



ACTORES EXTRATERRITORIALES Y DESARROLLO RURAL

Serie Claves para el Desarrollo Territorial



Este documento es un resumen de las investigaciones y actividades de desarrollo de capacidades y de diálogo de políticas del Programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR), programa cuyo objetivo es contribuir al diseño e implementación de políticas públicas que estimulen y apoyen círculos virtuosos de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental en los territorios no metropolitanos de América Latina. Éste ha sido coordinado por Rimisp e implementado en conjunto con 52 organizaciones socias en 11 países de América Latina, contando con el apoyo financiero del International Development Research Center (IDRC, Canadá), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el New Zealand Aid Programme.



Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural es una organización sin fines de lucro, que inició sus labores en 1986. Su fin es el desarrollo rural latinoamericano, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de los diversos grupos sociales rurales y como la expansión de las libertades de las personas que integran las sociedades rurales de nuestra región. Rimisp contribuye con conocimientos para apoyar procesos de cambio institucional, de innovación y de fortalecimiento de actores sociales, que revitalicen y transformen las sociedades rurales latinoamericanas haciéndolas más justas y equitativas.

Pablo Ospina, Magíster en Antropología de la Universidad Iberoamericana, México D.F, Licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito. Posee un Diploma Superior en Estudios Amazónicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, Quito. Es docente e investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (UASB-E).

Eduardo Ramírez, candidato a PhD por la universidad de Nijmegen, Holanda. Magíster en Economía Agraria de la Universidad Católica de Chile e Ingeniero Agrónomo de la Universidad Austral de Chile. Fue Secretario Ejecutivo del Grupo Chorlaví, y desde enero de 2008 se encuentra vinculado al Programa de Dinámicas Territoriales de Rimisp.

Anthony Bebbington, Director de la Escuela de Posgrado de Geografía e Higgins Profesor de Medio Ambiente y Sociedad de Clark University, EEUU. Es también docente asociado de la Universidad de Manchester, Inglaterra e investigador asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales. Es miembro de la Academia de Ciencias Nacionales de los EEUU.

Patric Hollenstein, estudió Ciencias Políticas en la Universidad San Galo, Suiza. Posteriormente realizó una maestría en Estudios Políticos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador. En la actualidad trabaja como asistente de investigación para la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, en temas de sociología económica.

Ilana Nussbaum, es socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile, posteriormente realizó un diplomado en Ciencias de la Religión en la Universidad de Chile. En su vida laboral se ha desempeñado en temas ligados a la gestión, mejoramiento y evaluación de la educación en Chile, además de investigaciones en ruralidad y desarrollo sostenible en diversos centros de estudio y universidades, realizando apoyo investigativo tanto a nivel teórico como aplicado. Actualmente trabaja como asistente de investigación en Rimisp, Santiago.

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita: Ospina, Pablo, Eduardo Ramírez, Anthony Bebbington, Patric Hollenstein e Ilana Nussbaum 2012. Actores extraterritoriales y desarrollo rural. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Mensajes Principales

Los actores extraterritoriales se han convertido, en muchos lugares de América Latina, en factores determinantes de las dinámicas territoriales recientes. (Págs. 2 - 3)

Buena parte de los territorios rurales latinoamericanos se caracteriza por la presencia de lo que llamamos “actores extraterritoriales”. Por lo general, estos actores tienen acceso a un conjunto de recursos económicos, políticos, sociales y culturales de los que los actores locales generalmente carecen. Su presencia introduce nuevas –y a veces grandes– asimetrías de poder en los territorios en donde operan.

Las principales instituciones ambientales en los territorios, que nacieron para permitir y regular el acceso de los actores extraterritoriales a recursos naturales clave, son el resultado de la decisión de la coalición dominante. (Págs. 4 - 5)

El inicio de las dinámicas territoriales marcadas por la presencia de poderosos actores extraterritoriales, por lo general se basó en la creación de instituciones ambientales que permitieron el acceso a recursos naturales clave. Esas mismas instituciones no regularon o regularon muy débilmente la forma de aprovechamiento de dichos recursos, que fue dejada a la “libre voluntad” o a la “auto-regulación” del actor beneficiario de tal acceso. Esas instituciones ambientales iniciales fueron, por lo general, el resultado del acuerdo entre actores extraterritoriales poderosos (empresas privadas) y el Estado central respectivo, sin ninguna participación de los actores locales, que en algunos casos ni siquiera fueron informados de las nuevas reglas.

Una primera vía para el cambio de las instituciones ambientales clave del territorio, es que los actores se vean forzados al cambio por una crisis que no quieren pero no encuentran modo de evitar. (Págs. 6 - 8)

Cuando las reglas de acceso y aprovechamiento del patrimonio ambiental del territorio favorecen el agotamiento de un recurso natural clave para la reproducción de la propia dinámica económica, los actores, incluso poderosos, pueden destruir las bases naturales de su propia actividad. No está en su interés de mediano y largo plazo hacerlo y muchas veces son plenamente conscientes del problema, sin embargo, de todas formas se lo destruye. Mecanismos estructurales llevan a la crisis. Los actores dominantes no están dispuestos a cambiar las reglas que permitieron el inicio de la dinámica porque hacerlo implicaría modificaciones sustanciales tanto en las relaciones de poder del territorio como en las formas de distribución de ganancias y pérdidas que la dinámica económica genera.

Una segunda vía de cambio en las instituciones ambientales es la presencia de la acción colectiva, dentro o fuera de la coalición dominante, que obliga a considerar más amplios intereses sociales o diferentes elementos del patrimonio ambiental del territorio. (Págs. 9 - 11)

A veces los actores deciden actuar antes o incluso en ausencia de una crisis ambiental. Para que la acción colectiva tenga efectos sobre la institucionalidad ambiental clave del territorio y sus dinámicas, es necesario que influya decisivamente sobre actores de la coalición dominante, sean éstos la empresa privada o el Estado. Los actores que deciden actuar deben pues contar con alianzas sociales y con los suficientes recursos políticos o simbólicos, entre los que se cuentan discursos articulados y creíbles para modificar la conducta de la coalición dominante. Por lo general, estos actores disfrutan (o perciben disfrutar) menos ventajas económicas o políticas de la dinámica económica territorial y reciben (o perciben recibir) mayores perjuicios. Por lo general, intervienen también actores locales o extraterritoriales cuyo objetivo principal es la protección del ambiente.

Una política pública ambientalmente sustentable debe considerar los intereses sociales y las percepciones ambientales de la mayor cantidad posible de actores territoriales; solo así tendrá oportunidad de evitar crisis ambientales irreparables o costosas. (Págs. 12 - 13)

Muchas veces el Estado actúa como estrecho aliado de los actores extraterritoriales y forma parte de la coalición dominante. Esto ocurre porque se considera beneficiario y socio de la dinámica económica territorial. Es vital, y así ha ocurrido en algunos lugares, que su actuación favorezca tanto la expresión de la voz como la acción colectiva de quienes pueden estar siendo perjudicados social y ambientalmente por la dinámica territorial. Más actores que dependan de más elementos del patrimonio ambiental del territorio, pueden contribuir a considerar más amplia e integralmente el cuidado del ambiente. Si la acción colectiva preventiva es la principal alternativa a las crisis ambientales, una política pública debe animar y facilitar su expresión.

Los actores extraterritoriales se han convertido, en muchos lugares de América Latina, en factores determinantes de las dinámicas territoriales recientes.

En Chile, la coalición salmonera de Chiloé Central es identificada como el eje articulador del desarrollo del territorio a partir de inicios de los años 1990. Su presencia ha significado un cambio radical en las actividades tradicionales de un territorio, hasta entonces caracterizado por una economía de subsistencia centrada en la agricultura y la pesca artesanal. La coalición dominante está conformada por empresas del cluster del salmón (244 empresas), instituciones del Estado central y autoridades políticas.

En Bolivia a finales de la década de 1990, con el descubrimiento de nuevos campos de gas, producto de una agresiva política de exploración motivada por una nueva modalidad de fomento a la inversión extranjera (conocida como "Capitalización"), el gas se convierte en el eje económico más dinámico del país. En el año 2000, el departamento de Tarija poseía el 15% en la producción de gas natural. En 2005 ese porcentaje escalaría a un 60%, en tanto que para el año 2011 la producción promedio alcanzó el 70%. La coalición dominante está constituida por la empresa petrolera Repsol y el gobierno central que alienta sus inversiones.



Salmonera en Chiloé - Chile

- En los territorios rurales de América Latina que hemos estudiado y que han logrado combinar cierto crecimiento económico, reducción de la pobreza y de la desigualdad, siempre existen "actores extraterritoriales" que apoyan, facilitan o viabilizan las dinámicas económicas territoriales que sirven para conseguir esos resultados positivos.

- El papel de los actores extraterritoriales en las dinámicas económicas de los territorios rurales de América Latina, varía grandemente. En algunos casos, participan del uso directo de determinados recursos que sin participación externa, los actores locales no podrían aprovechar, activando así el "motor" de la dinámica económica del territorio. En otros casos, son decisivos en el papel

de crear condiciones o activos básicos para el despliegue de la dinámica. Así, por ejemplo, construyen infraestructura vial que conecta el territorio con ciertos mercados, amplían los servicios de capacitación que permiten a los actores locales aprovechar las oportunidades económicas del contexto, realizan las tareas de habilitar nexos comerciales claves, sin los que la dinámica no podría emerger, etc.

- Nos preocupamos aquí de los primeros casos, es decir, de aquellos donde los actores extraterritoriales controlan el "motor" de la dinámica, es decir, la actividad o actividades claves que son decisivas para el crecimiento económico de un territorio.

Entenderemos por **actores extraterritoriales**, a aquellos grupos, empresas u organizaciones, que no son endógenos al espacio geográfico en donde operan, en el sentido de que no surgen desde dicho territorio, ni tienen identidades basadas en ellos. Pueden tener variadas características de escala (influencia nacional, internacional o global), de finalidad (organizaciones privadas, públicas, ciudadanas) y del modo de inserción en las dinámicas del territorio (enclaves o encadenamientos locales).

- En la actualidad rural de América Latina, promover la presencia de los actores extraterritoriales se ha vuelto un objetivo de la política pública. Algunos ejemplos de ello son la promoción de la agroindustria, de las industrias extractivas, de la inversión en infraestructura, de los vínculos con mercados dinámicos o incluso, actividades de fortalecimiento de la presencia y la legitimidad del Estado en zonas históricamente marginalizadas.

- La presencia de actores extraterritoriales no solo es incentivada por los gobiernos, sino que la propia dinámica de muchos de estos actores, hace que busquen conectarse con nuevos territorios. Las empresas mineras y petroleras buscan nuevas fronteras de extracción y producción. Las empresas sojeras y cañeras expanden sus cultivos. Los consorcios abastecedores de mercados masivos y de nicho en las áreas metropolitanas buscan nuevas fuentes de abasto. Las empresas energéticas buscan nuevos sitios para instalar operaciones hidroeléctricas.



En la zona costera del Estado de Santa Catarina, al sur de Brasil, los actores locales que influyeron en la evolución económica del territorio, pertenecen a una sociedad de pescadores-agricultores dominados por grandes propietarios de la tierra y una burguesía descendiente de inmigrantes europeos. En la segunda mitad del siglo XX, se pasó de una economía de subsistencia a una combinación de agricultura y pesca comercial. Durante la década de 1970 se consolidó un importante proceso de explotación de los recursos naturales y de formación de redes de actores locales y extraterritoriales y una diversificación de las actividades (con el desarrollo del turismo). En los años 1990 se observó la presencia de importantes inversiones privadas externas, principalmente de actores turísticos de gran escala (turismo de masa).

Hasta principios de los años 1990, las comunas de Litueche, Marchigüe, Pumanque y La Estrella, ubicadas en el secano interior de la Región de O'Higgins en Chile, se encontraban entre las más pobres del país. En esta misma época, la inversión público-privada en infraestructura para el aprovechamiento de las aguas subterráneas, a través de la Comisión Nacional de Riego (CNR), así como la asignación de derechos de aprovechamiento del agua, a través de la Dirección General de Aguas (DGA), posibilitaron una transformación desde la agricultura de secano a una de riego. Esto fomentó el desarrollo de una industria olivícola y vitivinícola de gran escala, impulsada por grandes inversiones, principalmente extraterritoriales, además de la participación de grupos más reducidos de agricultura de pequeña propiedad con superficies de frutilla y arándano. Un grupo de Inversionistas agroindustriales que comparten el haber llegado de manera más reciente al territorio, especialmente a partir del año 2000, renuevan el mercado local, activando nuevas lógicas agroindustriales corporativas en esquemas de fuerte integración vertical (producción primaria-agroindustria-comercialización), y operan en ámbitos diversos, como la producción porcina, vitivinícola, frutícola y forestal.

Las principales instituciones ambientales en los territorios, que nacieron para permitir y regular el acceso de los actores extraterritoriales a recursos naturales clave, son el resultado de la decisión de la coalición dominante.

En el Secano costero de la Región de O'Higgins en Chile, todo el proceso de cambios productivos es fruto principalmente de la inversión pública-privada para el aprovechamiento de las aguas subterráneas, lo que sumado a la pavimentación de caminos, permitió el acceso a nuevos mercados, innovaciones, alternativas de empleo y el acceso a servicios. El acceso al agua ha sido fundamental para el funcionamiento económico. No obstante, las propias dinámicas económicas han puesto en tela de juicio la sostenibilidad del manejo del recurso y, por tanto, la sostenibilidad de las mismas actividades clave.

El acceso al agua en Chile está regulado por el código de aguas que establece el carácter de bien nacional de uso público del recurso hídrico y la figura de derecho de aprovechamiento, que consagra jurídicamente el derecho de uso y goce por parte del titular de una determinada cantidad de agua, a la vez que el libre uso y transferibilidad de los derechos de aprovechamiento. En este caso, el modelo de auto-regulación fue aceptado como norma legal de manera que el que primero llegase y tuviera dinero, para aprovechar el agua subterránea, los bordes o los lagos costeros, obtenía derechos sobre él (regla de acceso).

- El **sistema de regulación ambiental inicial**, es decir, el sistema que permitió el inicio de la dinámica económica territorial, consistió fundamentalmente en acordar determinadas **reglas de acceso** a un nuevo recurso. Esto se confirma en el análisis de los 19 estudios de caso del DTR, debido a que la inmensa mayoría de actividades económicas analizadas tiene una fuerte base material y natural. En los casos de presencia de actores extraterritoriales poderosos que controlan el motor de la dinámica, estas regulaciones (que no solamente sustituyen las regulaciones de acceso anteriores, sino también las instituciones informales ejercidas por los actores locales), nacieron

del acuerdo entre esos poderosos actores extraterritoriales y el Estado central.

- En cuanto a las **reglas de manejo** del patrimonio ambiental (incluyendo el tipo de tecnologías usadas para su aprovechamiento), éstas fueron el resultado de otro acuerdo: se aceptó la auto-regulación empresarial y se establecieron algunas normas de fiscalización estatal inaplicadas o inaplicables (“instituciones hechas para fallar”). En la práctica, los sistemas de regulación ambiental de partida, fueron mecanismos originalmente ideados para favorecer objetivos no ambientales y muy particularmente el crecimiento económico.



Secano Interior Región O'Higgins - Chile



- Por “instituciones” entendemos el conjunto de reglas y normas, tanto formales como informales, que organizan la interacción social:

- Las **instituciones formales** son reglas establecidas por constituciones, leyes o contratos. Generalmente implican un arreglo escrito y explícito que rige la vida y comportamiento de la comunidad. Por lo general, consideran mecanismos externos de imposición, supervisión y sanción.

- Las **instituciones informales** son normas sociales de comportamiento reconocidas por la comunidad a través de tradiciones, costumbres o códigos de interacción que no necesariamente son escritos. Por lo general, no consideran la imposición de sanciones externas, sino que son regulaciones endógenas y autoimpuestas. Entre ellas se cuentan, por ejemplo, los requerimientos de los consumidores, las reglas de uso del borde costero por comunidades de pescadores, el establecimiento de vedas para cacería o tala de bosque o uso de ciertas áreas por razones religiosas o por la costumbre de la comunidad.

- En las instituciones ambientales distinguimos dos formas de regulación del uso del patrimonio ambiental de un territorio:

- Instituciones que **regulan el acceso** al patrimonio ambiental, es decir, la oportunidad de hacer uso de algo, como las reglas que rigen la propiedad sobre tierras, bosques, aguas, etc.

- Instituciones que **regulan el manejo** del patrimonio ambiental, es decir, la capacidad de definir la forma de uso de algo, entre las que se encuentran la tecnología, las formas de vigilancia, las percepciones y valores ambientales, los ritmos de extracción y las formas de reposición de los recursos usados, etc.

El Estado boliviano se inscribe en un modelo de tipo extractivista con normas que regulan y facilitan los emprendimientos petroleros o mineros, porque se traducen en ingresos vía regalías e impuestos especiales. La actividad petrolera se enmarca en lo establecido por la Ley 3058 vigente desde mayo del año 2005 y un conjunto de reglamentos. La cadena hidrocarburífera definida como de “interés y utilidad pública” goza de la protección del Estado por su carácter estratégico.

En Bolivia hubo una aceptación mayormente informal, de que el Estado no puede o no quiere hacer seguimiento verdadero a las formas de manejo ambiental de las empresas. El Estado, de hecho, ni siquiera cuenta con recursos para levantar su propia información ambiental ni puede controlar efectivamente las tecnologías usadas o el tipo de intervención en el territorio por parte de las empresas extractivas.

En Chiloé, el modelo institucional que ha primado históricamente a nivel pesquero y acuícola, es un modelo reactivo basado en la autorregulación de los propios sectores productivos y que por sobre todo ha sido tardío en la implementación de las normas de cumplimiento para las diferentes actividades. Si se considera el caso de la acuicultura, los reglamentos sanitarios y ambientales, que hoy están vigentes, son reglamentos que fueron implementados diez años después de la creación de la Ley de Pesca y Acuicultura en 1991.

Una primera vía para el cambio de las instituciones ambientales clave del territorio es que los actores se vean forzados al cambio por una crisis que no quieren pero no encuentran modo de evitar.



Viñedo en O'Higgins - Chile

En O'Higgins se está produciendo una evidente sobre-explotación de las napas de agua subterránea al punto que la autoridad ambiental ha dejado de otorgar permisos de uso. Sin agua para el riego, la producción intensiva de cultivos de exportación es imposible.

En Tarija, Bolivia, el peso de las estructuras como determinantes de crisis ambientales es más indirecto. Los intereses fundamentales de la explotación gasífera son la de extraer el gas y transportarlo a las zonas de consumo al menor costo posible. El patrimonio natural en la superficie no tiene relevancia en el modelo del negocio. Esta vía de cambio institucional no juega, entonces, ningún papel en la zona.

- En este caso el cambio institucional proviene de “presiones estructurales” que en cierto modo obligan a hacerlo, incluso en contra de la inacción o de la voluntad de los actores involucrados.

- Esta vía de cambio en las instituciones ambientales en un territorio, comienza como una “crisis” ambiental, que compromete la continuidad de la propia actividad económica que constituye el motor de la dinámica territorial. Las empresas manejan de tal manera su actividad, que se produce el agotamiento de las fuentes naturales que la hacen posible. En Chiloé se produjo una crisis sanitaria que destruyó los cultivos de salmón, mientras en O'Higgins los agricultores agotan las fuentes de agua subterránea. Los actores no solo no quieren destruir los recursos naturales sino que no está en su interés hacerlo, sin embargo, lo hacen.

- Llamamos “estructurales” a los factores que llevan al cambio en las instituciones ambientales, porque son dimensiones que actúan al margen de la intención o la consciencia de los actores. Así, por ejemplo, puede

existir una creciente consciencia de los problemas ambientales generados, como ocurre con la escasez de agua en O'Higgins, pero esa consciencia es insuficiente por sí sola para determinar un cambio en las reglas de acceso y de manejo de los recursos naturales que están agotándose.

- En los casos analizados, los cambios institucionales se producen solamente después de que ocurre la crisis ambiental. Esta “crisis” que lleva al cambio institucional es la manifestación de una contradicción más profunda, ajena a la intencionalidad de los actores, que en cierta forma “obliga” a realizar tales cambios.

- La “crisis” es entonces, el resultado de la acción acumulativa de agentes que destruyen la base natural de su propia actividad económica. Para entender estas acciones, aparentemente “irracionales”, recurrimos a teorías de cambio estructural. Para algunas de estas teorías, la lógica de acumulación de ganancias y de competencia en el mercado libre, lleva a que los actores agoten el recurso porque si no lo hacen, otro lo hará y si aumentan sus costos para reducir la destrucción del recurso, entonces serán arrojados fuera del mercado por quienes no lo hacen. Esto expresaría una contradicción estructural entre el modelo económico-tecnológico de libre mercado y los ecosistemas que lo sustentan. Para otras teorías, se trata del clásico “dilema del prisionero” o la “tragedia de los comunes”. En estos

modelos, las decisiones individuales que se toman en el marco de ciertas condiciones, preferencias y disponibilidad de información, llevan a un resultado final no deseado: la maximización individual de los intereses particulares lleva al desastre ambiental, comprometiendo la propia base ecológica de la actividad productiva en cuestión.

- Una vez que ocurre la crisis, la coalición dominante, ajena a presiones de actores colectivos que lo demanden, hacen todo lo posible para solucionar el problema específico que afecta la reproducción de su propia actividad, pero no necesariamente atienden al problema del manejo territorial o a nivel ecosistémico. Si son externalidades que no afectan sus condiciones de producción, se tenderá a dejar a otros posibles afectados que se las arreglen solos y eventualmente “compensarlos”.

Existen diferentes patrones de cambio institucional según los autores Mahoney y Thelen. Pueden ocurrir por “desplazamiento”, es decir, mediante la eliminación de viejas reglas y la introducción de nuevas; por “capas”, es decir, mediante la sobreposición de nuevas reglas que conviven con las que ya existen; por «deriva», es decir, por un impacto en las reglas existentes debido a cambios en el entorno; y por “conversión”, es decir, mediante una reorganización estratégica de las normas. El cambio institucional en Chiloé ocurrió fundamentalmente por “deriva”, mientras el cambio en Tarija ha ocurrido ante todo por “capas”.

- Cuando los cambios institucionales en las formas de regulación ambiental, se originan en respuestas a una crisis ambiental que no se puede ignorar (porque amenaza el motor de la dinámica territorial misma), las empresas extraterritoriales buscarán cambios en las reglas de manejo del patrimonio ambiental que no cuestionen o limiten las reglas de su acceso a dichos recursos, que son los que les permitieron desde un inicio mantener el negocio. Esto tiende a ocurrir incluso si las reglas de acceso pueden ser consideradas por otros actores como responsables de la crisis ambiental. En efecto, muchas veces las reglas de acceso al patrimonio ambiental del territorio tienen los más importantes efectos, tanto en los resultados de equidad de la dinámica, como en algunos de sus efectos ambientales más negativos.

- La negativa a considerar cambios sustanciales en las reglas de acceso al patrimonio ambiental del territorio, proviene de que la respuesta a la crisis por parte de los actores de la coalición dominante está motivada fundamentalmente por el interés de solucionar el problema económico que nace del agotamiento del recurso natural clave. No proviene de preocupaciones ambientales más amplias. Considerar esos problemas ambientales implicaría cambios en las instituciones que regulan el acceso al patrimonio ambiental y esos cambios tenderían a limitar el crecimiento económico inmediato. Esta contradicción entre crecimiento económico rápido y conservación del patrimonio natural del territorio es otra forma de presentar el mismo problema “estructural” que en muchas ocasiones lleva a crisis ambientales.

En Chiloé el modelo de producción altamente intensivo del salmón, llevó a una crisis sanitaria en los cultivos, que hizo que se perdiera gran parte de la infraestructura productiva y que las exportaciones se redujeran drásticamente durante tres años. El nuevo marco regulatorio, aprobado luego de la crisis, buscó fundamentalmente recuperar la capacidad productiva de la industria salmonera y llevó a un parcial cuestionamiento del paradigma de la «autorregulación» empresarial. Existe controversia sobre la medida en que las nuevas reglas son realmente suficientes para evitar una nueva crisis en el futuro.

Pese a las condiciones de sequía, en O'Higgins el tema de la escasez de agua no es una preocupación instalada desde hace mucho, sino que adviene ya iniciada la década del 2000, cuando la demanda por derechos de agua aumenta bruscamente producto de la creciente instalación de empresas sobre todo vitivinícolas. Hasta ese momento, tal era la ausencia de alarma, que la Dirección General de Agua (DGA) no tenía ningún estudio acerca de la disponibilidad de agua en los acuíferos y otorgaba todos los derechos que se le solicitaban. No fue sino hasta el año 2003, cuando la demanda por derechos de agua se volvió problemática, que se comenzó a hacer estudios para medir la disponibilidad efectiva de aguas subterráneas. A partir de esto, se definió una última cantidad de derechos a repartir y el consiguiente cierre de los acuíferos del territorio.



Tarija-Bolivia: El territorio de Tarija basa su economía en la extracción de hidrocarburos principalmente por parte de empresas transnacionales (entre ellos, Repsol de origen español). El territorio tiene una de las reservas más grandes de Bolivia y en ella se encuentra emplazada el Territorio Comunitario de Origen (TCO) Ititka Guasu perteneciente al pueblo Guaraní. En el mismo espacio conviven algunos grupos ganaderos que ocasionalmente trabajan para las industrias extraterritoriales. En cuanto a la sostenibilidad ambiental, el Estado ha cumplido un rol más bien pasivo en cuanto a la normativa y su cumplimiento. Han sido los propios guaraníes quienes se han organizado para buscar el cumplimiento de nuevas normas de funcionamiento de las empresas extractivas.



Chiloé-Chile: La economía del archipiélago de Chiloé está basada, hoy en día, en la industria acuícola, especialmente el cultivo de salmón. En menor medida, se ha desarrollado también la industria de mitílidos o choritos. Ambos cultivos han desplazado a la economía tradicional basada en el cultivo de pequeña escala y la cría de ovinos, por generar menores ingresos y ser más inestables. La nueva producción industrial ha traído aparejada una crisis ambiental y sanitaria: la llamada "Crisis del virus ISA" que tuvo lugar el año 2008 y cuyas repercusiones siguen hasta hoy día.



Región de O'Higgins Chile: El Secano interior de la Región de O'Higgins se caracterizó por tener una economía basada principalmente en el cultivo del trigo, la explotación de la tierra fue cambiando hasta llegar hoy en día a sostener una de las principales agroindustrias del país dedicada a la producción de pollos y cerdos, junto a nuevos cultivos de uvas para vino y olivos para aceite. Este cambio de rubros trajo consigo una escasez de agua y la sequía de los pozos y napas subterráneas del territorio, generando problemas no sólo para la industria, sino también para los habitantes que empiezan a sufrir la falta de agua. Los principales actores económicos, si bien tienen sus plantas dentro del territorio, son externos, lo que genera poca empatía con la población local, que en algunas ocasiones se ha movilizó contra la localización de una nueva planta agroindustrial y por la escasez de agua. Estas manifestaciones pueden ser consideradas un incipiente movimiento ciudadano.

Una segunda vía de cambio en las instituciones ambientales es la presencia de la acción colectiva, dentro o fuera de la coalición dominante, que obliga a considerar más amplios intereses sociales o diferentes elementos del patrimonio ambiental del territorio.

- En este caso los actores deciden actuar antes o incluso en ausencia de una crisis ambiental. Esa acción colectiva puede surgir entre actores que forman parte de la coalición dominante (en los casos analizados, el Estado central y las grandes empresas extraterritoriales), o puede surgir por presión de actores desde fuera de la coalición dominante, que influyen sobre ella.

- Para que surja esta acción colectiva es necesario que se abran oportunidades en el contexto en el que operan los actores. Es necesario también, que esos actores cuenten con redes organizativas suficientes para coordinar mínimamente sus acciones. Y es necesario, por último, que exista un mínimo marco simbólico común que permita a los actores colectivos percibir y definir agravios compartidos. Este marco simbólico, es más poderoso si contribuye a construir una identidad común en el grupo movilizado.

- Para que la acción colectiva tenga influencia en la coalición dominante y sea capaz de conseguir un cambio institucional, es necesario que los actores movilizados dispongan de poder suficiente, sea debido a su propia fuerza social y política o debido al establecimiento de alianzas más amplias, que les permiten actuar en diferentes escalas y presionar en distintos escenarios. Es decir, generalmente habrá “coaliciones”, no necesariamente dominantes, de grupos sociales que



actúan a escala local, nacional y eventualmente global. Grupos débiles y aislados, incluso con acciones colectivas importantes, difícilmente conseguirán modificar el marco institucional existente.

- Para que la acción colectiva se fije objetivos de cambio en las reglas de acceso y uso del patrimonio ambiental, es necesario que los actores movilizados, perciban que reciben más daños que beneficios de las instituciones existentes. Por tanto, es más probable que haya objetivos ambientales en sus demandas, cuando las reglas existentes afectan su propio acceso a elementos clave del patrimonio ambiental del territorio al que tenían acceso o sobre el que reclamaban derechos de acceso. Mientras más diversificadas sean las formas de aprovechamiento e interacción con el patrimonio ambiental del territorio, por parte de los actores que se movilizan, más probable es que integren a sus demandas de cuidado ambiental, más elementos de dicho patrimonio.

De los casos estudiados, podemos decir que casi no existe acción colectiva proactiva.

En O'Higgins los actores locales, pese a reconocer ampliamente el problema e incluso a sentirse perjudicados en el acceso al agua respecto a los inversionistas extraterritoriales, en general no cuentan con los recursos materiales ni sociales, para emprender algún tipo de acción, ya sea individual o colectiva. Tal vez por esto, es que sus reclamos y esperanzas se orientan a la Dirección General de Agua - DGA, depositando sus expectativas de solución del problema en el Estado. Por otro lado, los inversionistas extraterritoriales son quienes más capacidades tienen de generar acciones que lleven a cambios en el uso del agua, aunque sea motivados únicamente por el peligro que representa para sus actividades económicas. Sea de actores locales, sea de actores extraterritoriales, está casi completamente ausente.


El caso Guaraní sugiere que cuando las nuevas reglas de acceso al patrimonio ambiental cuestionan o amenazan las reglas de acceso de los actores locales a su patrimonio ambiental, entonces los conflictos y la acción colectiva pueden surgir más fácilmente.

La movilización de las organizaciones del pueblo Guaraní en Tarija y la presión internacional que sufre Repsol en Europa por parte de organizaciones ambientalistas y de consumidores, son los casos más importantes de acción colectiva que lograron modificar las instituciones ambientales del territorio. La concesión gasífera fue entregada a Repsol, en un territorio que los guaraníes reclamaban como suyos y por el que habían luchado por la legalización durante años. Además, sus tierras están ubicadas precisamente donde se sufren los mayores riesgos de eventuales accidentes. Adicionalmente, están muy alejados de las zonas donde se realizan las principales inversiones públicas de los gobiernos locales (inversiones financiadas por el ingreso fiscal producido por el gas). Finalmente, los guaraníes contaron con una red de apoyos internacionales para movilizarse en Madrid y presionar por un acuerdo ambiental con la compañía.



- Dado este conjunto de condiciones para que se produzca la acción colectiva, para que ésta tenga efectos sobre las coaliciones dominantes del territorio y para que sus demandas se concentren en cambios en las instituciones que regulan el acceso y uso del patrimonio natural, es que se comprende por qué es difícil encontrar acciones colectivas previas al estallido de la crisis ambiental. En los casos estudiados para esta investigación, la presencia de este tipo de acción colectiva es rara. Así, en estructuras tipo “cluster” o en estructuras de tipo “enclave” que incluyen mecanismos de redistribución local de la renta (como el canon minero, las regalías o la creación de fondos de desarrollo local), las poblaciones tienden a subvalorar los impactos ambientales o a subordinar su control, al resultado de luchas distributivas. Esto afecta a la mayoría de actores locales, desde campesinos y gobiernos locales, hasta el Estado central.

- El crecimiento puede generar mayor desigualdad y mayor riesgo ambiental y aun así, no inducirá acción colectiva alrededor del ambiente, siempre y cuando genere cierto nivel de acceso a oportunidades económicas. Esto debido que cuando los actores territoriales están incluidos en los beneficios del crecimiento económico territorial (sea a través del empleo, de la subcontratación o de otras transferencias fiscales o de responsabilidad corporativa), es menos probable que actuarán colectivamente para exigir una mayor regulación ambiental (y con ella, seguramente mayor sustentabilidad). En cambio cuando se sienten excluidos, y, sobre todo, cuando sus garantías de acceso al patrimonio ambiental de territorio se ven amenazadas, es más probable que sus preocupaciones ambientales lleven a una movilización para exigir una respuesta.



El caso Guaraní sugiere que cuando las nuevas reglas de acceso al patrimonio ambiental cuestionan o amenazan las reglas de acceso de los actores locales a su patrimonio ambiental, entonces los conflictos y la acción colectiva pueden surgir más fácilmente. Si adicionalmente, la identidad cultural e histórica del grupo está asociada al territorio y a sus ecosistemas, es más posible que su consideración de los temas ambientales incluya más componentes del patrimonio ambiental que quienes tienen con el territorio una relación puramente económica. Estas dos condiciones ayudarían a explicar la mayor presencia de la acción colectiva de grupos indígenas en varios conflictos por aumentar regulación ambiental de empresas extraterritoriales en América Latina.

Los casos analizados, sugieren que las mujeres de los territorios afectados por las actividades de los actores extraterritoriales se ven “beneficiadas” o “perjudicadas” en grados similares a los de los varones. Como resultado, todo hace pensar que la acción, respecto de las regulaciones ambientales frente a las empresas extraterritoriales, no ha variado según el género, es decir, tanto hombres como mujeres actuaron de acuerdo a los potenciales beneficios que pueden obtener de la actividad económica dominante.

Una política pública ambientalmente sustentable, debe considerar los intereses sociales y las percepciones ambientales de la mayor cantidad posible de actores territoriales; sólo así tendrá oportunidad de evitar crisis ambientales irreparables o costosas.



- No siempre es cierto que un patrimonio natural mayor, resultará en dinámicas de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental. De hecho, es probable que instituciones ambientales más estrictas, impliquen un crecimiento económico más moderado, pero al mismo tiempo una distribución más amplia y equitativa de los beneficios económicos de la dinámica. Esto ocurre porque el control del uso y las limitaciones en el acceso al patrimonio ambiental, funcionan como restricciones del manejo económico en el corto plazo, mientras que muchos de sus beneficios se consiguen y se valoran en el mediano y el largo plazo (algo que la economía convencional y muchos de los actores tienden a subvalorar). En la mayoría de los casos, tanto los actores locales como los extraterritoriales, han mostrado que pueden sacrificar demandas ambientales de largo plazo a favor de beneficios económicos inmediatos. La mejor opción, aunque no sea una garantía

segura, es considerar las demandas y la voz de la mayor cantidad de actores, buscando equilibrar las relaciones de poder entre ellos.

- El Estado central, en los casos estudiados, expresa las relaciones de poder y desigualdad que existen tanto a nivel territorial como a nivel nacional. Hemos constatado que actúa como un actor más de la coalición dominante, su actuación demuestra muy poca autonomía y mayormente comparte con los demás actores el desinterés por el tema ambiental. Esta actitud del Estado, expresa la hegemonía social e ideológica dominante en el territorio y más allá de él, es decir, tanto a nivel local como nacional.

- Tanto como la acción colectiva, la posición y el comportamiento del Estado son muy fuertemente dependientes de la forma en que se benefician de los resultados económicos de la dinámica. En efecto, aunque los actores locales, el Estado y los actores extraterritoriales dependan críticamente de varias funciones y servicios ambientales de los ecosistemas del territorio, ello no garantiza que se produzca una acción colectiva que actúe sobre el tema ambiental. La acción colectiva es, sin embargo, indispensable para que se produzcan formas de regulación que consideren varios elementos del patrimonio natural y no sólo unos pocos ligados a la reproducción de la actividad dominante. Es por ello que se requieren políticas

públicas que fortalezcan y protejan diferentes y variadas formas de acción colectiva territorial.

- Aunque ni la presencia de actores locales, ni de actores extraterritoriales dependientes de diferentes elementos del patrimonio ambiental del territorio, garantizan una amplia preocupación por la integridad de los ecosistemas, la presencia de diferentes actores con distintos proyectos territoriales y con variadas visiones de la naturaleza, amplían la posibilidad de considerar más amplios grupos de elementos ambientales a conservar. Esta probabilidad aumenta cuando se hacen alianzas entre actores locales con actores globales del tercer sector (ONG), del mundo académico y de la cooperación internacional, cuya insistencia a favor de una mayor protección ambiental se puede manifestar tanto dentro como fuera del territorio, e influir en la coalición dominante. Varias instancias del

Estado, a veces organismos encargados de promover la protección ambiental o de derechos ciudadanos y a veces gobiernos locales, son capaces de aliarse con grupos locales, con organizaciones ambientalistas y apoyar los cambios en las instituciones ambientales básicas del territorio. Eso revela que el Estado, aunque muchas veces forma parte de la coalición dominante, es internamente heterogéneo y puede contribuir a considerar más ampliamente el cuidado integral del patrimonio natural del territorio.

- Una política pública coherente y sistemática que tome en serio y contribuya a fortalecer e integrar un mayor número de actores y un más amplio rango de preocupaciones ambientales y distributivas, puede llegar a ser un factor decisivo para evitar crisis ambientales y conseguir una acción colectiva preventiva que transforme las instituciones ambientales del territorio.

Lecturas adicionales

Cerdan, Claire; Pablo Freire Vieira; Mariana Policarpo; Melissa Vivacqua; Adinor Capellesso; Helio Castro Rodrigues; Benjamin Martinel; Eduardo Cordeiro; Anais Lesage; Francisca Meynard; Aglair Pedrosa; Juliana Adriano; Maiara Leonel y María Aparecida Ferreira. (2011). *Desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa Catarina Brasil*. Documento de Trabajo N° 87. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Hinojosa, Leonith; Juan Pablo Chumacero; Guido Cortez y Anthony Bebbington. (2011). *Dinámicas territoriales y formación de territorios en contextos de expansión de industrias extractivas*. Tarija, Bolivia. Documento de Trabajo N° 89. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Hinojosa, Leonith y Karl Hennermann. (2011). *Dinámicas territoriales rurales y servicios eco sistémicos en contextos de expansión de industrias extractivas*. Documento de Trabajo N° 64. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Mahoney, James y Kathleen Thelen. (2010). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ramirez, Eduardo; Félix Modrego; Julie Claire Macé y Rodrigo Yañez. (2009). *Caracterización de los actores de Chiloé Central*. Documento de Trabajo N° 55. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Ospina, Pablo y Patric Hollenstein (eds.) (2012). *Jamás tan cerca arremetió lo lejos. Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Ediciones La Tierra.

Crédito de Fotografías.

Portada: Google Earth, Neil Palmer/CIAT, César Angel Zaragoza, Luis Marques, Columbus GV Team.

Página 1: Luis Marques

Páginas 2, 4, 6, 8, 12: Rimisp

Página 3: Neil Palmer/CIAT

Página 5: César Angel Zaragoza

Páginas 8, 9 y 11: Columbus GV Team

Página 10: Sergio De, Lightripper

El proyecto Desarrollo territorial, ambiente y coaliciones extra – territoriales, se llevó a cabo en Ecuador (Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador), Brasil (Universidad Federal de Santa Catarina – UFSC en asociación con CIRAD Francia), Bolivia (Centro de Estudios Regionales de Tarija-CERDET) y Chile (Rimisp).

**Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Casilla 228-22. Santiago, Chile
Tel + (56-2) 236 45 57 Fax + (56-2) 236 45 58
rimisp@rimisp.org**

**Para mayor información:
www.rimisp.org/dtr**
