «no duplicar» los ámbitos de participación y representación (es evidente que un espacio como la CNA es más representativo que la DGRNR). Sin embargo, este mismo análisis no se ha realizado para el funcionamiento de los espacios descentralizados de participación que —por lo menos— estos dos ministerios plantean.

Sin embargo, el director de la DBAP sostiene que ya se ha comenzado a percibir el problema de la duplicación de los espacios y de los delegados:

Algunas personas se han dado cuenta de que tenemos demasiadas comisiones y están viendo cómo las hacés coordinar, porque a veces los delegados son los mismos. No duplicar los espacios de participación es fundamental, porque hay una estructura que ya la tenés armada y que es confiable.

Y si bien se planteó el manejo flexible de las normativas para favorecer la participación, en general el diseño de estos ámbitos reproduce un enfoque de participación formal y altamente institucionalizada. Y como es de esperar, en este marco una de las preocupaciones que se plantea con mayor frecuencia es la representatividad.

El jefe del Departamento de Gestión del SNAP, oceanógrafo de formación, funcionario de la DINAMA desde 1993 y proveniente de otra repartición pública dedicada al manejo de las loberías, plantea que estos ámbitos de participación tienen sentido político en tanto sean representativos:

La CAE para mí es una herramienta fundamental, en la medida que sea representativa. A lo que yo voy es que en la medida en que sean representativas de los intereses reales, es cuando funcionan. El problema es cuando pasan a ser representación de personas. Terminan fusionándose. Hoy se supone que estamos construyendo desde abajo las Áreas Protegidas. Siempre vas a tener a alguien que te diga: “ah, pero yo no fui consultado”.

La suposición de que «hoy estamos construyendo desde abajo» abre la puerta a pensar que las áreas protegidas se han construido desde arriba. La misma reflexión sería válida a la hora de analizar los procesos de participación.

La representatividad y en cierto sentido la legitimidad de la participación en el nivel local es algo que también enfatiza el director del Parque Nacional de Esteros de Farrapos, ingeniero agrónomo de profesión con trayectoria en desarrollo rural e ingresado al SNAP en 2009:

hay que buscarle la vuelta porque de todas formas la representatividad, más allá de las convocatorias por ley, se integran y que sea un proceso; que si bien tenga la presencia de los ministerios (que es fuerte), pero que tenga una fuerte presencia de actores locales. Habrá que partirse la cabeza, buscarle la forma, sin llegar a la caricatura de armar grupos para que participen porque eso es al pedo.

El coordinador general del Proyecto SNAP reivindica los espacios de participación, pero también la potestad del Estado de conducir las políticas y tomar decisiones:

Yo me veo partidario de la participación en sentido profundo, sin fanatismos. Reconociendo que eso implica un proceso de crecimiento de las distintas instituciones que permitan una participación profunda. Pero participación también quiere decir reconocer distintas competencias y responsabilidades. No somos todos iguales. Hay unos que tenemos determinados roles y responsabilidades y renunciar a ellos implicaría una irresponsabilidad, y hay otros que tienen otras. En un sistema nacional el papel del Estado como rector de la política, es un rol irrenunciable. Pero una visión de un Estado moderno que tenga espacios que trasciendan el equipo político y staff técnico e incorpore ámbitos para la participación de los otros actores, como por ejemplo la Comisión Nacional Asesora... Eso a nivel de lo que sería la conducción del sistema. A nivel de la gestión en la medida que el marco de planificación y de control esté debidamente garantizado y asegurado, es altamente deseable que cuanto más podamos abrir la participación en la propia gestión a los distintos actores locales que estén interesados, mejor. Porque en el entendido de que nuestras áreas tienen gente, si no es gente adentro es al lado, las queremos como motores de desarrollo local, no para tenerlas para la foto y nada más. Entonces, ir realizando actividades de gestión colaborativa hasta llegar a modalidades de cogestión me parece que es el camino que hay que transitar, con gradualidad.

En el capítulo siguiente abordaremos este proceso en relación a las dinámicas locales del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay.

Discursos sobre el territorio

Nuevo Berlín y San Javier son dos pueblos típicos del litoral oeste de Uruguay: fundados hace más o menos cien años, por inmigrantes europeos afincados en la zona, con una fuerte vinculación con las actividades productivas de la región y ambos a orillas del río Uruguay.

Pero en tanto pueblos típicos tienen sus peculiaridades que los hacen particulares. En San Javier por ejemplo, uno no debe sorprenderse si mientras realiza las compras en alguno de los almacenes del pueblo, se cruza con dos paisanos —dos *gauchos* como se diría en el lenguaje citadino rioplatense— que podrían confundirse con dos paisanos de cualquier otro lugar del país, sino fuera porque hablan en ruso. Los espacios públicos, los nombres de las calles, los edificios y los propios habitantes de San Javier ostentan las marcas de su pasado ruso, reactivándolo permanentemente en clave de presente.

Año a año se realizan fiestas con bailes tradicionales rusos, que tienen como referencia el Centro Cultural Máximo Gorki en el centro del pueblo. Una de estas celebraciones, la Fiesta del Girasol, no solo conmemora la producción característica de la zona sino que permite un vínculo directo entre el presente y los orígenes del pueblo. Tanto en esas fiestas, como en los lugares en los que se puede comprar comida en San Javier, los platos que se ofrecen son el *shashlik*, los *varenikes* o el *piroshki*.

En el caso de Nuevo Berlín su celebración anual, el Festival de la Costa, es uno de los festivales propios del interior urbano de Uruguay, con el protagonismo central puesto en artistas del ‘canto popular uruguayo’.

El espacio físico que ocupa el centro cultural es un centro comunal de la Intendencia Municipal, administrado por la Junta Local de Nuevo Berlín que tiene un nombre muy particular: Costa de África. Al indagar sobre el origen de este nombre, se pone al descubierto la manera en que se institucionalizan las diferencias sociales. Este centro comunal forma parte de una serie de construcciones realizadas en el marco del realojo de un barrio construido en una zona inundable: ese barrio era conocido como Costa de África, no por el fenotipo de sus habitantes sino por el hecho de que allí se vivía ‘como en África’, en ranchos de paja y en la precariedad más absoluta. El sentido común, en tanto sistema ideológico, permite acceder a las formas más crudas de construcción y legitimación de las desigualdades y a proyectar las dinámicas de vida cotidiana e integración social en estos pueblos.

Todas estas dinámicas fueron afectadas por la creación en la zona de un Parque Nacional. La zona tuvo de pronto un reconocimiento y una conexión nacional e internacional (integrando un Sistema de Áreas Protegidas en todo el país y reconocida dentro de una Convención de Naciones Unidas) que pasó a ser una de las ocupaciones principales para muchos de los habitantes de Nuevo Berlín y San Javier. En estos pueblos nunca pasa nada, pero cuando pasa todos quieren tener algo que ver, se sostiene desde el sentido común.

Algunos en pos de la conservación de la naturaleza que les gusta apreciar o en cuyo entorno se criaron, otros buscando una oportunidad económica. Más allá están los que pretenden de esta manera establecer un freno a sistemas productivos que consideran depredadores (como las plantaciones de soja). Más acá los que piensan en vender su producto con un sello ecológico y también los que ven en el Parque Nacional una oportunidad laboral. Pero seguro que todos miran la constitución del área protegida en tanto algo que cambiará sus vidas cotidianas y su relación con el entorno: afectará lo que puedan o no pescar, cazar o producir. Afectará sus posibilidades económicas y su tranquilidad.

La intención de lo que sigue a continuación es explorar la manera en que se expresan estas visiones en el discurso de los diferentes actores involucrados en la implementación del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, a partir de entrevistas realizadas entre noviembre de 2008 y agosto de 2010 durante el trabajo de campo, básicamente en las localidades de San Javier y Nuevo Berlín, en la zona rural que comprende el entorno del área. Algunos fueron entrevistados en sus casas, otros en sus lugares de trabajo, otros compartiendo una comida o una sobremesa. Las entrevistas a los funcionarios fueron realizadas en las oficinas de la DINAMA, con excepción del director del Parque Nacional, cuya entrevista fue realizada en la localidad de Nuevo Berlín, a orillas de un crecido río Uruguay.

Las dinámicas locales y el Área Protegida

Una de las particularidades que presenta el Área Protegida Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay es la diferencia de dinámicas de vinculación con el territorio desde cada una de las localidades ubicadas en la zona de adyacencia, Nuevo Berlín y San Javier.

Pero estas diferencias no son importantes solamente en sí mismas —en algunos casos son diferencias constatables y relacionadas con procesos históricos y dinámicas asociativas particulares— sino también en la manera en que son utilizadas como trampolín para la construcción de diferencias sociales entre las dos localidades, donde lo que los actores parecen poner en juego es la legitimidad para ser el centro de gestión del Área Protegida. Así, podremos apreciar en el análisis siguiente como se construyen discursivamente un «nosotros» y unos «otros» en relación a ese ideal de involucramiento con el área.

La básica construcción de la diferencia parte del conocimiento del propio territorio y desconocimiento del ajeno. Un apicultor de Nuevo Berlín sostiene tajantemente:

de acá [de Nuevo Berlín] la gente no conoce el Estero, no hay nada para hacer al Estero para la gente de San Javier porque ni para cazar nutrias. Con las islas es otra relación porque vos tenés la pesca, las abejas.

También desde Nuevo Berlín, uno de los pescadores agrega a esa construcción una dimensión cuantitativa: «debe haber más o menos 100 familias vinculadas a las islas», lo que representa un 20% de la población de Nuevo Berlín, en términos estimativos. Del conocimiento a la identificación y la apropiación parece no haber distancias. Otro apicultor de Nuevo Berlín dice que allí:

todo el mundo tiene conocimiento de las islas, han ido y las sienten propias. El Estero no le importa a nadie salvo a los que tienen algo de ganado que son pocos y totalmente relativo. Nosotros por eso pateamos porque arrancaron por el Estero de Farrapos, y cuando incluyeron a las islas [...] no es que esté mal que las incluyan en el área protegida simplemente es radicalmente distinto.

El proceso de construcción de la diferencia va seguido de la equiparación del lugar del «otro» con «la nada». Según este apicultor:

no es lo mismo el Estero que es un montón de nada a las islas que son un hervidero de vida. Sí pájaros y algún bicho, pero gente relacionada al Estero, imposible, muy puntuales. Solo los que cazan nutrias. En las islas hay campamentos.

Aquí se parte de una diferencia muy interesante; las islas son más vitales que el Estero porque son espacio para asentamiento de la vida humana. El Estero es «la nada» porque no es viable que alguien viva en él. Por si fuera poco, la construcción de la diferencia «culmina» con la instalación de una distancia, que podríamos denominar «étnica». Continúa este apicultor:

es toda la misma área pero hay límites naturales, es como si fueran indios, esta tribu está hasta acá y llegan hasta ahí. No hay nada que diga eso, pero los otros llegan hasta el otro lado [...] Farrapos es la reserva de los negros de San Javier, acá podemos ayudarte a recorrer los de las islas.

Y luego la distancia se convierte en distancia física: «las islas, de San Javier están lejísimos, digamos que no tienen nada que ver», culmina, contundentemente el referente de la cooperativa apícola de Nuevo Berlín.

Esta relación evidentemente no es así: un número importante de pobladores de San Javier se dedica —al igual que los berlineses— a la producción apícola, utilizando a los Esteros como espacio de «caza» de enjambres —para lo que en Nuevo Berlín se utilizan las islas— pero también para la colocación de los colmenares con destino a la producción de miel.

Pero ya en términos de establecer la diferencia, de nuevo se utiliza la distancia que es al mismo tiempo física y social. A la inversa, pero realizando la misma operación un vecino de San Javier sostiene:

ellos son mucho más alejados, nosotros no los consideramos parte del Estero, porque el Estero termina lejos de ellos, aunque el área protegida sigue, el Estero termina 20 kilómetros antes de ellos.

Participación desde arriba y participación desde abajo

Sobre estas diferencias, que son naturalizadas en los discursos de los actores locales, se montó inicialmente la estrategia de participación local del SNAP. Como ya se planteó, toda la estrategia de presentación del Estero como un Sitio Ramsar se realizó a partir de un trabajo basado en San Javier.

A partir de 2008, con los trabajos previos a la Audiencia Pública para el ingreso al SNAP comenzaron a realizarse talleres y actividades informativas y educativas en Nuevo Berlín. Sin embargo, los funcionarios gubernamentales se encontraron con una situación particular; la prácticamente inexistente vinculación entre ambas localidades. Un vecino de San Javier reconoce que la relación entre ambas localidades:

recién la están estableciendo [el proceso del área protegida], San Javier y Berlín siempre fueron muy distantes. Más de alguna relación personal o de algún partidito de fútbol, no existe. No existe eso integrado.

Por otro lado, el diseño de los mecanismos de participación local no admite (hasta ahora al menos) una duplicidad de ámbitos (por ejemplo, una CAE para cada localidad), por lo que no solo se presenta la dificultad de la implementación de un espacio de participación entre el Estado y los actores locales, sino que muchos de estos actores locales no se conocen previamente y no tienen antecedentes de participación conjunta.

Hasta ahora, la representación de las organizaciones sociales locales ha recaído en la COPESNUBE y la Sociedad de Fomento Rural de Nuevo Berlín, por un lado, y la asociación civil Los Girasoles y el Comité Ramsar, en representación de San Javier.

A esto se suma la necesidad de que esos ámbitos de participación evidencien resultados concretos para la gente, tal es la síntesis de uno de los referentes de la Sociedad de Fomento Rural de Nuevo Berlín:

la gente piensa que es un bolazo porque no ve hacer cosas, no hay nada concreto. La gente cree en las cosas cuando las ve. Nosotros cuando arrancamos con los pescadores y la apicultura, la gente decía estos locos de mierda qué van a hacer, estos no hacen un carajo. Eso mismo pasa a otro nivel, si vos no ves concretar cosas la gente tiene razón en pensar que estamos haciendo cosas al santo botón.

Desde la Cooperativa de Pesca de Nuevo Berlín (COPESNUBE) se plantean las complejidades por las que debe pasar un proceso asociativo en un contexto donde las dinámicas sociales son otras. Uno de los integrantes reflexiona sobre la situación en la que se gestó la cooperativa:

alguien tiene que empezar a hacer punta y después, pensamos, la gente cuando vea que se hacen las cosas se va a acercar. Nosotros tenemos más de la mitad de la pesca en contra de lo que estamos haciendo. Nosotros estamos rompiendo las reglas de lo que se hacía.

Agruparse, tratar de superar las dificultades colectivamente, ser reconocidos formalmente pero, sobre todo, pretender regularizar una actividad como la pesca es ir contra «las reglas de lo que se hacía» en términos de este pescador cooperativizado.

La participación institucional también es destacada como uno de los factores trascendentes en la consolidación de los actores locales y de sus prácticas asociativas. Por ejemplo, uno de los referentes de un incipiente proceso asociativo de apicultores sostiene acerca del Programa Uruguay Rural (del MGAP) que:

fueron fundadores de la cooperativa [de apicultores, junto a] la Comisión Nacional de Fomento Rural que también nos dio un bruto apoyo pa' arrancar, los tipos también muy positivos, viste, apoyando para que salgan las cosas y salieron.

En San Javier la participación local se dinamiza a través de la Fundación Roslik y el Comité Ramsar Esteros de Farrapos. Por su parte el grupo de «ganaderos del Estero» (de carácter informal) nuclea a 39 productores que utilizan los campos del área protegida para la cría de ganado, desde los tiempos en que el Estero era una especie de ejido público. Se trata de un grupo de presión que, a partir de la difusión de la implementación del área protegida, se ha cohesionado en su posicionamiento público con respecto a la discusión sobre la gestión del área protegida, incluso con la incorporación y participación en el Comité Ramsar. Al interior de este grupo pueden distinguirse dos tipos de productores: unos que poseen establecimientos rurales en la zona y que utilizan el Estero como zona de pastoreo y otro que es el de ganaderos sin tierra, que realizan otras actividades (asalariados rurales, empleados) y complementan sus ingresos con la cría de ganado en el Estero.

Una de las referentes del Comité Ramsar y de la Fundación Roslik, admite que la institucionalización del comité se dio a instancias del vínculo con DINAMA:

Fuimos a pedir a la Fundación [Roslik] a ver si nos cobijaban, porque ya vimos, DINAMA mismo nos decía que para el fortalecimiento necesitábamos formar algo, para la presentación de proyectos tenés que tener un marco legal o jurídico, o algo.

Es evidente que para los actores locales no es una novedad la necesidad de formalizar su situación y los propios ámbitos de participación —tanto los propios como los propiciados por el Estado— sin embargo no dejan de ser reconocidos como procesos que responden a requisitos y necesidades que no son propios. Desde otro ángulo, la presencia institucional externa funciona, según una de las referentes del Comité, como un impulso a la participación:

siempre venía [una delegada de DINAMA] y después siempre teníamos una vez por mes contacto con Montevideo. Quiérase o no eso empuja al grupo, mirá que viene fulano de tal, y nos reuníamos. Siempre en el interior estamos ansiosos de lo que pasa en Montevideo. Después se suman personas de los ministerios, y otra gente que se fue interesando y después por ciertas circunstancias entramos en una impasse.

Este comité, que promovió la consideración del área como Sitio de la Convención Ramsar, se reunía esporádicamente y realizaba actividades puntuales, luego se consolidó como espacio a partir de la organización de la conmemoración local del «Día de los Humedales» de 2004.

Si bien la ansiedad nuestra era mayor que los trámites legales o burocráticos, como quieran llamarle, todo lo que tiene que ver con los ministerios —sostiene esta referente—, y comenzamos reuniéndonos en un salón lleno, porque la idea fue formar con la parte del instituto, los que habíamos hecho los cursos de ecoturismo, docentes, parte de la Junta Local y los ganaderos.

Con respecto a la dinámica del comité, otro vecino de San Javier sostiene que:

se arrancó con mucho entusiasmo. Los que fundaron este comité van quedando muy pocos, el que se fue de acá, entre ellos se pusieron de acuerdo entre quien iba a ser el secretario, quien iba a dirigir las reuniones y yo fui parte del comité, iba a todas las reuniones, sigo yendo a las reuniones. Es un comité que para mí no tuvo peso, porque al no tener ningún tipo de personería jurídica, ni organización, ni elección, porque nunca se eligió por asamblea ni al presidente ni nada.

A pesar de estas características, este vecino sostiene que al interior del comité ha habido muchas discusiones, algunas de ellas a raíz de que el grupo «está compuesto por sectores con sus intereses, algunos con intereses extranjeros», como «el ganadero», ya que el área protegida luce como «una vieja estancia del Estado en abandono». Y esta visión del parque como una estancia tiene que ver también con la manera en que los vecinos utilizan productivamente el entorno y parte del propio estero. En San Javier, dice otro vecino de allí:

están los chacreros que tienen terrenos que lindan con el Estero que han corrido sus alambrados hacia el Estero, menos uno, creo que todos los han corrido. Antes vos podías salir de San Javier a caballo y llegar hasta el Estero, ahora no podés porque ese camino lo cortaron los chacreros y corrieron el alambrado hasta los pantanos. Cuanto más demore el Estado en hacerse cargo, peor.

En tanto que manejo de estancia o ganadero uno de los puntos críticos lo plantean las quemadas de pastizales del Estero que realizan los ganaderos. Una integrante del Comité del Estero de San Javier sostiene que estas quemadas afectan a:

una cantidad de aves que están nidificando, patos y de todo un poco y cuando íbamos caminando veíamos una cáscara, otra cáscara, o sea se quemaron nidos, huevos. Ese método es ya obsoleto, me da la impresión, tiene que haber otra técnica, otro recurso y control.

Estas quemadas son fácilmente perceptibles e identificables en las noches, ya que se ven las llamas y el humo que generan. Uno de los integrantes de este grupo de productores que tienen ganado en el Estero se defiende y justifica la necesidad de las quemadas:

a veces nos echan las culpas de que quemamos, hay cada pajonales a veces de 2 metros y prendemos, cuando sacamos la recría a veces perdemos 8 o 10 terneros que son mil y pico o 2 mil dólares. Tenemos que sacar o sacar. Hay que hablar con la gente, conversando, ir buscando de hacer quemadas por zonas y respetarlas. Pero no se queman árboles autóctonos, adentro de los pajonales no hay nada.

Uno de los vecinos de San Javier sostiene que:

este año [2008] no lo han prendido fuego porque el clima no los dejó, sino todos los años se quema. Así terminaron con cantidad de juncales, pajonales: los prenden fuego. Los prenden fuego, viene la creciente tapa todo y mucha vegetación desaparece. Este año no prendieron fuego pero el año pasado prendieron el 24, 25 y 26 de agosto y al no haber autoridad nadie sabe nada. Para mí no se debería incendiar nunca.

Más allá del impacto de las quemas sobre las especies del estero, es claro que por su amplia visibilidad este es uno de los temas críticos para la integración de los diferentes actores. La referencia al Estero como una estancia aparece también en los discursos de las autoridades, tanto del director del parque como del coordinador general del Proyecto SNAP. Para el primero de ellos:

Todo esto funciona como una gran estancia desde el punto de vista ganadero y hay que darle respuestas desde el punto de vista de una gran estancia, naturalmente hay que tener alambrados en orden porque entonces no controlás lo que entra ni lo que sale. ¿Cómo podíamos armar esto? Había que tener dos corrales en situaciones altas del punto de vista topográfico para que no se te inunden y con buenas instalaciones de ganado, como para trabajar con 4 mil reses, lo que le pasaría a cualquier establecimiento de mediano a grande en el Uruguay.

En cierto sentido se plantea que si el parque no puede funcionar con los requerimientos básicos de un establecimiento ganadero, mucho menos se puede plantear otro tipo de manejos. Para el coordinador general del Proyecto SNAP:

tomando Farrapos como ejemplo: es un área que podría ser exclusivamente del ministerio. En realidad, creo que sí tenemos que hacer eso ahora, porque es una vergüenza lo que ha pasado en Farrapos en el sentido de que es un área del Estado, del ministerio y que todavía tiene carencias enormes en cuanto a su gestión, y no solo como área protegida sino como un campo, una estancia.

Pero la comparación con una estancia no es solamente una referencia productiva sino también a una forma organizativa, a la expresión de una autoridad que hasta ahora, hasta la llegada de la implementación del Parque Nacional, había sido la única autoridad conocida en ese espacio. La referencia de uno de los vecinos de San Javier es clara al respecto:

Desde que se fundó el Instituto Nacional de Colonización y se expropió la Estancia de Farrapos, en 1951, ese Estero era potrero de la Estancia de Farrapos. El Instituto lo dejó en manos de los ganaderos y existió una comisión de ganaderos autoproclamada colonizada que le pagaba al Instituto no sé cuántos dólares por cabeza de ganado y fueron los que organizaron la ganadería ahí adentro. Fue algo muy superficial, medio a prepo la comisión, y ellos están acostumbrados a manejar el Estero y en el comité te vas a encontrar con que participan algunos ganaderos, algunos de ellos muy agresivos, otros con buena personalidad, porque acá lo que falta es que el Estero nunca tuvo autoridad.

Para el jefe de Gestión del SNAP el vínculo del área protegida con actividades productivas forma parte del tipo de alternativas que un área protegida puede proporcionar, en términos de beneficio a los pobladores locales:

En el caso de Farrapos hemos evolucionado mucho más en cierta realidad. Si bien nosotros vendimos mal la imagen en el principio de que las áreas protegidas pueden ser solución para un montón de cosas. Lo que queda por resolver es que el Estero debe ser la oportunidad que te brinda el Estado en sí cuando vos tenés determinados tipos de problemas y no la solución a tus problemas. La gente piensa en función de lo que puede hacer con el área protegida y no qué hace el área protegida que lo beneficie. Debemos de alguna forma generar los espacios para que realmente, no tanto nosotros sino que de afuera, te lo valoricen. Que si hoy o mañana sacás un producto de un área protegida, tenga un valor de mercado mucho mayor. Es como la miel, por más que produzca no vamos a salvar la economía del país, pero puede ser bastante importante para la gente, incluso si vos la comercializás, porque en un área protegida vos tenés servicios ambientales que están pagando indirectamente a través de la miel.

Sin embargo, el interés por la conservación es percibido por muchos como algo «externo», como algo propio de la globalización. Un comunicador local de San Javier ejemplifica:

había un hábito así de conservar la naturaleza, por eso de la globalización de la naturaleza que en todos lados se establecían días para la naturaleza y yo creo que San Javier se contagió, más cuando surgió el tema de los Esteros de Farrapos, que antes nadie le daba bolilla al Estero de Farrapos.

Y al mismo tiempo, son evidentes algunos de los usos políticos que los actores locales comienzan a realizar de la situación de vivir en un territorio o área protegida. Según un vecino de San Javier:

mucha gente se empezó a preocupar por el Estero cuando la DINAMA empezó a venir y se empezó a ver que algo podíamos conseguir adentro del estero con la DINAMA y el SNAP y fue cuando pisaron por primera vez ahí el Estero, buscando algún empleo.

De hecho, el personal que se ha seleccionado para trabajar en el área (los tres trabajadores de campo) son todos locales: dos de San Javier y uno de Nuevo Berlín.

Otro de los usos políticos y en directa relación con la *marca* del área protegida, es evidente en la referencia que ha adoptado un grupo de artesanos de San Javier: se han convertido en los *Artesanos del Estero*. Siguiendo quizás la inspiración del eslogan *Uruguay Natural*, los actores locales comienzan a asociar sus formas de producción al hecho de que estas están localizadas en un área natural protegida.

Cuando el tiempo es más que dinero: las presiones productivas sobre el entorno del área

Como se ha planteado, una de las grandes tensiones (amenazas o presiones en el lenguaje de los planificadores de áreas protegidas) está dada por la intensificación de la producción agrícola en la zona adyacente. El 'tironeo' hacia la producción va de la mano de la rentabilidad, por lo que es muy difícil plantear

alternativas productivas de menor impacto sin un retorno asegurado, sostiene el director del Parque Nacional:

¿Cómo convengo a un productor de que vaya a alternativas de producción más sustentables cuando estamos en un momento de máximo auge agrícola de la historia de Uruguay? Es un tema de rentabilidades. Es difícil coexistir con esa realidad.

Por su parte, el coordinador general del Proyecto SNAP plantea que existen diferentes dinámicas entre los tiempos de la conservación y los tiempos de la producción:

las preguntas e interrogantes subsisten; las dudas habrá que evaluarlas con más perspectiva de tiempo. Y simultáneamente los procesos económicos van al galope. Ahí aparece un conflicto entre la velocidad de la puesta en marcha de estas políticas, su aterrizaje, y la velocidad del proceso de transformación del territorio.

Sin embargo, el coordinador del Proyecto sostiene que el cambio registrado desde la consolidación del agronegocio es un momento más dentro de una zona que siempre ha tenido un perfil de producción agrícola muy intensa:

Esa área [Farrapos] está en el corazón agrícola del país, yo diría cercada por actividad agrícola-ganadera potente, con una fuerte tensión agrícola. Este fenómeno reciente, del crecimiento explosivo para lo que es la agricultura e intensificación de la ganadería, en realidad sobreviene sobre un territorio donde se vivió una situación, no idéntica, sobre otro esquema, otros modelos, y otras realidades, pero muy parecida a la década de los cuarenta y el cincuenta, cuando fue el gran auge agrícola de Uruguay. Creo que sí implica enfrentar una realidad compleja. El gran desafío pasa por trabajar sobre esos modelos agrícolas. En áreas con esas características hay que ordenar el uso de los sistemas agrícolas, generar algunas normas que el país hoy no tiene pero que podría generar para obligar a dejar determinadas porciones del terreno sin explotar, cosas que en otros países existen. Estos temas claramente trascienden al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, pero son fundamentales en la política de conservación de la biodiversidad y desarrollo sostenible del país. Lo cual refuerza, un poco, la idea de que hay que trabajar en el Sistema pero articulado en el ordenamiento de la gestión más que el del territorio.

Para el coordinador general del Proyecto SNAP, donde muchos ven las amenazas para él están las mayores oportunidades de las áreas: aprovechar la tensión conservación/producción para generar nuevas técnicas productivas y conducir procesos de monitoreo. Sin embargo, reconoce que esto no necesariamente es compartido por muchos de sus interlocutores:

Esa es una de las cosas que a veces no se entiende bien. Ni los productores, ni los biólogos, ni los ecólogos tradicionales... Las áreas protegidas son sitios de conservación, pero además en el Uruguay tienen que ser laboratorios tecnológicos, sitios de prueba de alternativas de producción más adecuadas. Y eso amerita que dentro de las áreas queden incluidas porciones de suelo productivo para hacer ese ejercicio. Y si no quedan, como el caso de Farrapos, tenés en todo el entorno un conjunto de explotaciones agropecuarias, donde está la oportunidad de trabajar con los vecinos del área. Es un con-

junto limitado de productores sobre los cuales puede haber una política más dirigida y de apoyo al cambio y de monitoreo de los procesos. Yo creo que se tiene que hacer. Esa es la apuesta. En muchas áreas se puede hacer dentro de ellas porque hay producción dentro.

El conflicto o la tensión no resuelta es el impacto de unos sistemas productivos sobre otros, por ejemplo, la agricultura con la apicultura o la pesca. El director del Parque Nacional de Farrapos lo plantea en términos de cómo impacta dentro del área protegida:

Las islas son el refugio de todo ese bombardeo de agrotóxicos que hay en la vuelta. Acá [señalando un mapa del área e indicando las islas del río Uruguay] toda la gente que tenés en las islas viene disparando de la agricultura.

La referencia tiene que ver con el desplazamiento de la actividad apícola hacia zonas más distantes de aquellos lugares donde se da con mayor intensidad la aplicación de agrotóxicos para la agricultura: «aquí es una guerra química y todo va al Estero» afirma una de las integrantes del Comité Ramsar de San Javier, dando cuenta de su visión sobre la aplicación de agrotóxicos.

Un apicultor de Nuevo Berlín corrobora esta afectación de su actividad por la intensificación agrícola:

estos años de invasión de la soja ha habido una verdadera crisis de productividad en la miel, nuevas enfermedades, mortandades masivas de abejas y bajas históricas en la producción. Todo lo que sabíamos lo tuvimos que desaprender. La única vez en estos últimos seis o siete años en que las abejas se comportaron como abejas fue cuando las llevé a [la zona de la localidad de] Quebracho en [el vecino departamento de] Paysandú.

Tanto en San Javier como en Nuevo Berlín se visualiza como una barrera para la implementación del área protegida la presión sobre la tierra, en la expansión de sistemas intensivos (como la soja y la forestación), el aumento del precio de la tierra y el desplazamiento de los pequeños productores. Este avance de la frontera agrícola sobre tierras «fiscales» o anteriormente consideradas improductivas se ve en la producción de ganado, pero es generado por el aumento de la producción agrícola.

Una de las expectativas que ha generado en alguno de los actores locales la implementación del Área Protegida es precisamente tratar de limitar el avance de estos sistemas productivos. Uno de los dirigentes de la Sociedad de Fomento Rural de Nuevo Berlín afirma que:

el área [protegida] lo que tiene que hacer es parar a los sojeros un poco porque es un disparate y porque a la zona le deja poco y nada [incluso] cuando echan funguicidas matan abejas a grandes escalas, cuando echan herbicidas matan hasta las quintas del pueblo. Se ha dado el caso de matar frutales.

En San Javier, desde el Comité Ramsar se visualiza el impacto de estos sistemas intensivos de producción ya no solamente sobre el área protegida sino también sobre otros elementos de interés para la conservación en la zona adyacente. Una de las integrantes del comité sostiene que:

hay mucha depredación [...] hay una invasión muy grande de argentinos que no sé con qué firma serán, ¿no?, si con uruguayas, pero es gente con mucho poder adquisitivo, argentinos que invaden y desmontan a mansalva para cultivar soja.

Sin embargo no para todos los actores está claro que este sea el horizonte de la participación en relación a los objetivos de la conservación. En términos de la relación producción agrícola y conservación, por ejemplo, el representante de la sociedad civil en la CNA sostiene que se debe analizar detalladamente algunos informes en los que:

se aplica el adjetivo «natural» a sitios que realmente no son silvestres o poco modificados, sino que han sufrido diversas formas de intervención. Se genera de esta manera una situación muy discutible, ya que el SNAP puede correr los límites que separan lo «natural» de lo «modificado», de manera que sitios alterados podrían ser catalogados como naturales y entrar así al sistema de áreas protegidas (Gudynas, 2009).

En la visión del delegado ambientalista los sitios «alterados» no pueden ser incluidos dentro de categorías de protección porque no son «naturales»: podemos ver aquí una aplicación de lo que Diegues ha denominado el «mito moderno de la naturaleza intocada» (2005).³⁷

Gudynas ya había fundamentado, en una publicación oficial del Estado uruguayo, la doble tarea de conservación y restauración que debería orientar la implementación del SNAP en Uruguay:

el territorio ya no posee extensas áreas que sean salvajes o silvestres en sentido estricto. Esta particularidad tiene una consecuencia clave en la gestión ambiental. Por un lado hay una mayor urgencia por conservar los sitios menos modificados, para impedir que su transformación sea total y se los pierda para siempre. Por otro lado, las tareas de conservación en Uruguay siempre deberán tener un componente de restauración y rehabilitación de sistemas ecológicos modificados y alterados, para devolverlos a sus condiciones naturales (Gudynas, 2008: 30).

Aquí «lo natural» funciona, además, como un concepto en disputa, en relación a la definición de las prioridades para la conservación.

En términos de planificación y control del territorio, con matices y particularidades, los monocultivos de soja y de árboles implican una aproximación desde afuera y desde arriba: los procesos productivos son controlados desde fuera y la toma de decisiones en relación a cultivos, aplicaciones de agrotóxicos y cosechas se realiza siguiendo estándares productivos internacionales o —al menos— regionales. El territorio es visualizado en un mapa

37 «La concepción de áreas naturales protegidas como naturaleza salvaje parece ser uno de esos neomitos. En ella parece que se opera una simbiosis entre el pensamiento racional y el mitológico. En ese conjunto de representaciones sobre el mundo natural intocado e intocable existen elementos claros que reportan al pensamiento empírico-racional, como la existencia de funciones ecológicas y sociales de la naturaleza salvaje (el concepto de biodiversidad, por ejemplo), de los procesos ecológicos del ecosistema. Por otro lado, existen en ese neomito elementos míticos, que reportan a la idea del paraíso perdido, de la belleza primitiva de la naturaleza anterior a la intervención humana, de la exuberancia del mundo natural que lleva al hombre urbanizado a apreciar lo bello, lo armonioso, la paz interior proveniente de la admiración del paisaje intocado» (Diegues, 2005: 31).

o una imagen satelital y los principales criterios de evaluación y valoración son la productividad, el rendimiento y la estabilidad de los suelos y su entorno (disponibilidad de aguas, accesibilidad para maquinarias de cosecha y cultivo, por ejemplo).

En muchos sentidos, el proceso de planificación del área protegida parece compartir muchos elementos con esta visión. La mayor parte de las veces que vi a los técnicos discutir la planificación del área, aun con participación de actores locales, fue a partir de mapas e imágenes satelitales, hablando desde afuera y analizando el territorio en relación a algo que podríamos llamar la productividad de los ecosistemas (los lugares con mayor densidad de tal o cual especie o donde tal proceso ecosistémico se produce o expresa en mayor grado).

Hay una aproximación antagónica a esta, una aproximación desde abajo: la del cazador. En todo el proceso del trabajo de campo pude contactar solamente a dos personas que se identificaron ante mí como cazadores, desde un primer momento. Mi implicación con los equipos del Proyecto SNAP y de la organización Vida Silvestre fue sin duda una limitante para el acceso a un nivel de más confianza con muchas otras personas que seguramente, siendo cazadores, lo ocultaron.

En la mayor parte de los talleres y discusiones que presencié —y no solamente en Farrapos sino también en procesos de otras áreas protegidas— para muchos conservacionistas, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, la actividad de la caza parece ser una de sus mayores preocupaciones en relación a la protección de las especies, aun por encima de la contaminación con agrotóxicos y las transformaciones productivas de ecosistemas «naturales» o menos modificados. No es aquí el lugar para identificar el origen de esta percepción, pero seguramente tenga que ver con esa visión dualista de naturaleza y sociedad y probablemente por el hecho de las *vidas* que pone en juego la actividad del cazador.

Los cazadores son conscientes de esto y por eso saben muy bien como plantear sus posiciones. Y cómo defenderlas. Uno de estos cazadores, como la mayor parte de quienes se dedican a esta actividad, alterna con la pesca y con la captura de enjambres de abejas para vender a los apicultores.

En uno de los encuentros que mantuve con él hacía cinco meses que por diferentes motivos (accidente con la embarcación, falta de habilitación o crecida del río) no podía salir a pescar. En ese período había sobrevivido con el *ingreso ciudadano* (programa del Ministerio de Desarrollo Social) y con la caza de carpinchos (que además, cuando el río crece se encuentran con mayor facilidad —o por lo menos con mayor densidad— en los lugares secos y altos).

El otro —que también es pescador— no tiene reparos en presentarse como cazador e incluso en plantear una pregunta que a muchos funcionarios deja sin respuesta: ¿Por qué no se puede cazar y sí se puede fumigar?

En general hay un cierto prejuicio que dice que los actores locales tienen una visión limitada de su entorno y desconocen los procesos globales y la conexión sistémica entre ellos. Este cazador no solo decía conocer sino que llega-

ba a tipificar los impactos de los sistemas productivos sobre el entorno, el aire, el agua, la tierra y los seres vivos. La inversión de la pregunta de este cazador me ha servido como instrumento para desnaturalizar muchas de las ideas asumidas como dadas en los diálogos entre conservacionistas y funcionarios ambientales ¿Tiene más sentido un área protegida con límites «virtuales» y un entorno degradado («fumigado») donde se prohíbe la caza, que un área protegida donde se realice un manejo controlado de la caza y se prohíba la fumigación y la aplicación de agrotóxicos?

Esta pregunta es a su vez la vía de entrada que proponemos para el siguiente capítulo.

Desigualdades sociales en Farrapos: un enfoque desde la justicia ambiental

En este capítulo se analizará la manera en que operan los mecanismos de las desigualdades en la zona del Parque Nacional Esteros de Farrapos a la luz del enfoque de desigualdades sociales, y específicamente desde la llamada *justicia ambiental*. El objetivo particular es caracterizar los discursos y las prácticas de diferentes actores en relación con las recientes modificaciones en la estructura agraria y el acceso a los recursos naturales.

El proceso que se describe aquí comparte muchas similitudes con la expansión de los cultivos de soja en Argentina, cuyos efectos sociales y económicos han sido caracterizados por Reboratti como «la tendencia a la polarización de la Argentina rural entre un grupo de productores ‘exitosos’ y una masa de excluidos creciente» (Reboratti, 2006: 183). Sin embargo el contexto particular en el que se coloca esta discusión es el de la implementación de una política ambiental (la creación de un área protegida) en un territorio atravesado por múltiples prácticas productivas, algunas de ellas recientemente en conflicto, como el agronegocio y la pesca o la apicultura,

La dinámica propia de estas últimas actividades puede entenderse en cierto sentido como una suerte de *amortiguadores* sociales y reproductivos de una de las principales consecuencias socioeconómicas de la expansión reciente del agronegocio en esta zona: el desplazamiento de población rural (pequeños agricultores propietarios, arrendatarios o trabajadores asalariados) que se vuelve excedentaria como consecuencia de la tecnificación de los procesos productivos que caracteriza al agronegocio.

La novedad en que se enmarca el conflicto —en este caso puntual— es la implementación de un área natural protegida y la realización de estudios —por parte de organizaciones ambientalistas— que demuestran la contaminación por agrotóxicos y su impacto sobre peces y abejas.

En este capítulo se explorará la manera en que este conflicto productivo y social puede ser discutido desde la perspectiva de la justicia ambiental. Por otra parte se analizará el rol de las políticas públicas enfocadas sobre cuestiones ambientales en relación con estas desigualdades sociales.

La discusión conceptual desde los conflictos por la distribución ecológica

En primer lugar, con relación al concepto de *justicia ambiental* y su surgimiento a partir de la acción de grupos sociales víctimas de *injusticias ambientales* —como plantean Walker y Bulkeley (2006)—, encontramos un primer posible vínculo con preocupaciones como la de Charles Tilly (2000) referida a las desigualdades *categoriales*, allí se plantea la confluencia de una serie de dimensiones que potencian estas situaciones de desigualdad.

El surgimiento del movimiento de la justicia ambiental, en la década de los ochenta en Estados Unidos, refuerza esta noción y su caracterización original como *racismo ambiental* (Carruthers 2008; Bullard, 2004).

Es muy gráfica la idea que plantea Harvey: si superponemos mapas de pobreza y de distribución racial, además de poder realizar lecturas en relación a la segregación espacial se puede adelantar un diagnóstico de los lugares objetivo de instalación de industrias contaminantes: «uno de los mejores predictores de la ubicación de vertederos de desechos tóxicos en Estados Unidos es la concentración de población de bajos ingresos y de color» (Harvey, 1996: 368).³⁸

En este sentido, la confluencia de estas diferentes dimensiones de la desigualdad —clase, raza, género y distribución del riesgo ambiental— preconfiguran una nueva dimensión a incorporar en el análisis de las desigualdades sociales que —como plantea Reygadas (2008)— necesariamente debe ser multidimensional.

Como plantea Carruthers, el enfoque de la justicia ambiental no solo tiene potencialidad para analizar conflictos locales, sino también para dar cuenta de «los desproporcionados costos negativos, ambientales y sociales, de la producción global, a cargo de comunidades del Sur global» (Carruthers, 2008: 2).³⁹

De este modo, el enfoque de la justicia ambiental puede alimentar análisis del proceso de globalización como el que plantea Boaventura de Sousa Santos en clave de globalización hegemónica (en el cual podríamos ubicar las ideas genéricas de preocupación por la ecología —más que por el ambiente—) y de globalización contrahegemónica, caracterizada por la articulación entre luchas de resistencia contra injusticias ambientales, desde abajo, en clave de «cosmopolitismo» o de «patrimonio común de la humanidad» (Santos, 2003).

De esta manera, entra en juego una importante diferencia entre las concepciones sobre el ambientalismo. En sintonía con este enfoque de la justicia ambiental, una serie de autores proponen analizar los «conflictos ecológicos» redistributivos. Es el caso de Joan Martínez Alier, quien diferencia entre un «ecologismo de los ricos» y un «ecologismo de los pobres». El primero, es el de aquellos que

38 En inglés en el original, traducción propia: «one of the best predictors of the location of toxic waste dumps in the United States is a geographical concentration of people of low-income and color».

39 En inglés en el original, traducción propia: «disproportionate negative environmental and social costs of global production borne by the communities of the global South».

se preocupan de la conservación de los grandes mamíferos o protestan por la pérdida de paisajes de los que gozaban. El gasto cada vez mayor de materiales y energía, la pérdida de diversidad biológica, la producción de residuos, hacen perder calidad de vida y de ahí las protestas ecologistas cuyo contenido es “si no hay para todo el mundo, que haya para nosotros” (1995: 8).

Por otra parte, el «ecologismo de los pobres» es el de aquellos para quienes «la cuestión es más bien de supervivencia que de calidad de vida: *livelihood* y no *quality of life*» (Martínez Alier, 1995: 8).

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: 8).

En relación a la situación de los países de América Latina, tanto Carruthers como Reboratti (2008) plantean la cuestión de la poca información disponible en materia de las relaciones entre etnia, clase y riesgo ambiental. Reboratti plantea que en el caso de Argentina no sería tan predominante un marco del tipo «ecologismo de los pobres», ni un actor social *racializado* en relación a las demandas de justicia ambiental.

En este sentido es de destacar el planteo de Reboratti respecto a que la explicitación de un conflicto y la movilización social son las vías para la enunciación de las injusticias ambientales en el continente. Por ejemplo, el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) ha definido la injusticia ambiental como «la distribución no equitativa de los impactos ambientales de las actividades humanas. En otras palabras inequidad social en los costos y beneficios de las actividades y sus resultados» (OLCA, 2005), partiendo de la diferenciación del «conflicto» con el «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 objetivo de evitar un daño ambiental o lograr su reparación» (OLCA, 1998, 2).

Una de las interesantes herramientas conceptuales que proporciona este enfoque es la definición de «injusticia ambiental»:

la condición de existencia colectiva propia de las sociedades desiguales donde operan mecanismos sociopolíticos que destinan la mayor carga de los daños ambientales del desarrollo a grupos sociales de trabajadores, poblaciones de bajos ingresos, segmentos sociales discriminados, sectores marginalizados y más vulnerables de la ciudadanía (Acsehrad *et al.*, 2004: 9).⁴⁰

40 Traducción propia, en portugués en el original: «a condição de existência coletiva própria a sociedades desiguais onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania».

Intensificación agrícola y desigualdades

Como ya fue planteado, a partir de la intensificación y la transformación de la producción agrícola ha habido un proceso de concentración de población en los centros urbanos en detrimento de la población rural, aunque no todos los centros urbanizados han sido igualmente receptores, ya que en algunos casos también los centros urbanos han tenido tasas negativas.

La población rural que ha migrado a los centros urbanos ha transformado sus dinámicas de reproducción social. En muchos casos, trabajadores rurales provenientes de la ganadería y la agricultura han adaptado sus dinámicas a la realización de actividades extractivas, como la pesca, la recolección o la caza, y a la especialización en actividades productivas como la apicultura.

Según un estudio de Facultad de Ciencias para la DINAMA, en el área que comprende el territorio del Área Protegida Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay entre 1985-1996 «el decrecimiento de población rural puede tener vinculación con las principales modificaciones acaecidas en el uso del suelo del área» (Cayssials *et al.*, 2002: 78). La población de Nuevo Berlín ha sido caracterizada históricamente como compuesta por pescadores, nutrieros, cazadores de carpinchos, jubilados y desocupados, que habitan en viviendas construidas con paja extraída de las islas del río Uruguay (Barrios Pintos, 2005: 664).⁴¹

La mayor parte de los habitantes de estas dos localidades alternan sus actividades entre 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 en los meses de noviembre a marzo. La caza se realiza a lo largo de todo el año. Solo en Nuevo Berlín, actualmente unas cien familias alternan entre estas actividades, lo que les otorga un carácter de fundamentales para la reproducción social.

Particularmente 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, por parte de dos grupos de ganaderos: uno integrado por quienes poseen establecimientos rurales en la zona y que utilizan el Estero como zona de pastoreo y otro 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 forestales. Según relevamientos del equipo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en el predio de Esteros de Farrapos existe

41 Datos económicos de 1987 indican que la zona de influencia de Nuevo Berlín albergaba unas 4.800 colmenas, que producían unas 450 mil toneladas anuales de miel. Con respecto a la caza, estimaciones del mismo año indican que se cazaban unas 30 mil nutrias al año.

un número aproximado de 3 mil cabezas de ganado vacuno, en las condiciones descriptas.⁴²

La intensificación de la producción agrícola y su impacto directo 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.

Empezando por estas últimas situaciones, las transformaciones productivas de los últimos diez 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 ha aumentado la cantidad de personas que subsisten en relación con estas actividades.

Al mismo tiempo, como veremos a continuación, esta intensificación de la producción agrícola ha generado un aumento en el uso de agrotóxicos, lo que ha tenido su consecuente impacto ambiental, precisamente con relación a las actividades que realizan estos sectores, básicamente en lo que tiene que ver con 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).

Los impactos ambientales

En Uruguay no existen relevamientos directos de los impactos de la aplicación de agrotóxicos en la agricultura. Los únicos momentos en que se realizan mediciones en los niveles de estas sustancias en el ambiente tienen que ver con eventos de mortandad masiva de animales (peces, abejas y en zonas próximas en el departamento de Paysandú, incluso de vacas y terneros).

Un estudio de la organización Vida Silvestre,⁴³ a lo largo del año 2009, 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 tienen un elevado impacto sobre la apicultura, generando entre otras cosas, una clara disminución de la producción de miel» (Vida Silvestre, 2010: 6). Dentro de los insecticidas encontrados,

42 De la entrevista con el director del Área Protegida.

43 El proyecto llevado adelante por Vida Silvestre contó con financiamiento de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) e involucró a equipos de investigadores de las facultades de Química y Ciencias de la Universidad de la República y del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Los análisis de las muestras fueron realizados en laboratorios de Alemania, en virtud de la dificultad de encontrar técnicas de medición ajustadas en laboratorios de la región.

los niveles más preocupantes corresponden a un producto conocido como Endosulfán, insecticida que ha sido prohibido en más de 50 países (incluyendo toda la Unión Europea).⁴⁴

En lo que respecta a los momentos en que se registró mortandad masiva de peces y abejas, el estudio permitió constatar «altas concentraciones» de plaguicidas, así como en «suelos productivos tiempo después de su aplicación (hasta tres 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).

El conflicto agronegocio *versus* pesca y apicultura desde la perspectiva local

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 sea 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 sojero.

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 y 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 acceder al derecho de colocar las colmenas dentro de las plantaciones forestales.

En esto reside uno de los motivos principales de porqué los apicultores en general no han hecho públicas las denuncias de mortandad de abejas que se viene registrando desde que se ha intensificado el uso de agrotóxicos en la zona, a través de las fumigaciones para la agricultura (básicamente para la soja —en niveles nunca antes conocidos— sobre todo desde el año 2003). Los apicultores se ven enfrentados al dilema de denunciar la mortandad de abejas y ser expulsados del lugar donde les han permitido instalar sus colmenas —por un reclamo de justicia *productiva*, antes que ambiental— o no denunciar y conservar el lugar donde se encuentran. Aquí juega mucho la relación entre los apicultores y los responsables de los campos y aun de los propietarios que arriendan para la soja (a quienes indirectamente perjudicarían al realizar la denuncia).

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

44 El Estado alemán —país de origen de Bayer, empresa productora de Endosulfán— solicitó la inclusión de este insecticida dentro de los compuestos prohibidos internacionalmente, en el marco del Convenio de Estocolmo de Naciones Unidas. Esta propuesta aún se encuentra en evaluación por parte de los diferentes mecanismos previstos en el Convenio.

agrotóxicos en la región— entre estos fenómenos y la intensificación de la producción agrícola.

Por ello, seguramente, el conflicto entre actividades como la pesca y la apicultura con el agronegocio ha tenido hasta ahora mucho de silencioso, y solo recientemente —con la presentación del estudio de Vida Silvestre— se ha hecho público. Nos interesa aquí resaltar la manera en que este conflicto emerge como tal públicamente, tomando en cuenta para ello los discursos de pescadores y apicultores a nivel de la prensa local y nacional.

Los primeros antecedentes de «visibilidad» pública de este conflicto, pueden rastrearse hasta el año 2007, cuando se presentó una de las primeras denuncias por mortandad de abejas. Once pescadores y apicultores de la zona de Nuevo Berlín presentaron, a través de la Sociedad de Fomento Rural de Nuevo Berlín una carta en la que detallaban su situación ante el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, la Dirección Nacional de Medio Ambiente y la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos.

En esa carta, fechada el 21 de abril de 2007, estos pescadores y apicultores describen su entorno de la siguiente manera:

Tenemos en los alrededores de Nuevo Berlín [...] dos monocultivos de eucaliptos y soja. Estamos frente a islas del Río Uruguay y al Norte a unos 15 Km. de los Esteros de Farrapos. Las islas del Río Uruguay y los Esteros de Farrapos declaradas áreas protegidas (Áreas Ramsar), existiendo carteles indicadores en la ruta de llegada por el norte comunicándolo.⁴⁵

Como se puede apreciar, la ubicación del área protegida es un elemento que forma parte de la descripción inicial del entorno, así como la existencia de cultivos de soja y eucaliptos. En cuanto al planteo del problema, está basado en «nuestras observaciones» y consiste en que

cuando hay lluvias y las aguas escurren a los arroyos que luego desembocan en el Río Uruguay, principalmente en el arroyo del Amarillo que se interna en la zona sojera, se encuentran gran cantidad de peces muertos, encontrándolos también en la parte sur de la isla del Burro en lo que se llama La Laguna. Tenemos mortandad de colmenas rubro principal de muchas familias de Nuevo Berlín, la Sociedad de Fomento de Nuevo Berlín tiene contadas 52 familias.

La valoración de la situación es planteada en términos de justicia:

Nos parece bastante injusto que mientras la zona esté haciendo grandes esfuerzos para tecnificar los rubros de pesca y apicultura con inversiones importantes nos vayamos quedando por descuidos y negligencias con menos colmenas y peces.

La carta, que culminaba reclamando que se investigara la situación en la zona y se hicieran análisis de aguas en la zona, era acompañada de la denuncia policial de uno los apicultores, sobre la muerte de 120 colmenas «con la ubicación de las mismas con respecto a la soja».

45 Este fragmento y los siguientes corresponden al documento «Carta de la Sociedad de Fomento Rural de Nuevo Berlín al Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, la Dirección Nacional de Medio Ambiente y la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos», Nuevo Berlín, 21 de abril de 2007.

Luego de esta carta, cuya trascendencia pública, política e institucional fue menor (nunca superó el nivel local), se sucedieron en la zona una serie de denuncias en relación a mortandad, ya no solo de peces, sino también de ganado y otros animales.

En abril de 2009 se denunció la muerte de 50 vacas además de «cientos de peces, ofidios, palomas, teros y pájaros de todo tipo» en la vecina zona de Guichón, en el departamento de Paysandú, según se supo después por un accidente de un avión fumigador (*La República*, 12/04/2009).

En marzo de 2010, una gran mortandad de peces fue denunciada en el arroyo Bellaco en la zona de influencia de San Javier (*El País*, 22/03/2010) mientras que en otra zona vecina (a 15 kilómetros de Fray Bentos, la capital departamental), murieron peces, tortugas, nutrias, tres ovejas y cuatro perros a consecuencia de la contaminación de un curso de agua (*El País*, 21/03/2010).

Uno de los pescadores de Nuevo Berlín colocó el problema de la contaminación de los peces en clave de una situación de subsistencia de toda la población local:

La población de Berlín consume mucho pescado de cuero y lo que más está consumiendo es bagre. Entonces, si en el bagre se encontró endosulfán, ya estamos planteándonos qué tiene que cambiar en la dieta de nosotros, pero si a su vez encontramos que en la boga y en el sábalo también, ya no vamos a tener para dónde disparar. Hoy por hoy, estoy viviendo solamente de la pesca. Desde que me llamaron y me dijeron que había endosulfán en los peces de consumo ya no estoy comiendo pescado y entonces si me tengo que comprar un kilo de carne tampoco me va a dar. Ya no sé para dónde disparar. (*La Diaria*, 13/08/2010, página 11).

Algo similar planteó este mismo pescador, integrante de la cooperativa de pescadores de Nuevo Berlín, en otro medio de circulación nacional, haciendo particular énfasis en el rol que deberían cumplir las autoridades: «Esto es muy alarmante. En Berlín muchas familias vivimos de la captura de peces y si el pescado que consumimos está contaminado, nos preguntamos: ¿Ahora qué comemos?». El periodista agrega que este pescador reclama «mayor injerencia de las autoridades porque evidentemente hay algo en el suelo y la tierra que no está siendo controlado» (*El País*, 17/08/2010, Sección B, página 1).

Por otra parte, en algunos de los discursos de los apicultores podemos ver como entra en juego la existencia del área protegida, con un carácter instrumental, que reafirma la defensa de su propio punto de vista:

La verdad es que la situación es desesperante para los apicultores; se dice que en Uruguay se ha perdido la mitad de las colmenas, y acá tenemos un área protegida [Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay] se da una contradicción por la mortandad masiva de abejas que hemos tenido. Queremos que el gobierno tome cartas en el asunto rápidamente, los apicultores pensamos y analizamos que si el gobierno no realiza una acción rápida, el sector se termina en cuatro o cinco años en la zona. No pretendemos que el agro se corte ni que no se siembre más soja, pero sí que haya un control muy estricto (*La Diaria*, 23/06/2010, página 9).

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.

La difusión del caso de Nuevo Berlín llevó a que se realizaran algunas reuniones de alcance regional con otros apicultores de departamentos vecinos, también afectados y preocupados por la mortandad de abejas, atribuida a los agrotóxicos. En uno de esos encuentros, uno de los dirigentes nacionales de la Sociedad Apícola del Uruguay planteó el «conflicto» en estos términos:

Nosotros no estamos contra los productores agropecuarios, lo que queremos es que el modelo no afecte la *calidad del medio ambiente* y que realmente sea *sustentable* y permita que todos los rubros del agro puedan convivir. Hoy el modelo es muy agresivo y está dañando fuertemente el ecosistema, la biodiversidad vegetal está disminuyendo, y lo mismo pasa con la animal, y dentro de pocos años vamos a tener mucha soja, muchos eucaliptos, pero ya no vamos a tener ciertos pájaros ni ciertos insectos (La Diaria, 27/04/2010, página 10, resaltado agregado).

Las políticas públicas y el ambiente: cortando 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 por la intensificación de la agricultura.

Sin embargo, otros dos grupos de políticas fundamentadas ambientalmente serán objeto de las discusiones que aquí se pretenden instalar. Ellas son las referidas a la pesca artesanal, originadas en la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) y las políticas de promoción de la responsabilidad ambiental del Programa de Producción Responsable (PPR) específicamente en relación con la pesca artesanal. Ambas políticas se desarrollan en la órbita del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP).⁴⁶

Esquemáticamente, con relación a la pesca llamada *artesanal*⁴⁷ puede decirse que la DINARA realiza el contralor productivo, mientras que el PPR es responsable de la promoción de proyectos ecológicamente sustentables.

46 Recojo aquí una serie de consideraciones ya avanzadas en Migliaro y Santos (2010).

47 «En Uruguay, la pesca artesanal es una actividad productiva de gran importancia tanto a nivel económico como social en muchas localidades. La única definición oficial caracteriza esta actividad por su escala; siendo la actividad de captura pesquera en la cual se emplean embarcaciones menores a 10 Tonelajes de Registro Bruto y se utilizan las artes de pesca que la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) establezca para cada zona del país. La acotada definición oficial nada nos dice sobre las particularidades de la dinámica productiva así como de las complejidades socioeconómicas y ambientales que el sector presenta en la actualidad» (Migliaro y Santos, 2010: 2).

En el año 2005, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca implementó el Proyecto de Producción Responsable (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 de los propios pescadores generado 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 por no contar con la tecnología para conservar el producto y trasladarlo a un lugar acondicionado para tal fin (Valdez, 2008 y Parrilla, 2009).

Estos recursos fueron distribuidos a asociaciones de pescadores, consolidando en la mayoría de los casos organizaciones cooperativas donde no las había, pero sin abordar la dimensión de la organización del trabajo, recargando sobre estas nuevas organizaciones el peso de la reconversión del trabajo singular al colectivo.

En el caso de Nuevo Berlín —como se planteó previamente— unas cien familias viven directa o indirectamente de la actividad de la pesca artesanal, y esta básicamente consiste 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 (COPESNUBE) que fue la contraparte que recibió la cámara de frío correspondiente a esta localidad.⁴⁸

En el caso de la DINARA, la política que queremos discutir aquí ha venido aplicándose desde 2008, consistiendo 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 a la zona— entre los meses de setiembre y febrero de cada año se prohíbe la captura de peces, en base a una fundamentación relacionada con la sustentabilidad ecológica de la actividad.

Esto ha implicado 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).

No existe ninguna política, ni aun las relacionadas con la implementación del área protegida, que atienda específicamente el control de la utilización de

48 La inexistencia de otro tipo de apoyos además del crediticio ha hecho que, si bien continúa en funcionamiento la COPESNUBE —aunque con dificultades—, la cámara de frío nunca haya estado en funcionamiento, a pesar de que fue instalada y acondicionada para su uso.

agrotóxicos en los cultivos del entorno del área protegida y de las localidades donde se practican las actividades de pesca y apicultura. Eventualmente, el Plan de Manejo podría limitar determinadas prácticas —por ejemplo con relación a 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 Parque Nacional.

Discusiones

Desde la justicia ambiental

Tal como se ha dicho —y tratando de hacer un análisis en clave de justicia ambiental— los pescadores y apicultores plantean su conflicto de coexistencia con el agronegocio no solamente en términos de intereses productivos, sino que van más allá.

Es necesario señalar que esa posición es obvia, si pensamos que estas actividades son fundamentales para la reproducción social de estas personas: no estamos solo ante productores que han visto reducida su productividad, sino que en algunos casos se trata de apicultores que han perdido la totalidad de sus colmenas (más de mil en algunos casos) o un porcentaje importante de ellas (desde unas pocas hasta 300 o 400 por zafra) o de pescadores que han visto disminuida la pesca hasta niveles inferiores a los de subsistencia.

Es por ello evidente que las posiciones que asumen públicamente en esta confrontación con el agronegocio estén mucho más ancladas en una cuestión de subsistencia que en una de calidad de vida. Es por ello que podemos considerar estas posiciones en el marco de la justicia ambiental o el ambientalismo popular.

Por otra parte, es observable en algunos casos la utilización de la existencia de un área protegida en la zona como una herramienta más para la legitimación del discurso que señala los impactos de la intensificación del uso de agrotóxicos.

Podemos aplicar la tipología de las corrientes ambientalistas que propone Harvey, para tratar de ordenar los diferentes actores presentes en este caso de Farrapos y su zona de influencia.

Harvey (1996) propone una clasificación de discursos o corrientes que reflejan determinadas posiciones ideológicas, políticas y filosóficas sobre lo ambiental. Esta clasificación es de suma utilidad para analizar la manera en que se identifican problemas, se plantean abordajes y se construyen soluciones a problemas ambientales.

Según Harvey, podemos encontrar en relación a lo ambiental una posición que denomina la «*visión estándar*» de la *gestión ambiental*. Esta posición es la que se basa en la idea de que las preocupaciones ambientales no deben interferir en el progreso, entendido este como la acumulación capitalista. Desde el punto de vista de su intervención ambiental, se caracteriza por las acciones llamadas *end-of-pipe*, que dan cuenta de las externalidades de los procesos, pero no de su accionar cotidiano. Aquí claramente podemos colocar las políticas ambientales que analizamos en el apartado anterior, es decir

las del Programa de Producción Responsable y las de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos relativas a la pesca artesanal (en el primer caso, preocupación por el impacto del desecho de los envases de plástico utilizados por los pescadores para el traslado del hielo, y en el segundo caso —ante la disminución de la población de peces— la prohibición de la pesca en determinados períodos).

Otra de las posiciones es definida por Harvey como la *modernización ecológica*. En este caso la palabra clave es «sustentabilidad», parte de la idea de que la actividad económica siempre implica impacto ambiental y por tanto —en clave de proteger a las generaciones futuras— se debe definir niveles institucionales de regulación y control. Se plantea la necesidad de hacer más «eficiente» el desarrollo, internalizando los costos ambientales y minimizando las externalidades. Podemos ubicar en esta posición a la organización Vida Silvestre, cuya intervención apunta a documentar las externalidades del agronegocio, con la finalidad de controlar y disminuir su impacto para mejorar los mecanismos de protección de la biodiversidad. También el discurso del dirigente de la Sociedad Apícola Uruguaya (reseñado en página 105) puede colocarse en esta posición, así como el discurso de los principales actores del agronegocio, contrariamente a la posición en que tenderíamos a colocar a los empresarios *clásicos* (que sería entre las posiciones definidas por Harvey como del «uso racional» y la *defensa de la propiedad privada*, planteando la primacía de los derechos al trabajo sobre los derechos a la naturaleza). En cambio, nos encontramos con empresarios (no particularmente en relación a este caso, pero sí asumiendo sus discursos públicos) que nos hablan de «ecoeficiencia» y de una

agricultura bien hecha, en siembra directa, en rotación, que no es soja, sino rotación con cultivos de gramíneas con lo que se alimenta el suelo, se mejora la vía biológica, se utilizan químicos en situaciones que corresponden y en las dosis correspondientes, con buenas prácticas de aplicación, todo eso lleva a una de las agriculturas más sustentables y ecológicas del mundo (*El Espectador*, 09/07/2009).

como sostiene Oscar Alvarado de El Tejar (una de las empresas que arrienda campos en la zona de influencia de Farrapos).

Está claro que para este empresario la «modernización ecológica» no es el horizonte: en su discurso él *ya* está parado en ella, a partir de la ecoeficiencia de la agricultura más sustentable del mundo. Obviamente las prácticas productivas muestran que, por lo menos con relación a los sistemas de rotación y a la aplicación de agrotóxicos, el agronegocio sojero en el litoral uruguayo no es sustentable ni ecoeficiente.

Es interesante contraponer estas ideas con el discurso —también público— de uno de los técnicos de la misma empresa en Uruguay, quien en un evento de discusión técnico-gremial, realizado en 2007 en el departamento de Río Negro sostuvo:

lo único que nos interesa es el diseño, la organización y la gestión de un sistema de producción. Somos gerenciadore de relaciones y hacemos todo dentro de la legalidad [buscando] un sistema de gestión integrada para la sustentabilidad (*El Observador*, 22/06/2007).

Este discurso técnico podría encajar dentro de la «visión estándar» de la gestión ambiental, pero no en un discurso de uso racional y defensa de la propiedad privada. Parece evidente que conceptos como ecoeficiencia y sustentabilidad han sido rápidamente adoptados —y adaptados— por el sector empresarial, en particular el del agronegocio.

Por último está el posicionamiento llamado de *justicia ambiental y defensa de los pobres*, que plantea las desigualdades a nivel prioritario en la agenda ambiental, enfocándose en la subsistencia de los grupos humanos, principalmente de los pobres y marginalizados, a partir de integrar visiones de clase y raza. Aquí podemos incluir el discurso de los actores, pescadores y apicultores, por lo menos de aquellos que encaran el conflicto de coexistencia con el agronegocio de manera pública y plantean su situación en términos de subsistencia. Como señala Martínez Alier para este tipo de casos

los movimientos sociales de los pobres» plantean luchas por la supervivencia y son por tanto movimientos ecologistas (cualquiera que sea el idioma en que se expresen), en cuanto sus objetivos son satisfacer las necesidades ecológicas para la vida: energía (las calorías de la comida y para cocinar y calentarse), agua y aire limpios, espacio para albergarse. También son movimientos ecologistas porque habitualmente tratan de mantener o devolver los recursos naturales a la economía ecológica, fuera del sistema de mercado generalizado. (1995:21).

En términos de los enfoques sobre desigualdades sociales

Dentro de las dimensiones que Therborn (2006) identifica en relación con las desigualdades sociales, podemos ubicar algunas características del proceso que hemos descrito para la zona de Farrapos. Una de estas dimensiones tiene que ver con los seres humanos como organismos biológicos, y es lo que denomina «desigualdad vital». En esta dimensión Therborn ubica aspectos relacionados con la vida y la salud

Como vimos, muchos de los pescadores y apicultores identifican el problema de la contaminación —constatada por la mortandad de abejas y peces— como un problema que afecta sus medios de alimentación y la salud de la localidad en la que viven. En este sentido, claramente apelan a revertir la desigualdad en este plano.

En cierta medida, su discurso revela otro nivel de desigualdad, que Therborn denomina «desigualdad existencial» y está relacionado con las luchas por reconocimiento y respeto —que no son el centro de este caso— pero también a «la búsqueda de proyectos de vida» (Therborn, 2006: 7), en tanto los procesos de expansión e intensificación agrícola, y los eventos de contaminación asociados, implican limitaciones al modo de vida —en términos generales— de los antiguos trabajadores rurales y de los actuales pescadores y apicultores.

Podemos ubicar aquí la otra dimensión que señala Therborn: «desigualdad de recursos», asociada a diferencias en el acceso a recursos materiales y simbólicos. Vale para esta la acotación de Reygadas, para quien

las desigualdades de ingresos no pueden ser explicadas recurriendo en forma exclusiva a factores económicos, es necesario tomar en consideración cuestiones eminentemente políticas, como son las capacidades relativas de

los agentes, sus interacciones, la estructura de las relaciones de poder; por mencionar solo algunas» (Reygadas, 2008: 37).

Sin embargo, el camino más interesante a recorrer en este análisis no es la ubicación por separado de cada una de estas dimensiones, sino su interrelación.

Como plantea Therborn:

la desigualdad vital es determinada por condiciones naturales 'genéticas y ecológicas', por desigualdad de recursos [...] y por diferencias culturales [...], y se reforzará, y en ocasiones se revocará, por la desigualdad existencial. (Therborn, 2006: 9).

En todo caso, es el entrecruzamiento de estas dimensiones lo que refuerza y potencia los procesos que sostienen las desigualdades.

Estos procesos —que Reygadas denomina de «expropiación-apropiación»— se basan en el hecho de que

las mayores desigualdades están relacionadas con la posibilidad que tienen algunos individuos o grupos sociales de quedarse con una parte de la riqueza y con los medios de bienestar generados por otros u obtenidos de manera colectiva (Reygadas, 2008: 42).

En el caso de Farrapos, es claro que el acceso a la tierra es uno de los factores determinantes en el proceso de exclusión de los trabajadores rurales, así como de los pequeños productores familiares (arrendatarios o propietarios, aunque estos últimos se vean en parte beneficiados por el proceso). Esta es la contracara del proceso de concentración de la tierra.

Pero la discusión instalada a partir de la afectación de los sistemas productivos que dependen en mucho mayor grado de la calidad ambiental (la pesca, la apicultura) tiene que ver con las formas de apropiación/expropiación del bien común *ambiente*.

El acceso al agua y al aire sin contaminación, la posibilidad de que los servicios ambientales (polinización, el cumplimiento del ciclo reproductivo de peces y abejas, en este caso) se lleven a cabo, son factores críticos, y aunque nadie se apropie directamente de ellos, sí podemos dar cuenta de procesos de *acumulación por desposesión*, como los caracteriza Harvey. Dentro de estos procesos se encuentra

la reciente depredación de los bienes ambientales globales (tierra, aire, agua) y la proliferación de la degradación ambiental, que impide cualquier cosa menos los modos capital-intensivos de producción agrícola, han resultado de la total transformación de la naturaleza en mercancía (Harvey, 2004: 114).

En cierto sentido podemos pensar, a partir de los planteos de Tilly (2000), hasta dónde un proceso como la expansión del agronegocio en un territorio concreto genera una forma de desigualdad categorial en relación con la posesión o no de un recurso básico para la reproducción social como es la tierra. Una visión que incluyera los impactos de este tipo de sistemas productivos nos obligaría a ampliar esa idea de tierra como recurso, a la de tierra como sustento de procesos ecosistémicos, lo que nos llevaría a incluir el agua, el aire o el hábitat de especies, fundamentales para las dinámicas ecológicas y

al mismo tiempo fundamentales para la reproducción social. El mecanismo de exclusión podría operar en relación con el criterio básico —acceso o no a la tierra en tanto que recurso—, mientras que el acaparamiento de oportunidades se enmarca en la imposibilidad de coexistencia de estos sistemas productivos —en un contexto de escasa regulación— con otros (por ejemplo los que hemos señalado: la pesca o la apicultura). En lo que tiene que ver con el acceso a la tierra, es necesario tomar en cuenta lo novedoso de la expansión de la soja, dadas las amplias superficies que son controladas no por la vía de la propiedad, sino por la del arrendamiento. Si bien la exclusión operaría a través del mercado, no pasa necesariamente por la propiedad de la tierra, sino por la capacidad de tener o captar recursos hacia el pago del arrendamiento de la tierra. Una nueva modalidad, en el marco de un viejo mecanismo de diferenciación social en el campo.

Discusiones finales

Si la cultura es el mecanismo a través del cual los seres humanos interactúan con sus entornos, entonces la supervivencia humana puede depender en último extremo de la diversidad cultural. Esta diversidad no necesariamente ha de consistir en la preservación de lo que ya existe puesto que la creación de nuevos modos de comprender el mundo, proceso que según se dice tiene lugar dentro del contexto más amplio de la 'globalización', podría también generar modos de vida sostenibles. Pero la conservación de la diversidad cultural como tal podría llegar a ser tan importante para el futuro de nuestra especie como la conservación de la biodiversidad lo es para el futuro de la vida misma.

Kay Milton, *Ecologías: antropología, cultura y entorno*

El proceso que hemos descrito a lo largo de este trabajo, vinculado a la implementación del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, comparte algunos elementos con el origen de las reflexiones de Garret Hardin referidas a lo que él denominó la «tragedia de los comunes», planteando que la única alternativa para la sustentabilidad de estos espacios era «dejar de tratar a los parques como recursos comunes... o muy pronto no tendrán ningún valor para nadie» (Hardin, 1995: 4). En ese mismo sentido Hardin sostenía que una de las claves para mantener los parques como tales era sustraerlos del dominio de lo público, para que así pudieran ser conservados.

Si, como plantea Harvey, «el tiempo y el espacio son categorías básicas de la existencia humana» y en ese marco la modernidad es «una cierta modalidad de la experiencia del espacio y del tiempo» (Harvey, 2008: 225) queda claro que las nociones sobre el espacio que hoy denominamos Esteros de Farrapos se han modificado a través del tiempo. Y en tanto que «las concepciones objetivas de tiempo y espacio se han creado necesariamente a través de prácticas y procesos materiales que sirven para reproducir la vida social» (Harvey, 2008: 228), nuestro recorrido ha estado orientado a la exposición de esas diferentes prácticas y procesos a través del tiempo en relación con un espacio determinado.

Ese recorrido partió desde la *Introducción*, ubicando la cuestión de la conservación en el marco de una serie de discusiones sobre la relación sociedad-naturaleza y en los diferentes abordajes sobre la sustentabilidad. En el *Capítulo I* repasamos el estado de la cuestión en materia conceptual y los antecedentes de estudios sobre áreas protegidas desde las ciencias sociales. En

el *Capítulo II* se realizó una caracterización histórica y productiva del entorno del Parque Nacional Esteros de Farrapos. El *Capítulo III* abordó la discusión en torno a la implementación de un Sistema de Áreas Protegidas, mientras que el *Capítulo IV* se centró en el diseño institucional de los ámbitos de participación. En el *Capítulo V* se presentó el discurso de los diferentes actores en relación con la implementación del área protegida. Por último, en el *Capítulo VI* realizamos un análisis del conflicto entre el agronegocio y la apicultura y la pesca en términos de justicia ambiental.

Hemos repasado a lo largo de este trabajo diferentes momentos en los cuales el territorio que actualmente es definido como Área Natural Protegida ha dado lugar a diferentes tipos de relación sociedad-naturaleza. Los grupos indígenas que ocupaban una suerte de segundo paraíso, según los cronistas que remontaron el río Uruguay, la modificación producida por el ganado —aún antes de que se establecieran poblaciones humanas que ejercieran un control directo del territorio y, desde el siglo XX pero con una intensidad nunca antes conocida, una expansión de la agricultura moderna —y globalizada— hasta los más *improductivos* lugares del área (llamados *desiertos*, no solo productivos sino también sociales a fines del siglo XIX).

De la (in)sustentabilidad al posdesarrollo

A partir del análisis de la implementación de los ámbitos de participación previstos en la política pública de áreas protegidas, hemos podido establecer cómo se construye la intervención del Estado sobre el territorio y, a partir de ahí, como se establece la relación con los diferentes actores sociales (organizaciones locales, instituciones públicas y privadas —nacionales y transnacionales—, empresas y vecinos). En este sentido, podemos plantear que el diseño de estos ámbitos parece estar más orientado a facilitar la articulación al interior del propio Estado —entre diferentes reparticiones y entre diferentes niveles— que entre el Estado y la sociedad. Esto responde a tensiones burocráticas sobre el control de determinados ámbitos de toma de decisiones y, en otro nivel, a disputas corporativas en torno a la legitimidad en determinados campos disciplinares (Du Gay, 2003). Más que moverse en un eje vertical (participación «desde arriba» o «desde abajo») los ámbitos aquí descritos parecen responder más a una densa horizontalidad institucional, en cuya maraña algunos actores locales tratan de colocar sus intereses y preocupaciones.

Al mismo tiempo se puede plantear que, al menos, existen diferentes territorialidades en juego en esta relación, que no siempre son explícitas. Estas territorialidades se evidencian en las prácticas de esos actores y en sus discursos, que redefinen los conceptos de pertenencia y ciudadanía en la poscolonialidad. En este marco, también es crítico definir 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 este sentido, la idea de descartar las nociones tradicionales de desarrollo

—aun las de desarrollo sustentable— debe ser contemplada. Esto es lo que Arturo Escobar ha denominado «posdesarrollo» (Escobar, 1996).

Entendida como parte del proceso de globalización, la expansión de las áreas protegidas 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 y aun la propia intensificación de procesos de producción agrícola). Como ha sostenido Rist (2004) de esta manera se consolidan «paisajes duales» donde las áreas protegidas son islas de conservación en medio de otros paisajes de producción y explotación intensiva: las áreas «no protegidas».

La idea de Área Protegida, heredera de la noción de parque implica una posición externa, una posición de observador, de admirador de una naturaleza que, en este caso, es externa. Pero muchas veces esa naturaleza o esos paisajes propios de los parques no son un producto solamente natural, ya que por ejemplo la vegetación ha sufrido importantes transformaciones producto de la intervención humana. Por otra parte, la idea de establecer un área que se debe proteger también implica una cierta concepción que denota el carácter externo del ser humano con respecto a la naturaleza, ya que se plantea la responsabilidad de los seres humanos como tales de conservar o proteger un determinado espacio, sin «intervenir» como postulan muchos exponentes del conservacionismo.

Al mismo tiempo la idea de rescatar determinados ambientes de la intervención humana ha tenido una evolución en la concepción de las relaciones sociedad-naturaleza. Del primer momento que Martínez Alier denomina «el culto a la vida silvestre» —donde el supuesto era el establecimiento de verdaderas áreas naturales con exclusión de cualquier actividad humana—, se ha pasado en la actualidad a la noción de que el conservacionismo expresa la necesidad de mantener junto a la naturaleza a conservar a las comunidades humanas que viven en esos entornos (sobre todo en referencia a comunidades indígenas o campesinas que hacen un uso sustentable de los recursos naturales).

Esta modificación en el pensamiento conservacionista no deja de reconocer una separación entre sociedad y naturaleza, ya que son solamente algunos grupos que pueden convivir con la naturaleza. El resto —la gran mayoría de la población— debe mantenerse en la actividad contemplativa que se reserva a los turistas en los parques nacionales.

La naturalización de las diferencias: discusiones desde una ecología política de la diferencia

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 diversos usos de los recursos naturales y el entorno: hay un tipo de territorialidad relacionada con las dinámicas productivas de pescadores, apicultores y cazadores, otra también productiva pero asociada al uso de los ganaderos en el Estero y hay una amplia gama de aproximaciones conservacionistas al territorio, que siempre tienen alcance local y global al mismo tiempo.

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 aparece 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 a 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» (2008: 227).

Estas territorialidades entran en juego con otras, que podemos llamar «de diseño». Por ejemplo, este tipo de territorialidad está presente desde el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que define a este espacio (el estero, las islas) 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. Al mismo tiempo, este tipo de territorialidad es la que ponen en juego los actores del agronegocio, definiendo su propia intervención sobre el espacio a través de mapas e imágenes satelitales. Es interesante que también el análisis desde el punto de vista de la conservación propone las delimitaciones y los puntos críticos en relación con la «productividad» de los ecosistemas, esto es la mayor concentración de biodiversidad y de procesos ecosistémicos. Como ha planteado Horacio Machado Araóz la tarea desde una ecología política de la modernidad debe ser desentrañar la articulación ciencia-Estado-capital con el fin de desnaturalizar la naturaleza (Machado Araóz, 2009).

Cuando se concrete la discusión del Plan de Manejo deberá analizarse qué sucede con estas diferentes territorialidades, su confluencia y los usos políticos que de ellos hagan los diferentes actores. ¿Cuál de las territorialidades primará en la implementación del área protegida? ¿Es posible el diálogo entre esa visión del territorio ‘desde arriba’ —la del agronegocio— con esa visión ‘desde abajo’ —propia por ejemplo del cazador—?

La tragedia de la explotación privada de los comunes

Inicialmente, con el establecimiento de los primeros Parques Naturales la coexistencia entre conservación y producción se consideraba a partir de 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 fue transformando y complejizando, 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 vías para alcanzar la conservación.

A pesar del aumento sostenido de la superficie bajo condiciones de protección, de ninguna manera esto implica la consolidación de contratendencias a la tendencia general de la producción en un marco capitalista que implica, necesariamente, la depredación de los recursos naturales y la degradación ambiental (Harvey, 2004). Si se alcanzase la meta de asegurar la protección del 12% de la superficie del planeta, en el casi 90% restante las lógicas de producción capitalista serán las predominantes, las impulsadas por las dinámicas de avances de la frontera agrícola y de intensificación del sistema industrial de producción aplicado a la agricultura.

Los datos que hemos analizado para el departamento de Río Negro y particularmente el entorno del Área Protegida Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay claramente confirman esta tendencia. El avance de los sistemas productivos del agronegocio implica el proceso de extracción de riqueza a partir de los recursos naturales conduciendo —como quizás no había sucedido antes— al agotamiento de recursos tales como el suelo y a la degradación de recursos como el agua y el aire a partir del uso de agrotóxicos. En todo caso, la tragedia a la que nos enfrentamos aquí es la «tragedia de la explotación privada de los bienes comunes» (Magdoff y Foster, 2010: 11).

Por otra parte encontramos un uso de los recursos naturales anclado en procesos de reproducción social (Narotzky, 2004), como el que realizan los pescadores, apicultores, cazadores y ganaderos de Nuevo Berlín y San Javier. Si bien estas actividades parecen más compatibles con procesos de conservación, también hemos planteado que su intensidad está directamente relacionada con otras transformaciones, que suceden más allá de los límites del área protegida. Por ejemplo, las transformaciones en el uso y propiedad de la tierra han determinado que un número mayor de personas resida en las zonas urbanas, despojadas de sus habituales medios de producción y reproducción. Por ende, la presión sobre las actividades de subsistencia también ha aumentado lo que relativiza su carácter no antagónico con la conservación.

Si como plantea Kay Milton, 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 descrito y analizado para el entorno del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay nos confirman el punto de partida acerca de la insostenibilidad de las relaciones capitalistas de producción. El avance de la intensificación agrícola no solo ha desplazado otras formas productivas, sino que ha desplazado e impactado a otras *formas de vida*. La transformación del entorno, a partir de la homogeneización productiva ha tenido —y tiene— directas consecuencias sociales y es sobre ellas que se superponen las políticas ambientales. Parece claro entonces que el establecimiento de áreas protegidas de ningún modo supone límites al avance de relaciones sociales que son las que pautan

a su vez las relaciones con el entorno. Lo que sucede en las áreas protegidas está directamente relacionado con lo que suceda en las áreas no-protegidas a pesar de que se establezcan pautas de manejo y se determinen los usos posibles dentro de los límites del área.

En este contexto la preocupación que viven los pobladores del entorno del Parque Nacional Esteros de Farrapos cobran mayor vigencia: ¿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 en el nivel local? Al poner en evidencia esta relación desigual con los recursos naturales, esta acumulación por desposesión, algunos de estos actores locales se ubican en el marco de lo que se ha denominado justicia ambiental. Hemos visto que otros actores plantean su proyección sobre el ambiente desde visiones como la gestión ambiental o la modernización ecológica. De las articulaciones entre estas visiones dependerán las posibilidades de disputa en torno a la distribución de los beneficios y los impactos de la actual explotación de los recursos naturales.

Referencias

Referencias documentales

- Cámara de Senadores (2003). Diario de Sesiones, Nº 273, Tomo 417:16 de julio de 2003. Intervención del Senador José De Boismenú, Palacio Legislativo, Montevideo.
- CEPAL, (2010). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes. Documento Informativo. Naciones Unidas-CEPAL, 2010.
- Convenio en Diversidad Biológica (CDB) (1992). Naciones Unidas, Río de Janeiro.
- COP VII-CBD (2004) VII. Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Seventh Meeting VII/28. Protected Areas (Articles 8 (a) to (e)). Kuala Lumpur. Acceso: <www.cbd.int>
- Decreto 52/2005. Reglamentación de la Ley Nº 17.234 que crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Consejo de Ministros, Montevideo. Acceso: <www.presidencia.gub.uy>
- DGRNR-MGAP (2008). Informe Nacional sobre la Aplicación de la Convención de Ramsar sobre los Humedales. Presentado a la 10ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes, República de Corea.
- Dirección Forestal (2009). Estadísticas 2009. Acceso: <www.mgap.gub.uy>
- DIEA (2008). Tierras de uso agropecuario: ventas y arrendamientos. Período 2000-2007. Serie de Trabajos Especiales, Montevideo.
- (2009). Arrendamientos Primer Semestre 2009 y Arrendamientos 2º Semestre 2009. Serie «Precio de la Tierra», Montevideo.
- (2010). Compraventas Primer Semestre de 2009 y Compraventas Segundo Semestre de 2009. Serie «Precio de la Tierra», Montevideo.
- (2010). Tierras de Uso Agropecuario: Ventas y Arrendamientos Año 2008. «Serie Trabajos Especiales Marzo», Nº 285.
- Ficha Informativa Ramsar (2004). Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, DGRNR-MGAP. Acceso: <www.mgap.gub.uy/renare>
- GEF-MVOTMA (2008). Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay, Resumen. Acceso: <www.snap.gub.uy>
- Gudynas, Eduardo (2009). «Reflexión y evaluación del SNAP a 5 años», mensaje enviado a la Lista de Correo Electrónico Ecología y Política en Uruguay (UruEcoPol), el 17 de diciembre de 2009. CLAES. Acceso: <<http://ar.groups.yahoo.com/group/UruEcoPol/>>
- IICA (2009). Evolución y situación de la cadena agroalimentaria sojera. Montevideo.
- INE (2004). Censo 2004-Fase I. Departamento de Río Negro. Síntesis de resultados. Montevideo. Acceso: <www.ine.gub.uy>
- Ley Nº 17.234. Declárase de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental. Parlamento nacional. Acceso: <www.parlamento.gub.uy>
- Mujica, José (2010). Discurso ante la Asamblea General al tomar posesión de la Presidencia de la República para el período 2010-2015, 1º de marzo de 2010. Montevideo. Acceso: <www.presidencia.gub.uy>
- PPR-Proyecto de Producción Responsable (2010). Manual de Operaciones, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca-Banco Mundial-Global Environmental Facilities. Montevideo. Acceso: <<http://www.mgap.gub.uy/presponsible/>>

- SFRNB (2007). Carta de la Sociedad de Fomento Rural de Nuevo Berlín al Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, la Dirección Nacional de Medio Ambiente y la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos. Nuevo Berlín, 21 de abril de 2007.
- SICA-DIEA (2000). Sistema de Información del Censo Agropecuario- Dirección de Estadísticas Agropecuarias, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Montevideo.
- SNAP (2008). Manifiesto del Área Protegida Esteros de Farrapos, acceso: <www.snap.gub.uy>
- (2010). Boletín SNAP Nº 06. Otoño de 2010, Montevideo.
- (2010b). Plan de Mediano Plazo 2010-2014. Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay. DINAMA, Montevideo.
- TNC (The Nature Conservancy) (2000). Stakeholder Analysis Exercise. A quick process for identifying stakeholders and developing community outreach strategies. TNC Government Relations Department, s/d
- Valdez, Edy (2008). «Objetivos del Proyecto Producción Responsable con financiamiento de productoras de hielo para los pescadores artesanales». Presentación en el encuentro de pescadores beneficiarios de Producción Responsable el 17 de diciembre de 2008, Salto. Acceso: <http://www.mgap.gub.uy/presponsable/>
- Vida Silvestre (2010). Plaguicidas en la cuenca del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay. Resumen Ejecutivo, Montevideo. Acceso: <www.vidasilvestre.org.uy>
- World Commission on Environment and Development (1987). Our common future. Oxford: Oxford University Press.
- WWF (World Wildlife Foundation) (2000). A guide to socioeconomic assessments for Ecoregion Conservation, Ecoregional Conservation Strategies Unit, Washington.

Referencias bibliográficas

- Acselrad, Herculado y Pádua (2004). «A justiça ambiental e a dinamica das lutas socioambientais no Brasil-uma introdução» en Acselrad, Herculado y Pádua, *Justiça ambiental e cidadania*, pp. 9-20, Río de Janeiro: Dumará.
- Althabe, G. (1999). «Lo microsocioal y la investigación antropológica de campo» en Althabe y Schuster (comps.) *Antropología del presente*. Buenos Aires: Edicial.
- y Hernández V. (2005). «Implicación y reflexividad» en Hernández *et al.* (comps.) *Etnografías Globalizadas*. Buenos Aires: SAA, pp. 71-90.
- Antunes, Horacio (2006). «Polo siderurgico, reserva extrativista e disputa por territorios» en *30º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)*. Caxambú.
- Arach, Omar (2003). «Ambientalismo, desarrollo y transnacionalidad: las protestas sociales en torno a la represa de Yacyretá» en Elizabeth Jelin (comp.) *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 105-159
- Barrios Pintos, Aníbal (2005). *Río Negro. Historia General*. Tomos I y II, Intendencia Municipal de Río Negro. Montevideo.
- Bullard, Robert (2004). «Enfrentando o racismo ambiental no século XXI» en Acselrad, Herculado y Pádua, *Justiça Ambiental e Cidadania*. Río de Janeiro: Dumará, pp. 41-68.
- Cardoso, Denis y Filippi, Eduardo (2006). «A natureza e a dádiva do Vale: Unidades de Conservação, recursos naturais e reciprocidade no Vale do Jequitinhonha, nordeste de Minas Gerais» en *30º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)*, Caxambú.

- Carruthers, David (2008). «Introduction. Popular Environmentalism and Social Justice in Latin America» en Carruthers, David, (ed.), *Environmental justice in Latin America*. Cambridge-Londres: MIT Press.
- Cattáneo y Gervasoni (1941) [1730]. «Buenos Aires y Córdoba en 1729, según cartas de los padres Cattáneo y Gervasoni». Buenos Aires: CEPA, citado en Vidart, Daniel (2002). *El Uruguay visto por los viajeros*. Tomo III. *La Banda Oriental entra en escena*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Cayssials, R., Pérez, F. y Maneyro, R. (2002). Pautas para la elaboración de un Plan de Manejo para el Área de Esteros de Farrapos, Facultad de Ciencias-DINAMA, Montevideo.
- Crosby, Alfred (1988). *Imperialismo ecológico. La expansión biológica de Europa 900-1900*. Barcelona: Crítica.
- Davenport, Lisa y Rao, Mandhu (2002). «A historia da Proteção: Paradoxos do Passado e Desafios do Futuro» en Treborgh, Van Schaik, Davenport y Rao (orgs.), *Tornado os Parques Eficientes. Estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: Editora UFPR-Fundação o Boticario de Proteção a Natureza.
- De Oliveira Cunha, Lucia (2001). «Reservas extrativistas: uma alternativa de produção e conservação da biodiversidade» en *Encontro dos Povos do Vale do Ribeira*. Ilha Comprida, São Paulo: NUPAUB/USP.
- Delgado, Freddy y Mariscal, J. C. (2004). *Gobernabilidad social de las áreas protegidas y biodiversidad en Bolivia y Latinoamérica*. La Paz: AGRUCO-Plural.
- Descola, Phillippe (2004). «Constructing natures: symbolic ecology and social practice» en Philippe Descola y Gísli Pálsson (comps.) *Nature and society. Anthropological perspectives*, Nueva York-Londres: Routledge.
- Dias, Carla de Jesus y Andrello, Geraldo (2006). «Áreas protegidas e identidades étnicas no Medio Río Negro» en *25ª Reunión Brasileira de Antropologia*. Goiania: ABA.
- Diegues, Antonio Carlos (2005). *El mito moderno de la naturaleza intocada*. Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras – Universidad de San Pablo, San Pablo.
- Dourojeanni, Axel (2000). «Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable». *Serie Manuales* N° 10. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dowie, Marc (2006). «Los refugiados del conservacionismo. Cuando la conservación implica desterrar a la gente» en *Revista Biodiversidad, sustento y culturas* N° 49, Montevideo.
- Du Gay, P. (2003). «Organización de la identidad: gobierno empresarial y gestión pública» en Hall y Du Gay (comp.) *Cuestiones de identidad cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ebrahim-zadeh, Christine (2003). «El síndrome holandés: demasiada riqueza malgastada» en *Finanzas y Desarrollo*, Vol. 40, N°1, Marzo 2003, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., pp. 50-51.
- Escobar, Arturo (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y reconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.
- (2000). «El lugar de la naturaleza o la naturaleza del lugar» en Viola, Andreu (comp.) *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*. Barcelona: Paidós.
- (2005). «El posdesarrollo como concepto y práctica social» en Mato, Daniel (coord.) (2005). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: FACES-UCV, pp. 17-32.
- Ferreira Ribeiro, Ricardo (2006). «O Pequi e nosso! Conflitos socioambientais em torno de recursos naturais e a proposta de criação de reservas extrativistas no cerrado»

- en *30º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)*, Caxambú.
- Ferrero, Brian (2005). «El lugar de los colonos. Ambientalismo y transformaciones territoriales en el agro misionero» en *Revista Theomai*, Red de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, acceso: <http://revista-theomai.unq.edu.ar/>
- (2008). «Más allá del dualismo naturaleza-sociedad: poblaciones locales y áreas protegidas en Misiones» en Schiavoni y Bartolomé (coords.) *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*. Buenos Aires: CICCUS.
- Foladori, Guillermo (2001). «Una tipología del pensamiento ambientalista» en Foladori, G. y Pierre, N. (eds.) (2001). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Montevideo: Trabajo y Capital, pp. 81-128.
- (2002). «Avances y límites de la sustentabilidad social» en *Economía, sociedad y territorio*, Vol. III, Nº 12. Toluca, México: El Colegio Mexiquense.
- (2010). *El metabolismo con la naturaleza* en *Marxismo Ecológico*. Acceso: <<http://www.marxismoecologico.blogspot.com/>>
- y Pierri, N. (eds.) (2001). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Montevideo: Trabajo y Capital.
- Foladori, G. y Tommasino, H. (2000). «El concepto de desarrollo sustentable 30 años después» en *Desarrollo e Meio Ambiente*, Nº 1. Paraná: UFPR.
- Foster, John B. (2000). *La ecología de Marx. Materialismo y naturaleza*. Barcelona: El Viejo Topo.
- González Sierra, Yamandú (1994). *Los olvidados de la tierra. Vida, organización y luchas de los sindicatos rurales*. Montevideo: Nordan.
- Gudynas, Eduardo (2008). «La riqueza de la naturaleza» en *Uruguay. Tierra de Encuentros*. Montevideo: Proyecto SNAP.
- Hardin, Garret (1995) [1968]. *La tragedia de los comunes*. Traducción de Horacio Bonfil Sánchez. Gaceta Ecológica, núm. 37. México: Instituto Nacional de Ecología. Acceso: <<http://www.ine.gob.mx/>>
- Harvey, David (1996). *Justice, nature and the Geography of Difference*. Nueva York: Blackwell.
- (2004). «El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión», en *Socialist Register*. Buenos Aires: CLACSO. Acceso: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/>
- (2008). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrurtu.
- Hernández, Valeria (2006). «Estudiando el orden jerárquico a través del dispositivo implicación-reflexividad» en *Cuadernos de Antropología Social* 23, FFyL-UBA, pp. 57-80.
- (2008). «(Auto)biografía y producción de conocimiento: un nuevo giro al concepto de reflexividad» en Hernández y Svampa (eds.) *Gérard Althabe, entre varios mundos: reflexividad, conocimiento y compromiso*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 9-26.
- (2009). «La ruralidad globalizada y el paradigma del agronegocio en las pampas gringas» en Gras y Hernández (coord.) *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Buenos Aires: Biblos.
- Ingold, Tim (2002). *The perception of the environment*, Londres-Nueva York: Routledge.
- Levinton, Norberto (2005). «Las estancias de Nuestra Señora de los Reyes de Yapeyú: tenencia de la tierra por uso cotidiano, acuerdo interétnico y derecho natural (Misiones jesuíticas del Paraguay)» en *Revista Complutense de Historia de América*, Vol. 31, Madrid.
- Lobao, Ronaldo (2005). «Reservas extrativistas: ¿de política pública a política de resentimiento?» en *25º Reunión Brasileira de Antropologia*. Goiânia: ABA.

- Macadar, Daniel y Domínguez, Pablo (2008). «Migración Interna» en *Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a inicios del Siglo XXI*. Montevideo: UNPFA-Trilce.
- Machado Aráoz, Horacio (2009). «Ecología política de la modernidad. Una mirada desde Nuestra América», en *Anales del XXVII Congreso ALAS*, Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Magdoff, Fred y Foster, John B. (2010). «Lo que todo ambientalista necesita saber sobre capitalismo» en *Monthly Review*, Vol. 61, Nº 10. Traducción al español: Observatorio Petrolero Sur. Acceso: <http://opsur.wordpress.com/>
- Marcus, George E. (1995). «Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography» in *Annual Review of Anthropology*, 24, pp. 95-117. (Traducción al español: «Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal» en *Alteridades*, 11, pp. 111-127.
- Marcus, George E. (2005). «Multi-sited Ethnography: Five or Six Things I Know About It Now» en *Problems and Possibilities in Multi-sited Ethnography Workshop*, 27-28 June 2005, University of Sussex. Acceso: <<http://www.ncrm.ac.uk/>>
- Marx, Karl (1987) [1867]. *El capital*, Tomo I. *El proceso de producción del capital*, Capítulo V: «Proceso de trabajo y proceso de valoración». México: Siglo XXI.
- (1987) [1894]. *El capital*, Tomo III. *El proceso de producción capitalista en su conjunto*, Capítulo XLVII: «Génesis de la renta capitalista del suelo». México: Siglo XXI.
- Martínez Alier, Joan (1995). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Montevideo: Nordan-Icaria.
- Martínez Alier, Joan (2005). *El ecologismo de los pobres*. Barcelona: Icaria-Antrazyt-Flacso.
- Martino, Diego (2004). *Encouraging ingenuity in Bañados del Este biosphere reserve: Urban biosphere reserves and new myths in nature conservation*, PhD Thesis, Carleton University, Ottawa.
- Mato, Daniel (2004). «Actores globales, redes transnacionales y actores locales en la producción de representaciones de ideas de la sociedad civil» en Mato, Daniel (coord.) (2004). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES-UCV, pp. 67-94.
- (2005). «Redes de think tanks, fundaciones, empresarios, dirigentes políticos y sociales, economistas, periodistas y otros profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales a escala mundial» en Mato, Daniel (coord.) (2005). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: FACES-UCV, pp. 131-154.
- Migliaro, Alicia y Santos, Carlos (2010). «La pesca no es solo eso. Producción, reproducción social y ambiente», ponencia presentada en el VI Coloquio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, Montevideo.
- Milton, Kay (1997). «Ecologías: antropología, cultura y entorno» en *International Social Science Bulletin*, Nº 154, *Anthropology – Issues and Perspectives II*, UNESCO. Acceso: <www.unesco.org/shs/issj> (versión en español).
- Monterroso, Iliana (2008). «Comunidades locales en Áreas Protegidas: Reflexiones sobre las políticas de conservación en la Reserva de Biosfera Maya» en Alimonda, Héctor (comp.) *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Narotzky, Susana (2004). *Antropología económica. Nuevas tendencias*. Barcelona: Melusina.
- Nuestra Tierra (1970). «Río Negro» en colección *Los departamentos* Nº 6. Montevideo: Editorial Nuestra Tierra.

- OLCA (2005). *Justicia Ambiental un derecho irrenunciable*, Santiago de Chile: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales.
- OLCA (1998). *Guía metodológica para la gestión comunitaria de conflictos ambientales*, Santiago de Chile: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales.
- O'Connor, James (1991). «Las dos contradicciones del capitalismo» en *Ecología Política* 03. Barcelona: Icaria.
- Oliver Costilla, Lucio (2005). «La crisis del Estado en América Latina y la recuperación del pensamiento teórico Latinoamericano» en Coloquio internacional: América Latina: historia, realidades y desafíos, Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos, México: UNAM.
- Orellana, René (2004). «Petroleros adentro, campesinos afuera: bio-petro estrategias de control de áreas protegidas y lógicas conservacionistas» en Delgado y Mariscal (eds.). *Gobernabilidad social de las áreas protegidas y biodiversidad en Bolivia y Latinoamérica*. La Paz: AGRUCO-Plural.
- Oyhantçabal, G. y Narbondo, I. (2009). *Radiografía del agronegocio sojero. Descripción de los principales actores y de los impactos socio-económicos en Uruguay*. Montevideo: REDES-AT/Uruguay Sustentable.
- Paolino, C., Lanzilotta, B. y Perera, M. (2009). *Tendencias productivas en Uruguay – Los sectores agroindustriales, turismo y minería*. Proyecto SNAP, Montevideo.
- Parrilla, Miguel (2009). «El concepto de producción responsable» en *Anuario de OPYPA*, Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, 2009. Montevideo.
- Pi Hugarte, Renzo (1969). «Los indios de Uruguay». *Nuestra Tierra*. Montevideo.
- Pierri, Naína (2001). «El proceso histórico y teórico que conduce a la propuesta de desarrollo sustentable» en Foladori, G. y Pierri, N. (eds.), (2001). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Montevideo: Trabajo y Capital.
- (2002). *Análisis crítico del instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental y su aplicación en Uruguay*. Tesis del Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Curitiba: UFPR.
- Reboratti, Carlos (2000). *Ambiente y sociedad. Conceptos y relaciones*, Buenos Aires: Ariel.
- (2006). «La Argentina rural entre la modernización y la exclusión» en *América Latina: cidade, campo e turismo*, Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira (comps.). San Pablo: CLACSO.
- (2008). «Conflictos y justicia ambiental en Argentina». Versión en castellano de «Environmental conflicts and environmental justice in Argentina» en Carruthers, David (ed.) *Environmental justice in Latin America*. Cambridge-Londres: MIT Press.
- (2008b). «El territorio rural: ¿actor o escenario?». V Jornadas de Investigación y Debate «Trabajo, propiedad y tecnología en la Argentina rural del siglo XX». Universidad Nacional de Quilmes: Bernal.
- y Palermo, Vicente (2007) (comps.). *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa.
- Renfrew, Daniel (2006). «Uruguay; políticas ambientales, agua y sociedad» en Santos et al. (2006). *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Montevideo: Ediciones De la Canilla, pp.77-84.
- Reygadas, Luis (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. Barcelona- México: Antropos.
- Rist, Stephan (2004). «Desafíos para la gestión sostenible de la biodiversidad en el mundo y los países andinos» en Delgado y Mariscal (eds.) *Gobernabilidad social de las áreas protegidas y biodiversidad en Bolivia y Latinoamérica*. La Paz: AGRUCO-Plural.

- Sack, R. D. (1986). *Human territoriality: Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003). *La caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social*. Bogotá: ILSA.
- Santos, Carlos (2006). «Los conflictos sociales en torno al agua» en Santos, C., Valdomir, S., Iglesias, V. y Renfrew, D. (2006). *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Montevideo: Ediciones De la Canilla.
- Sepp, Antonio (1971) [1696]. Relación del viaje a las misiones jesuíticas. Buenos Aires: EUDEBA, citado en Vidart, Daniel (2002). *El Uruguay visto por los viajeros*. Tomo III. *La Banda Oriental entra en escena*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Sinnott, Emily, Nash, John y De la Torre, Augusto (2010). *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe ¿Más allá de bonanzas y crisis?*. Serie Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial. Bogotá: Mayol Ediciones.
- Stagnaro, Adriana (2006). «De antropóloga externa a antropóloga local. Diferentes modos de implicación» en *Cuadernos de Antropología Social* Nº 23, Buenos Aires: FFyL-UBA, pp. 81-103.
- Tejera, Rafael (2006). *Implementación de la política de áreas protegidas en Uruguay (1993-2005)*. Tesis/Monografía de grado, Licenciatura en Ciencia Política, Instituto de Ciencias Políticas - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, Montevideo.
- Therborn, Goran (2006). «Inequalities of the world». En Goran Therborn (ed.) *Inequalities of the world*. Londres: Verso, pp. 1-58.
- Tilly, Charles (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Van Schaik, Carel y Rijkssen, Herman D. (2002). «Projetos Integrados de Conservação e Desenvolvimento: Problemas e Potenciais» en Treborgh, Van Schaik, Davenport y Rao (orgs.) *Tornado os Parques Eficientes. Estratégicas para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: Editora UFPR-Fundação o Boticario de Proteção a Natureza.
- Vidart, Daniel (1997a). *La trama de la identidad nacional*. Tomo I: *Indios, negros, gauchos*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (1997b). *La trama de la identidad nacional*. Tomo II: *El diálogo ciudad-campo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (2002a). *El Uruguay visto por los viajeros*. Tomo III. *La Banda Oriental entra en escena*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (2002b). *El Uruguay visto por los viajeros*. Tomo IV. *La sociedad Colonial*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- y Pi Hugarte, R. (1969). *El legado de los inmigrantes*. Tomo I. *Nuestra Tierra*, Montevideo.
- Vieira de Campos, Simone (2006). «Uso de recursos naturais por Ribeirinhos do Parque Nacional Jaú: relato da adoção de práticas intencionalmente conservacionistas» en 25º Reunión Brasileira de Antropologia. Goiania: ABA.
- Walker, Gordon y Bulkeley, Harriet (2006). «Geographies of Environmental Justice» en *Geoforum*, Volume 37, Number 5. Acceso: <www.sciencedirect.com>
- West, P., Igoe, J. y Brockington, D. (2006). «Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas» en *Annual Review of Anthropology*, Volume 35, pp. 251-277. Palo Alto, Estados Unidos.

Artículos de prensa

- Agricultura: la expansión agrícola ofrece oportunidades y plantea desafíos. Pedro Silva, *El Observador*, 22 de junio de 2007, Montevideo.
- Detenido. Derramó plaguicida matando a más de 50 terneros y otros animales. Luis Ovidio Vega, *La República*, 12 de abril de 2009, Montevideo.
- Alvarado (El Tejar): Los uruguayos «tienen muchas más políticas de Estado que lo que ustedes mismos creen». Emiliano Cotelo, *El Espectador*, 9 de julio de 2009.
- Analizan agua de un arroyo para ver si está contaminado. Río Negro: productor denunció muerte de ovejas y perros. Daniel Rojas, *El País*, 21 de marzo de 2010, Montevideo.
- Denuncian muerte de más animales. Productores creen que es por agrotóxicos. Daniel Rojas y Néstor Araújo, *El País*, 22 de marzo de 2010, Montevideo.
- Sin lugar para los débiles. Apicultura desplazada por modelo agropecuario. Amanda Muñoz, *La Diaria*, 27 de abril de 2010, Montevideo.
- Jaque. Apicultores solicitan que el gobierno mejore control de agrotóxicos. Amanda Muñoz, *La Diaria*, 23 de junio de 2010, Montevideo.
- Biodiversidad en riesgo. Presentación de resultados de estudio de plaguicidas en la cuenca del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay. Amanda Muñoz, *La Diaria*, 13 de agosto de 2010, Montevideo.

