El título de este libro proviene de una poesía de César Vallejo. Vivimos en una sociedad cada vez más mundializada en donde lo que ocurre lejos nos afecta cerca, donde los vínculos espaciales y sociales se multiplican, donde rondamos el borde de una crisis ambiental global. De eso trata este libro. Investiga esas fuerzas globales materializadas en actores, empresas e inversiones que han transformado los territorios rurales de América Latina. No todo ha sido expansión del sufrimiento humano como deja entrever la poesía vallejiana: a veces aumentó el empleo y la infraestructura social; a veces disminuyó la pobreza extrema y la más inflexible escasez. Pero, al mismo tiempo, la desigualdad ha crecido, valores culturales de sociedades únicas se encuentran a la defensiva y muchas amenazas ambientales se han acercado peligrosamente. Este libro trata también de los esfuerzos de transformación. Ni las sociedades locales ni las fuerzas globales son ciegas ni carecen de proyectos alternativos. ¿Cómo aumentar los beneficios, distribuirlos mejor, proteger la tierra, los bosques y los mares? Esta investigación muestra cómo los hombres y las mujeres de los territorios latinoamericanos luchan y crean una sociedad mejor.

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador
20 años

EDICIONES LA TIERRA

RIMISP
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

ISBN: 978-9978-320-77-8

Pablo Ospina Peralta y Patric Hollenstein
Editores

Jamás tan cerca arremetió lo lejos

Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina

Pablo Ospina Peralta y Patric Hollenstein
Editores

Jamás tan cerca arremetió lo lejos

Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
Ediciones La Tierra

JAMÁS TAN CERCA ARREMETIÓ LO LEJOS

Universidad Andina Simón Bolívar
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
uasb@uasb.edu.ec • www.uasb.edu.ec

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
Programa Dinámicas Territoriales Rurales • Casilla 228-22
Santiago, Chile • Teléfono: (56 2) 236 4557 • Fax: (56 2) 236 4558
rimisp@rimisp.org • www.rimisp.org

Ediciones La Tierra
La Isla N27-96 y Cuba • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 256 6036, 320 1091 • Fax: (593 2) 256 6036
ediciones_latierra@yahoo.com

Pablo Ospina Peralta y Patric Hollenstein
Editores

JAMÁS TAN CERCA ARREMETIÓ LO LEJOS

Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR Ecuador 20 años
EDICIONES LA TIERRA
RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Quito, 2012

Jamás tan cerca arremetió lo lejos
Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina

Pablo Ospina Peralta y Patric Hollenstein, editores

Primera edición.

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar: 978-9978-19-494-2
Ediciones La Tierra: 978-9978-320-77-8
Derechos de autor: 038775
Quito, mayo de 2012
Impreso en Ecuador • Printed in Ecuador

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
© Rimisp
© Ediciones La Tierra

Coordinación editorial: Quinche Ortiz Crespo
Diseño de la portada: Natalia Espinosa
Diseño editorial: Patric Hollenstein
Impresión: Ediciones La Tierra, La Isla N27-96 y Cuba, Quito-Ecuador

Esta publicación es el resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá).
Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Contenido

Prólogo **7**
Julio Berdegué

1 **Desarrollo territorial, ambiente y coaliciones extraterritoriales** **11**
Anthony Bebbington, Patric Hollenstein, Ilana Nussbaum Pablo Ospina Peralta (coordinador), Eduardo Ramírez

2 **Regulación ambiental de los hidrocarburos en el Campo Margarita, Tarija** **51**
Penelope Anthias

3 **Discursos y estrategias en torno a la sustentabilidad del agua en la Región de O'Higgins** **89**
Manuela Mendoza, Eduardo Ramírez

4 **Crisis del virus ISA y nueva institucionalidad en Chiloé** **121**
Ilana Nussbaum, Camila Pavez, Eduardo Ramírez

5 **Actores extraterritoriales y nuevas formas de regulación ambiental en Santa Catarina** **139**
Claire Cerdan, Mariana Aquilante Policarpo

Bibliografía **177**

Abreviaturas **191**

Colaboradores de este libro **192**

Prólogo

Julio Berdegué

A fines de la década de 1990 América Latina cumplía diez años del experimento neoliberal, debido al cual nuestros países se encontraron bruscamente de cara con la globalización. El discurso dominante era el del mercado, las ventajas comparativas y la competitividad, que achicaba el espacio de la voluntad y la acción de los ciudadanos, a pesar de que, paradojalmente, esta fue también la década de recuperación democrática.

Tal vez no es casualidad que haya sido entonces –cuando el proyecto de la globalización parecía imparable– que comienza a crecer seriamente el interés continental por el desarrollo territorial que, al fin y al cabo, es sobre todo una afirmación de la necesidad y del valor de lo local.

Y tal vez es debido a ese escenario tan particular que en América Latina –a diferencia de lo que sucedía en la misma época, por ejemplo, en influyentes círculos europeos– el proyecto del desarrollo territorial en lo fundamental nunca fue capturado por la idea del crecimiento endógeno, como estrategia contradictoria, mutuamente excluyente con la globalización. En nuestro continente, el desarrollo territorial ha sido principalmente justificado como una estrategia para pararse en un mundo globalizado.

Pero a pesar de ello, la verdad es que hasta ahora en América Latina quienes hemos trabajado sobre asuntos del desarrollo territorial, nos habíamos concentrado casi exclusivamente en mirar al interior del territorio. Si bien estábamos conscientes de la inserción de nuestros territorios en la globalización, a fin de cuentas esa relación era una especie de

parámetro tanto en nuestros modelos mentales como en nuestras propuestas de acción pública. El propio programa Dinámicas Territoriales Rurales, en cuyo seno se realiza el trabajo que da origen a este libro, es tributario de esa posición intelectual y política.

Y es ahí que radica la importancia de este libro editado por Pablo Ospina y Patric Hollenstein. El libro aborda algo que, por evidente, olvidamos: la globalización no llega a nuestros territorios a través de alguna fuerza o proceso inmaterial, de alguna especie de "mano invisible del mercado global", sino que en las manos muy concretas, en las manifestaciones y en las decisiones de actores sociales particulares. Estos son de todos tipos, desde los activistas de las causas ecologistas que comunican ideas globalizadas sobre la relación entre la sociedad y la naturaleza y que miran a los territorios latinoamericanos como campos de disputa de un conflicto que es global, hasta los grandes empresarios que ven nuestros territorios como contenedores de los recursos naturales y de las materias primas de productos demandados por la voraz economía china y por los no menos voraces consumidores de los países desarrollados, así como por nuestras crecientes clases medias latinoamericanas. Estos actores extraterritoriales cada día tienen más influencia y más poder en determinar las dinámicas de desarrollo de una enorme cantidad de territorios latinoamericanos.

El primer valor del libro consiste en documentar la realidad del papel de los actores extraterritoriales en el desarrollo territorial latinoamericano: son los transmisores de las grandes tendencias económicas, políticas y culturales, que intensificadas por la globalización, reducen la autonomía de lo local/territorial. Sin embargo, el libro no se detiene ahí, todo lo contrario, porque también nos entrega evidencias y argumentos que nos ayudan a entender por qué los territorios latinoamericanos no son meras veletas que giran en la dirección en que soplan los vientos de la globalización.

Y es desde esta idea que el libro construye lo que a mi juicio es su principal aporte intelectual y, también, político. Las sociedades territoriales no son un conjunto amorfo de productores y consumidores anónimos e inconsecuentes en el juego invisible de las fuerzas de mercados

cada vez más globalizados. Las sociedades de territorios como Tarija, O'Higgins, Chiloé o Santa Catarina pueden llegar a tener, bajo ciertas condiciones, una visión y suficiente poder como para influir materialmente en el sentido y dirección de las formas en que la globalización se expresa localmente. Es decir, el libro nos ayuda a entender que las sociedades locales pueden construir socialmente su capacidad y poder de interacción con el desarrollo general, o, si se quiere, con la globalización. En esto consiste el desarrollo territorial.

Termino explicando a los lectores que Pablo Ospina y Patric Hollenstein han tomado el título de este libro de un hermoso y desgarrador poema de César Vallejo, "Los nueve monstruos", que en parte lee:

> [...] desgraciadamente el dolor crece en el mundo a cada rato, [...]
> Jamás, hombres humanos,
> hubo tanto dolor en el pecho, en la solapa, en la cartera [...]
> Jamás tanto cariño doloroso,
> jamás tan cerca arremetió lo lejos,
> jamás el fuego nunca
> jugó mejor su rol de frío muerto! [...]

Es un hermoso título para un libro que habla de los actores que vinculan lo territorial con lo global. Pero dado el mensaje de los creadores de este libro sobre la capacidad de agencia de las sociedades territoriales, vale la pena recordar que el poema de Vallejo termina con las siguientes líneas:

> ¡Ah! desgraciadamente, hombre humanos,
> hay, hermanos, muchísimo que hacer.

1

Desarrollo territorial, ambiente y coaliciones extraterritoriales

Anthony Bebbington
Patric Hollenstein
Ilana Nussbaum
Pablo Ospina (coordinador)
Eduardo Ramírez

Buena parte de los territorios rurales latinoamericanos se caracteriza por la presencia de lo que llamamos "actores extraterritoriales", es decir, 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 él. Dichos actores pueden tener muy variadas características de escala (de 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).

La presencia de estos actores en los territorios rurales de la región es antigua, en algunos casos incluso precolonial, sin embargo, en épocas recientes su actuación parece haber adquirido cada vez mayor relevancia en las dinámicas económicas, sociales e incluso políticas. Por un lado, promover su presencia se ha vuelto un objetivo de la política pública, por ejemplo el apoyo a la agroindustria, a las industrias extractivas, o a los vínculos con mercados dinámicos. Muchas veces estas políticas tienen

objetivos de crecimiento económico, pero a veces se diseñan también para fortalecer la presencia y la legitimidad del Estado en zonas históricamente marginalizadas. Por otro lado, la misma dinámica de muchos actores extraterritoriales hace que busquen conectarse con estos territorios, por ejemplo, las empresas mineras y petroleras, debido a la demanda del mercado, buscan nuevas fronteras de extracción, las empresas sojeras y cañeras buscan nuevos espacios de producción, los consorcios abastecedores de mercados masivos y de nicho en las áreas metropolitanas buscan nuevas fuentes de abasto, y las empresas energéticas buscan nuevos sitios para instalar operaciones hidroeléctricas.

Por tales razones, en muchos casos los actores extraterritoriales se han convertido en factores determinantes de las dinámicas territoriales recientes de América Latina. Dado que tienden a tener acceso a un conjunto de recursos económicos, políticos, sociales y culturales (lo que Bourdieu llamaría "capitales", 1991 [1980]) de los que los actores locales generalmente carecen, su presencia introduce nuevas asimetrías de poder o modifica notablemente las que ya existían en los territorios en donde operan.

Estas observaciones son especialmente significativas, dados los resultados de las investigaciones sobre dinámicas territoriales rurales en once países de América (Berdegué *et al*. 2011). La investigación del Programa Dinámicas Territoriales Rurales[1] buscó caracterizar la trayectoria de territorios durante la última década en términos de su crecimiento económico, la reducción de sus niveles de pobreza, la reducción de sus niveles de desigualdad y la calidad del cuidado de su patrimonio ambiental. Estos estudios mostraron que la combinación de tales resultados no puede ocurrir en territorios aislados o desconectados del resto de la sociedad nacional y mundial. Esto significa, entonces, que para lograr dicha combinación, *siempre o casi siempre* debe existir algún tipo de "actor extraterritorial"

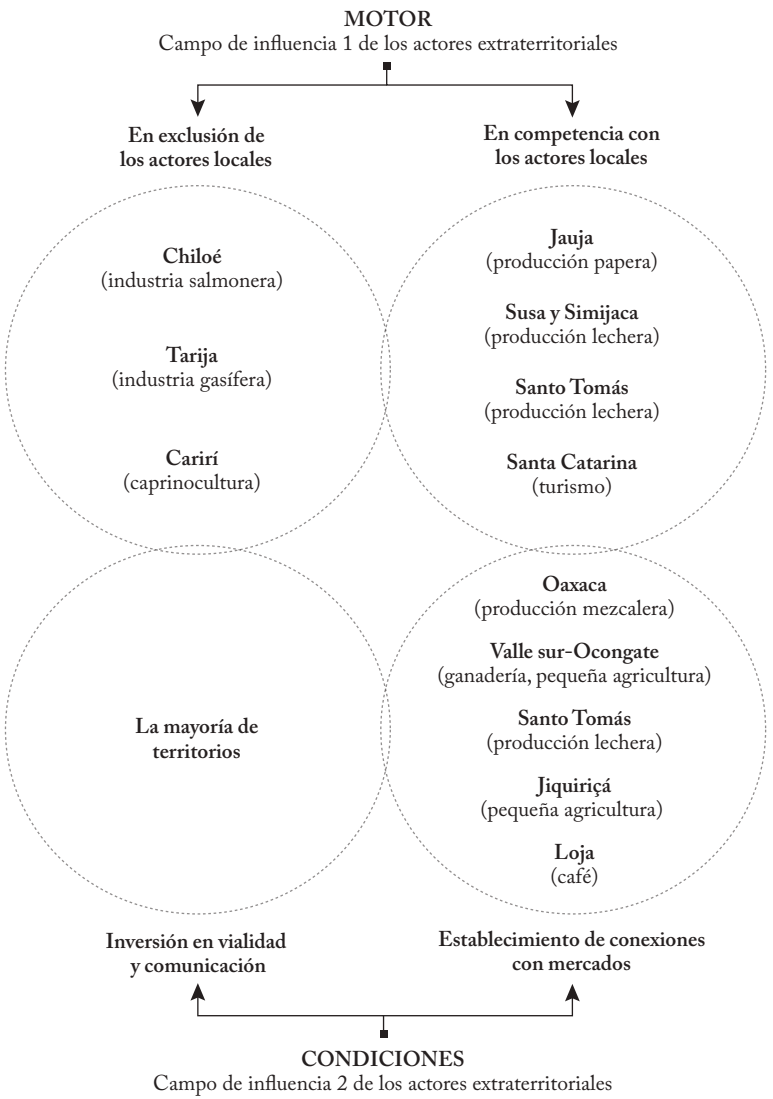
1 Arias *et al*. (2011), Cerdan *et al*. (2011), Escobal *et al*. (2011a), Escobal *et al*. (2011b), Favareto *et al*. (2011), Gómez y Cartagena (2011), Gómez y Munk (2011), Gómez *et al*. (2011), Hernández y Trivelli (2011), Hinojosa *et al*. (2011), Modrego *et al*. (2011), Ospina *et al*. (2011a), Ospina *et al*. (2011b), Quan *et al*. (2011), Ramírez *et al*. (2010), Ramírez *et al*. (2009a, 2009b), Romero *et al*. (2011) y Yúnez *et al*. (2011).

presente en las dinámicas económicas rurales de América Latina. Sin embargo, la modalidad y el peso de su presencia puede variar mucho. Esquemáticamente, basados en el análisis de 19 territorios rurales latinoamericanos, hemos identificado dos grandes tipos de situaciones posibles.

La primera situación es aquella en que el actor extraterritorial busca determinados recursos y los usa directamente. En ocasiones, por ejemplo, en el caso de las industrias extractivas, de la producción y comercialización industrial del salmón, o de la producción y venta de biocombustibles, las mismas características del recurso natural implican escalas, costos y grados de información y manejo de tecnología que hacen difícil a los actores locales del territorio explotarlos sin participación externa. En tales circunstancias, el acceso a los recursos por parte del actor extraterritorial coincide con la activación del "motor" de la dinámica económica territorial. Por "motor" entendemos la actividad que en mayor medida determina el crecimiento económico dentro de un territorio determinado. Aquí tenemos los casos en los cuales lo esencial de la dinámica depende de estos actores como en Chiloé (Chile) por la instalación de la industria del salmón, en Carirí (Brasil) por un programa gubernamental de transferencia de renta, y en Tarija (Bolivia) por la instalación de empresas gasíferas. En esta primera modalidad también tenemos casos en los cuales los actores extraterritoriales *coexisten* con actores locales por el control sobre un motor fundamentalmente compartido: es lo que pasa en Jauja (Perú) en la producción de papa, en Susa y Simijaca (Colombia) o en Santo Tomás (Nicaragua), ambos por la producción lechera, o incluso en Santa Catarina (Brasil) por actividades turísticas en el perfil costanero. Salvo unas pocas excepciones importantes (como el caso de transferencias directas de programas gubernamentales en Carirí), por lo general, cuando un actor extraterritorial es determinante en el motor de la dinámica, este actor representa una o varias empresas de gran tamaño, usualmente de propiedad privada. Este actor determinante suele tener el apoyo del Estado central o de organizaciones del tercer sector (sin fines de lucro), pero lo decisivo sigue siendo la empresa privada.

Una segunda situación es la de aquellos casos en los cuales los actores extraterritoriales son decisivos en las "condiciones" para el despliegue

Gráfico 1. **Modalidades de intervención de los actores extraterritoriales en las dinámicas territoriales**



Elaboración propia.

de la dinámica, cuyo motor es esta vez controlado, en diversos grados, por actores locales. Hay territorios donde la intervención del actor externo crea activos como infraestructura o capacitación en aspectos clave de ciertos actores locales. En otros territorios la intervención externa solo crea los nexos que cambian el valor de intercambio de los activos existentes. En esta segunda situación se encuentran casi todos los territorios analizados. Las "condiciones" más obvias son las de infraestructura vial o de comunicaciones (que crean activos territoriales adicionales), sin las cuales el acceso a mercados significativos para la producción local es imposible. Otras condiciones menos obvias son aquellas en las que las conexiones de los actores locales con los actores extraterritoriales son fundamentales para garantizar el acceso a los mercados. Es lo que pasa con la conexión con mercados orgánicos de café en Europa para los actores de Loja (Ecuador) las conexiones internacionales de las cooperativas lecheras en Santo Tomás (Nicaragua) o las conexiones con las certificadoras de mezcal en Oaxaca (México). La conexión en este caso no es tanto física (los medios de comunicación) como social (los actores que realizan la mediación entre el territorio y los mercados). También ocurre que la intervención externa facilita la creación de ciertas capacidades locales para realizar estas conexiones, como en Valle sur-Ocongate (Perú) y en Jiquiriçá (Brasil).

En esta segunda situación, el carácter del actor extraterritorial parece variar mucho más que en la primera situación y dicha variación será de cardinal importancia para los resultados, más o menos incluyentes, más o menos sustentables, de la dinámica económica. A veces el actor externo al territorio es un conjunto de empresarios o comerciantes privados (en la zona maicera de Loja, en la zona ganadera de Santo Tomás), a veces está compuesto por organizaciones del tercer sector (en la zona cafetalera de Loja, en el Macizo de Peñas Blancas en Nicaragua) y a veces es el Estado central o una combinación de tipos (como en Cuatro Lagunas en Perú). Hemos sintetizado esquemáticamente estos dos grupos de situaciones en el gráfico 1 (p. 14). La presente investigación atiende exclusivamente a los casos en los cuales el motor de las dinámicas territoriales está controlado total o parcialmente por un actor extraterritorial.

La pregunta central de esta investigación deriva directamente de una de las conclusiones preliminares de las investigaciones del Programa Dinámicas Territoriales Rurales (Berdegué *et al*. 2011). Según ella, son muy pocos los territorios que han logrado avances simultáneos en los indicadores de crecimiento económico, reducción de pobreza y reducción de desigualdad. Más escasos aún son aquellos territorios que logran adicionalmente la preservación de los principales recursos naturales de sus territorios. Nuestra indagación se interroga sobre las *condiciones bajo las cuales podría surgir una institucionalidad ambiental que promueva la protección, restauración y calidad del patrimonio ambiental del territorio sin que se sacrifiquen los avances en los tres primeros indicadores*. De manera más específica, buscamos entender las condiciones en las que podría surgir tal institucionalidad ambiental en contextos en los cuales existe una presencia decisiva de actores extraterritoriales que controlan el motor de la dinámica económica territorial y, por consiguiente, existen agudas asimetrías en las relaciones de poder entre los actores intervinientes.

Los estudios de caso seleccionados para esta indagación provienen del Programa sobre Dinámicas Territoriales en América Latina ya citado. Aunque casi todos los casos considerados tuvieron presencia de actores extraterritoriales con intereses directos o indirectos en los recursos naturales (ver cuadro 1, p. 18), nos enfocamos en tres de ellos: Chiloé, Tarija y O'Higgins.[2] Existen tres razones para hacerlo. Primero, en la medida en que son casos en los cuales los actores extraterritoriales controlan el motor de la dinámica, se caracterizan por importantes asimetrías de poder. Segundo, son casos que representan formas de inversión territorial cada vez más extendidas en América Latina, esto es, inversiones en la extracción de recursos naturales y en la agroindustria de exportación. Tercero, presentan diferentes tipos de relación entre crisis ambiental y actores extraterritoriales. En uno de ellos una crisis ambiental socavó las bases naturales de la estrategia económica (Chiloé);

2 Sin poder considerarlo en esta síntesis, en el presente libro incluimos un cuarto caso de estudio, el de Santa Catarina (Brasil).

en otro, los actores saben que están próximos a una crisis ambiental que amenaza la viabilidad de sus estrategias económicas (O'Higgins); y en otro existen problemas ambientales y la percepción de amenazas mucho mayores, pero incluso si ocurriera una crisis ambiental, ésta no afectaría la viabilidad económica de la dinámica (Tarija).

Los casos de estudio

Hoy en día, la economía del archipiélago de Chiloé está basada en la industria acuícola, especialmente el cultivo de salmón. En menor medida, se ha desarrollado también la industria de mitílidos o choritos. Ambos cultivos fueron promovidos expresamente por un acuerdo entre políticas públicas del Estado central y las grandes empresas salmoneras. Esta dinámica económica ha 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 en el tiempo. La nueva producción agroindustrial ha traído aparejada una crisis ambiental y sanitaria que se vio reflejada en la llamada "crisis del virus ISA" que tuvo lugar el año 2008 y cuyas repercusiones siguen hasta el día de hoy. Durante su peor momento, la producción de salmones casi se detuvo y se generó una enorme cesantía en la isla. Pero a pesar de dicha crisis y del daño ambiental provocado por las industrias acuícolas, la reacción de la población local en torno al cuidado y la protección del ambiente ha sido muy débil. Dado que la industria salmonera es su principal fuente de trabajo, esta es vista como un agente positivo y no como un elemento externo que ha transformado el medio ambiente y el entorno. Por su parte, el Estado ha desarrollado una nueva normativa que aún no está del todo implementada pero que busca apoyar el desarrollo de la industria mejorando los controles sanitarios y la sostenibilidad de la actividad acuícola (Ramírez *et al*. 2010, Ramírez *et al*. 2009a, Ramírez *et al*. 2009b, Nussbaum *et al*. en este libro, Macé *et al*. 2010).

El Secano interior de la Región de O'Higgins se caracterizó por tener una economía basada principalmente en el cultivo del trigo. La

Cuadro 1. Cambios ambientales y sus formas institucionales con presencia de actores extraterritoriales

Territorios seleccionados	*Actores extra-territoriales presentes*	*Cambios ambientales en las dinámicas territoriales*	*Tipo de cambio en las instituciones ambientales*
Santa Catarina	· Empresas de turismo · Deportistas · Estado	· Protección de zonas ecológicas por el Estado catarinense · Intensificación de la industria turística con nuevos patrones socioambientales · Revalorización de formas artesanales de pesca y artesanía · Producción agrícola orgánica en zonas periurbanas	· Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN · Leyes ambientales y de propiedad
Loja	· Organizaciones de certificación y comercialización	· Fortalecimiento del sistema orgánico de producción de café	· Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN
Ocongate	· ONG regionales y nacionales	· Poca información sobre consecuencias ambientales de la diversificación agropecuaria con destino Cuzco	· Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN
Yucatán	· Maquila	· Funcionamiento de las maquiladoras depende del uso de agua sin regulación sobre los residuos	· Leyes ambientales
Jauja	· Empresa nacional de alimentos	· Intensificación de los sistemas de producción en base a insumos agroquímicos	· Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN

Territorios seleccionados	*Actores extraterritoriales presentes*	*Cambios ambientales en las dinámicas territoriales*	*Tipo de cambio en las instituciones ambientales*
Santo Tomás	· Empresas lácteas internacionales · Gobierno nacional · ONG internacional	· Marco legal de fomento para el sector ganadero-lechero (2001) · Fortalecimiento y apoyo a la actividad ganadera-lechera extensiva, principalmente grandes ganaderos	· Leyes ambientales
Tarija	· Empresas transnacionales · ONG · Gobierno nacional	· Ley de Hidrocarburos (1980) con mucha flexibilidad en la estructura de regulación impositiva y ambiental	· Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN
Carirí	· Gobierno nacional	· Continuación de las prácticas ambientalmente perjudiciales, pero con el potencial de que la caprinocultura reduzca la presión ambiental	· Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN
Chiloé	· Empresas salmoneras · Gobierno nacional · ONG nacional	· Cambios en las leyes que regulan el uso del borde costero (entre 1980 y 2006) · Cambios en la autoregulación de la industria salmonera	· Leyes ambientales y de propiedad · Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN
O'Higgins	· Gobierno nacional · Inversionistas agrícolas nacionales	· Cambios en las leyes nacionales (1981) hacen posible la privatización del agua · Ley de Fomento de la infraestructura de riego (1985) · Intensificación de los sistemas de producción basados en riego	· Leyes ambientales y de propiedad · Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN

Fuente: Programa Dinámicas Territoriales Rurales (ver bibliografía citada en la nota a pie de página No. 1). Elaboración propia.

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 rubro se produjo a partir de una serie de cambios institucionales que favorecieron el aprovechamiento privado de las aguas subterráneas del territorio. En efecto, la agricultura intensiva que actualmente domina el Secano interior de O'Higgins sería imposible sin agua suficiente. La expansión trajo consigo, sin embargo, una escasez del recurso hídrico y la sequía de los pozos y napas subterráneas del territorio, generando problemas no solo para la industria sino que también para los habitantes locales que se han empezado a ver afectados por la falta de agua. Los actores económicos, si bien tienen sus plantas dentro del territorio, son externos, lo que genera poca empatía con la población que se ha movilizado en algunas ocasiones en contra de la localización de una nueva planta agroindustrial y la escasez de agua generando un incipiente movimiento ciudadano (Modrego *et al*. 2011, Mendoza y Ramírez en este libro).

El territorio de Tarija basa su economía en la extracción de hidrocarburos, principalmente por parte de empresas transnacionales. Es una de las reservas de gas más grandes de Bolivia y en ella se encuentra emplazada la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Itika Guasu perteneciente al pueblo guaraní. En el mismo espacio conviven algunos grupos ganaderos y también pequeños productores agropecuarios. Tanto estos últimos como algunos guaraníes ocasionalmente trabajan como jornaleros para las industrias extraterritoriales para poder sobrevivir. En cuanto a las regulaciones ambientales, el Estado ha jugado un rol más bien pasivo en cuanto a la normativa y a su efectivo cumplimiento, pero han sido los propios guaraníes quienes se han organizado para evitar el paso de un gasoducto por su territorio (Hinojosa y Hennermann 2010, Cortez 2011, Castro y Cortez 2011, Anthias en este libro).[3]

3 Para mayores referencias, los tres casos se publican en este mismo volumen.

Clarificaciones conceptuales

Antes de proseguir, debemos hacer cinco acotaciones conceptuales a nuestra pregunta. Primero, nos proponemos identificar las condiciones que facilitan el surgimiento de instituciones ambientales, es decir, reglas que organizan el acceso y el manejo del patrimonio ambiental del territorio. Nuestra investigación no aborda directamente el problema de la "sustentabilidad" o de la "resiliencia socioecológica" de las dinámicas territoriales analizadas. Sin embargo, suponemos que las instituciones ambientales destinadas no solo a promover el crecimiento económico, sino también a proteger el patrimonio ambiental es un componente de cualquier proyecto de sustentabilidad.

Las instituciones pueden tener un carácter formal o informal.[4] Según North (1991, p. 97), las instituciones formales refieren a aquellas establecidas por constituciones, leyes, contratos, entre otros elementos que conllevan un elemento por escrito y que por lo general rigen globalmente la vida y comportamiento de la comunidad. En cambio, las instituciones informales se refieren a las normas sociales de comportamiento, reconocidas por la comunidad a través de tradiciones o costumbres que hacen relación con la cultura propia sancionando o acordando ciertos códigos que no necesariamente son escritos o contractuales.

Segundo, nos interesa entender cómo los mismos actores definen la "sustentabilidad" (con el *trade-off* que consideran aceptables entre ella y otros objetivos socialmente desables) y cómo esta definición influye en sus apuestas institucionales. Gran parte de la discusión ortodoxa parte de la noción de que la sustentabilidad es un fenómeno "real", o sea, es un estado que se puede lograr, partiendo de otorgarle un estatus "ontológico". La tarea analítica se enfoca en cómo definir la sustentabilidad de tal manera que el concepto refleje el carácter real del desarrollo sostenible, en cómo definir indicadores que capten el sentido del concepto y que por lo tanto también sean capaces de medir si un sistema se acerca a o no a un

4 Algunos autores cuestionan esta distinción. Ver Guha-Khasnobis *et al*. (2006).

estado sustentable, y en cómo definir los mecanismos causales que producen los cambios en estos indicadores.

Otros enfoques no presumen la existencia real de la sustentabilidad, sino que la conceptualizan como una construcción social producida por diferentes actores sociales como parte de su visión del tipo de naturaleza que quieren que exista y del tipo de complejo socionatural que quieren construir (Gudynas 2010). Esta entrada se asocia con los enfoques posestructuralistas. En esta entrada, el énfasis está en entender los imaginarios de los distintos actores, cómo estos imaginarios se construyen y cómo los actores buscan realizar sus imaginarios.

Al mismo tiempo, estos enfoques ponen énfasis en cuestiones de poder. Parten de la noción de que los conceptos y las visiones de sustentabilidad que dominan en un contexto dado dependen de las relaciones de poder entre los actores sociales. Exploran las visiones de la naturaleza y las relaciones socioambientales que tienen los grupos subalternos y analizan los procesos a través de los cuales estas visiones tienden a ser excluidas o, por el contrario, que permiten que estas visiones subalternas asuman mayor poder e influyan en las ideas hegemónicas en un contexto local, territorial o nacional dado. Elaborando el concepto ecológico de Joan Martínez Alier, Escobar denomina estos procesos "conflictos sobre la distribución cultural" es decir "aquellos conflictos que nacen del poder, o falta de poder relativo otorgados a distintas culturas y prácticas culturales en un contexto histórico" (Escobar 2006, p. 8). En estas lecturas, el tema de cuál visión de sustentabilidad es más correcta no es relevante, sino cuál tiene mayor poder y por qué.

Estos enfoques son relevantes para este estudio porque se relacionan con la idea de que diferentes actores tienen distintos proyectos territoriales. Las visiones de la naturaleza y de lo socioambiental constituyen elementos –explícitos o implícitos– de estos proyectos territoriales. Además, el concepto de *proyectos territoriales* hace hincapié en la cuestión de qué proyectos tienen mayor poder y logran imponerse en diferentes territorios. En este proceso de construcción de visiones dominantes, es importante entender *sus dimensiones ambientales*, y la medida en que se convierten en prácticas ambientales sin suponer que algunos

actores (mujeres, indígenas o comunidades locales) sean por su "esencia" más amigables con el ambiente que otros.

Tercero, al poner el énfasis en las coaliciones y los juegos de acuerdo y conflicto entre actores locales y extraterritoriales, estamos asumiendo que las instituciones ambientales son el producto de la acción social, intencional o no, de los agentes involucrados en el territorio. La conformación de estos actores y coaliciones no es "neutral" en cuanto a sistemas de género. Todo lo contrario, las formas estructuradas de relación entre varones y mujeres influyen decisivamente tanto en la conformación de los intereses y demandas de los actores, como en sus repertorios de acción y en su percepción de la "sustentabilidad ambiental". La investigación se interesará de manera especial en la forma en que los sistemas de género influyen en las dinámicas territoriales y en las instituciones ambientales resultantes. Un supuesto esencial es que los marcos institucionales y los actores y coaliciones sociales, operan como una mediación en la relación entre el patrimonio natural y las dinámicas territoriales y sus efectos. Las dinámicas territoriales se ven afectadas también los sistemas de género puesto que el "género funciona como un sistema semiótico que conecta elementos institucionales y materiales de manera que, para la comunidad que los interpreta, tienen un significado y una valoración simbólicamente relacionados con el sexo y la sexualidad" (Paulson 2011, p. 7).

Los resultados

Las instituciones ambientales y el inicio de las dinámicas económicas territoriales

Un supuesto esencial de nuestro proyecto de investigación es que los marcos institucionales y los actores y coaliciones sociales operan como una mediación en la relación entre el capital natural y las dinámicas territoriales y sus efectos. En un primer momento definimos *las instituciones ambientales como un conjunto de reglas y normas formales o informales que rigen el aprovechamiento del patrimonio ambiental de un territorio*.

Cuadro 2. Cambios institucionales iniciales

Territorio	*Institución formal afectada*	*Cambio institucional*
Tarija	Ley de Hidrocarburos No. 3058 (establecida en 1980, reformada en 2005)	Privatización de los yacimientos gasíferos. Cambio en la distribución de la renta gasífera
Chiloé	Ley General de Pesca y Acuicultura No 18892 (1980, reforma 1991)	Privatización del uso del borde costero (1980 y 1990)
O'Higgins	Decreto con Fuerza de Ley No 1122 (1981)	Privatización del agua subterránea

Fuente: Anthias en este libro, Mendoza y Ramírez en este libro, Nussbaum *et al*. en este libro. Elaboración propia.

Conviene distinguir entre instituciones[5] que regulan el *acceso* al patrimonio ambiental (en tanto oportunidad de *hacer uso* de algo, como las reglas que rigen la propiedad sobre tierras, bosques, aguas, etc.); e instituciones que regulan el *manejo* del patrimonio ambiental (en tanto capacidad de *definir la forma de uso* de algo, donde está la tecnología, la vigilancia, pero también las percepciones y valores ambientales). Ambas son *instituciones ambientales*, ya que determinan cómo los actores sociales se relacionan con el patrimonio ambiental de un territorio. En los tres casos de estudio, los cambios institucionales que hicieron posible las dinámicas territoriales supusieron cambios legales que facilitaron el acceso a recursos naturales clave por parte de actores extraterritoriales (cuadro 2).

5 Es insuficiente enfocarse solo en las instituciones formales (la forma institucional más reportada por los estudios de caso) y en su forma de surgimiento. Conviene tener presentes tres perspectivas teóricas sobre las diferentes formas institucionales: el de la elección racional, el institucionalismo sociológico, y el institucionalismo histórico. Ver al respecto Hall y Taylor (1996). Cada una de ellas enfatiza diferentes dimensiones de las instituciones: marcos cognitivos, el cálculo racional y los conflictos de poder.

La distinción entre acceso y manejo es muy importante porque los tres casos analizados muestran que el *sistema de regulación ambiental* inicial, es decir, el sistema que permitió el inicio de la dinámica económica territorial consiste fundamentalmente en *acordar determinadas reglas de acceso* a un nuevo recurso.[6] Esta regulación que no solamente sustituye las regulaciones de acceso anteriores, sino también las instituciones informales ejercidas por los actores locales, nace del acuerdo entre poderosos actores extraterritoriales y el Estado central. Tomamos, pues, distancia de la clásica formulación de Ribot y Pelusso (2003), para quienes el término "acceso" no debe identificarse con "propiedad" o con un conjunto de "derechos", sino con la "habilidad para hacer uso de algo". En nuestro estudio la distinción es fundamental, como veremos, para explicar la intensidad y la existencia misma de acción colectiva y de conflictos alrededor de la presencia de actores extraterritoriales.

En cuanto a las *reglas de manejo* del patrimonio ambiental (incluyendo el tipo de tecnologías usadas para su aprovechamiento), éstas son el resultado de otro acuerdo: se acepta la autorregulación empresarial y se establecen algunas normas de fiscalización estatal inaplicadas o inaplicables. En Chile estas reglas de libre determinación de las formas de uso son mucho más explícitas y formales: en dicho país el modelo de autorregulación fue aceptado como norma legal de manera que el que primero llegue y tenga dinero para aprovechar el agua subterránea en O'Higgins, o los bordes y lagos costeros en Chiloé, obtenía derechos sobre esos recursos y las empresas podían regularse mediante códigos internos de ética. En el caso de Bolivia hubo una aceptación mayormente *informal* de que el Estado no puede o no quiere hacer seguimiento verdadero a las

6 Esto se confirma en el análisis de los 19 estudios de caso también: todas las DTR implicaron cambios ambientales sustanciales. Es decir, todas las actividades económicas analizadas tienen una fuerte base material/natural. Las formas institucionales más frecuentes que rigen el aprovechamiento de los recursos en esos 19 casos, conciernen la *modalidad del acceso* y no al *manejo* de los recursos. Es interesante que detrás de estos cambios siempre está una o varias empresas grandes extraterritoriales y que la forma de propiedad permite una expansión del aprovechamiento de los recursos.

formas de manejo ambiental de las empresas. En ninguno de los casos el Estado cuenta con recursos o interés por levantar su propia información ambiental peor podía controlar efectivamente las tecnologías usadas o el tipo de intervención en el territorio. En una palabra, las instituciones de *manejo* del patrimonio ambiental consisten, pues, en una libertad muy amplia para acomodarse a las situaciones de cada caso quedando en manos de los propios actores extraterritoriales.[7]

En síntesis, las instituciones ambientales iniciales fueron el resultado del acuerdo de una coalición social poderosa formada por grandes actores extraterritoriales (empresas privadas y el Estado central respectivo) sin ninguna participación de los actores locales, que muchas veces ni siquiera están informados de las nuevas reglas. En la práctica, en realidad, los sistemas de regulación ambiental de partida de las dinámicas económicas territoriales fueron mecanismos originalmente ideados para favorecer objetivos no ambientales y muy particularmente el crecimiento económico. Estas instituciones regulan el acceso a los recursos pero no la forma de su aprovechamiento, que es dejada a la "libre voluntad o autorregulación" del actor beneficiario de tal acceso. En las siguientes secciones nos concentraremos en examinar los factores que determinaron el proceso de *cambio* de estos tipos específicos de instituciones ambientales nacidas al inicio de las dinámicas económicas territoriales bajo estudio.

El peso de los factores estructurales

La *primera vía* del cambio institucional proviene de "presiones estructurales" que en cierto modo "obligan" a dicho cambio incluso a veces en

7 Es probable (pero los casos no lo demuestran) que las propias regulaciones de manejo ambiental formalmente establecidas en la legislación fueran adoptadas en los países como resultado de una doble presión: internacional y de grupos ambientalistas y de científicos locales. El detalle sobre las instituciones ambientales que dieron origen a las dinámicas económicas territoriales en Chiloé, O'Higgins y Tarija se encuentra en Hinojosa *et al*. (2011), Modrego *et al*. (2011), Ramírez *et al*. (2010, 2009a, 2009b).

contra de la inacción o de la voluntad de los actores involucrados. Cuando decimos que las "estructuras" funcionan por fuera de la voluntad de los actores, no debemos entender que las "estructuras sociales" existen en algún lugar externo a los seres humanos. Siempre son los seres humanos concretos, individuales o agrupados colectivamente, los que reproducen, reinventan y a veces se benefician de las estructuras a través de sus acciones cotidianas.[8] Lo que ocurre es que la lógica de su realización y de sus efectos acumulados escapa a la intención de los agentes que los realizan, incluso de aquellos agentes poderosos.

Veamos qué ocurre en los casos. En el Secano de O'Higgins se está produciendo una evidente sobreexplotación 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 Chiloé el modelo de producción altamente intensivo de 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. En Tarija no ha ocurrido ningún gran accidente o catástrofe ambiental, aunque existen algunos impactos percibidos por los actores. De todas formas, incluso si ocurriera una crisis ambiental o una destrucción masiva de los ecosistemas de la superficie, esto no conllevaría riesgo alguno para la actividad gasífera misma. El punto crucial de estos casos es que los actores involucrados, locales o extraterritoriales no solo no quieren destruir los recursos naturales sino que no está en su interés hacerlo. Sin embargo, lo hacen.

Hay varias formas teóricas de entender esta paradoja. Una es la marxista ecológica. La paradoja se produce por la acumulación de los resultados de la *contradicción estructural* entre el modelo económico-tecnológico y los ecosistemas que lo sustentan, que proviene de una incompatibilidad

8 Para Giddens (1984) esta repetición cotidiana se hace por medio de una "consciencia práctica" que vuelve competentes a los agentes y que es diferente a la "consciencia discursiva". Para Bourdieu los agentes actúan por disposiciones o matrices de percepción de la realidad que han sido inculcadas como un "sentido común" raras veces explicitado (1991 [1980]).

de la lógica interna del capitalismo con los ecosistemas que sustentan la vida humana.[9] Otra forma de entender esta contradicción es la propia del "dilema del prisionero" o la "tragedia de los comunes" (Ostrom 1990, p. 2 y s.). En estos modelos de acción racional no existen propiamente "estructuras", pero las decisiones individuales se toman en el marco de ciertas condiciones, preferencias y disponibilidad de información –todos factores externos al sujeto racional y por ende con una cierta connotación estructural– que llevan al resultado final no deseado. Así, la maximización individual de los intereses particulares en tales condiciones lleva al desastre ambiental comprometiendo de la propia base ecológica de la actividad productiva en cuestión. Ambas teorías pueden ser invocadas, en el fondo, para entender las tendencias autodestructivas de las empresas extraterritoriales (pero también muchas veces de actores locales que destruyen bosques o agotan fuentes de pesca) tal como atestiguan el caso del agua en O'Higgins y el monocultivo de salmón en Chiloé.

Estas tendencias autodestructivas de la lógica interna que cobijó el desarrollo de las dinámicas económicas territoriales llevan tendencialmente a una "crisis" ambiental y económica. Esta crisis, a su vez, presiona a los actores para llevar a cabo un cambio en las instituciones que regulan el acceso o el manejo del patrimonio ambiental del territorio.

En O'Higgins, un alto funcionario chileno, representante de la Dirección General de Aguas (DGA) –la organización estatal responsable de la asignación de los derechos de agua– indicó lo siguiente en relación a las dinámicas de uso de agua subterránea en el territorio: "Todo lo que está pasando es una mayor toma de conciencia. A mayor escasez [de agua], mayor conciencia. Ninguna duda" (Mendoza y Ramírez en este libro, p. 98). Esta idea expresa el convencimiento de que la conciencia sobre los problemas de agotamiento de un recurso son reales y el interés o preocupación por dar cuenta de potenciales problemas efectivamente existen. Pero estos ocurren *después* de que se detecta una

9 En términos marxistas, es la contradicción entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las condiciones de producción. Ver al respecto O'Connor (2001).

crisis ambiental, en este caso, la creciente escasez. Lo notable es que en O'Higgins, a pesar de la consciencia ambiental creciente, las reglas que llevan al agotamiento del recurso todavía no se cambian.

La "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 dicho cambio. ¿Cuándo ocurre? Los actores solo deciden actuar una vez que ésta ha causado algún efecto sobre el propio negocio, como ocurrió en Chiloé. Nótese que cuando los impactos no afectan directamente las condiciones de producción de la empresa extraterritorial, se puede dejar a los afectados arreglárselas solos y "compensarlos" a veces (como el agua de consumo humano de O'Higgins o la contaminación de los ríos en Tarija). Y cuando ocurre la crisis, como lo muestra el caso de Chiloé, la coalición dominante, ajena a presiones de actores colectivos que lo demanden, hace todo lo posible para solucionar el problema específico de su propio dilema económico, pero no necesariamente cuestiona el manejo territorial o ecosistémico.

El debate sobre el cambio institucional en Chiloé y sobre las opciones presentes en O'Higgins nos ilustra sobre el tipo de cambio que es posible esperar ante una crisis en ausencia de acción colectiva previa a la crisis (sea de los actores locales, o de los propios actores extraterritoriales). Mahoney y Thelen (2010) proponen cuatro posibilidades de cambio que nos resultan útiles, aunque la restringen a casos de cambio institucional paulatino y endógeno: a) desplazamiento: la eliminación de viejas reglas y la introducción de nuevas, b) capas: la introducción de nuevas reglas sobre o junto a las que ya existen, c) deriva: cambio a través del impacto en las reglas ya existentes, debido a cambios en el entorno y d) conversión: reorganización estratégica de las normas.

Los casos de Chiloé y O'Higgins muestran que las empresas extraterritoriales, aun en casos de crisis de sus propias condiciones de producción, buscarán cambios por capas o por deriva en lugar de desplazamiento o conversión. De manera más específica, buscarán cambios en las *reglas de manejo* del patrimonio ambiental que por término medio no cuestionen o limiten *las reglas de su acceso* a dichos recursos. En efecto, los actores dominantes no están dispuestos a cambiar las reglas de acceso

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. Por lo tanto, las reglas que están dispuestos a cambiar son las que se relacionan con cambios tecnológicos o con la profundización de las mismas reglas de acceso que les facilitaron su ingreso al negocio en el territorio (vía derechos de mercado, por ejemplo). El problema de fondo consiste en que aunque el cambio de las reglas de manejo puede representar una solución parcial (por ejemplo, mejorar la eficiencia en el uso del agua subterránea en O'Higgins por parte de las empresas más grandes), no modifica las reglas de mayores efectos en los resultados de equidad de la dinámica y en sus externalidades ambientales más negativas (aumentar los precios de las transacciones sobre los derechos de agua podría acentuar la crisis del agua potable de las comunidades de O'Higgins).[10]

El caso de Chiloé es una ilustración de este punto. El cambio institucional producido con posterioridad a la crisis muestra algunos elementos de un cambio "de paradigma" al cuestionar parcialmente la autorregulación de las empresas y al mejorar las condiciones de la vigilancia estatal (aumento de presupuesto de la entidad estatal encargada de los controles sanitarios, etc.). Pero el nuevo marco institucional revela que se trata fundamentalmente de un "ajuste" al sistema de regulación cuyo sentido fundamental es solucionar el problema inmediato de las "condiciones de producción" (o de reproducción) del propio negocio de la empresa sin necesariamente incorporar la gestión más amplia de los ecosistemas afectados. Más aún, el proceso de discusión y generación de las nuevas normas muestra que la preocupación ambiental no es un tema de importancia fundamental de la industria y tampoco del gobierno. La necesidad de viabilizar financieramente a la industria en crisis genera

10 Un empresario en O'Higgins admitió que si la crisis llega al punto de afectar el acceso al agua potable de las comunidades del territorio, se justificaría la acción inmediata del Estado para limitar el acceso de las empresas al agua del territorio (Mendoza y Ramírez en este libro).

propuestas de cambios institucionales más bien ligados a sistemas de garantías y traspaso de derechos entre privados para solucionar el problema de las deudas en los bancos, antes que a factores ambientales (Nussbaum *et al*. en este libro). Aun así, las diferentes coaliciones que se formaron en el proceso de discusión parlamentaria demuestran que, luego de la crisis ambiental, se abre un espacio en el cual otros actores con alianzas diversas pueden empujar cambios institucionales más amplios en su alcance y en sus ambiciones.

El caso de Tarija es diferente. El ambiente y las preocupaciones por el impacto de la explotación gasífera son utilizados como argumento que mejora las posibilidades de negociación de las comunidades locales. Las preocupaciones guaraníes sobre el impacto ambiental de la extracción (y sus demandas de reconocimiento de sus derechos a la propiedad y a la consulta), finalmente llegaron a ser resueltas mediante un acuerdo con la empresa, que hizo menos esfuerzos por mejorar la regulación ambiental de la actividad que por la mejora del acceso de los guaraníes a la renta gasífera, a través de la figura de la indemnización (Anthias en este libro). Aquí las condiciones de reproducción del modelo no se definen por el efecto en el ambiente, sino por el grado de poder que puedan acumular las comunidades que ven el patrimonio ambiental territorial como propio. Ahondaremos el análisis del caso de Tarija en la sección siguiente.

En síntesis, estamos frente a cambios institucionales en las formas de regulación ambiental provocados por la agudización de las contradicciones estructurales entre la propia dinámica de crecimiento económico territorial y sus condiciones ecológicas de reproducción. La coalición dominante responde a una "crisis" en el modelo que no puede ignorar porque amenaza el motor y la dinámica territorial misma. En ausencia de acción colectiva de actores diferentes a los de la coalición dominante (Estado central y empresas extraterritoriales), el tipo de cambio institucional se limita generalmente a tratar de garantizar las condiciones de reproducción del motor mismo de la dinámica y, en lo posible, a reproducir las reglas de acceso a los recursos que la hicieron posible. En efecto, en Chiloé, incluso sin acción colectiva, la crisis motivó la modificación de las regulaciones ambientales existentes pero su énfasis se restringió a

las garantías ambientales de continuidad de la propia actividad y no a la consideración más amplia de los problemas ambientales del territorio.

No se puede excluir que en algunos casos esta contradicción lleve a cambios institucionales *antes* de la crisis, aunque eso no ha ocurrido en los casos que analizamos. La indicación del caso de O'Higgins es que si este cambio se produce buscará centrarse en modificaciones tecnológicas que no afecten las reglas de acceso a los recursos clave o que incluso las refuercen. Las reglas de acceso como la fuente de seguridad y confianza que permite que actores extraterritoriales realicen y desplieguen sus inversiones parecen ser la piedra de tope que imposibilita una discusión más profunda sobre la sostenibilidad ambiental. La sostenibilidad ambiental, en último término, es una restricción a las normas de acceso, no solo a las normas de uso de los recursos naturales, como se puede suponer a primera vista. Esto ocurre porque es en las normas de acceso donde cristalizan las contradicciones entre la estructura y la sostenibilidad ambiental; o, dicho de otro modo, los efectos de la tragedia de los comunes sobre el medio ambiente. Pero, al mismo tiempo, al afectar el stock, la distribución y el flujo de beneficios de ese recurso en el tiempo, disminuye su valor económico presente, impactando en los beneficios económicos inmediatos de las inversiones extraterritoriales. Volveremos sobre este punto en las conclusiones.

La acción colectiva

La *segunda vía* del cambio en la institucionalidad ambiental que regula el acceso y el uso del patrimonio ambiental del territorio es la presencia de la acción colectiva, sea por iniciativa de la coalición dominante, sea por iniciativa de otros grupos sociales que presionan a dicha coalición desde fuera. A diferencia de la primera vía, donde los actores *se ven obligados* a actuar por efectos de una crisis que afecta la continuidad de la dinámica económica, aquí los actores deciden actuar antes o incluso en ausencia de tal crisis. ¿Cómo y por qué ocurre esto? ¿De qué condiciones depende que se produzca tal intervención proactiva?

Las modernas teorías de los movimientos sociales y de la acción colectiva en Europa y Estados Unidos tienen su origen en las conmociones provocadas por las movilizaciones mundiales contraculturales de los años 1960 y 1970 (Neveu 2000). Inicialmente se distinguieron explícitamente de las teorías y estudios clásicos sobre el movimiento obrero de inicios del siglo XX en Europa y Estados Unidos porque hubo mayor visibilidad en las demandas relacionadas con cambios culturales. En cierto modo, algunos teóricos postularon que se había producido un desplazamiento desde las demandas clásicas de redistribución material hacia las nuevas demandas identitarias de reconocimiento cultural.[11] Un segundo momento consistió en reinterpretar los estudios clásicos sobre la clase y el movimiento obrero desde perspectivas que enfatizaron las configuraciones culturales, ideológicas e identitarias. Dos investigaciones que marcaron época al respecto fueron las de Edward P. Thompson (1989 [1963]) sobre la clase obrera inglesa en el siglo XVIII e inicios del XIX, y el de Alain Touraine (1955) sobre los obreros de la fábrica Rénault en Francia. En los años 1980 y 1990 se fueron fusionando teorías inicialmente dispares que habían surgido con el objetivo de explicar el origen de estos movimientos. Sintéticamente esta fusión resaltó tres dimensiones confluyentes en la explicación de la acción colectiva, aunque cada escuela y cada investigador puede enfatizar una u otra de ellas en sus estudios empíricos.

La primera dimensión, proveniente fundamentalmente de las ciencias políticas, es lo que se ha llamado la "estructura de oportunidades". Los autores que inicialmente teorizaron sobre ellas se referían a cambios o tradiciones de los sistemas políticos que eran más "abiertos" o "tolerantes" con la movilización social. Sin embargo, paulatinamente se amplió la referencia hacia los procesos económicos o los cambios moleculares en las estructuras sociales que posibilitaban la emergencia de la acción colectiva. Entre esas "oportunidades" resultan especialmente relevantes las modificaciones lentas que erosionan relaciones tradicionales de poder

11 Esta tesis se basa en la idea del surgimiento de una sociedad "posindustrial", cfr. Bell (1964) y Touraine (1969).

o de subordinación local o nacional. También resultan fundamentales aquellos cambios graduales que aumentan el poder económico o social, o que modifican las actividades dominantes de subsistencia de los grupos movilizados. Entre los autores que primero señalaron esta dimensión están Tilly (1978), McAdam (1982) y Tarrow (1983).

La segunda dimensión enfatiza las "estructuras de movilización", sin las cuales es imposible coordinar cualquier acción *colectiva*. Inicialmente, los autores que subrayaron esta dimensión de los movimientos sociales estudiaron las organizaciones formales y la formación de liderazgos que centralizaban las decisiones del grupo, pero paulatinamente se interesaron en aquellos espacios de sociabilidad informales como iglesias, clubes, plazas o actividades deportivas en los que se pueden crear lazos de solidaridad grupal más amplios. Autores posteriores indagaron también los "repertorios¨ de la acción colectiva, es decir, las formas de movilización y ejercicio de la influencia social, que cambian según el carácter de los grupos involucrados, de las circunstancias, de las oportunidades y de las tradiciones históricas. Esta dimensión orgánica de la movilización es unánimemente considerada decisiva para actualizar o aprovechar las "oportunidades" abiertas por los cambios en las estructuras sociales o en los sistemas políticos. Su desigual configuración espacial y social suele ser invocada como razones para explicar por qué ciertos grupos se movilizan mientras otros no lo hacen, a pesar de verse enfrentados a las mismas circunstancias, cambios o agravios. Entre los primeros estudios que inspiraron el análisis de esta dimensión desde la perspectiva de la movilización de recursos, se encuentran los trabajos de McCarthy y Zald (1973, 1977).

Finalmente, una tercera dimensión mediadora entre las dos primeras es la que se ha llamado los "procesos enmarcadores" o, de forma más precisa, el de los juegos de significados o conceptos mediante los cuales los actores entienden y dan sentido a su situación. Inicialmente los estudios buscaron indagar los factores ideológicos que hacían que una situación determinada se convirtiera en "inaceptable" o fuera percibida como un "agravio" digno de justificar una insurgencia. Con posterioridad las investigaciones han subrayado la dimensión "expresiva" de identidades sociales subyacentes que "emergen" en la acción colectiva pero

que la trascienden. Esto fue particularmente decisivo para soldar las movilizaciones sociales por los derechos civiles en Estados Unidos o la emergencia de movimientos indígenas en el seno de anteriores movimientos campesinos. Lo esencial es que la percepción de las "oportunidades" o de los "agravios" que sirven para justificar la protesta o la acción, son procesadas en el marco de un universo de valores culturales que les brindan sentido. Algunos de los primeros en enfatizar estos factores fueron Smelser (1963), Moore (1978) y Touraine (1978). Un trabajo un poco posterior que sistematiza la importancia de la formación de identidades sociales como constitutivo de los actores sociales es el trabajo de Dubet (1989).[12]

La consideración atenta de los tres casos analizados es que *casi no existe acción colectiva proactiva*. El único caso digno de tal nombre es la de la organización Asamblea del Pueblo Guaraní Itika Guasu (APGIG) que tiene su sede en Entre Ríos (Tarija).

> En el año 2003 se formó un equipo de monitoreo para hacer inspecciones de los pozos y campamentos. Tres años más tarde, con el apoyo de las dos ONG, junto con su financiador OXFAM-INTERMON, la APGIG participó en una campaña internacional para denunciar los impactos ambientales de las actividades de Repsol. Esta campaña incluyó la publicación de un informe titulado "Impactos ambientales, sociales y culturales de Repsol YPF en territorios indígenas de Bolivia", el cual presentó evidencia compilada en campo por las ONG y el equipo de monitoreo de la APGIG. Esta campaña representa el primer intento de documentar el impacto ambiental de los hidrocarburos en la TCO Itika Guasu y vincularlo con una demanda de compensación. Sin embargo, el fracaso de esta campaña llevó a un cambio de estrategia de la APGIG: desde el año 2006 empezó a trabajar con una organización internacional de derechos humanos, en una campaña legal dirigida al sede de Repsol en España; esta vez con resultados más positivos para la APGIG. En diciembre de 2010,

12 Hemos seguido parcialmente el resumen sobre las teorías de la acción colectiva presentes en Neveu (2000) y McAdam *et al.* (1999).

la APGIG y Repsol firmaron un "Acuerdo de amistad" (formalmente llamado "Programa de Relacionamiento Comunitario") que incluía el pago de US $ 14,8 millones a la APGIG a través de un Fondo de Inversión. Otros puntos clave del acuerdo son el establecimiento de una auditoría ambiental, y el reconocimiento formal por parte de Repsol de los derechos del pueblo guaraní, tales como el derecho a la consulta previa y sus derechos de propiedad sobre la TCO (Anthias, en este libro, p. 71 y s.).

Desde la perspectiva que nos interesa en este artículo, la organización indígena, con la ayuda de ONG internacionales, logró forzar la creación de nuevas instituciones de regulación ambiental: una auditoría independiente cada cinco años, un fondo para el desarrollo local y un sistema de monitoreo permanente de la actividad de la empresa, aunque su efectividad para funcionar como "sistema" y con la significativa participación de los guaraníes, todavía debe probarse en la práctica. Nótese que estas nuevas instituciones, tal como ocurrió en el caso de Chiloé, después de la crisis, *tampoco* cuestionan las "reglas de acceso" al patrimonio ambiental por parte de las empresas extraterritoriales, al contrario, las ratifican. Es un problema de poder: no existió la fuerza social suficiente para cuestionarlas, aunque los guaraníes hubieran querido hacerlo, puesto que se consideran "dueños del territorio" indígena en un estado legalmente plurinacional. Sin embargo, los acuerdos implican un cambio en las "reglas de uso" de dicho patrimonio al *cuestionar tanto* la virtual autorregulación de la empresa gasífera *como* el monopolio (teórico) de la regulación por parte del Estado central boliviano.

En Chiloé existieron voces que, al inicio del auge salmonero, reclamaron mayores resguardos ambientales y advirtieron sobre los peligros del monocultivo y la autorregulación (Ramírez *et al*. 2010). Pero eran voces aisladas y marginales, carecieron de fuerza local y de vínculos con actores importantes a nivel extraterritorial. La APGIG de Tarija logró movilizar no solo una red de ONG internacionales, sino que invocó desde el inicio la legalidad internacional de protección de los pueblos indígenas en defensa de su territorio, sus derechos y el cuidado de los ecosistemas. La dimensión orgánica de la acción colectiva

en Tarija fue decisiva en combinación con una estructura de oportunidades internacionales que presta oídos atentos tanto a los problemas ambientales de la actividad hidrocarburífera como a los derechos de los pueblos indígenas.

No obstante, en Tarija hay gran controversia entre los actores locales y externos sobre los posibles efectos del "Acuerdo de amistad" entre guaraníes y empresa. Unos piensan que es una simple forma de "cooptación" de la APGIG que abandonaría la crítica a favor de compensaciones monetarias, otros cuestionan la legitimidad de un monitoreo extraoficial y otros, en fin, aducen que una consideración más precisa de sus efectos requiere más tiempo de funcionamiento de estas instituciones. De acuerdo con nuestro enfoque centrado en las perspectivas de los actores sobre la sustentabilidad, las nuevas instituciones surgidas de la acción colectiva de los guaraní autorizan a pensar que hay un nuevo espacio para *combinar* las prioridades y visiones ambientales de los actores extraterritoriales con las prioridades de al menos uno de los actores locales relevantes, lo que expande potencialmente el rango de los ecosistemas objeto de preocupación y vigilancia. La sustentabilidad no está garantizada, pero hay mejores condiciones sociopolíticas para conseguirla.

El funcionamiento de Repsol en Tarija no solo está condicionado por la acción de lo guaraníes sino por otra forma de "acción colectiva". Según los testimonios recogidos en el curso de la investigación, es decir, según los funcionarios de la empresa, ésta tiene estándares de gestión ambiental más altos que los exigidos por el propio estado boliviano.

> [...] Repsol tiene una política de biodiversidad, más allá de cualquier ley, y un código de conducta. Nuestros trabajadores, ni los de nuestras empresas contratistas, no pueden cazar, pescar, ni comprar aves, ni animales silvestres (entrevista a MM, técnico de Repsol, citado en Castro y Cortez [2011, p. 20]).

¿Cuál es la razón?

> Repsol está en veinte países. Basta que hay un accidente, un accidente con operador. A nivel de empresa total, enorme, grande. Entonces, más que todo es la

> misma empresa la que dice no: "aquí, o sea, tenemos nuestros estándares, tenemos que cumplir con la ley, porque muchas veces el gobierno o puede ser corrupto o puede ser que no le importa o no puede pero no, la empresa tiene que seguir" (entrevista a técnico de empresa de consultoría ambiental contratada por Repsol, citado en Anthias en este libro, p. 63).

Otra manera de decirlo es la siguiente:

> Desde ahí nacen políticas de respeto a la cultura y biodiversidad, políticas de relación con comunidades indígenas. Solo pensar en sus accionistas no es sostenible. Llega el momento de que el resto de los grupos de interés que son tus stakeholders te echan. Desde que cambia el enfoque. Estamos hablando de los últimos diez años, empiezan a evolucionar estas normativas internas. Vinieron los temas ambientales y ahora los temas sociales (entrevista a MM, técnico de Repsol, citado en Castro y Cortez [2011, p. 20]).

En una palabra: los estándares ambientales de la empresa gasífera nacen de la presión de una acción colectiva *en otra escala territorial* (en Europa). No ha existido una presión internacional de la misma relevancia en el caso de las empresas salmoneras en Chiloé y sencillamente no ha existido en el caso de los consumidores de productos agrícolas de O'Higgins. Nótese que en Tarija se trata de la protección de una parte del patrimonio ambiental del territorio que *no forma parte* ni de los insumos productivos ni de las condiciones de producción de la empresa. Destruir el agua, la flora silvestre o la biodiversidad de Tarija no afecta en nada la actividad gasifera misma. Se trata, pues, de formas de regulación ambiental nacidas de la presión de la acción colectiva de diferentes actores en diferentes escalas.

¿Cómo explicar que *no exista* acción colectiva alrededor de demandas ambientales en Chiloé o en O'Higgins, donde la propia supervivencia de la actividad económica *depende críticamente* del patrimonio ambiental que se está agotando, mientras que *sí se produce* acción colectiva en el caso de una actividad, la gasífera, que, en cambio, *no depende críticamente* del patrimonio que puede destruir?

Los estudios de caso sugieren como explicación principal la existencia de un consistente *trade-off* entre, por un lado, crecimiento y protección ambiental y, por otro lado, entre equidad y protección ambiental. La dimensión y amplitud en la que la estructura productiva territorial se ve modificada por el motor de la dinámica es decisiva en este aspecto. 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. En los casos analizados, además, la magnitud de los ingresos generados tanto en Tarija como en Chiloé, es de tal escala que incluso una muy pequeña redistribución implica un cambio sustancial para los actores locales.

La presencia de una estructura económica de "cluster" en Chiloé, con cerca de 500 empresas de servicios locales para las quince empresas salmoneras, tiende a dispersar y ampliar el rango de los actores que se consideran beneficiarios de la actividad motor de la dinámica económica. En el caso de O'Higgins, varios actores locales productores de hortalizas y frutas compiten con los actores extraterritoriales y se convierten, por ello mismo, en beneficiarios (menores, pero beneficiarios al fin) de una dinámica económica dependiente de la sobreextracción del agua subterránea del territorio, al igual que grupos de jóvenes y mujeres empleados como trabajadores asalariados de las granjas modernas. En Tarija, aunque la actividad económica dominante genera una estructura de "enclave", la distribución de las regalías en el gobierno local tiende también a permitir una ampliación de los potenciales beneficiarios no solo mediante la extensión del empleo público sino de las obras de infraestructura. No es raro, en tal virtud, que los principales oponentes a la actividad gasífera sean precisamente aquellos actores que reciben potencialmente sus peores efectos negativos (los pueblos indígenas) y que están alejados de las zonas donde se reciben sus beneficios (en los centros urbanos).

En todos los casos, las más importantes acciones colectivas que se registran recubren la forma de conflictos distributivos: todos los

beneficiados (actores locales, Estado central y empresas extraterritoriales) pueden subestimar los impactos ambientales a favor de compensaciones distributivas. A ello parece concurrir también una cierta "visión de la naturaleza", compartida por todos los actores, como algo "infinito":

> No había preocupación, el derecho se constituía sin un parámetro de disponibilidad de acuífero, sino que el pozo tenía disponibilidad de agua y se daba lo que el pozo podía rendir. En ese momento era prácticamente por pozo, claro, porque teníamos que dar derecho a X pozos en el año, no nos parecía que estuviésemos afectando... Llegaron más empresas y nosotros nos vimos en algún momento... Yo no voy a decir sobrepasados, sino que sorprendidos, "aquí algo está pasando"... Fue una explosión en algún momento, y eso fue más o menos en el 2003 en adelante. Tal vez ya deberíamos haber estado preparados. Siempre somos generales después de la guerra (entrevista a PT, alto cargo de la DGA, citado en Mendoza y Ramírez en este libro, p. 103).

Los guaraníes, en cambio, como dijimos, reciben en su territorio la mayor parte de los impactos potenciales y, por su lejanía respecto a los centros poblados, reciben menos obras y servicios públicos.

Sin embargo, es preciso matizar la idea de una simple transacción entre distribución y protección ambiental. Hay que tener en cuenta que los conflictos ambientales nunca van solos. Siempre se mezclan distribución y protección ambiental. Aunque sus demandas de compensaciones pueden interpretarse como una transacción en la que desestiman los efectos ambientales, también pueden interpretarse como lo que obtuvieron de su movilización por demandas que incluían las dos dimensiones, la ambiental y la distributiva. Al final, dada la correlación de fuerzas y lo que la empresa estaba dispuesta a conceder, resulta que obtuvieron principalmente compensaciones monetarias. Lo que aparece como un *trade-off* puede, en realidad, ser visto como el resultado no intencional de una negociación en condiciones de desventaja social y política. No debe entenderse, pues, lo ambiental únicamente como una excusa o un envoltorio de demandas económicas porque ellas a veces van unidas de manera indisociable.

Sobre todo hay que considerar que para los guaraní la presencia de la empresa gasífera constituye una amenaza a sus *derechos de acceso* (y también de gestión) al territorio en el que viven y se vincula así con una demanda por el reconocimiento de derechos territoriales por los que venían luchando años antes de la operación de Repsol. Por lo tanto, podemos concluir que es mucho más probable que la acción colectiva se desencadene cuando los actores locales sienten o ven amenazados sus derechos de acceso al patrimonio ambiental del que se sienten propietarios, beneficiarios o custodios. Cuando eso no ocurre, los conflictos son menos intensos. En Chiloé, cuando incursionaron las empresas salmoneras, los pescadores artesanales sufrieron incomodidades y restricciones pero lograron evitar obstáculos mayores al ejercicio de sus derechos de acceso a la pesca costera. Sus protestas, aunque existieron, no llevaron a una lucha prolongada, aunque las demandas no se olvidaron. En efecto, en la restructuración de las reglas de la industria, luego de la crisis, lograron incluir en la nueva legislación mayores protecciones a sus caladeros tradicionales.

Podría suponerse, a primera vista, que los actores locales tienen una mayor preocupación ambiental en tanto sus condiciones de subsistencia y modos de vida dependen de más componentes del patrimonio ambiental territorial que los actores extraterritoriales, que normalmente aprovechan "recursos" más acotados o específicos. Los casos analizados no confirman tal suposición. Ni en Chiloé, ni en O'Higgins ni en Tarija, los actores locales relevantes muestran una mayor preocupación ambiental que los actores extraterritoriales. Sin embargo, 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 de puro aprovechamiento económico. 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.

En síntesis, para que haya acción colectiva es preciso que exista un conjunto de "agravios" o amenazas al territorio o a los medios de vida de los actores principales, y que éstos sean "percibidos" como tales por los actores locales. Esta percepción de los agravios se acrecienta cuando los actores locales ven afectados sus derechos de acceso al patrimonio ambiental de su territorio. Para que exista acción colectiva se requiere también una red organizativa capaz de establecer alianzas más allá de la localidad (sea con el Estado, sea con actores nacionales o internacionales). En efecto, para que esa 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 aliados 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.

Diferencias en la acción colectiva: actores locales, género y Estado

Las evidencias que tenemos hacen pensar que la acción respecto de las regulaciones ambientales frente a las empresas extraterritoriales no ha variado según el género, es decir, tanto varones como mujeres actuaron de acuerdo a los potenciales beneficios que pueden obtener de la actividad de la que se trata. Esta conclusión debe considerarse con precaución, porque los estudios de caso tienen pocas indicaciones sobre el tema. A pesar del intento explícito de buscar diferencias por género en la acción de los actores en los tres casos considerados, las evidencias rescatadas son pequeñas.

Esto obliga a tomar con precaución nuestras conclusiones y a realizar encuestas más exhaustivas y estudios etnográficos más prolongados.

Si nuestras observaciones son ciertas, confirmaría la hipótesis según la cual entre el género y el ambiente se interpone el tipo de actividad económica y de implicación de las mujeres y los varones en las dinámicas resultantes de la presencia de los actores extraterritoriales. Esa interposición es decisiva para definir su forma de participación y acción respecto a las instituciones ambientales del territorio. Esto podría relacionarse con lo que Agrawal (2005, p. 163) sugiere a partir del caso de la India: que las prácticas ambientales son el vínculo clave entre las regulaciones gubernamentales y la imaginación que caracteriza a los sujetos particulares. El género o la casta juegan un papel marginal en forjar *directamente* las creencias sobre lo que uno considera acciones ambientalmente apropiadas.

La información de los casos muestra que las mujeres, en proporción incluso mayor que los varones, entraron masivamente al mercado de trabajo remunerado en los casos de Chiloé y en O'Higgins, donde la disponibilidad de empleo cerca del hogar facilitó su participación. Incluso en Tarija, como en otras zonas de enclave, muchas mujeres realizan trabajos no calificados de abastecimiento de los campamentos: lavanderas, cocineras, etc. En cuanto a las actitudes respecto de las instituciones de regulación ambiental, lo que revelan los estudios es que en Tarija no hubo diferencias sensibles en la acción colectiva de varones y mujeres: con un poco más de empleo local, las mujeres participaron en las acciones de demanda a nivel local, nacional e internacional. En O'Higgins, si existe una preocupación especial por la posible escasez de agua para el consumo humano, todavía no se ha "revelado la preferencia": no hay acción colectiva de mujeres ni de varones al respecto.

Podríamos concluir que cuando el género no fija límites *de las prácticas* ligadas a los temas ambientales, entonces, su efecto político, social y regulatorio, es menor. Lo que los casos analizados parecen sugerir es 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. La idea original de que una actividad

minera de enclave, al demandar más mano de obra masculina, podría alentar una acción colectiva mayor de las mujeres, que no pueden acceder a tales empleos, no se verifica en Tarija, donde los testimonios muestran que las mujeres trabajan como lavanderas o cocineras de las empresas prestadoras de servicios y ellas consideran importante tal "beneficio" (Anthias en este libro, p. 79). En Chiloé, una encuesta realizada en el año 2009 no reveló diferencias significativas en la opinión ambiental de varones y mujeres. Solo mostró que las mujeres del sector de empleo "tradicional" tendían a ver mayores problemas ambientales en las actitudes de los actores *locales* que los varones. Su opinión crítica sobre los problemas ambientales provocados por las empresas salmoneras era también alta, pero similar a la que tenían los varones (Nussbaum *et al*. en este libro).

En cuanto al papel del Estado central, lo que los casos muestran es que no actúa como un actor autónomo. Expresa las relaciones de poder y desigualdad que existen tanto a nivel territorial como a nivel nacional.[13] Está ligado por interés o por ideología (o por ambos) a la coalición dominante en los tres casos analizados. El hecho de que el Estado no produzca ni siquiera *información propia* sobre el tema ambiental en los territorios considerados muestra que comparte con todos los actores sociales (locales y extraterritoriales) el desinterés en el tema ambiental. En Tarija ni siquiera dispone de funcionarios suficientes para la vigilancia y el monitoreo. En palabras de un técnico ligado a la empresa extraterritorial, el Estado boliviano:

> [c]umple, más que todo cumple... A la distancia, si vale el término, revisando y no tanto estando en el campo permanentemente, pesa a que tiene gente, que son los Fiscales de Yacimientos, pese que hay, pero... No sé, talvez hay pocos para la magnitud de obras que se realizan, francamente no sé. Cuando cambian mucho de personal, entonces, retroceden porque meten nuevos técnicos en el

13 Esto es algo también observado a nivel local en Centroamérica por Munk *et al*. (2012).

> Ministerio [del Ambiente] que no saben. Una gran debilidad en el Ministerio es que meten mucha gente que no saben. Entonces, hacen a veces algunas observaciones que son absurdas (entrevista a técnico de empresa de consultoría ambiental contratada por Repsol, citado en Anthias en este libro, p. 44).

Nótese que esta falta de información o de capacidades de control también ocurre en Chile, donde hay una tradición de "Estado fuerte" desde, al menos, el siglo XIX. En O'Higgins, las entidades encargadas de la concesión de las aguas subterráneas tampoco disponían, ni disponen, de información sobre la disponibilidad del recurso. En Chiloé debió esperarse la crisis para que se aumentara el minúsculo presupuesto de la entidad encargada del seguimiento a la actividad salmonera.[14]

La actitud del Estado confirma el análisis gramsciano: en el Estado se expresa la hegemonía social e ideológica dominante en el territorio y más allá de él, es decir, tanto a nivel local como nacional (Gramsci 1981-2000 [1929-1935]). Todo parece indicar que difícilmente el Estado actuará por su cuenta a menos que actores extraestatales lo exijan con fuerza y capacidad de movilización. La conclusión de fondo puede resumirse con economía de palabras: el ambiente requiere actores relevantes que luchen por él.

Sin embargo, esta conclusión debe tomarse con precaución: es perfectamente posible que existan casos no documentados en esta investigación, en los cuales el Estado actúe de otra manera y con mayor independencia respecto a la coalición dominante. Una indicación de esto es el debate parlamentario sobre el cambio institucional en Chile por el tema salmonero. En ese caso, el ministerio encargado de la rama laboral apoyó las demandas de los sindicatos aunque la comisión interministerial liderada por el ministerio de economía no los consideró inicialmente (Nussbaum *et al*. en este libro). Esto revela el carácter intrínsecamente

14 La debilidad e incapacidad de las burocracias estatales en los temas ambientales también ha sido detectada en Centroamérica y también se relaciona tanto con las estructuras de desigualdad existente en el territorio como con la debilidad social de un sector de profesionales que alimenta su funcionamiento (Munk *et al*. 2012).

heterogéneo del Estado y el carácter contingente de las relaciones de fuerza que expresa.[15]

En síntesis, por su ausencia manifiesta o por su limitada presencia, la acción colectiva es decisiva para forzar nuevas formas de regulación, cambiar las existentes, y ampliar los intereses y visiones sobre los ecosistemas o factores críticos a proteger. Aumentan esta probabilidad las alianzas de actores locales con actores globales del tercer sector (ONG) y de la cooperación internacional, cuya insistencia a favor de un mayor protección ambiental se puede manifestar tanto dentro como fuera del territorio, y tanto en coalición con actores locales como sin ellos.

Conclusiones

En muchos lugares de América Latina, los actores extraterritoriales se han convertido en factores determinantes de las dinámicas territoriales recientes. En efecto, buena parte de los territorios rurales latinoamericanos se caracteriza por la presencia de "actores extraterritoriales" que, por lo general, tienen acceso a un conjunto de recursos económicos, políticos, sociales y culturales de los que los actores locales generalmente carecen. Su presencia introduce nuevas asimetrías de poder en los territorios en donde operan.

El inicio de las dinámicas territoriales marcadas por la presencia de poderosos actores extraterritoriales 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 "autorregulación" del actor beneficiario de tal acceso. Esas instituciones ambientales iniciales fueron, por lo general, el resultado de acuerdos

15 En efecto, otros casos no estudiados en detalle en esta investigación, por ejemplo en Jiquriça (Brasil), Peñas Blancas (Nicaragua) y Santa Catarina (Brasil), muestran que el Estado (central o local) estableció leyes de protección ambiental no necesariamente alineadas con los intereses de las coaliciones dominantes de los territorios.

entre actores extraterritoriales poderosos (empresas privadas) y el Estado central respectivo, sin ninguna participación de los actores locales, los cuales 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 a dicho cambio por una crisis que no quieren pero no encuentran modo de evitar. 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. En efecto, 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 aliados 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.

Pero la acción colectiva es poco frecuente. ¿Por qué? Se verifica que la acción colectiva es muy fuertemente dependiente de la forma en que los actores, incluido el Estado, se benefician de los resultados económicos de la dinámica, esto es, de la forma en que la actividad dominante modifica y reconfigura la estructura productiva local. Esto implica 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). Los actores, varones y mujeres, tenderán entonces a minimizar o a desestimar los impactos ambientales a favor de políticas redistributivas. 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. Esto implica que 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.

Como corolario, 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. En efecto, 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.

La acción del Estado merece una reflexión adicional. Tanto en Chile como en Bolivia éstas son de reciente data y se encuentran en proceso de cambio y actualización. Más en Chile que en Bolivia, tienden a concentrar sus esfuerzos en aspectos ante todo formales. Se observa una cultura institucional que se refiere más a factores administrativos que a la defensa y cuidado del ambiente. Podríamos pensar que si estas organizaciones del Estado se mueven hacia culturas organizacionales donde el ambiente sea el centro de su preocupación, para lo que necesitan generar una burocracia especializada, pueden alimentar coaliciones sociales preocupadas de la sostenibilidad ambiental. Es posible que las Defensorías del Pueblo, en la medida en que asuman la defensa ambiental como una dimensión de la defensa de los derechos constitucionales, se hayan movido más hacia tales culturas organizacionales, como parece ser el caso de la Defensoría del Pueblo en Tarija en comparación con las autoridades ambientales del gobierno central.

2

Regulación ambiental de los hidrocarburos en el Campo Margarita, Tarija

Penelope Anthias

En la mayor parte de los territorios de América Latina, las estructuras económicas, las instituciones formales e informales, así como las políticas conspiran contra el desarrollo sustentable. Sin embargo, existen excepciones importantes: territorios que han logrado crecer con reducción de pobreza, mejoramiento de la distribución del ingreso y un manejo sostenible de los recursos naturales. ¿Qué factores determinan estas dinámicas territoriales exitosas? Los estudios del programa Desarrollo Territorial Rural[1] demuestra que un aspecto clave en estas dinámicas es la existencia de coaliciones sociales poderosas que las sostengan, que tengan interés en ellas, y que diseñen y generen los ajustes requeridos a lo largo del tiempo. Dentro de este marco, la presente investigación se enfoca en entender cuáles son las condiciones que hacen posible que ciertas coaliciones sean capaces de diseñar y aplicar instituciones ambientales para modular el funcionamiento de las dinámicas económicas territoriales en una dirección de mayor sostenibilidad ecológica.

El enfoque de este estudio es el Campo Margarita, ubicado en la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) guaraní Itika Guasu en Tarija

1 Cfr. la bibliografía mencionada en la nota a pie de página 1 del capítulo 1, p. 12.

(Bolivia). Dicho territorio se encuentra actualmente en medio de una nueva ola de desarrollo de la industria hidrocarburífera.[2] Basado en entrevistas[3] con los actores involucrados en esta dinámica territorial –tales como el pueblo guaraní, los ganaderos, el Estado local, las empresas ligadas a la extracción de gas– y mediante una serie de observaciones etnográficas, el estudio busca analizar a) qué instituciones de regulación ambiental existen o están emergiendo para reducir y manejar los impactos ambientales de la actividad gasífera en el Campo Margarita, b) cómo funcionan estas instituciones en la práctica, y c) y cómo estas son evaluadas por los actores locales y extraterritoriales.[4]

---

2 Aunque el enfoque principal del estudio es el desarrollo del Campo Margarita, también incluye información relacionada con dos otros proyectos de hidrocarburos en del Municipio de Entre Ríos: la prospección sísmica en Salinas y la expansión de un gasoducto entre Palos Blancos y Tacuarandi.

3 Este informe se basa principalmente en entrevistas realizadasa dos dirigentes anónimos de la Asamblea del Pueblo Guaraní de Itika Guasu, la presidenta de la Asociación Ganadera de la Provincia O'Connor (ASOGAPO), el expresidente de ASOGAPO, la responsable de medio ambiente del ejecutivo seccional de la provincia O'Connor, el responsable de medio ambiente de la alcaldía de Entre Ríos, un informante anónimo de Repsol que trabaja en el Campo Margarita, un informante de Servicios Ambientales Tarija, empresa contratada por Repsol para el Campo Margarita, un dirigente guaraní de una comunidad adyacente a la actividad petrolera, una mujer anónima de la misma comunidad. Además, se realizaron charlas informales con algunas personas locales de Palos Blancos, trabajadores de varias subcontratistas que trabajan en proyectos petroleros en el municipio, y con algunas mujeres de dos comunidades guaraníes adyacentes a la actividad petrolera del Campo Margarita. Debido a la poca cantidad de entrevistas realizadas no es posible llegar a conclusiones generales con respeto a las perspectivas de estos grupos. Lo que ofrece este informe son algunas reflexiones preliminarias acerca de las dinámicas de la regulación ambiental en el Campo Margarita, basado en las perspectivas de las personas entrevistadas.

4 Un tema que no se profundiza en este estudio es el de género. Trabajos previos de este programa ha mostrado que los sistemas de género interactúan con las coaliciones sociales y las instituciones de manera que tienen efectos causales. Esta investigación se basó principalmente en entrevistas con las élites (representantes de diferentes sectores), que en general no consideraron el género como un factor significativo. Una exploración de cómo las dinámicas de género entran en juego en todos los aspectos de esta investigación (por ejemplo, los medios de vida, el empleo, las visiones

El estudio está estructurado de la siguiente manera. La primera parte abarva tres secciones que describen la dinámica territorial realizada en el Campo Margarita, las instituciones que existen para regular el impacto ambiental del sector y, por último, los actores locales y extraterritoriales involucrados en la extracción hidrocarburífera. La segunda parte analiza las perspectivas de diferentes grupos de actores respecto a la regulación ambiental de la actividad gasífera. También se analiza cómo y en qué medida estos actores participan en la regulación ambiental y asumen el tema ambiental como una preocupación central en su relación con la extracción del gas. Para proteger la identidad de los informantes, los nombres de algunas empresas y personas fueron cambiados.

El desarrollo de hidrocarburos en el Campo Margarita

El Campo Margarita se ubica en la región chaqueña del Departamento de Tarija, al sureste de Bolivia, una región de extensa llanura boscosa y de selva habitada principalmente por grupos indígenas, ganaderos y pequeños agricultores. Como parte del Bloque Caipipendi, el Campo Margarita contiene las reservas de gas más importantes de Bolivia.[5] Ha sido operado desde el año 1997 por la empresa española Repsol YPF S.A. (a continuación Repsol), junto con sus socios British Gas (BP) y Pan American Energy, una subsidiaria de la propia BP.[6] La perforación

---

de desarrollo, las percepciones del medio ambiente, la participación política), sería necesario llevar a cabo nuevas entrevistas con hombres y mujeres, dentro y fuera de las autoridades. Hacerlo proporcionaría información importante sobre los procesos marcados por el género a través de los cuales la gente viene a dar prioridad a valores o temas particulares en el contexto del desarrollo de los hidrocarburos, y se forma (o no) coaliciones sociales capaces de asumir un papel activo en la gobernanza ambiental de estos recursos.

5 Al norte del Campo Margarita se encuentra el Campo Huacaya, otro reservorio descubierto recientemente por Repsol. En la actualidad se están realizando algunos estudios para determinar los límites de los dos campos y si técnicamente son un solo campo.

6 Los dos empresas socias tienen una participación del 37.5% y el 25%, respectivamente.

de los primeros cuatro pozos de gas, la construcción de una planta de separación y otra infraestructura de hidrocarburos fueron terminados entre los años 2000 y 2004.

El plan nacional de Bolivia que busca elevar la producción de gas para poder cumplir con la demanda de los mercados de Brasil y Argentina, así como el abastecimiento interno, el Campo Margarita entra en la actualidad a una nueva etapa de expansión de las actividades extractivas. En este contexto, el plan de desarrollo de Margarita-Huacaya prevé un incremento de la capacidad actual de procesamiento de gas de dos millones de metros cúbicos diarios a catorce millones de metros cúbicos diarios para finales del año 2013, lo cual requiere una inversión de US $ 1.500 millones en los próximos cinco años. El plan de desarrollo incluye la ampliación de la planta (Facilidad Central de Procesamiento) y la construcción de nuevos caminos de acceso y de gasoductos. Según un informante de Repsol, está previsto perforar cuatro pozos nuevos.

Además del desarrollo actual del Campo Margarita, en el Municipio de Entre Ríos existen dos proyectos más de hidrocarburos. En el primero, la empresa Petroandina,[7] a través de su subcontratista Geokinetics, está llevando a cabo una prospección sísmica cerca del pueblo de Salinas, al sur de Entre Ríos. En el segundo, la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos Transportes está expandiendo el gasoducto que va de Villamontes a Tarija, entre los pueblos Palos Blancos y Tacuarandi. Este proyecto consiste en la construcción de un ducto paralelo al existente para incrementar la capacidad de transporte. Aunque el enfoque principal de este estudio es el Campo Margarita, algunas entrevistas también hacen referencia a estos otros proyectos.

7 Petroandina es un *joint-venture* entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y la empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PVSA).

Instituciones de regulación ambiental del sector hidrocarburífero

Como señalan Hinojosa y Hennerman (2010), el proceso de regulación ambiental no ha cambiado de forma significativa bajo el gobierno de Evo Morales, a pesar de la redefinición de las reglas que (re)distribuyen los ingresos fiscales del gas. El avance más importante desde el año 2005 es la ampliación de los derechos de los pueblos indígenas originarios campesinos que incluyen ahora la consulta previa, la participación en el monitoreo socioambiental y la compensación por impactos socioambientales en los casos en que la extracción se encuentre dentro de sus territorios. El hecho de que el Estado realice la consulta pública es otro cambio importante, ya que anteriormente las empresas extractivas negociaban directamente con las comunidades afectadas.

La regulación ambiental de la actividad hidrocarburífera en Bolivia está regulada por las siguientes leyes y reglamentos. Primero, la Ley de Medio Ambiente 1333 (1992) establece los *límites ambientales permisibles* para la actividad hidrocarburífera, por ejemplo, con respeto a la contaminación del aire, las aguas, el suelo y el subsuelo. También establece el proceso de *licenciamiento ambiental* (ver gráfico 2) y el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión ambiental y de intervenir activamente en la comunidad para la defensa y/o conservación del medio ambiente. Segundo, El Reglamento Ambiental para el Sector Hidrocarburos (RASH) establece normas técnicas para la protección del medio ambiente, por ejemplo, para el control del agua, la protección de la flora y la fauna, el manejo de desechos sólidos o líquidos.[8] Tercero, la Ley de Hidrocarburos 3058 (2005) –de carácter vinculante con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)– establece los derechos a la consulta y la participación de los pueblos campesinos, indígenas

8 Otros reglamentos relevantes son el Reglamento sobre contaminación hídrica, el Reglamento general de gestión ambiental y el Reglamento de prevención y control ambiental (Bolivia 2011).

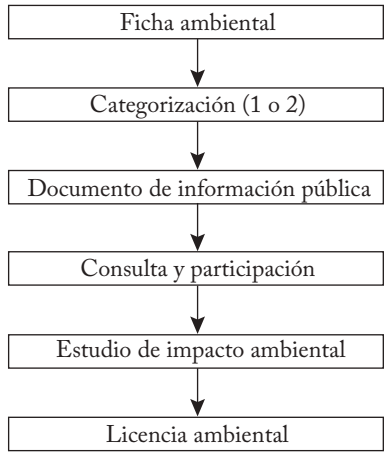
y originarios cuando las concesiones están en sus territorios, y su derecho a compensaciones por impactos socioambientales directos, acumulados y a largo plazo. Los procedimientos para la consulta y participación están establecidos en el Reglamento de proceso de consulta y participación.[9]

La Licencia ambiental es tramitada y otorgada por el Viceministerio de Energía e Hidrocarburos y el Viceministerio de Medio Ambiente y Agua. Todo el proceso de licenciamiento ambiental tiene los siguientes pasos (gráfico 2, p. 57). Primero, la Ficha ambiental tiene que ser aprobada por ambos ministerios. El RASH establece que la actividad gasífera siempre es clasificada como de categoría 1 o 2, es decir, de alto riesgo ambiental, que significa que el estudio ambiental requerido es el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA). En el Documento de información pública, la empresa define los posibles impactos socioambientales del proyecto y las medidas de mitigación. El Documento es presentado a la población local y las autoridades locales en el proceso de consulta y participación, donde tienen la oportunidad de expresar sus preocupaciones y demandas sobre estos impactos y medidas, las cuales deben ser incorporadas en el EEIA. Finalmente, el EEIA tiene que ser aprobado por los dos viceministerios previo a la otorgación de la Licencia ambiental.

Respecto al proceso de monitoreo ambiental, el RASH establece que el Viceministerio de Hidrocarburos y Energía efectuará el seguimiento, vigilancia y control de la implementación de las medidas de mitigación y adecuación, en coordinación con el Viceministerio de Medio Ambiente y Agua. En otras palabras, el monitoreo ambiental del sector de hidrocarburos es la responsabilidad del Estado central. Sin embargo, la Ley de Hidrocarburos 3058 también establece normas que garantizan la participación de la población y las autoridades locales en el monitoreo ambiental de la actividad hidrocarburífera. La figura prevista para este

9 La Consulta se realizará en dos momentos. Por un lado, previamente a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferos, siendo condición necesaria para ello. Por el otro, previamente a la aprobación de los Estudios de evaluación de impacto ambiental.

Gráfico 2. Proceso de licenciamiento ambiental



Fuente: trabajo de campo (2011). Elaboración propia.

monitoreo por parte de la sociedad y el gobierno local es el Comité de monitoreo socioambiental de área, el cual debe trabajar en coordinación con un Comité de monitoreo socioambiental nacional. El reglamento[10] establece que los comités son conformados por a) un representante de cada sección del gobierno municipal del área de influencia de las actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos (AOPH), b) dos representantes de los pueblos indígenas, originarios y/o comunidades campesinas de cada sección municipal del territorio de influencia de las AOP hidrocarburíferas, c) un representante del titular de las AOPH, y d) un representante del Viceministerio de Medio Ambiente.

10 Reglamento de monitoreo socioambiental en actividades hidrocarburíferas dentro el territorio de los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas, promulgado el 23 de abril de 2007 (Bolivia 2011).

Los actores

Aunque el proceso de regulación ambiental de la actividad hidrocarburífera en el Campo Margarita involucra actores y procesos fuera del territorio, este estudio se enfoca solo en los actores –sean locales o extraterritoriales– que están presentes en el Campo Margarita. Los actores más relevantes son las empresas extractivas, el Estado local, el pueblo indígena guaraní, y los ganaderos.

Como se señaló antes, el Campo Margarita está operado por Repsol, pero se identificó más de treinta subcontratistas[11] trabajando actualmente (ver cuadro 3, p. 60). La masiva subcontratación lleva consigo que de alrededor de 1.500 trabajadores actualmente en el Campo Margarita, solo ochenta sean empleados directamente por Repsol.

De las empresas identificadas, al menos la tercera parte son empresas bolivianas, la mayoría de las cuales son de Santa Cruz, la capital del departamento del mismo nombre. La única empresa local que trabaja en el territorio es Servicios Ambientales Tarija, la cual tiene un papel importante en la regulación ambiental, porque produce todos los informes ambientales para Repsol y sus subcontratistas. Independientemente del origen, La mayoría de las empresas subcontratistas emplean trabajadores bolivianos y extranjeros; estos provienen sobre todo de Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Argentina). Sin embargo, la proporción de trabajadores extranjeros frente a trabajadores locales depende del tipo de los servicios prestados. Por lo general, los trabajos que son técnicamente más complejos tienden a demandar más trabajadores extranjeros.

Las autoridades estatales consideradas en este estudio son el Municipio de Entre Ríos y el Ejecutivo Seccional[12] de la Provincia O'Connor. Más allá de su papel en la implementación de normas ambientales nacionales,

11 Esta lista fue generada a través de las entrevistas, la revisión de estudios ambientales y observación de actividad en el Campo Margarita. Aunque esta no sea completa, y no haya sido posible clarificar las posiciones diferentes en la cadena de contratación, demuestra la diversidad y cantidad de las empresas involucradas.

12 También conocida como Subgobernación y anteriormente la Subprefectura.

es importante considerar las autoridades locales como un posible punto de articulación entre la población local y los actores extraterritoriales. Ambas autoridades cuentan con un solo Responsable de Medio Ambiente, que fue una de las personas entrevistadas.

El Campo Margarita se encuentra dentro de la TCO de Itika Guasu, ubicada al norte de la Provincia O'Connor. El reconocimiento de la TCO en 1997 (bajo la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996) fue un hito en la lucha por la recuperación territorial de los pueblos guaraníes de Itika Guasu, los cuales empezaron a organizarse a finales de la década de 1980, luego de una reciente proceso de colonización y sometimiento por la población *karai* (no guaraní) de la zona. A través del proceso de titulación, los guaraníes de Itika Guasu han logrado hasta el presente la dotación y la titulación de 95.393 ha de las 216.000 demandas.

La población guaraní de Itika Guasu es de aproximadamente 3.600 habitantes, distribuidos en 36 comunidades. Estas comunidades practican diversas actividades económicas, la mayoría de las cuales están articuladas al uso de la tierra y de los otros recursos naturales del territorio.[13] En el área de la actividad gasífera, la pesca tiene un papel importante, principalmente entre los meses de invierno, debido a la presencia del Río Pilcomayo, que cuenta con abundantes recursos de sábalo en primer lugar y luego, dorado y bagre en proporciones menores. Los guaraníes de Itika Guasu están representados por su organización, la Asamblea del Pueblo

13 Aunque la venta de la fuerza de trabajo ha sobrepasado la agricultura como la fuente de ingreso más importante, 73% de las familias guaraníes de la TCO siguen practicando agricultura, principalmente para el autoconsumo (Fundación Tierra 2010, p. 306 y sg.). El principal cultivo es el maíz; otros son maní, papa, poroto, soya, calabaza, hortalizas y frutales. Después de la agricultura, el próximo fuente de ingreso más importantes es la ganadería, que es de tipo extensivo, con pastoreo libre tanto en pastizales como en el bosque. El 80% de las familias de la población guaraní de Itika Guasu cría ganado vacuno y también ganado caprino, porcino y aves de corral. La artesanía de madera y palma, practicado por las mujeres, es otra actividad económica importante, representando 13% del ingreso total de las comunidades. Además de estas actividades, las comunidades guaraníes aprovechan de varias especies de madera y otros productos silvestres, tales como: plantas medicinales, miel, frutos, semillas, hojas y cortezas.

Cuadro 3. Empresas trabajando actualmente en el Campo Margarita

Nombre de la empresa	*Procedencia*	*Tipo de trabajo*
Técnicas Reunidas S.A.	Extraterritorial (Venezuela)	Contratista, supervisión de todo el trabajo en el Campo Margarita
Servicios Ambientales Tarija	Local (Tarija, Bolivia)	Elaboración de informes ambientales
Kaiser Servicios SR	Extraterritorial (Santa Cruz, Bolivia)	Ingeniería, construcción y mantenimiento de facilidades
Bolinter	Extraterritorial (Santa Cruz, Bolivia)	Ingeniería y construcción de la planta Margarita
Cosibol	Extraterritorial (Santa Cruz, Bolivia)	Tratamiento de agua
Petrovisa	Extraterritorial (Santa Cruz, Bolivia)	–
Bultos S.A.	–	Seguridad industrial y gestión ambiental
Emacruz	Bultos (Santa Cruz, Bolivia)	–
M-I Swaco	Extraterritorial (parte de la empresa transnacional Schlumberger)	–
EST	–	–
Techint	Argentina	Construcción y mantenimiento de ductos
Conducto		Construcción y mantenimiento de ductos
Tuboscope, Brandt	De la transnacional National Oilwell Varco	Construcción y mantenimiento de ductos
Petrosur		–
Inesco	Santa Cruz, Bolivia	–

Nombre de la empresa	*Procedencia*	*Tipo de trabajo*
Vialco	Santa Cruz, Bolivia	Construcción de aeropuertos y pistas
Servich	Argentina	Construcción de caminos
Drilling Logistics and Services Corporation	Transnacional	Perforación de pozos de gas
Simein SA	–	Servicios medicales
Heliamerica	–	Servicio de helicóptero
Helibol	Bolivia	Servicio de helicóptero
Seicamp	Bolivia	Servicio de helicóptero
VyV	–	Servicio de helicóptero
Aerocon (avión)	–	Servicio de avión
Falcon	Santa Cruz, Bolivia	Seguridad industrial
G4S	–	Seguridad industrial
SGS	–	Seguridad industrial
Inbolpak	Bolivia	Catering

Fuente: trabajo de campo (2011). Elaboración propia.

Guaraní Itika Guasu (APGIG) con sede en la ciudad Entre Ríos. La estructura orgánica de la APGIG dentro de la TCO tiene tres niveles: el comunal, el zonal y el regional. Cada una de las comunidades cuenta con un *mburuvicha* (capitán comunal), quien es elegido por los comunarios. Formalmente, cada comunidad debe contar, además de una mujer representante (*kuña mburuvicha*), con personas responsables en los ámbitos de producción, infraestructura, salud, educación, así como tierra y territorio.

Además de las comunidades guaraníes, la TCO Itika Guasu está poblada por alrededor de 123 propietarios privados (agricultores campesinos y ganaderos) y algunas comunidades campesinas. En el área del Campo Margarita, la población no guaraní se dedica mayormente a la ganadería semiextensiva. Algunos ganaderos se dedican también a otras actividades económicas, tales como la explotación forestal, y los terratenientes más grandes tienden a tener otras fuentes de ingreso en Entre Ríos o Tarija. Aunque esta población vive en mejores condiciones que la población guaraní, también están sufriendo de una situación económica difícil, debido a las sequías que reduce los pastizales y la competencia de productores de carne de Santa Cruz.

Cabe notar que las instalaciones de Repsol se encuentran en propiedades reclamados por los ganaderos no guaraní, y los cuales han recibido una compensación –la "servidumbre"– para el uso de su tierra, a pesar de que la mayoría de los propietarios privados de Itika Guasu no disponen de los títulos de propiedad. La organización principal de los ganaderos de Itika Guasu es la Asociación de Ganaderos de la Provincia O'Connor (ASOGAPO).

Percepciones sobre la regulación ambiental en el Campo Margarita

Las empresas

La siguiente sección está basada en entrevistas realizadas a un representante de Repsol, el responsable técnico de Servicios Ambientales Tarija,

y en varias conversaciones informales con trabajadores de las empresas Servich, Techint, Kaiser y Geokinetics. No sorprende que los informantes de las empresas enfatizaran los altos estándares ambientales de su trabajo. En cada caso, indicaron que su empresa tiene sus propias normas y procedimientos ambientales, basados en normas internacionales. El informante de Repsol proveyó varios documentos de normas internas de seguridad y medio ambiente que son aplicadas por la empresa a nivel mundial. Según él, entre las medidas de mitigación más importantes que implementa Repsol está la restauración de las brechas creadas para el tendido de los ductos a través de reforestación del área con árboles de especies nativos, el control de la erosión y el uso de aguas residuales para mitigar el polvo creado por los camiones.

Todos los informantes destacaron que los estándares ambientales responden a presiones externas, internacionales, y no a presiones del Estado boliviano. Según el informante de Servicios Ambientales Tarija, los estándares ambientales de Repsol son producto de la preocupación que la empresa tiene por mantener su imagen a nivel global y de su consciencia del daño económico que resultaría de un desastre ambiental.[14] Explicó que

> Repsol está en veinte países. Basta que hay un accidente, un accidente con operador. A nivel de empresa [El daño sería] total, enorme, grande... Entonces, más que todo es la misma empresa la que dice "No. Aquí, o sea, tenemos nuestros estándares, tenemos que cumplir con la ley, porque muchas veces el gobierno o puede ser corrupto o puede ser que no le importa o no puede, pero no, la empresa tiene que seguir" (entrevista a técnico de Repsol).

Todos los informantes indicaron que no existe una fuerte presión por parte del Estado para cumplir los estándares ambientales nacionales, y ofrecieron una variedad de críticas del papel del Estado en la regulación

14 El informante de la propia Repsol ofreció una perspectiva parecida, enfatizando que el daño económico a la empresa que resultaría de un accidente ambiental.

ambiental. En primer lugar, las personas entrevistadas percibían que el Estado no tenía una presencia suficiente en el territorio para garantizar los estándares ambientales. Según el informante de Servicios Ambientales Tarija, el papel del Estado consiste sobre todo en la revisión de documentación por los viceministerios en La Paz, la capital boliviana.

> [El Estado] cumple, más que todo cumple. A la distancia, si vale el termino, revisando y no tanto estando en el campo permanentemente, pese a que tiene gente que son los fiscales de yacimientos, pese a que hay, pero... No sé, tal vez hay pocos para la magnitud de obras que se realizan, francamente no sé (entrevista a técnico de Servicios Ambientales Tarija).

El informante de Repsol presentó una perspectiva parecida. Según él, las inspecciones ambientales realizadas por los viceministerios no son muy rigurosas o frecuentes; muchas veces sus funcionarios no tienen conocimiento técnico y no quedan más que algunos días en el campo. De hecho, tenía la impresión que las inspecciones sirven más para chequear el progreso de extracción del proyecto que para verificar la implementación de estándares ambientales.

Otros informantes también criticaron la falta de capacidad del Estado con respeto a la regulación ambiental, especialmente la falta de presupuesto, de personal y el poco conocimiento ambiental de sus funcionarios. Todos percibían que la situación ha empeorado bajo el gobierno de Evo Morales, debido al cambio de personal y la contratación de personas por su afiliación política antes que por su calificación profesional.

> Cuando cambian mucho de personal, entonces, retroceden porque meten nuevos técnicos en el Ministerio [de Medio Ambiente] que no saben. Una gran debilidad del Ministerio es que meten mucha gente que no saben, entonces, hacen a veces algunas observaciones que son absurdas (entrevista a técnico de Servicios Ambientales Tarija).

Las personas entrevistadas también percibían una falta de interés generalizada en temas ambientales por parte del Estado. El representante

de Repsol comentó que el gobierno de Morales se preocupa más por el cumplimiento con sus compromisos de producción y exportación que por los estándares ambientales de la extracción. Otros hicieron referencia a la distancia entre el discurso ambiental del gobierno y su política. Aunque son percepciones comunes en Bolivia en la actualidad, resulta sorprendente escucharlas de las empresas contratadas y reguladas por el propio Estado boliviano.

Estas críticas son especialmente significativas cuando consideramos que, con excepción de los informes de las inspecciones estatales, toda la información para la regulación ambiental es producida por las empresas o por consultorías ambientales contratadas por ellas. Cuando se preguntó al representante de la empresa ambiental que realiza los estudios ambientales para Repsol en el Campo Margarita acerca de la objetividad de estos estudios, hizo referencia a tres "mecanismos de control" que significan que "ya no uno puede inventarse los estudios": las inspecciones de los viceministerios, el papel del Fiscal Ambiental de Yacimientos, que está presente en el campo y firma los informes ambientales, y finalmente el hecho de que la APGIG revisa los estudios ambientales. Sin embargo, aún con estos mecanismos –y tomando en cuenta su propia crítica de las instancias estatales de control– queda claro que los protagonistas principales de la regulación ambiental de la actividad hidrocarburífera son las propias empresas.[15]

Como se señaló antes, las empresas transnacionales argumentaron que las deficiencias en el papel del Estado no tenían implicaciones para sus propios estándares ambientales, los cuales se basan en normas internacionales y políticas empresariales. Sin embargo, es importante recordar que hay más de treinta empresas subcontratadas que trabajan actualmente en el Campo Margarita, al menos diez de ellas bolivianas.

15 Sin llegar a conclusiones sobre la veracidad de la información, cabe notar que los tres informes de monitoreo del Campo Margarita revisados para este estudio (Repsol y Servicios Ambientales Tarija 2010a, 2010b, 2010c) solo contenían conclusiones positivas con respeto al cumplimiento de estándares ambientales por parte de Repsol y sus subcontratistas.

Dos preguntas importantes al respecto son: ¿en qué medida las empresas operadores como Repsol tienen la capacidad (o la voluntad) de exigir la implementación de sus propias estándares ambientales por parte de las empresas subcontratistas? Y, ¿en qué medida las empresas locales o nacionales están sujetas a las mismas presiones internacionales respecto a los estándares ambientales como las empresas transnacionales?

Aunque no es posible llegar a conclusiones con respeto a la primera pregunta, cabe notar que un trabajador que anteriormente trabajó en una empresa boliviana en Campo Margarita (y ahora trabaja en la empresa transnacional), describió los pésimos estándares ambientales de su exempresa, y percibía que Repsol tenía una "actitud de tolerancia" con respeto a los estándares ambientales de sus subcontratistas. No fue posible aclarar si Repsol sanciona a sus subcontratistas en el caso de que no cumplan con las normas ambientales. Lo que sí resultó claro es que el trabajo de supervisión de los estándares ambientales de todos los subcontratistas en el Campo Margarita es la responsabilidad de una sola persona, el Responsable Ambiental de Repsol. Aunque él trabaja en coordinación con los responsables de medio ambiente de los subcontratistas, los estándares ambientales en el Campo Margarita parecen depender en gran medida del trabajo de este individuo. Sus responsabilidades abarcan la identificación de malas prácticas ambientales de las empresas subcontratistas, la implementación de medidas de mitigación de impactos y, si necesario, la paralización de actividades que presentan riesgos ambientales. En cuanto a la segunda pregunta, aunque no ha sido posible hacer entrevistas con las empresas nacionales –YPFB Transportes y Petroandina, etc.–, la mayoría de los informantes de la industria percibían que los estándares ambientales de las empresas estatales y mixtas (con una parte del capital extranjero), son mucho más bajos que los de las empresas transnacionales.

Las personas de empresas entrevistadas tenían la percepción de una falta de interés ambiental por parte de la población local, tanto guaraní como ganadera o urbana. Percibían que la única preocupación de esta población es sacar beneficios de la actividad gasífera, a través del empleo, los proyectos o la compensación financiera. Es interesante señalar que los entrevistados parecían desconocer las normas jurídicas a través

de las cuales los actores locales deben participar en el monitoreo ambiental. En otras palabras, las empresas dieron la impresión de que son los únicos actores con responsabilidad ambiental, en el contexto de un Estado incapaz, desinteresado y corrupto, y una población local que solo se interesa en la captura de beneficios económicos. Por un lado, estas percepciones pueden basarse en experiencias de interacción con los otros actores, y pueden ofrecer información importante sobre los mismos. Por el otro, también podrían reflejar una cultura corporativa que legitima, y deja de problematizar, el papel de las empresas como los principales reguladores de sus propios estándares ambientales.

Las autoridades locales

Las entrevistas con las autoridades estatales locales –el Ejecutivo Seccional de la Provincia O'Connor y el Gobierno Municipal de Entre Ríos– revelan que estas instancias tienen muy poca participación en la regulación de la actividad gasífera dentro de sus jurisdicciones.

Como se señaló antes, existen disposiciones legales para la participación de las autoridades subdepartamentales en el monitoreo ambiental de los hidrocarburos, a través de un Comité de Monitoreo Socioambiental del Área.[16] Sin embargo, en la práctica este comité es casi inexistente y las personas entrevistadas no sabían de su existencia en las normas jurídicas. Según los dos informantes entrevistados, el papel principal de la supervisión ambiental es informar a las autoridades departamentales y nacionales en caso de un pasivo ambiental, lo cual hasta ahora no ha ocurrido en la zona. La responsable del Ejecutivo Seccional también afirmó que ha participado dos veces en las inspecciones de monitoreo del Campo Margarita, pero generalmente no recibe invitación de los viceministerios. Así, ambos funcionarios expresaron frustración por

16 Ley de Hidrocarburos 3058 de 2005 y Reglamento de Monitoreo Socioambiental en Actividades Hidrocarburíferas Dentro el Territorio de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas de 2007.

su falta de participación en la regulación ambiental y criticaron el "centralismo" del sistema actual. Es interesante notar que atribuyeron este "centralismo" a los conflictos políticos por la distribución de la renta del gas. El responsable de medio ambiente de la Alcaldía argumentó que,

> [dada] la política económica del gobierno central, es seguro que a ellos no les conviene descentralizar la fiscalización ambiental de los hidrocarburos, porque esto genera muchos problemas (entrevista a responsable de medio ambiente de la Alcaldía de Entre Ríos).

La implicación es que el gobierno central se resiste a ceder el control de la regulación ambiental en un contexto en el que defiende su control sobre la distribución de la renta de gas, frente a una variedad de demandas regionalistas de descentralización. Hay evidencia de que la misma dinámica está presente a nivel departamental. El informante de Repsol afirmó que los funcionarios de la gobernación se quejan de que los viceministerios llegan al Campo Margarita en helicóptero para hacer sus inspecciones sin informarlos previamente. Como respuesta, la gobernación ha mandado su propia comisión de inspección ambiental al campo al menos una vez. Sin embargo, basada en su experiencia de acompañar a esta comisión, el informante de Repsol percibía que el principal objetivo de estas visitas era establecer los ingresos del Estado central generados en el Campo Margarita. Las preocupaciones ambientales, por tanto, servían como pretexto para definir las demandas de la gobernación en la lucha por la redistribución de la renta del gas. Como demuestra este ejemplo, las demandas de autoridades subnacionales por participar en la regulación ambiental no necesariamente demuestran su interés ambiental; tampoco podemos asumir que su mayor participación sería una influencia positiva.

Es importante señalar aquí la poca capacidad que tienen la alcaldía y el ejecutivo seccional para realizar trabajos concernientes al medio ambiente. Según las entrevistas, ninguna de las instancias cuenta con fondos designados al control ambiental, salvo para pagar el sueldo de un responsable de medio ambiente. La falta de coordinación efectiva

entre el Estado nacional y subnacional parece una debilidad fundamental en el sistema de regulación ambiental, aún más si se toma en cuenta los comentarios de la poca presencia del Estado central dentro del territorio. Como se señaló anteriormente, esto evidencia la flexibilización (o no aplicación) de normas legales cuando existen motivos políticos para hacerlo.

Otra forma en que las autoridades locales participan en el proceso de regulación ambiental es a través de la consultas públicas. A pesar de que no tienen un papel especial en la organización de estos espacios, tienen la oportunidad de expresar sus preocupaciones ambientales o las de la población que representan. El informante del municipio comentó que él era la única persona que habló del medio ambiente en la reciente consulta pública de YPFB Transportes para la ampliación del gasoducto Palos Blancos-Tacuarandi. Su demanda por la reforestación fue acompañada por una demanda de "compensación ambiental", otro incidente que indica que a nivel local existe la tendencia de "transar" entre impactos ambientales y beneficios económicos.

Por último, es importante notar que, igual que los representantes de las empresas privadas, ninguno de los dos informantes del Estado local percibía una preocupación ambiental fuerte de la población local. Según el informante del Municipio, la gente local "no conoce los proyectos de extracción". De hecho, argumentó que hay "cero interés ambiental" entre la población del municipio y que la gente local solamente les interesa "sacar más provecho" de la actividad gasífera. La informante de la subgobernación percibió una creciente preocupación ambiental por dentro de la provincia, pero afirmó que la gente solamente expresa sus demandas cuando ya siente impactos específicos.

En conclusión, las dos autoridades locales no parecen sentir una presión de la población local por asumir un papel en la regulación ambiental de los hidrocarburos, y se sintieron impotentes para actuar, debido a su poca capacidad de incidencia, sus escasos conocimientos de las normas legales y su falta de comunicación y coordinación con las autoridades nacionales competentes. Todo esto apunta a una falla en la práctica de la regulación ambiental, como un proyecto que involucra a múltiples

interesados y la coordinación a través de escalas, algo que está previsto en las normas legales.

El pueblo guaraní

El caso del pueblo guaraní se distingue en algunos aspectos de los de otros actores locales, entre otras cosas por la relación con su territorio, sus recursos organizativos disponibles y su historia de interacción con Repsol.

Las comunidades guaraníes de Itika Guasu tienen una alta dependencia de los recursos naturales de su territorio. Estos recursos no son entendidos como "servicios ambientales", sino como una parte integral de su territorio, el cual se entiende, además, como un espacio de reproducción cultural. Es importante recordar que el inicio de la actividad gasífera en 1997 coincidió con un proceso de recuperación territorial por parte de los guaraníes de Itika Guasu, la ocupación de nuevos espacios físicos por las comunidades, y la ocupación de nuevos espacios de poder dentro del contexto regional. Esto es importante porque, como veremos, el impacto ambiental de los hidrocarburos en el Campo Margarita ha sido debatido en el contexto de un conflicto más amplio sobre los derechos indígenas en el contexto de la extracción. Conviene resumir la historia de este conflicto para contextualizar e interpretar las perspectivas actuales de los dirigentes guaraníes con respeto a la regulación ambiental de los hidrocarburos.

El conflicto APGIG-Repsol y los impactos ambientales

Cuando Repsol empezó su trabajo[17] en la TCO en el año 1997 no había un proceso de consulta, ni otra forma de negociación con la APGIG.[18] Como consecuencia, la APGIG no tenía conocimiento de los posibles

17 A través de su entonces contratista MAXUS.

18 Esto fue posible gracias al hecho de todas las construcciones de la empresa quedaba en propiedades privadas reclamadas por ganaderos de la zona, con quien la empresa negoció el uso de la tierra.

impactos ambientales de la actividad gasífera en su territorio, ni tenía una oportunidad inicial de expresar sus preocupaciones o demandas. Sin embargo, después de algunos años, la APGIG empezó a reclamar al Estado y a Repsol los impactos socioambientales de la actividad gasífera en el contexto de una campaña más amplia por el reconocimiento de sus derechos y la compensación por impactos negativos por parte de la empresa española. La APGIG también denunció la falta de un mecanismo de consulta previa y demandó el reconocimiento del derecho de propiedad sobre la TCO y el pago de servidumbres por la tierra ocupada por la empresa. Estas demandas fueron presentadas con referencia al Convenio 169 de la OIT y la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA).[19]

Es en el contexto de este conflicto, que duró aproximadamente ocho años (2003-2010), que la APGIG empezó a tomar medidas para mensurar y monitorear el impacto ambiental de los hidrocarburos, con el apoyo de dos ONG, el Centro de Estudios Regionales de Tarija (CERDET) y el Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales (CEADESC). En el año 2003 se formó un equipo de monitoreo para hacer inspecciones de los pozos y campamentos. Tres años más tarde, con el apoyo de las dos ONG, junto con su financiador OXFAM-INTERMON, la APGIG participó en una campaña internacional para denunciar los impactos ambientales de las actividades de Repsol. Esta campaña incluyó la publicación de un informe titulado "Impactos ambientales, sociales y culturales de Repsol YPF en territorios indígenas de Bolivia", el cual presentó evidencia compilada en campo por las ONG y el equipo de monitoreo de la APGIG.

Esta campaña representa el primer intento de documentar el impacto ambiental de los hidrocarburos en la TCO Itika Guasu y vincularlo con una demanda de compensación. Sin embargo, el fracaso de esta campaña llevó a un cambio de estrategia de la APGIG: desde el año

19 Posteriormente, la APGIG incorporó en su discurso la Declaración de la Naciones Unidas, la Constitución de 2009 y las distintas legislaciones nacionales que garantizan los derechos indígenas en el contexto de la extracción.

2006 empezó a trabajar con una organización internacional de derechos humanos, en una campaña legal dirigida al sede de Repsol en España; esta vez con resultados más positivos para la APGIG. En diciembre de 2010, la APGIG y Repsol firmaron un "Acuerdo de amistad" (formalmente llamado "Programa de Relacionamiento Comunitario") que incluía el pago de US $ 14,8 millones a la APGIG a través de un Fondo de Inversión. Otros puntos clave del acuerdo son el establecimiento de una auditoría ambiental, y el reconocimiento formal por parte de Repsol de los derechos del pueblo guaraní, tales como el derecho a la consulta previa y sus derechos de propiedad sobre la TCO.

Esta historia da lugar a una serie de preguntas críticas. ¿Como se vincula el monitoreo de impactos ambientales con la búsqueda de control territorial, reconocimiento o soberanía? ¿Cuánto ha cambiado la expresión de preocupaciones ambientales tras el cumplimiento de otras demandas guaraníes en el Acuerdo de amistad?

Como muestra lo expuesto hasta ahora, la preocupación por el impacto ambiental de los hidrocarburos está íntimamente ligada con una serie de otros temas. Si bien uno de estos temas es la demanda de compensación, había más en juego en este conflicto que el dinero. Es importante señalar que el rechazo de los derechos guaraníes (a la consulta, la compensación y la servidumbre) por Repsol se basó en el desconocimiento de los derechos de propiedad de los pueblos guaraníes. Según un informante que observó las negociaciones:

> Lo que [Repsol] ha dicho es que "si ustedes no son dueños de este territorio, mientras no son dueños de este territorio, entonces no pueden cuestionar el trabajo que estamos haciendo." Más claro no podían ser (entrevista a técnico de una ONG local, 2009).

Este desconocimiento ocurrió en un momento en que los guaraníes de Itika Guasu estaban enmarañados en una lucha por el reconocimiento de sus derechos de propiedad después de una historia reciente de colonización, sometimiento y exclusión política. Cuando los dirigentes guaraníes se describen los logros del Acuerdo de amistad, se refieren muchas

veces al hecho de que, por primera vez, Repsol ha reconocido oficialmente sus derechos propietarios sobre la TCO.

El significado del Fondo de Inversión también va más allá de lo puramente económico: se celebra como una vía al desarrollo autónomo, que permitirá a la APGIG evitar la cooptación o el condicionamiento por las élites regionales y el gobierno central. El hecho de que este dinero se negoció sobre la base del derecho internacional, y a pesar de la oposición de otros actores regionales y nacionales, es una fuente de orgullo y empoderamiento para los dirigentes de la APGIG, quienes sostienen que por fin han aprendido a defender sus derechos en la práctica. En otras palabras, esto era, en esencia, una lucha por el control territorial. En el contexto de esta lucha, el monitoreo ambiental no era solo instrumental para otras demandas: representaba un intento de la APGIG para ejercer el control territorial, en un contexto en el que su derecho a definir el desarrollo dentro de su territorio estaba en disputa.

Visiones guaraníes sobre las instituciones medioambientales

Las dos entrevistas con la APGIG ofrecen perspectivas diferentes sobre la regulación ambiental tras el acuerdo con Repsol. Por un lado, el primer dirigente entrevistado expresó su confianza en las prácticas ambientales de la empresa y apuntó que ahora está haciendo todo bien y que tiene una buena relación con la APGIG. Además, enfatizó los beneficios logrados a través del Acuerdo de amistad, tales como el Fondo de Desarrollo, al cual describió como una ruta hacia la autonomía para los guaraníes de Itika Guasu. Aunque reconoció que las comunidades siguen expresando sus preocupaciones ambientales "todo el tiempo", indicó que sus preocupaciones son contestadas por la Unidad de Inspección Jurídica de la APGIG, cuya responsabilidad es vigilar el cumplimiento del Acuerdo de amistad. La entrevista demuestra el relativo empoderamiento de la APGIG en su relación con Repsol, así como su percepción de poder expresar sus demandas en forma efectiva.

El segundo dirigente de la APGIG entrevistado ofreció una perspectiva diferente respecto a las preocupaciones ambientales del pueblo

guaraní. A pesar de que también destacó los logros del acuerdo con Repsol, hizo mayor énfasis en los impactos ambientales negativos de la actividad actual en el Campo Margarita, y expresó su poca confianza en las empresas y el Estado para regularlos. Identificó una serie de impactos ambientales específicos ya sentidos por las comunidades –el polvo, la contaminación de aceite y la basura– y afirmó que no hay suficiente información sobre los impactos de largo plazo.

> La preocupación no acaba aquí, va a seguir y hay que estudiarlo un poco más: ¿qué puede pasar en la Zona 1? ¿Qué puede pasar en la Zona 2 en cinco años? ¿Qué puede pasar en diez años en la Zona 3? ¿Qué pasaría si se acaba el petróleo? ¿Qué pasaría si no llegaría a llover? ¿Qué impacto pueden tener las petroleras, qué perjudicarían? ¿Qué desarrollo se va a perder? ¿Qué desarrollo puede mejorar, por ahora o más allá, o va a perjudicar para siempre? Qué dificultades llegaría a tener la organización? ¿Será tierra vacía? ¿Será tierra donde se siembra? Es re-complicado pensar muchas cosas (entrevista a responsable de recursos naturales de APGIG).

Es interesante notar que el mismo dirigente reportó que no toda la gente en las comunidades guaraníes afectadas comparte sus preocupaciones. Hizo una distinción entre los líderes mayores que habían luchado por su territorio y se preocupan por los impactos ambientales, y la generación más joven que ni se da cuenta de dichos impactos.

> [H]ay algunos que saben, estos sienten, sienten que en su TCO les dañan,[que] las petroleras dañan al medio ambiente. En cambio, ahora no conocen ellos. Hay más gente que se siente débil. Pero las personas como nosotros, yo me siento... Me hace dolor la cabeza, porque no es de mi sangre, no es mi vida eso, que tengo que escuchar motor ruido, un montón de gente de diferente clase que habla, diferente gente te mira lo que tú consumes (entrevista a responsable de recursos naturales de APGIG).

Este comentario ilustra una característica común de todas las entrevistas con guaraníes: no existe una distinción clara entre los impactos

ambientales de la actividad gasífera y sus impactos socioculturales (y a veces el cambio cultural en general). Esto se podría atribuir al hecho de que estos impactos se experimentan juntos, o al hecho de que están tratados juntos en el contexto de las demandas por compensaciones. Por supuesto, también es cierto que en la práctica no hay una clara distinción entre la regulación del medio ambiente y la gobernanza territorial más general.

Estas dos perspectivas revelan la subjetividad de las preocupaciones sobre el medio ambiente. También revelan que las preocupaciones sobre el impacto a largo plazo de la actividad de hidrocarburos en la TCO no han desaparecido, aún cuando ya no dominan el discurso político de la APGIG.

A pesar de sus diferencias, ambos dirigentes enfatizaron que la APGIG está tomando un papel activo en la regulación ambiental y que el Acuerdo de amistad establece nuevas normas ambientales. La medida más importante es el establecimiento de una auditoría ambiental de la TCO cada cinco años, que será financiada por Repsol, pero realizada por empresas extranjeras seleccionadas por la APGIG. Será la primera auditoría ambiental de la TCO desde el 1997 y la primera vez que una auditoria de este tipo se realiza en Bolivia. Según las entrevistas, la primera auditoría se realizará durante el próximo mes (octubre-noviembre 2011) por consultores ambientales extranjeros Durante la celebración del 22o. aniversario de la APGIG en marzo de 2011, el presidente explicó que la auditoría servirá

> para garantizar que cuando [la actividad de Repsol] termine, nuestra tierra vuelva al estado en que estaba y sean las propias empresas las que paguen los daños ambientales y garanticen a nuestros hijos que la tierra no quedará contaminada, ni llena de chatarra inútil (transcripción del discurso del presidente de APGIG).

En las entrevistas, ambos dirigentes también hicieron referencia a este compromiso de "volver la TCO al estado en que estaba", aunque no queda claro qué significará esto en la práctica. También enfatizaron que

Repsol ha reconocido los derechos de los pueblos indígenas establecido en el Convenio 169 de la OIT y otras normas internacionales. Entre otras cosas, estas normas establecen su derecho a ser compensados por cualquier daño ambiental a su territorio.

Una pregunta importante que surge es si la identificación de impactos ambientales a través de la auditoría resultaría en nuevas medidas de mitigación, o simplemente en nuevas demandas de compensación (o ambas cosas). La respuesta es ambigua en la citas mencionadas y en el discurso del otro dirigente, quien explicó que la auditoría aclarará "qué valor se está perdiendo, qué valor [hay que] recuperar. Si no recuperas, habría que darse otro estudio de cómo se puede recuperar". No obstante esta ambigüedad, el establecimiento de auditorías ambientales independientes es un ejemplo de una institución alternativa de regulación ambiental establecida por un actor local, en este caso con el apoyo de actores sociales extraterritoriales.

Ambos dirigentes enfatizaron la necesidad de crear instituciones alternativas de regulación ambiental con referencia a su falta de confianza en el Estado y en los profesionales bolivianos.

> Quién tiene que preocuparse [para la regulación ambiental] es el gobierno, pero el gobierno está más apurado de sacar el petróleo, porque maneja su política así... El gobierno necesita manejar su política, piensa que está haciendo bien, pero está fregando su país (entrevista a segundo dirigente de la APGIG).

En cambio, el otro dirigente entrevistado desconoce qué están haciendo los viceministerios para regular el impacto ambiental en el Campo Margarita, y que la APGIG no confía en el gobierno. Cabe notar que la relación conflictiva entre la APGIG y el gobierno es el resultado de su no reconocimiento de las demandas guaraníes en el contexto de su largo conflicto con Repsol. Se podría decir que la falta de coordinación entre la APGIG y los viceministerios representa una debilidad fundamental en el proceso de regulación ambiental. Más que un problema burocrático, es un problema político que deriva de la percepción de la APGIG de que el Estado no representa los intereses de la organización, sino que

es impulsado principalmente por las demandas de una economía basada en la extracción del gas.

Sin embargo, las limitaciones de los intentos de la APGIG de actuar por sí sola son especialmente evidentes en relación con la cuestión del monitoreo ambiental. Los dos dirigentes afirmaron que la APGIG hace su propio monitoreo de la actividad gasífera a través del trabajo de la Unidad de Inspección Jurídica, que incluye inspecciones en campo acompañado por representantes de Repsol. Sin embargo, uno de los dirigentes describió la dificultad de evaluar los impactos ambientales sin acompañamiento por especialistas ambientales.

> Vos ves afuera, aquí yo lo veo [indica afuera]... Pero yo, para ver aquí, tengo que ver adentro, tengo que saber. Tengo que saber bien profesionalmente lo subterráneo y también afuera. Entonces eso es costoso, ¿qué se puede hacer? (entrevista a dirigente de APGIG).

Explicó que la falta de conocimiento técnico de los dirigentes hace difícil que sus preocupaciones u observaciones se conviertan en demandas para la regulación ambiental (o tal vez por compensación).

> Hay que estudiar un poco más, porque vos tienes que sentirte seguro si tal vez hacer una demanda. Entonces, ¿que tienes que tener? Tienes que tener un profesional que sea de medio ambiente, tengo que tener especialista que es profesional [y que] puede justificar, pero yo digo con mi palabra, anoto esto no ha hecho pero como dice eso en el medio ambiente, si no conozco bien medio ambiental. Mientras que discuto yo lo pierdo. Para denunciar yo tengo que estar seguro de ganar (entrevista a dirigente de APGIG).

Estos comentarios revelan las limitaciones de la capacidad de los actores locales en asumir el trabajo de regulación ambiental sin el apoyo de aliados que tienen presencia en el territorio y cuentan con recursos adicionales. Si bien la existencia de aliados transnacionales de la APGIG tiene ventajas importantes –como la posibilidad de organizar auditorías independientes y negociar con Repsol a base de leyes internacionales– las

inspecciones de monitoreo no se pueden realizar por Skype. Hoy en día, los dirigentes critican la campaña ambiental realizada por las ONG locales por ser como "un juego de niños", una crítica que refleja su realización retrospectiva que estos aliados carecían de los recursos necesarios (experiencia, conocimiento, capacidad) para presionar Repsol a aceptar sus demandas.

Más allá de sus actividades independientes, la APGIG también participa en el proceso estatal de regulación ambiental a través de la consulta pública. Hay evidencia de varias entrevistas con la APG, Repsol y su contratista de consultoría ambiental de que los guaraníes han aprovechado de estos espacios para expresar sus demandas ambientales (entre otras demandas). Por ejemplo, durante la consulta pública en el Campo Margarita (diciembre 2010), la APGIG exigió varias revisiones al texto del EEIA. Sin embargo, la única demanda que se relacionaba con la regulación ambiental era que "deberá adecuarse a lo establecido en el Acuerdo que entre otras cosas comprende dejar la TCO tal como estaba antes de las Operaciones Petroleras" (Servicios Ambientales Tarija 2010a). Esto no es una demanda específica de regulación ambiental y queda ambiguo como se mediría su wcumplimiento en la práctica. La APGIG también revisa y firma los estudios de monitoreo ambiental producidos por la empresa, aunque no está claro si lo hace sobre la base de sus propias inspecciones.

Perspectivas de las comunidades afectadas

No ha sido posible hacer suficientes entrevistas a nivel comunal para llegar a conclusiones sobre los impactos de la actividad hidrocarburífera o las perspectivas de las comunidades. Sin embargo, las entrevistas y conversaciones informales develan algunos temas interesantes. La comunidad visitada para este estudio es una de las cuatro comunidades más cercanas a la actividad gasífera.

Un resultado sorprendente de estas entrevistas es que, por lo general, las preocupaciones ambientales expresadas no se relacionaron con impactos observados de la actividad hidrocarburífera, sino con la posible

relación entre esta actividad y los problemas ambientales generales de la comunidad. Como los ganaderos, varias personas especularon sobre la relación entre la actividad gasífera y la sequía, aunque decían que podría ser "algo de la naturaleza". Durante los últimos veinte años, la sequía ha tenido un impacto fuerte en las estrategias de vida de las comunidades guaraníes ribereñas, afectando su capacidad productiva y seguridad alimentaria y dando lugar a una creciente migración laboral temporal de los hombres. Este cambio ambiental parecía ser percibido como de más importancia y gravedad que los impactos de la actividad hidrocarburífera. Algunas personas también especulaban que la actividad gasífera podría ser responsable de la disminución de la población de peces en el Río Pilcomayo.[20] Los únicos impactos ambientales observables mencionados fueron la pérdida de fauna y la contaminación atmosférica causada por la presencia de las empresas.

Es importante señalar que, a pesar de estos comentarios, la gente entrevistada al nivel de la comunidad veía la presencia de las empresas extractivas como un impacto positivo en la vida de la comunidad. El primer beneficio que reciben estas comunidades de la actividad es a través del empleo de su mano de obra no calificada. Según las entrevistas, la mayoría de los hombres están trabajando actualmente en una u otra empresa subcontratista. Aunque el sueldo no es alto –de hecho, es menos que lo que ganan pescando en la época de pesca– por el momento ofrece una fuente de ingreso regular.

Las mujeres de estas comunidades también participan en la economía gasífera haciendo trabajo de lavandería para las empresas subcontratistas. Según estas mujeres, el trabajo fue iniciativa suya y fue incorporado en el "Acuerdo de amistad" con Repsol. Es un trabajo que hacen en sus propias casas y que les permite ganar igual que los hombres que trabajan en las empresas, e incluso mejor que con la artesanía, para la mayoría la única fuente alternativa de ingreso. Algunas mujeres de estas

20 En 2011, la cantidad de pescado ha sido especialmente baja. Se cree que ello se debe a la construcción de una represa en Paraguay.

comunidades también trabajan en los campamentos de las empresas, haciendo cocina o limpieza. Estas comunidades también se han beneficiado de la actividad gasífera con una variedad de proyectos, negociados a través del Acuerdo de amistad. Estos proyectos incluyen el mejoramiento de viviendas, la provisión de cisternas de agua, la construcción de postas de salud, materiales escolares, un proyecto de apicultura y un proyecto de artesanía con las mujeres.

No es posible determinar hasta qué punto esta percepción positiva afecta al nivel de preocupación ambiental de estas comunidades. Sin embargo, parece existir una tendencia a contrastar los impactos ambientales negativos con los beneficios.

Percepciones sobre los guaraníes

Es importante señalar que las entrevistas con otros actores revelaron una percepción generalizada de que los guaraníes no son "guardianes de la naturaleza" en el contexto del desarrollo de los hidrocarburos, sino que solo están interesados en la búsqueda de rentas y otros beneficios. Según el informante de Servicios Ambientales Tarija:

> La misma gente de las tierras comunitarias de origen, llega un momento en que ellos lo que les interesa es el dinero... Y no –esto es entre nosotros, ¿no?– les interesa más [que] el dinero, de cuánto pueden sacar de la empresa, que ahora por suerte ahora YPFP es la encargada [de la consulta publica]. Lo que ellos esperan es: "Perfecto, ¿cuánta gente vas a emplear?". "800 personas". "Cuántos van a ser para nosotros?" O sino uno puede explicar todo y agarrarse "Bien, ahora negociemos". "Cuánto?" "5 millones de dólares". "Listo". (entrevista a técnico de Servicios Ambientales Tarija).

Afirmó que lo mismo ocurre a nivel de las comunidades donde, a pesar de los beneficios ya recibidos a través del Programa de Relacionamiento Comunitario, los dirigentes "quieren dinero por abajo".

Estas percepciones fueron compartidas por la presidenta de ASOGAPO, quien argumentó que fue a causa de este deseo de ver

beneficios que los guaraníes no asumen el medio ambiente como un tema principal en sus negociaciones con las empresas.

> Yo lo veo que el indígena es, cómo te digo... *conformista*. Les dan plata para hacer un escuela, para hacerles provisiones, quizás para que les compren, les dan en efectivo, no les interesa si o no ponen los árboles [...]. De que están exigiendo efectivo [dinero], quién sabe, para alimentarse y nunca están exigiendo que reforesten (entrevista a presidenta de ASOGAPO).

Hasta un cierto punto, estos comentarios reflejan discursos dominantes en Tarija sobre los pueblos indígenas, los cuales muchas veces son representados como corruptibles, irresponsables, flojos e incapaces de manejar el dinero. El acuerdo entre la APGIG y Repsol ha fomentado la idea de que los guaraníes se interesan principalmente en el dinero, y ha generado especulación crítica de todos lados sobre como la APGIG está manejando, o va a manejar, tanto dinero. Estos discursos se debe entender en el contexto de una percepción generalizada entre la población no indígena de Entre Ríos que los guaraníes, por los derechos especiales que disfrutan, se han beneficiado económicamente de manera desproporcionada de la actividad gasífera.

Población local no indígena

Como se señala arriba, en el área de Campo Margarita, la población no indígena se dedica mayormente a la ganadería semiextensiva. La siguiente sección está basada en entrevistas a la presidenta actual y el expresidente de la Asociación de Ganaderos de la Provincia O'Connor (ASOGAPO). También hace referencia a conversaciones informales a habitantes de Palos Blancos y Entre Ríos.

Para entender las preocupaciones por el impacto ambiental de los hidrocarburos de los ganaderos de Itika Guasu, es necesario precisar que actualmente están viviendo una crisis ambiental debido a la escasez de agua en la zona. En el año 2009, el expresidente de ASOGAPO,

ahora el ejecutivo seccional de Entre Ríos, describió la situación de la siguiente manera.

> Hace muchos años atrás seguramente era la naturaleza más inundada, tenia más cobertura forrajera, tenía fuentes de agua... Pero el ganado se ha ido sobrepoblando, ha ido deforestando más y más y más, y eso ha incidido en que se vayan secando las fuentes de agua, porque no había vegetación. Entonces, la época de sequía es la misma, sino ahora la sentimos más. Ya no tenemos monte, el agua se está secando y si no se toma acciones inmediatas a este problema, no solo corre riesgo que como actividad la ganadería desaparezca, sino que corre un riesgo que el Chaco se vuelve en desierto. Eso es el riesgo central y allí no afectarías solamente la actividad económica, estarías afectando a la vida de las personas (entrevista a expresidente de ASOGAPO).

Ambos dirigentes reconocieron que las estrategias económicas de su sector contribuyen al problema de la escasez de agua y enfatizaron la necesidad de establecer límites ambientales.[21]

Es en el contexto de esta ansiedad sobre el cambio climático en la zona que los dos informantes –y otra gente local de Entre Ríos y Palos Blancos– expresaron su preocupación por el impacto de la actividad gasífera. Las entrevistas revelaron que existe una especulación bastante generalizada de que la actividad gasífera podría haber contribuido a la sequía. En algunos casos, esta especulación se basa solamente en el hecho de que la sequía ha coincidida con la llegada de las empresas extractivas, mientras que otras personas elaboraron teorías específicas acerca de esta relación. La presidenta de ASOGAPO describió que su padre, un ganadero de Itika Guasu,

21 Según fuentes secundarios, las fuentes de agua dulce están siendo afectadas por una serie de factores de deterioro como la contaminación, el desvío y represamiento, así como por la destrucción de sus nacientes (Concejo de Capitanes guaraní y tapiete de Tarija 2009). El proceso de desertificación está exacerbado por la deforestación causada por el sobrepastoreo y la explotación forestal comercial.

> supone que a causa de la empresa petrolera [gasífera] ya no llueve. Eso es lo que piensa, si alguna vez vas a preguntarle... Que las empresas petroleras [gasíferas] han quemado años una llama de fuego, no sé qué cantidad, cuántos metros de altura... Dicen para identificar que en el suelo hay gas... Y el mismo han hecho en el [MGR]X-3 (entrevista a BT, presidenta de ASOGAPO).

Ella, en cambio, enfatizó la contribución de las empresas extractivas a la deforestación de la zona, afirmando que sus proyectos de reforestación muchas veces no surten efecto. Es importante señalar que toda la región chaqueña se encuentra en un proceso de desertificación, lo que no es de ninguna manera confinada a las áreas de la actividad de hidrocarburos. Lo que revelan estos comentarios es el grado en que las preocupaciones de la población local sobre los impactos ambientales se relacionan con sus propios medios de vida y experiencias del cambio ambiental.

Si bien estos ejemplos demuestran un cierto nivel de ansiedad sobre la actividad gasífera como un factor contribuyente a la sequía, no hay evidencia de que estas preocupaciones se convierten en una participación activa en la regulación ambiental por la población ganadera de Itika Guasu. Las razones son varias. Primero, podríamos especular que la falta de certeza acerca de los impactos de la actividad gasífera (relativo a otros factores ambientales) dificulta su expresión como demandas de regulación. Segundo, los ganaderos que viven en el área del Campo Margarita son pocos y los impactos directos de la actividad gasífera afecta sobre todo a las comunidades guaraníes. Tercero, la ASOGAPO ha asumido un papel pasivo en la política local desde el 2009, debido a la creciente influencia política del sector campesino y la derrota de los partidos tradicionales. Cuarto, los ganaderos no cuentan con los mismos derechos que las comunidades indígenas, que tienen derecho a ser compensados de forma colectiva por impactos socioambientales de la actividad de hidrocarburos en su territorio. Los acuerdos realizados con propietarios ganaderos son reservados y de acuerdo con la cantidad de terreno afectado por la actividad hidrocarburífera, y no dependen en la prueba de impactos ambientales.

Sin embargo, las entrevistas permiten divisar una razón más importante para explicar la débil expresión de las preocupaciones ambientales de la población local no indígena: en el contexto de negociaciones con el Estado y las empresas extractivas, otras demandas, de carácter no ambiental, son de prioridad para la población local. Así, por ejemplo. los actores entrevistados –el Estado local, las empresas y los dirigentes ganaderos– reportaron que las consultas públicas, realizadas previa a la otorgación de la licencia ambiental (ver gráfico 2), a pesar de representar un espacio idóneo para expresar las preocupaciones ambientales, tienden a ser dominadas por un conjunto de demandas locales no ambientales, tales como el empleo local, los proyectos de infraestructura u otros beneficios económicos. El informante de Servicios Ambientales Tarija describió el estilo típico de la negociación.

> Ellos [la población local] agarran, van a la consulta pública: "perfecto el proyecto". Igual que los indígenas, esperan cuánto se van a invertir, por decir que el proyecto cuesta cincuenta millones de dólares. "Ah ya," [dicen y] después ya hacen sus negociaciones con el Gobierno (entrevista a técnico de Servicios Ambientales Tarija).

Las entrevistas también indicaron que si los impactos ambientales entran en la negociación, es para "transar" entre estos impactos y los beneficios económicos demandados. La Presidenta de ASOGAPO describió que en una consulta reciente, para el proyecto de ampliación del gasoducto Villamontes-Tarija, las comunidades afectadas presentaron quejas sobre el impacto ambiental del proyecto pero solamente "para que la empresa tenga que retribuirles", en este caso con la instalación de una llave de gas en cada comunidad. Las autoridades locales parecen participar en la negociación de estos beneficios. El concepto de "compensación ambiental" (mencionado por el informante del Municipio de Entre Ríos) es interesante en este contexto, porque indica que los actores locales imitan la demandas de compensación de los pueblos indígenas, a pesar de que no gozan de los mismos derechos legales.

Actividad gasífera y desarrollo local

Al margen de estas compensaciones, los impactos ambientales negativos del desarrollo de los hidrocarburos tienden a ser sopesados frente a sus impactos positivos. En este sentido, es importante señalar que la mayoría de la población local percibe la actividad gasífera no solo como algo necesario para el desarrollo nacional, sino también como algo positivo para la economía local.

Hay varias maneras en las que la población local participa en la economía de los hidrocarburos. Una es a través del empleo. Según el informante de Repsol, la empresa y sus subcontratistas buscan dar 20% de los trabajos a la población local. La distribución de estos puestos, la gran mayoría de los cuales son de mano de obra no calificada, se negocia a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), el gobierno municipal de Entre Ríos y la APGIG en el caso de la población guaraní. Esto no lleva necesariamente a la igualdad de oportunidades para la población local: hay evidencia de que los puestos de trabajo tienden ser distribuidos en primer lugar a parientes y redes sociales de la gente que ocupan los espacios de poder, ya que la actividad de hidrocarburos es una de las pocas fuentes de empleo en una región con una alta tasa de desempleo y subempleo.

La actividad gasífera también genera otras oportunidades económicas para la gente local, tanto hombres como mujeres. En Puerto Margarita (Itika Guasu) hay algunas familias que venden pescado y bebidas a los trabajadores de las empresas extractivas. En Palos Blancos y Entre Ríos, varios negocios y comerciantes locales benefician del flujo constante de los equipos de trabajo de las empresas y del ingreso aumentado de las familias locales. En Palos Blancos, dos restaurantes locales se han convertido en empresas locales de "catering", y cocinan todas las noches para los trabajadores de varias empresas. En ambos pueblos, una parte de los hoteles y hostales ha sido alquilada de forma semipermanente por empresas subcontratistas. Las entrevistas revelaron que hay consciencia de que estos beneficios son de corto plazo y que la actividad gasífera no representa una fuente de desarrollo económico sostenible para la provincia.

La mayoría de los trabajadores locales tiene contratos de corto plazo y se espera que la demanda para mano de obra no calificada –y el movimiento económico más amplio que genera la actividad– disminuirá rápidamente al terminar la expansión de la infraestructura hidrocarburífera. Como una comerciante en Palos Blancos comentó: "las empresas vienen y se van, pero el pueblo sigue muerto".

Por este tipo de reflexiones, muchos de los encuestados llegaron a la conclusión de que la actividad extractivista tuvo un impacto general negativo en el desarrollo regional. Sin embargo, en lugar de que esto sea un pretexto para dar prioridad a las preocupaciones ambientales, parece aumentar la determinación de maximizar los escasos beneficios de la actividad de hidrocarburos, mientras esto sea posible. Un elemento central en esta permanente negociación es la distribución de la renta del gas. La consulta pública –negociada con el Estado, a través de la YPFB– es la principal oportunidad para la expresión de demandas que buscan redefinir de alguna forma la relación económica entre la población local y la actividad gasífera.[22]

Conclusiones

La información recogida a través de las entrevistas a actores locales y extraterritoriales reveló que las instituciones y prácticas de regulación ambiental de los hidrocarburos en el Campo Margarita están determinadas principalmente por las empresas extractivas transnacionales que actúan según normas empresariales y las normas y procedimientos nacionales,

22 Aunque existen reclamos departamentales de una mayor parte de la renta nacional de gas, su queja principal trata de la distribución de la renta petrolera dentro del Departamento. Tras un conflicto de límites entre Entre Ríos y los municipios chaqueños, el 45% de los recursos de regalías y del Impuesto Directo a los Hidrocarburos del Campo Margarita es entregado a la provincia Gran Chaco y no a Entre Ríos. La frustración es mayor en las comunidades más cercanas a la actividad petrolera que han históricamente recibido poca inversión del municipio.

así como los viceministerios de medio ambiente y de hidrocarburos que actúan en base de normas legales nacionales; y las empresas.

En este contexto, sería algo evidente asumir que la presión principal por la implementación de estándares ambientales viene del Estado central pero, como hemos visto, esto no parece ser el caso. Hay evidencia de que el Estado central carece de capacidad, voluntad política y presencia en el territorio para regular el impacto ambiental de los hidrocarburos. Estas empresas, según sus representantes, responden principalmente a presiones externas, que están vinculadas a la existencia de poderosas coaliciones sociales extraterritoriales a nivel internacional, compuestas por los consumidores, las accionistas y las ONG ambientales. A pesar de estas presiones externas, el estudio muestra la falta de una regulación independiente de las empresas, la aparente falta de autocrítica por las mismas, la poca participación del gobierno local y de la población local apunta a la falta de un sistema eficaz de regulación ambiental en el Campo Margarita.

Resulta que las coaliciones sociales a nivel subnacional podrían desempeñar un papel esencial en la aplicación de normas ambientales nacionales o en la creación de instituciones alternativas. Sin embargo, parece que, hasta ahora, la población local de municipio de Entre Ríos no ha asumido un papel significativo en la regulación ambiental, ni siquiera en la medida en que se prevé en las normas legales. Tampoco hay evidencia de que estén emergiendo coaliciones sociales interesadas en, o capaces de exigir, la creación de nuevas instituciones ambientales.

La razón fundamental de esto parece ser que las coaliciones sociales no surgen o no se movilizan en torno a las preocupaciones ambientales. En el contexto de los cambios políticos recientes, las coaliciones sociales en Tarija se encuentran en un proceso de transformación. Este es el resultado de articulaciones complejas y cambiantes entre las demandas sectoriales y locales, y los diferentes proyectos políticos del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) y las élites regionales (Cortez 2011). Aunque la identificación de estas coaliciones sociales no era el objetivo principal de esta investigación, lo que se puede decir es que su formación parece ser impulsada principalmente por las expectativas de los diversos

sectores sociales por acceder a estos beneficios de la actividad hidrocarburífera de manera directa o indirecta.

Esto tiene una serie de efectos. En primer lugar, significa que los espacios locales donde se discuten los impactos de la actividad de hidrocarburos, tales como la consulta pública, tienden a ser dominados por la expresión de demandas relacionadas con la distribución de los beneficios. En segundo lugar, el deseo de maximizar los beneficios da lugar a una competencia entre los sectores, lo que hace difícil la formación de coaliciones de composición social amplia que sean capaces de asumir un papel en la regulación ambiental de los hidrocarburos. Estas divisiones sectoriales se ven acentuadas por la existencia de derechos de base étnica en el contexto de la extracción.

De la misma manera, la lucha política entre el gobierno central del MAS y las élites departamentales sobre la distribución nacional de la renta del gas, impide una coordinación eficaz entre el Estado central y autoridades subnacionales. Como hemos visto, esto se traduce en la falta de implementación de las normas nacionales de regulación ambiental, que prevén la participación del estado local y departamental.

En el caso de la APGIG, en tanto presenta un ejemplo de innovación institucional y alianzas a través de diferentes escalas geográficas, su falta de aliados locales y su relación conflictiva con el Estado central se constituyen en limitaciones en cuanto a su capacidad de participar en la regulación ambiental de forma efectiva y continua. También es importante reconocer que el derecho legal de compensación puede ser leído como una invitación abierta a transar entre los impactos ambientales y los beneficios económicos. Hasta qué punto esto debilita o reorienta demandas de regulación ambiental es una pregunta abierta.

3

Discursos y estrategias en torno a la sustentabilidad del agua en la Región de O'Higgins

Manuela Mendoza
Eduardo Ramírez

Hasta principios de los años 1990, las comunas de Litueche, Marchigüe, Pumanque y La Estrella, ubicadas en el Secano interior de la Región O'Higgins en Chile, se encontraban entre las más pobres del país. Posteriormente, una serie de cambios económicos e institucionales a nivel territorial mejoraron el crecimiento económico y redujeron la pobreza (aunque no redujeron la desigualdad), revirtiendo de esta manera la tendencia histórica (Modrego *et al*. 2011).

Las dinámicas que dan forma a estos resultados económicos están relacionadas con fuertes cambios productivos. Como lo indica su nombre, el Secano interior se caracteriza por una corta temporada de lluvias invernales y un periodo seco de cuatro a cinco meses (CEPAL 1993), lo cual tradicionalmente facilitó una agricultura cerealera-ovina de pequeña escala y baja productividad, muy restringida por la escasez de agua. Iniciados los años 1990, la inversión público-privada en infraestructura para el aprovechamiento de las aguas subterráneas y la asignación de derechos privados de aprovechamiento del agua posibilitaron una

transformación desde la agricultura de secano a una de riego (Modrego *et al*. 2011). Como consecuencia, la industria olivícola y vitivinícola de gran escala se expandió fuertemente, impulsada por grandes inversiones, principalmente extraterritoriales, pero también por grupos de pequeños agricultores dedicados a cultivos como la frutilla y el arándano (Modrego *et al*. 2011).

Paralelamente a estos cambios, el territorio se articuló mejor tanto con Santiago de Chile como con el puerto de San Antonio,[1] gracias a la construcción y la pavimentación de nuevas carreteras. Asimismo, el territorio consolidó vínculos con las comunas vecinas –Santa Cruz, La Palmilla y Peralillo– las cuales poseen un desarrollo consolidado y basado en la producción agrícola destinada al mercado de exportación. Los cambios en la conectividad abrieron, pues, las posibilidades de acceso a nuevos mercados dinámicos, el aumento de la innovación en temas productivos, la creación de nuevas alternativas de empleo y un mayor acceso a servicios públicos (Modrego *et al*. 2011).

Sin duda, en todo este proceso el acceso al agua ha sido fundamental, pues de él dependen las dinámicas productivas que hoy se realizan en el territorio. No obstante, estas mismas dinámicas han puesto en tela de juicio la sostenibilidad del recurso y, por tanto, de regreso, la propia sostenibilidad de las mismas dinámicas. En efecto, es más que reconocido el hecho de que los últimos años la disponibilidad de aguas subterráneas –la principal fuente hídrica hoy en día, tanto para riego como para consumo humano en la zona– ha disminuido considerablemente. Las causas de la mayor presión sobre el recurso se encuentran en el aumento de demanda por agua por parte de las nuevas empresas, lo cual, sumado a la disminución de las lluvias que renuevan las napas, traza un panorama muy poco auspicioso (Acuña y Mendoza 2010).

En este difícil contexto ambiental y económico, el presente estudio analiza los factores que potencian o limitan la acción colectiva de empresarios extraterritoriales en el territorio del Secano Interior de O'Higgins.

---

1 A una distancia de 146 y 76 km, respectivamente.

Para ello, se indagó en los discursos de los actores vinculados al territorio, particularmente de los inversionistas extraterritoriales, en torno a tres aspectos: a) la disponibilidad y el límite hídricos en el territorio, b) el marco institucional del agua y sus fallas, y c) las estrategias presentes y futuras frente a la creciente escasez del agua. A partir de esto se buscó atender a las siguientes preguntas: ¿Los distintos actores, particularmente los extraterritoriales, muestran interés por establecer acciones que contemplen una mayor sostenibilidad del recurso hídrico? ¿Cuál es la viabilidad de acciones colectivas que propicien cambios institucionales en pos de la sustentabilidad del recurso hídrico? ¿A través de qué mecanismos y bajo qué contextos o condicionantes la presencia de actores extraterritoriales puede contribuir a la sostenibilidad del recurso hídrico? Con el fin de indagar en estos aspectos, se utilizó una metodología cualitativo-exploratoria que privilegia la emergencia de la información a partir de los actores vinculados al territorio. Para ello, se realizaron once entrevistas en profundidad y semiestructuradas[2] a inversionistas extraterritoriales, actores estatales y actores locales. Para proteger su identidad, los nombres de las personas entrevistadas fueron anonimizados.

El estudio está organizado de la siguiente manera. En lo que queda de la introducción, se describen los diferentes grupos de actores locales y extraterritoriales involucrados en la problemática hídrica de O'Higgins. Además, se presentan, de manera escueta, algunas reflexiones que ayudan a entender el cambio institucional en términos conceptuales. En las siguientes dos secciones se indaga en los discursos sobre la escasez del agua, por un lado, y en el marco institucional y sus fallas, por el otro. Antes de sacar una serie de conclusiones sobre las causas de la ausencia

2 Este tipo de entrevistas pone en relación de comunicación directa y cara a cara a un investigador y a un individuo entrevistado, procurando mantener una apertura que posibilite que las respuestas del entrevistado sean elaboradas en sus propios términos (Gainza 2006). Las entrevistas se realizaron en base a un set homogéneo de ítems a tocar con todos los entrevistados y se plantearon de manera laxa según las condiciones de cada entrevista en particular, posibilitando la emergencia de nuevas preguntas, así como su reordenamiento en función de los temas abordados (Valles 2003).

de acciones colectivas, se presentan las estrategias que los productores en O'Higgins han adoptado para enfrentar la creciente escasez del agua.

Los actores locales y extraterritoriales

Tres son los tipos de actores territoriales principalmente vinculados a la problemática de acceso al agua: los actores locales, el Estado chileno y los inversionistas extraterritoriales. Cada actor sostiene discursos y posiciones particulares que lo definen en este escenario de dinamización y de sostenibilidad hídrica crítica.

Los actores locales son diversos. Por una parte, están los pequeños y medianos agricultores que pueden corresponder a dos tipos de productores: los tradicionales no innovadores y los emprendedores innovadores. Los primeros producen trigo y ganado ovino con técnicas y estrategias de producción tradicionales, desarrollando una economía agrícola prácticamente de autosubsistencia complementada con otras actividades asalariadas. Este tipo de actores productivos ha ido perdiendo representatividad dentro de las principales actividades económicas del territorio, a la vez que no se ha beneficiado mayormente de los cambios porque generalmente no cuentan con acceso a agua para riego, sosteniéndose principalmente gracias al apoyo brindado por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Los emprendedores e innovadores, en cambio, son aquellos que han capitalizado de mejor manera las oportunidades de los programas estatales de fomento productivo, posibilitando incipientes niveles de diversificación productiva y de innovación tecnológica. Incluso, hay casos de emprendimientos asociativos tendientes a la inserción en nuevos mercados gracias a cultivos no tradicionales como los olivos, los *berries* y las plantaciones forestales. Este segundo grupo de productores cuenta con la existencia de pequeños pozos profundos (Modrego *et al*. 2011).

Otro grupo de actores locales afectados por el difícil acceso al agua son los Comités de Agua Potable Rural (APR): organizaciones comunitarias que no persiguen fines de lucro, gozan de personalidad jurídica

y cuyos socios ingresan y participan de forma voluntaria, personal e indelegable. El objetivo fundamental de un comité de agua potable rural es administrar, operar y mantener el servicio de agua potable en cada localidad donde el Ministerio de Obras Públicas (MOP) ha construido un servicio.[3]

Los municipios, sus autoridades y cuadros técnicos han constituido un actor relevante en la medida que el capital político y social que acumulan es valioso frente a eventos contingentes que requieren de un liderazgo transversal, articulando actores frente a demandas puntuales, como, por ejemplo, los conflictos ambientales derivados del crecimiento de la actividad agroindustrial en la zona (Modrego *et al*. 2011).

Por último, entre los servicios públicos sectoriales que cobran relevancia en el territorio, cabe destacar al INDAP. Este busca promover condiciones, generar capacidades y apoyar con acciones de fomento el desarrollo productivo sustentable de la agricultura familiar campesina y de sus organizaciones,[4] ello a través de estrategias de fomento productivo y sistemas financieros de crédito. INDAP ha implementado una serie de programas de apoyo para el sector, como el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), uno de los pilares de la actual política de fomento productivo para agricultores de pequeña escala (Modrego *et al*. 2011).

Fuera del ámbito local, el Estado chileno cobra especial relevancia en cuanto a riego se refiere, fomentando la transformación del territorio hacia la visión de un nuevo secano –"el secano verde"– a través de dos instancias: la Dirección General de Aguas (DGA) y la Comisión Nacional de Riego (CNR). La DGA es dependiente del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y se encarga de promover la gestión y administración del recurso hídrico en un marco de sustentabilidad, interés público y asignación eficiente, a la vez que de proporcionar y difundir la información generada por su red hidrométrica, todo con el fin de contribuir

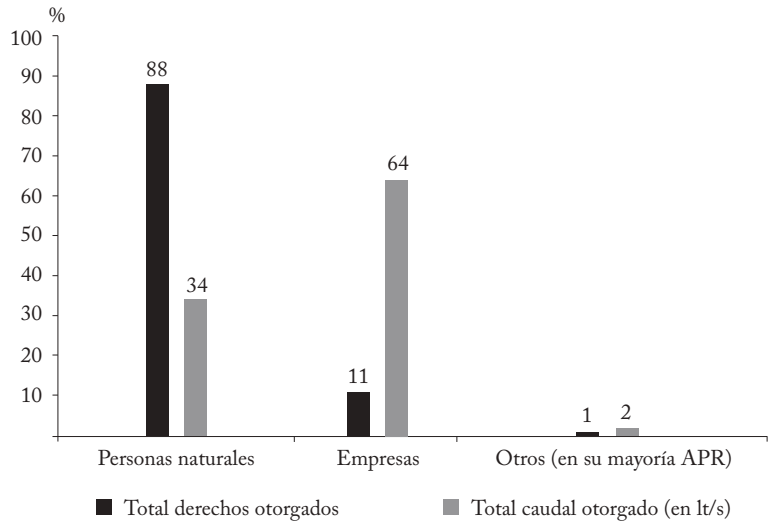
3 Ver ‹www.aprchile.cl›.
4 Ver ‹www.indap.gob.cl›.

a la competitividad del país y mejorar la calidad de vida de las personas.[5] La DGA se crea a partir del Código de Aguas promulgado con el Decreto 1.122, con fuerza de Ley, en el año 1981. Esta normativa reformula la institucionalidad de gestión de las aguas terrestres (superficiales y subterráneas) en el país, estableciendo el carácter de bien nacional de uso público del recurso hídrico, pero establece a la vez la figura de *derecho de aprovechamiento* que consagra jurídicamente el derecho de uso, goce por parte del titular de una determinada cantidad de agua, así como la transferibilidad de los derechos de aprovechamiento. En este sentido, la Ley 1.122 define la separación entre la propiedad de la tierra y el derecho de aprovechamiento de aguas. En cuanto al mecanismo de asignación, se establece el otorgamiento gratuito y no caducable previa solicitud de los interesados. En este marco, algunas de las labores de la DGA son: a) la definición de normas técnicas para el aprovechamiento de aguas superficiales y subterráneas, b) la aprobación y otorgamiento de los derechos de aprovechamiento, c) la fiscalización de las condiciones de extracción de los derechos otorgados, d) la resolución de conflictos en torno al uso del agua, y e) la implementación y mantención de un catastro público de aguas donde se lleva un registro de los derechos asignados (Modrego *et al*. 2011). Este es el actual marco institucional que norma el acceso a aguas en el país.

Por su parte, la CNR, entidad pública conformada por un Consejo de Ministros, presidido por el de Agricultura, tiene por objeto asegurar el incremento y mejoramiento de la superficie regada del país a través del fomento de obras privadas de construcción, reparación de obras de riego y drenaje, y promoción del desarrollo agrícola de los productores.[6] Todo esto en el marco de la administración de la Ley 18.450 de Fomento al Riego y Drenaje, promulgada en 1985, la cual establece la bonificación de hasta un 75% de la implementación de obras de riego o drenaje, así como también inversiones en equipos y elementos de riego mecánico

5 Ver ‹www.dga.cl›.
6 Ver ‹www.cnr.gob.cl›.

Gráfico 3. Total de derechos y caudales otorgados entre 1990 y 2009



Fuente: www.dga.cl. Elaboración propia.

(Art. 1). Se establece como beneficiarios a las personas naturales o jurídicas en posesión de títulos de propiedad sobre predios agrícolas, así como también las organizaciones de usuarios previstas en el Código de Aguas (Art. 2). Los proyectos postulantes son sometidos a un sistema de asignación competitiva de los montos destinados anualmente a esta bonificación. En el territorio, este subsidio desencadenó una acelerada dinámica de perforación de pozos profundos, donde los principales beneficiarios han sido grandes inversionistas, en su mayoría extraterritoriales, quienes disponen del capital necesario para cofinanciar estas inversiones, particularmente en el sector olivícola y vitivinícola (Modrego *et al*. 2011).[7] De aquí la relevancia que han ido tomando estos actores,

7 La inversión necesaria para realizar un pozo profundo es muy alta. Típicamente

pues, además de estos subsidios, han acaparado buena parte de los derechos de agua y, lo que es más importante, la gran mayoría de los caudales otorgados por la DGA. El gráfico 3 (p. 95) muestra esta situación para el período 1990-2009.

Puesto que los actores extraterritoriales han ido comprando grandes extensiones de tierra, la concentración del agua en empresas hace clara la preponderancia y la posición privilegiada que estos empresarios tomaron en el territorio.

Los actores extraterritoriales incluyen a los inversionistas agroindustriales que comparten el haber llegado de manera más reciente al territorio, muy notoriamente a partir del año 2000. Renuevan el mercado local, activan nuevas lógicas agroindustriales corporativas en esquemas de fuerte integración vertical (producción primaria-agroindustria-comercialización) y operan en ámbitos diversos, tales como la producción porcina, vitivinícola, frutícola y forestal. Sin embargo, no debe considerarse a estos inversionistas como un todo indistinguible, no solo porque se pueden diferenciar según el rubro en el que producen sino también por los recursos o capitales con que cuentan. En este sentido, un elemento que dice mucho acerca de la posición que juegan en "el campo de la inversión" son los derechos y los caudales de aguas subterráneas con que cuentan. Solo por dar algunos ejemplos, mientras la empresa Sociedad Agrícola Tobita S.A. cuenta con un caudal total de dos litros por segundo, la empresa Inversiones Monte los Olivos S.A. tiene ochenta litros por segundo, la empresa Viña Santa Rita S.A. tiene derechos por 140 litros por segundo; finalmente, la empresa Agrícola Hijuela Las Casas S.A. es propietaria de 510 litros por segundo. Sin duda, estos diferenciales

---

estos alcanzan entre los cincuenta y los ochenta metros de profundidad, aunque hay muchos de 200 metros. Un empresario perforador de pozos profundos entrevistado señala que "*una perforación tipo hoy día cuesta sobre los veinte millones de pesos, más el equipo de bombeo o sea una inversión como barata de 25 millones de pesos*" (entrevista a HG). Como los subsidios requieren que el beneficiario ponga la totalidad del costo y después se lo devuelve, la realización de esta inversión es algo muy difícil para un productor más pequeño.

en los caudales de agua constituyen diferenciales en las posibilidades de sacar provecho del territorio en función de sus inversiones. Es decir, se constituyen como importantes elementos de definición de las posiciones que los actores ocupan.

El cambio institucional

En el actual contexto de riesgo respecto al acceso a agua surge la pregunta por la suficiencia de la actual institucionalidad que lo regula y, con ello, por la necesidad de modificarla. Ciertamente, si la disponibilidad del recurso está en riesgo, junto con la sustentabilidad de las dinámicas que sostiene, pareciera ser que las cosas no pueden seguir tal cual se han dado hasta ahora. En este marco hay que preguntarse cómo pueden darse los cambios institucionales.

Siguiendo a Mahoney y Thelen (2010), comprenderemos a las instituciones como sistemas dinámicos de reglas y pautas que regulan el acceso a recursos. En este entendido, las instituciones no solo nacen y mueren, sino que también evolucionan y cambian. Estos cambios pueden ocurrir de distintas maneras. Por lo general, las transformaciones institucionales son atribuidas a cambios, más o menos radicales, en el contexto de las instituciones. Sin embargo, en apoyo a Mahoney y Thelen (2010), planteamos que estos cambios también pueden ser endógenos, es decir, generados por los rasgos propios de la institución en cuestión. Este tipo de cambio, desencadenado por causas internas, se debe a que el funcionamiento de las instituciones se basa en la interacción entre actores con motivaciones e intereses diferentes, por lo que su interacción siempre contiene un componente conflictivo. Visto de esta manera, las instituciones nunca son completamente estables en la medida que los equilibrios de poder que modulan pueden generar inconformismos, discutirse y cambiarse por luchas en el acceso a recursos mediante coaliciones. Así, las instituciones no solo se autorrefuerzan; sino también tienen problemas de distribución en el acceso a los recursos que regulan y eso da la posibilidad de que cambien. Es a partir de los problemas de

distribución de recursos, entonces, que las instituciones contienen en sí mismas la posibilidad de cambio.

Visiones, conocimientos y preocupaciones en torno al límite hídrico

En el contexto del territorio de O'Higgins, el acceso a aguas subterráneas ha tenido un rol central en la facilitación y el desarrollo de nuevas dinámicas territoriales. En consecuencia, existe una gran dependencia de dicho recurso, ampliamente reconocida por los distintos actores, y cuya escasez es identificada y significada de manera transversal como un problema grave en tanto dificulta cubrir las necesidades de riego y de agua potable.

> Todo lo que está pasando es una mayor toma de conciencia. A mayor escasez, mayor conciencia. Ninguna duda (entrevista a PT, alto cargo de la DGA).

> Yo creo que aquí, todos los que vivimos en esta zona, estamos muy preocupados por el tema agua [...] Las propias empresas ya están tomando conciencia de que ya no pueden hacer inversiones, y un poco por eso, yo creo, que se ha parado la compra de campo en esta zona (entrevista a PL, administrador de plantación de olivos).

Pese a las condiciones de Secano, esta no sería una preocupación instalada desde hace mucho, sino que adviene iniciada la década de 2000, cuando la demanda por derechos de agua aumenta bruscamente como consecuencia de la creciente instalación de empresas, sobre todo vitivinícolas. Hasta ese momento, tal era la ausencia de alarma que la DGA no tenía ningún estudio acerca de la disponibilidad de 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 comenzaron a hacer estudios que permitiesen 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. Un funcionario de la DGA señala que

> [e]n un principio, los grandes, pudiésemos estar pensando, viñas y cuestiones, llegaron y compraron, y muchos se preocuparon después del agua. Fue efecto de que se dejaron de constituir derechos en atención a que había una gran demanda y nosotros efectivamente no sabíamos de cuánto disponíamos. Y en ese momento, el Servicio [la DGA] entró en una etapa de intentar cuantificar el recurso. Cuantificación que hasta la fecha todavía estamos afinando [... S]i alguien a mí me hubiese preguntado en el año 2000 si acaso había problemas de agua, yo habría dicho: "No. Si el pozo le da agua, nosotros se lo vamos a constituir". En el año 2005, ya no decía lo mismo, ni mucho menos (entrevista a PT, alto cargo de la DGA).

La información en que se basa la preocupación de otros actores por la disponibilidad de agua, en cambio, proviene principalmente de experiencias particulares. Así, la observación de los propios pozos y de las lluvias serían los principales indicadores de los caudales disponibles para una localidad en particular.

> La mayoría de los trabajadores han estado siempre aquí, por lo tanto ya sabemos el comportamiento con un año de "tantos milímetros de lluvia" o de "tantos...". Yo creo que es el dato más claro, el que más nos sirve. Es mucho más valioso que el que nos pueda aportar algún ente público. Porque el dato que nos podrá entregar la Dirección de Obras Hidráulicas o la DGA son datos estadísticos demasiado globales para una zona [...] Es bastante más confiable lo que vemos nosotros (entrevista a AN, administrador de una plantación vitivinícola).

De todos modos, los grandes empresarios en general manejarían mayor información, puesto que normalmente cuentan con profesionales que los asesoran, mientras que los pequeños y medianos cuentan con un acercamiento menos sistemático al tema.

La preocupación por la escasez del recurso hídrico está lejos de ser homogénea. Una primera diferencia discursiva a evidenciar es la que se

presenta entre la DGA y el resto de los actores en tanto la primera es la única instancia que advierte su escasez, mas no su agotamiento. A la vez, aunque en base más a supuestos que a información efectiva, la DGA señala que es principalmente un problema de derechos antes que de escasez, ya que mientras unos sacan más agua de la que pidieron, otros –principalmente los pequeños parceleros– sacan menos.

> No es que aquí se haya agotado el agua por extracción, sino que lo que se agotó fue, por decir algo, el valor calculado como disponibilidad versus el valor constituido y solicitado [...] En el uso efectivo no está agotado, la extracción efectiva que hay, no ha agotado el recurso [...] O sea, nosotros sabemos que esta cuenca tiene cien [litros por segundo], constituimos cien, no nos queda más agua. Seguramente en la práctica a ese acuífero le están sacando veinte o treinta, no quiere decir.... Pero, ¿por qué? Porque los otros setenta [litros por segundo], a pesar de que el derecho está constituido, no les resulta a lo mejor económicamente rentable estarlo sacando. Yo, ¿para qué voy a sacar un agua que es más de lo que necesito? Voy a gastar energía en levantarla y esa energía tengo que pagarla [...] No es un agotamiento del agua en sí. Es agotamiento en derecho [...] Además, este cálculo de la disponibilidad es una disponibilidad hasta el punto de que siempre se está recuperando. La disponibilidad no está calculada sobre el agotamiento (entrevista a PT, alto cargo de la DGA).

Otros actores, por el contrario, señalan que en un futuro no muy lejano el agua va a terminar por agotarse *de facto*. Así, entre los actores locales se advierte una gran preocupación en referencia a la producción agrícola, como al consumo de agua potable, porque muchos de ellos o bien se han ido quedando sin agua, o bien han visto cómo los caudales de sus pozos y/o norias han disminuido drásticamente desde la instalación de grandes empresas en el territorio. Pese a que algunos pequeños productores tienen pozos, estos son muy pequeños y no generarían mayor presión sobre el recurso. Como señala un pequeño agricultor de Pailimo, los pozos de los pequeños productores tendrían entre diez y veinte metros de profundidad, con un coste de construcción de aproximadamente un millón de pesos. Por el contrario, los pozos de los grandes empresarios

sí generarían una presión mayor, dada su gran profundidad de hasta 200 metros, como señala el empresario perforador HG. Así, pese a que existen discursos que atribuyen una cierta preocupación por el agua a los grandes inversionistas, estos también son criticados por su falta de preocupación por el resto de la población y por el territorio en su totalidad.

> En partes que es muy secante, los señores de las viñas sacan el agua de muy abajo. Entonces perjudica a todos los agricultores chicos, y yo creo que eso va en contra del pequeño agricultor, porque él [el empresario grande] que tiene más situación, mejor economía, logra hacer los pozos más profundos [...] Donde más ocupan agua es en las viñas, donde uno les ve que tienen su acumulador de agua y pasa llenito (entrevista a MC, pequeño agricultor de Marchigüe).

El caso de Chiquén, en la comuna de Marchigüe, es muy ilustrador de esta situación, pues por la falta de agua la localidad ha ido quedándose sin posibilidades tanto para el emprendimiento como para la vida misma.

> El tema del agua se ha visto afectado por el ingreso de grandes productores en el territorio ya que han hecho pozos profundos, han agotado y disminuido las napas subterráneas, han secado norias cercanas, de pequeños, y eso perjudica al pequeño productor. Por ejemplo, en Chiquén hay un problema de agua serio por todo el establecimiento de aguas que instaló Fra Fra [poderoso empresario chileno]. Se secó ese sector, ahora viven dos o tres familias [ahí], hasta la escuela tuvo que salir de ahí porque no daba abasto con ese tema (entrevista a NR, ex alto cargo del INDAP de Marchigüe).

La crítica hacia aquellas inversiones de uso indiscriminado del agua proviene también de los actores empresariales. Este tipo de prácticas sería realizado principalmente por las empresas más grandes del territorio.

> La verdad es que yo creo que hay [...] un grupo de empresas que sí están preocupados. Pero así también hay muchas empresas que no tienen mucha conciencia porque, como recién mencioné, [el señor] FJE, quien es el mayor inversionista que trabaja en esta zona, tiene una cantidad de pozos construidos que yo

> creo que ni él tiene clara la cantidad. Es demasiada la cantidad. Entonces está como sobreexplotada la zona [...] Yo creo que hay muchas empresas que están fuera del marco de la ley [...] Hay unos sectores que colindaban con esta empresa y que de tanto pinchar napas, hay muchas de esas aguas que tenían ellos para beber o para la sustentabilidad de sus animales... Han ido desapareciendo [...] Mucha gente tuvo que matar a sus animales porque no tenía agua suficiente. Incluso, llegó a competir con aguas subterráneas que han sido captadas para agua potable rural (entrevista a PL, administrador de plantación de olivos).

Esta visión contrasta con la de grandes actores empresariales, quienes afirman que la mayor preocupación estaría en ellos, mientras ven que los demás, particularmente los pequeños empresarios y productores, son los que menos expresan una preocupación efectiva por la sustentabilidad medioambiental, especialmente la del agua.

> Las PYME no están preocupadas de esos temas, digamos. O sea, me atrevería a decir, y pongo una mano al fuego, que no hay nadie preocupándose de los temas de reciclaje, de usar bien el agua, de cuánta agua estoy usando [...] Y a nivel mundial pasa esto, que son las grandes empresas las que llevan el liderazgo de una preocupación por estos temas [...] En la práctica, los chicos no están preocupados por estos temas (entrevista a CM, alto cargo de empresa agroindustrial).

Ciertos actores empresariales reconocen que más que una falta de preocupación por parte de los pequeños productores, existe una preocupación distinta a la de los grandes inversionistas: mientras que la primera estaría marcada por "una preocupación más humana sobre el tema" (entrevista a AN, administrador de plantación vitivinícola), por una continuidad en la posibilidad de habitar el territorio, la segunda se asociaría más a la continuidad en la inversión en la medida que una mayor sustentabilidad en el uso del agua permitiría mejorar las ventajas competitivas frente a otras empresas. De este modo, resulta relevante destacar que desde los mismos actores empresariales se observa que la preocupación de las empresas por la escasez del agua y por un uso más sostenible del recurso es principalmente economicista.

> Tienen una preocupación a lo mejor muy economicista del tema, pero están preocupadas. Es su inversión (entrevista a AN, administrador de plantación vitivinícola).

> El recurso natural hay que mirarlo también como un tema estratégico (entrevista a CM, alto cargo de empresa agroindustrial).

Así, pese a que la preocupación por la sustentabilidad del agua es transversal a los distintos grupos de actores, las particularidades y diferencias en su forma dan cuenta de posiciones económicas y sociales desiguales.

Visión del marco institucional del agua y sus fallas

En términos generales se observa que una gran falla del marco institucional fue *no estipular la asignación de derechos de agua según la disponibilidad de las napas subterráneas*, sino que se la hacía en función del caudal que presentara cada pozo. Como decíamos más arriba, esto no habría implicado problema alguno sino hasta el *boom* de la demanda por derechos a mediados de la década del 2000, tras lo cual se hicieron más evidentes los problemas que este modo de asignación de derechos traía consigo. Esto es reconocido desde la misma DGA:

> No había preocupación. El derecho se constituía sin un parámetro de disponibilidad de acuífero, sino que el pozo tenía disponibilidad de agua y se daba lo que el pozo podía rendir [...] En ese momento, era prácticamente por pozo. Claro, porque teníamos que dar derecho a X pozos en el año, no nos parecía que estuviésemos afectando [...] Llegaron más empresas y nosotros nos vimos en algún momento... Yo no voy a decir sobrepasados, sino que sorprendidos. Aquí algo está pasando [...] Fue una explosión en algún momento, y eso fue más o menos [en el año] 2003 en adelante [...] Tal vez ya deberíamos haber estado preparados [...] Siempre somos generales después de la guerra (entrevista a PT, alto cargo de la DGA).

Tras estudios realizados desde el punto de explosión de la demanda, se han cerrado varios acuíferos y hoy en día en ninguna de las cuatro comunas que constituyen el territorio en estudio hay disponibilidad de agua para adjudicar derechos. A pesar de ello, los actores señalan que estos cierres presentan fallas en la medida que abarcan toda una cuenca, sin considerar sus particularidades espaciales respecto a la disponibilidad de agua.

> [L]o que se está haciendo con el tema de restringir los valles está mal hecho. Porque están restringiendo toda una cuenca, donde realmente los problemas de agua se están dando en lugares puntuales y sobre todo en lugares donde la cuenca ya... Ya es el final de la cuenca [...] Y, obviamente, si ponemos una gran cantidad de pozos vamos a necesitar conos muy grandes, y se van a robar el agua unos a otros. Que es lo que está pasando. Y por eso es lo que llevó a que los pozos perdieran el caudal original y hoy día produzcan un cuarto de lo que producían en los años 1997 y 1998. Pero, básicamente, es por eso, porque está mal distribuida la cantidad de perforaciones, porque no ha habido nunca un estudio serio y yo creo que la DGA toma como que toda la cuenca es igual [...] Por eso yo creo que en eso hay una mala interpretación y están restringiendo zonas que no se deberían restringir (entrevista a HG, empresario perforador de pozos profundos).

Una de las fallas más evidentes asociadas al marco legal vigente es que no ha podido prevenir la perforación de pozos ilegales. Si bien previo a los cierres hubo intentos para que quienes que no tenían inscritos sus pozos lo hicieran, muchos se quedaron fuera de este proceso, tanto porque los derechos no alcanzaban para suplir la demanda, como por la desinformación que había respecto a este proceso. Incluso, muchos grandes empresarios han seguido construyendo pozos profundos, sabiendo que no podrán inscribirlos.

> Creo que hay muchos productores, muchas empresas grandes que están en esta zona que no... Que dudo que tengan todo regularizado (entrevista a PL, administrador de plantación de olivos).

La falta de claridad por parte de la DGA respecto a la cantidad y distribución de los pozos construidos en el territorio impide contar con un catastro exhaustivo y, por lo tanto, medir la presión efectiva ejercida sobre los acuíferos. Si bien hay un registro de aquellos pozos para los que se ha solicitado derechos que no han podido ser otorgados, no hay ninguna información que permita cuantificar los pozos que ni siquiera han hecho la solicitud. La DGA confirma que "ni siquiera tenemos seguridad de la cantidad de pozos existentes" (entrevista a PT, alto cargo de la DGA). Pese a que se reconoce la necesidad de fiscalizar y de catastrar, esto es señalado como un problema sistémico del cual el organismo no se responsabiliza por completo, aludiendo a la falta de capacidad para llevar a cabo dichas labores.

Por razones como esta, la DGA solo sanciona aquellos usos ilegales de pozos que son denunciados. Muchos de los entrevistados manifiestan su disconformidad con esta falta de regulación, a la vez que con el aprovechamiento que de esta falta de control hacen ciertos actores.

> Yo creo que falta una regulación por parte del Estado, que se preocupe un poco del uso del agua subterránea, porque yo creo que deben haber muchos pozos que hoy día se están utilizando y que no deberían por qué [usarse]. O simplemente decidir o definir y publicar y sancionar a toda la gente que está sobreexplotando el tema agua subterránea (entrevista a PL, administrador de plantación de olivos).

> [E]l Estado no tiene la tecnología para medir cuánto tú sacas. A tal punto que gente que tiene pozos que se los dio el Estado, ahora ha hecho pozos en otro lado, te digo, más chicos y todo, sacaron... Porque no hay control y eso las empresas lo saben. ¡Cómo te van a controlar si es imposible, es imposible que te lo controlen! (entrevista a PM, profesional, hijo de pequeño productor).

Una causa de los problemas institucionales se expresa en la extendida creencia de una descoordinación entre la DGA y la CNR respecto a la entrega de derechos y de subsidios. En efecto, se señala la existencia de muchos pozos que fueron subsidiados pese a que nunca se

pudieron regularizar, mientras que otros que sí están inscritos no recibieron beneficio económico alguno. Este problema es identificado por distintos actores.

> Ha habido campos que no tienen ningún litro inscrito y se instalaron, plantaron, incluso los bonificaron sobre la Ley de riego sin tener esa cantidad, sin tener ningún litro inscrito [...] Entonces, la normativa legal ¡está malísima! Porque... ¿Cómo pueden subsidiar un sistema de riego o modificar un riego sin disponibilidad de agua? (entrevista a AN, administrador de plantación vitivinícola).

Por otra parte, desde la DGA se reconoce que el marco institucional vigente permite evitar conflictos, esta los está posibilitando al dar lugar a problemas que tienen que ver con la distribución del recurso hídrico.

> Esto fue en orden de llegada, fue absolutamente desordenada. A medida que fueron llegando, se fueron haciendo pozos e inscribiendo hasta que se acabó el cuento (entrevista a ET, alto cargo del embalse Convento Viejo).

> De las aguas subterráneas, yo creo que al principio hubo un abuso de la distribución. Había gente que no tenía y gente que tenía diez veces más de lo que necesitaba (entrevista a JC, dueño de plantación vitivinícola).

La normativa distingue tres sectores de demandantes, que son riego, industria y agua potable. Sin embargo, mientras hubo derechos no se hizo diferencias a la hora de otorgarlos: si hay disponibilidad, estos se entregan a quien los solicita.

> El código no tiene... No mira cara ni corazones [...] El derecho de agua no tiene título de chico, grande, uso definiéndolo en cuanto a una actividad. Para nosotros, el uso se define como permanente, continuo, alternado, tiene otras connotaciones (entrevista a PT, alto cargo de la DGA).

De hecho, los dueños de los derechos pueden cambiar los usos que le dan a los caudales y no hay problema por parte de la DGA, ya que el derecho

es derecho, sin condición de uso. Tampoco existe un conocimiento preciso respecto a la extensión de predios que se riegan con los caudales inscritos, lo cual es muy evidente para aquellas inscripciones de menos de cincuenta litros por segundo, pues ni siquiera se pidió esa información.

> Nosotros somos el Código de Agua, o sea, no podemos exigirles a las personas lo que no exige la ley. O sea, el que solicita bajo los cincuenta litros, lo único que necesita es ser propietario del predio, o tener la autorización correspondiente del predio en que se ubica el pozo. Ese predio puede ser una gran extensión o puede ser simplemente diez por diez [metros] y se hizo el pozo (entrevista a PT, alto cargo de la DGA).

La falta de priorización según tipo de demandante ha constituido una fuente de conflicto en la medida que los derechos se han ido reduciendo y muchos se quedaron sin regularizar sus pozos, sobre todo entre los comités y cooperativas del programa Agua Potable Rural (APR) y los pequeños y medianos agricultores. Respecto a los primeros, distintos actores mencionan que el agua para beber debiera estar garantizada: esto es reconocido en principio desde los mismos comités y cooperativas, pero también por otros actores, incluso desde las grandes empresas, que relevan la necesidad de contar con un resguardo estatal de estas aguas.

> La DGA no ha sido la instancia que ha colaborado ni ha ayudado a los APR. De hecho, aquí en la VI [región] tenemos muchos APR, muchos sectores rurales y yo te diría, me atrevería a decir que son muy pocos los que tienen inscritas sus aguas [...] Para inscribir las aguas necesitas muchas cosas que los APR no tenemos, de partida necesitas los estudios, necesitas los estudios de los pozos y necesitas a un profesional que te lo haga [...] Si lo ideal sería que la DGA se preocupara, ¿te fijas? De todos estos APR, de todas las aguas potables rurales y ellos pusieran hincapié y vieran cómo hacen para que los APR tengan inscritas sus propias aguas [...] Yo creo que es complicado en el tema de que el Estado no resguardó el agua para los sectores rurales, inscribió a muchos particulares y muchos empresarios que tienen mucha plata [...] La gente del campo que tenía los recursos y tenía fundo y tiene todo, ellos sí

> podían pagar, podían salir con facilidad, por lo tanto ellos contrataban e inscribieron, mucha gente inscribió agua (entrevista a IF, alto cargo de la cooperativa de APR Litueche).

> No puede ser que haya zonas que no tengan agua para la bebida y eso es una irresponsabilidad de la autoridad [...] Si el viejo quiere regar frutillas, tendrá que regirse como todos los demás agricultores, aunque sea una chacrita chica [...] Pero si es agua para la bebida humana, la autoridad tendría que haber dicho: "Oiga usted, le guardamos los derechos". Y eso es una responsabilidad de la autoridad (entrevista a CM, alto cargo de empresa agroindustrial).

La falta de priorización de los derechos para los comités de APR es en general desconocida entre los distintos actores, que manifiestan que pese a no tener conocimiento exacto suponen que los derechos para APR están garantizados. Respecto a los pequeños productores, en cambio, es reconocido que ellos han sido los principales perjudicados en la adjudicación de derechos de agua ya que, al parecer por desinformación, se quedaron sin regularizar sus pozos. En síntesis, los principales beneficiados del funcionamiento del marco institucional actual fueron las grandes empresas.

> Es que los pequeños productores no tienen ningún litro inscrito, fue ahí el error más grande. Yo creo que fue falta de información de los agricultores chicos que nunca perforaron, nunca hicieron nada. Por lo tanto, el agua está en manos de grandes empresas no más [...] No hay ningún productor chico que tenga un pozo, y si lo tiene no está inscrito [...] Debe ser mínima la proporción o el porcentaje de agua en poder de pequeños agricultores (entrevista a AN, administrador de plantación vitivinícola).

> De ahí fue una comisión, que yo también fui, al Senado a ver ese asunto [de] por qué se estaba oponiéndose el señor E. de construir pozos, y por ahí nos enteramos que el señor E. tenía los derechos como de un 75% en esta zona. Entonces, estaba quedando mucho agricultor pequeño que no podíamos hacer nada [...] Nadie sabía cuáles eran las razones de por qué este caballero había

comprado tantos derechos de agua subterráneas (entrevista a MC, pequeño agricultor de Marchigüe).

Las aguas ya están inscritas todas a nombre de privados y las comunidades quedaron sin agua, nadie dijo nada, nadie ha hecho nada. Entonces, la legalidad un poco, en tema netamente del agua, está amparando como toda esta... No voy a decir robo, pero el que la gente se quede sin agua. Está amparado legalmente. Tú no puedes inscribir agua aquí en esta zona, y la gente acá nunca supo. Porque tenían otro concepto del agua, pensaban que si yo hacía un hoyo en mi terreno era mía el agua. Entonces, cuando se vinieron a dar cuenta, las aguas ya estaban en otras manos [...] Fue al amparo de la ignorancia que se pudo hacer todo lo que se hizo [...] No hay agua, no hay agua en propiedad de pequeños agricultores (entrevista a PM, profesional, hijo de pequeño productor).

Los beneficiarios de los subsidios para la construcción de los pozos profundos también han sido los grandes empresarios, ya que poseen el capital inicial para hacer la inversión que posteriormente se les subsidiará.

Tienen que hacer una inversión y de ahí postular recién para que le subsidien y esa capacidad económica los pequeños productores de la zona no la tienen. Por eso es que las empresas grandes no tienen problemas porque invierten y después piden devolución (entrevista a PL, administrador de plantación de olivos).

El Estado tiene un sistema que te bonifica, pero está hecho también a la medida de las grandes empresas [...] Todos los pozos están financiados por el Estado [...] El Estado tiene hecho este tipo de proyectos para gente con plata, porque te dice que inviertas y él te paga después, y la gente de campo no tiene capital para invertirte tres millones, ni diez ni quince millones. Aunque no lo diga, sí está discriminando súper fuerte [...] Si tú le haces una lectura, así, simplona, es como que el Estado está apoyando que las comunidades queden sin agua [...] Si el Estado a toda esta gente le bonificó, le dio plata por que invirtieran. Que yo lo hallo bien. El drama es que por qué no salvaguardó a los que no iban a poder hacer esa inversión (entrevista a PM, profesional, hijo de pequeño productor).

En todo caso, pareciera haber diferencias en la cantidad de derechos adquiridos por los inversionistas extraterritoriales según el tipo de rubro en el que participan, ya que aquellos que no se dedican a las plantaciones al parecer requerirían menos agua y por lo tanto acapararían una menor cantidad de derechos. Este sería el caso de una importante agroindustria de la zona.

> [D]e repente, todos los dardos apuntan a que [los que] "son muy grandes, tienen toda el agua", y todos esos son mitos que la misma información de la DGA ha desmentido (entrevista a CM, alto cargo de empresa agroindustrial).

Tan manifiesta es la inexistencia de una asignación dirigida de los derechos que desde la DGA se reconoce un desconocimiento respecto a la distribución exacta de estos. En efecto, pese a que estos datos primarios existen y se encuentran subidos en la página web del organismo, parece no existir algún tipo de estudio al respecto.

> Los que más derechos se le han constituido son agricultores de tipo viñatero. Así, al ojo. No lo creo tanto, pero en el último tiempo siempre se ve normalmente pozos dedicados a viñas (entrevista a PT, alto cargo de la DGA).

Todas estas fallas dan cuenta de un marco institucional insuficiente para abordar los problemas actuales de acceso y sustentabilidad del agua.

Adaptaciones locales a la norma: estrategias presentes y futuras en un contexto límite

En este contexto límite de disponibilidad del recurso hídrico y de debilidades del marco institucional del agua, cabe preguntarse: ¿cuáles son las estrategias de los actores para acceder al agua? ¿Cómo se relacionan estas con las fallas que presenta el marco institucional? ¿Cómo se relacionan con la sostenibilidad ambiental? ¿Cuáles son las estrategias

posibles frente a las limitaciones de acceso? Como se muestra a continuación, existe un sinnúmero de maneras de eludir las reglas actuales, por lo cual los costos de control son muy altos, y las probabilidades de un control efectivo muy pocas. Además de las prácticas ilegales, los productores han empezado a implementar medidas técnicas que permiten un uso más eficiente del agua. Pero la institución más importante en regular el acceso al recurso hídrico que ha surgido en O'Higgins, es el mercado de aguas.

Una de las estrategias más conocidas por todo tipo de actores es la ya mencionada perforación ilegal de pozos, ya que los dueños saben que no existe ninguna posibilidad de inscribirlos. Esta estrategia es considerada como robo. Sin embargo, y a pesar de las críticas manifestadas por quienes cuentan con pozos inscritos, los pozos ilegales son muy difíciles de controlar, sobre todo en el caso de empresarios que al mismo tiempo cuentan con pozos regularizados. Además, existe un discurso que legitima dichas prácticas: la tierra sembrada de nada sirve sin agua. Dicho de otro modo, "en época de escasez se hace todo" (entrevista a ET, alto cargo del embalse Convento Viejo).

> Los agricultores no tienen otra opción. Si no viene agua por el canal, tengo que hacer un pozo para regar, si no se me secan mis productos, no puedo producir [...] (entrevista a HG, empresario perforador de pozos profundos).

Además de la construcción de pozos sin derechos, productores de distinta escala roban aguas subterráneas sacando más caudal que el acordado en la inscripción del pozo. Está claro que esta estrategia es ampliamente criticada por la afectación que produce sobre la sostenibilidad del recurso. No obstante, al igual que la existencia de pozos no inscritos, sería bastante difícil de controlar. Una tercera estrategia ilegal es la construcción de pozos cerca de canales o ríos, lo cual asegura un mayor caudal de aguas subterráneas. Finalmente, otro caso es la profundización de los pozos. Resulta particularmente interesante destacar que la DGA, el principal actor que debería impedir este mecanismo, no lo hace, y de hecho no lo describe como algo perjudicial, puesto que los derechos que

se constituyeron serían acordes a la disponibilidad que tenía cada pozo, de modo que se puede secar el pozo, mas no el acuífero.

> Si un pozo daba treinta litros por segundo, se le constituyen treinta litros por segundo. No sacará nada ahora esa persona tratar de sacarle cincuenta litros porque quiere decir que lo está secando [...] A nosotros, eso no nos preocupa porque, en definitiva, ese pozo solo va a poder extraer un volumen que está acorde a ese caudal que se le constituyó y ese volumen puede sacarlo en un instante si es que tiene la tecnología, no sé cual para levantarlo, o puede ese volumen sacarlo en el lapso de todo el año (entrevista a PT, alto cargo de la DGA).

Modificaciones técnicas también permiten un uso más eficiente del agua. Una bastante conocida, aunque practicada por pocos, es el uso de tranques de acumulación de aguas lluvia que permitan contar con agua en las épocas más secas. Son principalmente las grandes empresas que cuentan con este tipo de infraestructura, ya que hay que tener extensiones de terreno muy grandes para que la inversión sea rentable. De este modo, se requieren altos recursos financieros que permitan afrontar posibles costos.

A diferencia de los tranques, la tecnificación del riego está mucho más extendida, existiendo sobre todo entre grandes, pero también entre medianos empresarios que cuentan con los recursos para hacer esta inversión inicial que, al mediano plazo, permite disminuir los costos asociados al riego y contribuir a un uso más eficiente del recurso. Algunos mecanismos de tecnificación son los pivotes y las ramplas.

> Hoy día, cómo podemos aprovechar mejor el agua es seguir tecnificando los riegos [...] Si antes se regaban diez [hectáreas], hoy día con esa misma cantidad y con menos agua que hoy día traen los ríos, se riegan treinta (entrevista a AN, administrador de plantación vitivinícola).

> El tema de regar por manga [surcos], es un derroche tremendo [...] Son los pequeños, y muchos medianos [quienes lo hacen]. Las grandes empresas ya no, porque para regar una hectárea con riego de surcos usted necesita una persona por hectárea, y para regar tecnificado, usted necesita una cada cincuenta

> [hectáreas] [...] Si todos tuvieran un sistema operativo de riego el agua alcanzaría tres veces más (entrevista a HG, empresario perforador de pozos profundos).

En este sentido, los actores constatan la necesidad de tecnificar la agricultura a un nivel masivo que permita generar cambios productivos significativos en pos de la sustentabilidad del agua. Esto es interesante ya que refiere a una salida al problema del acceso al agua no vía incrementar los niveles de agua o vía cambios en el marco institucional, sino a través de un uso más racional, mediante inversiones en tecnología, de lo que se tiene para hacerlo rendir. Sin embargo, las posibilidades efectivas de masificación de las tecnologías más eficientes se ven bastante restringidas debido a los altos costos, algo que afecta principalmente a los agricultores más pequeños. Algunos actores también señalan que estos no tendrían interés en generar dichas innovaciones, más que nada por ignorancia y por un tradicionalismo cultural.

> El chico [pequeño productor] en teoría tiene acceso al subsidio, tiene acceso a riego tecnificado, lo que quieras. Pero no lo tiene metido en la cabeza. No lo ve (entrevista a ET, alto cargo del embalse Convento Viejo).

Una estrategia técnica más puntual, ya que solo es realizada por la agroindustria ya referida, es la recuperación de una gran cantidad de las aguas utilizadas para la producción, alcanzando un 50% de recirculación. Para implementarla, se requiere de una tecnología específica que es aplicable en contextos particulares: extensiones reducidas de terreno y alta concentración de la actividad productiva. Esta estrategia ha permitido a la empresa no tener que recurrir al mercado de aguas.

Debido a que la escasez de agua es un problema a pesar de la incipiente difusión de soluciones técnicas más eficientes, ha surgido también un floreciente mercado de aguas: en el marco institucional actual, quienquiera puede vender sus derechos, y quienquiera puede comprarlos. Asimismo, se arrienda y se presta el agua, esto último principalmente entre conocidos.

> Es lógico que si yo tengo un pozo que me da cien litros y tengo un predio donde voy a gastar treinta litros, a menos que yo tenga alguna expectativa de tener otro predio donde gastar... Me sobra agua, es más, podría arrendarla, por lo menos mientras no disponga otra cosa [...] Yo no tengo derechos, yo voy donde el vecino y le compro agua, o le compro derechos. Seguramente si le compro derechos lo que voy a querer hacer es ese derecho trasladarlo a mi pozo [...] Existen las disposiciones del código que permiten trasladar derechos a otro pozo, y una vez trasladado hacer el uso desde mi pozo (entrevista a PT, alto cargo de la DGA).

En general se reconoce que estas prácticas tienen sus restricciones. Una de ellas, tal vez la principal, es que pocos quieren vender sus aguas "porque todo el mundo tiene asumido que el agua es un producto que con el tiempo va a escasear [...] Entonces, por mucha plata que me ofrezcan por un pozo, yo no lo voy a vender" (entrevista a IF, alto cargo de la cooperativa de APR Litueche). Otra es la tramitación burocrática que implica la compra y venta y el traslado de derechos, que puede tardar unos tres años. Y otra es el alza de precios que ha experimentado el agua ya que su venta se ha transformado en un negocio, y "hoy día un litro por segundo cuesta cuatro millones de pesos" (entrevista a HG, empresario perforador de pozos profundos).

> Eso es lo que pasa hoy día, que las aguas son un bien que se tranza como una, como un bien raíz y que cada día suben más, son cada día más escasos y cada día que uno quiere comprar algo, es súper caro. Antiguamente... A ver, yo estoy comprando unos derechos de agua que en algún minuto costaba, no sé, setenta mil pesos [chilenos] y hoy día tengo que pagar un millón 200 [mil pesos chilenos] (entrevista a JC, dueño de plantación vitivinícola).

Al respecto, se señala que los menos perjudicados con estos inconvenientes son los grandes empresarios, sobre todo por su gran capital económico:

> Yo creo que las preocupaciones son súper similares. Lo que pasa es que un Agrosuper o un Concha y Toro [empresas agroindustriales] que yo tengo al lado, el tipo va y compra, tiene los recursos económicos y tiene el capital suficiente

> para sacarlo y ponerlo encima de la mesa y comprar todos los litros que necesita, digamos, y al precio que estén (entrevista a JC, dueño de plantación vitivinícola).

En síntesis, el mercado constituye hoy la estrategia más importante para "regular" el acceso a aguas. Incluso la DGA afirma que el mercado constituye la mejor alternativa de acceso ante la imposibilidad de este organismo para intervenir en la asignación de derechos. De este modo, el marco institucional actual se reduce al mercado y a las transacciones informales.

> A partir de esta escasez de agua, hoy va a haber personas que van a tener el derecho y otras personas que van a tener que de alguna forma adquirirlo, que ya no va a ser vía de alguna solicitud de aprovechamiento, sino que a través de alguna transacción, al menos hasta de amistad podrá ser, que alguien le podrá convidar parte de sus derechos, va a tener que ser informal. Pero es lógico que esto va a ser transado en el mercado, y punto (entrevista a PT, alto cargo de la DGA).

Con todo, y como se vio en el primer capítulo, se observa que pese a que hay preocupaciones compartidas por distintos actores, difícilmente estas cristalizan en estrategias colectivas. En efecto, cada cual enfoca su preocupación en su ámbito específico de acción, que en el caso de los empresarios se traduce en su terreno de inversión. y en el de los pequeños productores en prácticamente ningún cambio concreto.

> Toda la gente de, sobre todo la gente del Secano costero, mucho más preocupada, pero si bien se transmiten estas frecuencias, la verdad es que es poco lo que se hace (entrevista a AN, administrador de plantación vitivinícola).

> La preocupación de la gente, "¿Sabes que no hay agua porque llovió menos y las norias se secaron?". Esa es una preocupación que se termina ahí, no hay agua, no se entran a cuestionar más cosas, ¿me entiendes? O a tratar de cambiar la realidad (entrevista a PM, profesional, hijo de pequeño productor).

Así, se trata más bien de estrategias individuales basadas ya sea en el intercambio mediante el mercado de aguas o en la inversión a nivel técnico.

Pero, ¿qué sucede en relación a las estrategias que no están siendo implementadas y que se observan como necesarias y/o posibles? ¿Cuál es el papel del Estado y de los actores privados? Por un lado, las grandes empresas reconocen una cierta autonomía respecto al Estado, la cual se manifiesta en la permanente búsqueda de técnicas y tecnologías basadas en la inversión empresarial: "en esta cuestión hay que ser muy inquieto, no podemos esperar a que alguien venga a darnos las soluciones a nosotros sino que nosotros buscar las soluciones" (entrevista a CM, alto cargo de empresa agroindustrial). La búsqueda de soluciones técnicas más eficientes del uso del agua se reconoce como parte de una preocupación sobre la escasez de agua frente a las necesidades productivas individuales de las empresas. Algunos actores critican que estas prácticas, es decir, las mejores técnicas a nivel de las empresas, no solo no involucran el beneficio de todo el territorio sino que pueden perjudicarlo.

> Santa Rita [una empresa vitivinícola] acá está haciendo tranques, está como previendo, buscando otras alternativas [...] Y todo eso yo creo que es previendo que puede haber una escasez, entonces, tiene múltiples alternativas de agua [...] Pero otra preocupación ética, yo la diferencio, una es la preocupación productiva tuya, que no tiene nada que ver con lo ético, que tú te preocupes que estás dejando sin agua a la comunidad, es por salvaguardar, o sea, la escasez, "mira, yo tengo esta mirada". La escasez de agua para la empresa, por su lógica, es cómo me afecta a mi producción [...] Ellos no están pensando cómo le afecta a la gente para tomar agua, no está dentro de sus criterios. Dentro de su autoreferencia no tienen por qué estar cuestionándose eso ellos, no están hechos para eso. Partiendo de ese supuesto, no creo que su preocupación vaya más allá de que les afecte, y todas las medidas que están tomando es para salvaguardar su producción, no para la comunidad (entrevista a PM, profesional, hijo de pequeño productor).

En este marco resulta difícil identificar en los discursos las responsabilidades del Estado. En relación a la fiscalización de las condiciones de extracción de los derechos otorgados, por ejemplo, muchos entrevistados señalan la necesidad de que la DGA se haga cargo de ella. Pero

la entidad estatal espera que los mismos usuarios desarrollen una organización que impida los usos irregulares con o sin derecho. En definitiva, el rol que la DGA juega en el fomento del control ambiental no queda claro.

> El código lo tiene dispuesto, simplemente que fue el boom de la explotación de las aguas subterráneas [...] Esas situaciones van aquedar claras el día que existan las organizaciones, porque ahí sí cada uno va a saber "yo tengo derecho y mi vecino tiene un pozo, ¿y dónde está el derecho?" (entrevista a PT, alto cargo de la DGA).

Conclusiones

Con todo, ¿qué se puede decir acerca de los factores que potencian o limitan la acción colectiva de empresarios extraterritoriales o locales y la formación de coaliciones para enfrentar el problema de agotamiento de aguas subterráneas a través de cambios institucionales?

En general, hay una preocupación transversal a todos los actores, muy definida, respecto a la sustentabilidad del agua. Se reconoce una dependencia del recurso a la vez que se tiene conocimiento de su escasez. En este sentido, no existe una subestimación del problema por parte de los actores. Se trata más bien de preocupaciones distintas en la medida que mientras los inversionistas extraterritoriales mencionan principalmente la dependencia económica del recurso hídrico, los actores locales dependen no solamente del agua en términos económicos, sino también para el sustento de su propia vida. Sin tener una dependencia propiamente tal respecto al recurso, el Estado, por medio de la DGA, identifica la importancia que el agua representa para este territorio. No obstante, pareciera que este organismo no se encuentra particularmente alarmado por las consecuencias negativas que las estrategias de acceso al agua puedan tener sobre su sustentabilidad.

Estas preocupaciones diferenciadas se traducen en discursos y acciones diferentes. De la mano con una preocupación más bien indirecta

sobre la sustentabilidad del agua, la DGA manifiesta no tener una responsabilidad legal de solucionar los actuales problemas de acceso en la medida que lo que se ha hecho es cumplir la normativa vigente. Así, su principal acción en este momento ha consistido en el estudio de la disponibilidad de aguas subterráneas para evaluar la posible entrega de derechos provisionales. Los actores locales, por su parte, pese a reconocer ampliamente el problema e incluso a sentirse perjudicados por los inversionistas extraterritoriales, en general no cuentan con los recursos necesarios para emprender algún tipo de acción, ya sea individual o colectiva. Tal vez por esto es que sus reclamos se dirigen a la DGA, depositando las esperanzas sobre una posible solución del problema en el Estado. Por último, en los discursos de inversionistas extraterritoriales destacan aquellas acciones remediales asociadas a la inversión individual, en pos de obtener beneficios únicamente para la empresa. En muchos casos, las acciones mencionadas se basan en tecnologías que implican la posesión de grandes capitales económicos.

A partir de lo dicho, podría pensarse que estos últimos son quienes más capacidades tendrían para generar acciones colectivas que lleven a cambios a favor de un acceso sostenible al agua, aunque sea motivados únicamente por la sustentabilidad de sus actividades económicas. Sin embargo, pese a que tienen una evidente preocupación medioambiental e intereses puestos en juego por la disponibilidad de agua, tanto sus preocupaciones como sus estrategias no repercuten más allá de su propia empresa. De hecho, puede afirmarse que estas preocupaciones no alcanzan a ser demasiado graves ya que poseen el capital económico para ubicarse aventajadamente en el mercado de aguas y, con ello, tienen la certeza de que podrán adquirir los caudales que necesiten, ya sea por compra o arriendo a propietarios más vulnerables.

Ante esto, conviene preguntarse ¿por qué esta incapacidad de acción colectiva? A modo de hipótesis, planteamos que esta tendencia hacia acciones individuales tiene que ver con a) la presencia de numerosos actores extraterritoriales y la consiguiente dificultad y altos costos de ponerse de acuerdo; b) la incertidumbre respecto al futuro, dada la falta de información efectiva y de canales concretos que la transmitan; c) la ausencia

de consecuencias drásticas de la escasez de agua, resultado, entre otras cosas, de técnicas más eficientes del uso del agua.

¿Qué tendría que pasar para que cambie esta situación? Dos parecen ser las vías posibles. La primera atañe solo a los inversionistas extraterritoriales, quienes ante un posible fracaso de sus estrategias técnicas remediales y la inminente pérdida de sus inversiones eventualmente recurran a otro tipo de estrategias, basadas mayormente en la formación de coaliciones, para presionar un cambio institucional. La participación de los actores locales en estas coaliciones, sin embargo, es fundamental, no solamente para asegurar que este cambio favorezca al territorio en su conjunto, sino para garantizar la implementación efectiva de nuevas reglas ambientales más sustentables; es decir, el cambio debe implicar un mejor sistema de gobernanza. Llevada al plano ambiental, una mejor gobernanza permite una mayor interpretación de la realidad y de los marcos legales e institucionales, a la vez que promueve el diálogo entre los distintos actores existentes: mayores niveles de conocimiento ayudan a resolver conflictos actuales, siempre con el objetivo de implementar formas de mejor acceso y manejo de los recursos naturales (Jorquera 2011). La segunda vía es la que puede ser gatillada por una situación extrema de escasez, en la que, por ejemplo, ni siquiera haya agua potable para la población local. En este caso, podría pensarse que el Estado intervendrá modificando su marco institucional, dando prioridad a los comités de APR.

De cualquier modo, pareciera que la posibilidad de un cambio institucional está fuertemente mediada por la capacidad de acción de los agentes dominantes del territorio, a saber, los empresarios que poseen –en términos de Mahoney y Thelen (2010)– un alto poder de veto y una alta discrecionalidad. Esto quiere decir que tienen una gran capacidad de incidir en las decisiones del territorio, bloquear cambios, e interpretar y adaptar las reglas a sus necesidades inmediatas. Mahoney y Thelen definen este tipo de agente como uno simbiótico parasitario, pues explotan la institución para su beneficio privado, aún dependiendo de su existencia y eficacia. A partir de esto se esperaría que estos actores puedan producir cambios institucionales por *deriva*, los cuales tienen lugar cuando

la misma inacción de los sujetos, por no responder a determinados cambios del entorno –en este caso la escasez de agua– impacta la institución.

En definitiva, la institucionalidad actual no está operando con éxito para prevenir o aplacar el problema actual de la insostenibilidad medioambiental del agua. La constitución de un incipiente mercado de aguas –uno de los objetivos del Código de Aguas de 1981– ha demostrado ser poco auspiciosa para resolver, por sí sola, la escasez del recurso y asegurar su uso de modo sustentable. A esto se suma que los discursos estudiados no permiten sugerir un potencial efectivo de acción colectiva ni menos de cambio institucional. De aquí que la conformación de un nuevo contexto, en el que la disponibilidad y acceso a este recurso estén garantizados para todos, no se vea como algo que pueda esperarse por lo pronto y sin conflicto. En el actual contexto, lo más probable es que los cambios institucionales necesarios y suficientes solo ocurran luego de un colapso del recurso. Sugerimos, por tanto, a modo de hipótesis, que la canalización de las acciones individuales sin tener que esperar a que sean motivadas por la situación de *shock*, tiene que ser impulsada por otro actor: un Estado que aborde las fallas institucionales actuales.

4

Crisis del virus ISA y la nueva institucionalidad en Chiloé

Ilana Nussbaum
Camila Pavez
Eduardo Ramírez

Los paisajes rurales y costeros de Chiloé[1] sufrieron tres cambios radicales en los últimos veinte años. De paisaje bucólico, dominado por la cultura de borde-mar y fuertes tradiciones e identidades culturales, Chiloé se transformó en un centro de producción mundial de salmones. Luego, en el año 2008, la crisis sanitaria, producida por el virus ISA,[2] creó un paisaje desolado, infraestructura abandonada en el mar, centros de proceso cerrados y miles de cesantes por la calles de los pueblos del archipiélago. En 2010, en un nuevo y notable giro, las piscinas comenzaron a retomar su actividad, pero con una apariencia distinta. Las jaulas de los salmones tienen el doble de tamaño anterior y la mitad de peces, están más ordenadas y cada elemento en ellas está rotulado. Su entorno también es más limpio: los peces muertos son previamente tratados y sacados de los centros de cultivo en contenedores

1 Además de la isla grande de Chiloé, el territorio en estudio está formado por más de cuarenta islas menores, constituyendo en su conjunto el archipiélago de Chiloé. Este se ubica en la zona sur de la Región de los Lagos a 1.000 km al sur de Santiago.

2 El virus ISA, de la familia *Orthomyxoviridae,* causa una anemia letal en los salmones.

sellados, a diferencia de antes cuando eran retirados en bolsas plásticas a la vista de todos.

Los efectos del virus llevaron a las empresas a una complicada situación financiera por la que tuvieron que renegociar pasivos por un total de US $ 1.600 millones con la banca. Para cumplir con los compromisos financieros, muchas empresas recurrieron a la bolsa, entregando una fracción importante de la propiedad a nuevos accionistas (SalmonChile 2009).[3] El paisaje actual marca un nuevo estilo en la industria y significó una inversión adicional de cerca de US $ 400 millones. Gracias a estos cambios, la industria salmonera pudo sobrevivir a la crisis y durante la primera mitad del año 2011 se acercó a los niveles de exportaciones y producción previos a la crisis.

Sin embargo, existen muchas dudas sobre la sustentabilidad de este proceso industrial renovado. La etapa destinada a generar la "Salmonicultura versión 2", es decir, orientada hacia un manejo más sustentable, sigue marcada por la incertidumbre sanitaria, la baja en el precio internacional del salmón y la caída de las acciones de las compañías que cotizan en la bolsa. Además, la industria salmonera se encuentra en un territorio donde la evolución de la flora y la fauna, aislada del continente, ha llevado a contar con una diversidad biológica muy especial. Todo ello apunta a que el mar chilote es una región ambientalmente sensible,[4] pero al mismo tiempo constituye la base de los servicios ambientales aprovechados para la explotación de mariscos y la acuicultura. El desarrollo de Chiloé, sustentado en la industria del salmón, tiene evidentes impactos ambientales y sociales. Los efectos negativos se visibilizaron fuertemente con la crisis sanitaria y el creciente cuestionamiento de la sostenibilidad de la salmonicultura. Este estudio

3 Si se considera que las exportaciones de salmón alcanzaron un total de US $ 2.392 millones para el año 2008, la inversión poscrisis representa un 16,7% de las ganancias por exportación y la renegociación de pasivos representa un 66,9%.

4 Por ejemplo, 50% de los peces de agua dulce, 76% de los anfibios, 23% de los reptiles, 33% de los mamíferos y 30% de las aves son endémicos de la región. Ver ‹www.chiloemagico.cl›.

busca responder si luego de la crisis sanitaria del salmón se han generado formas de regulación ambiental que potencialmente puedan hacerla más sostenible.

El estudio recopiló información mediante de tres técnicas de recolección de datos. La primera fue la realización de entrevistas semiestructuradas a actores del territorio y a actores involucrados en la discusión de la nueva institucionalidad de la acuicultura. Se efectuaron un total de ocho entrevistas en el territorio a prestadores de servicio ligados a la industria del salmón y a alcaldes de la isla. Se hicieron además siete entrevistas a personas que estuvieron involucradas en el proceso de creación de la nueva Ley de Pesca y Acuicultura.[5] La información obtenida a través de las entrevistas se complementó con una revisión de la discusión parlamentaria de la nueva ley que regula el sector. Por último, la información obtenida en el territorio fue contrastada y complementada con datos de la encuesta realizada en Chiloé por Rimisp el año 2009. Cabe destacar que se realizaron todas las gestiones posibles para concertar entrevistas con el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) y con las empresas productoras de salmón, pero no fue posible realizar entrevistas a ninguno de sus funcionarios.

El artículo se ordena de la siguiente manera. A la introducción sigue una sección que abre un horizonte teórico sobre el cambio institucional. En la segunda sección se traza el proceso de cambio institucional ocurrido a raíz de la crisis sanitaria en el proceso parlamentario. En la última sección se desarrolla la apreciación de los actores sobre el proceso de cambio institucional y sus resultados.

5 Cabe destacar que se realizaron todas las gestiones posibles para concertar entrevistas con el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) y con las empresas productoras de salmón, pero no fue posible realizar entrevistas a ninguno de sus funcionarios empleados.

Las vías de cambio institucional

Una institución es "un sistema de factores sociales que conjuntamente generan una regularidad en el comportamiento" (Greif 2006, p.382). Estos factores se construyen socialmente y condicionan a los individuos que pertenecen a ese determinado sistema institucional. En vista de que las instituciones generan una cierta regularidad en el comportamiento, resulta interesante indagar en el cuándo y el por qué ocurren los cambios institucionales. Greif (2006) plantea al respecto que el cambio se produce cuando los parámetros que soportan una institución se ven afectados por un *shock* externo que exige un reordenamiento al interior de la institución.[6] Este *shock* es potenciado si ocurre en un momento crítico, es decir, un período de contingencia en donde las limitaciones y rigideces son levantadas o aliviadas (Capoccia y Kelemen 2007). Dicho de otro modo, es en estos momentos en donde aquellos que eran actores "perdedores" ven la posibilidad de cambiar el *status quo* y quedar en ventaja frente al resto de actores (Acemoglu 2009). Por lo general, durante este proceso se puede reforzar el grado de institucionalidad, entendiendo por tal el hecho de que una institución anterior cambia para dar paso a una nueva. Pero también existe la posibilidad de que la institucionalidad sea socavada por la transformación, cayendo en un proceso de recreación más profunda de sí misma (Greif 2006).

Mahoney y Thelen (2010), en cambio, discuten diversos caminos de cambio institucional cuando este proviene desde "dentro", es decir, en ausencia de *shocks* externos. Según los autores, el proceso concreto del cambio institucional endógeno depende de las características del contexto político por un lado, y de las características de la propia institución en transformación por el otro (Mahoney y Thelen 2010, p. 15). Estas características dan forma al agente que impulsa la transformación desde adentro, al condicionar sus estrategias y modos de persuasión para

6 Conviene señalar que nos adherimos a la clásica distinción entre instituciones y organizaciones. Las "instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus emprendedores [en cambio] son los jugadores" (North 1994, 361).

lograr el cambio esperado. De esta manera Mahoney y Thelen (2010, p. 16) logran distinguir cuatro posibilidades de cambio: a) la eliminación de las viejas reglas y la introducción de nuevas (por desplazamiento), b) la introducción de nuevas reglas sobre o en conjunto a las que ya existen (por capas), c) el impacto transformado de reglas ya existentes, debido a cambios en el entorno (por deriva), d) la reorganización estratégica de las normas (por conversión).

Podríamos añadir que, a diferencia de los cambios suscitados por *shocks* externos, los procesos de transformación endógena dependen fundamentalmente del grado de probabilidad de la acción colectiva entre los agentes interesados en impulsar dichos procesos. Los estudios de Ostrom (1990, 2007) muestran que la superación de dilemas sociales que impiden la acción colectiva –tales como el dilema del prisionero (Ostrom 1990, p. 3)– depende de un conjunto de variables estructurales o contextuales,[7] tales como a) el número de participantes, b) si los beneficios son compartidos o sustractivos, b) la heterogeneidad de los participantes, c) las posibilidades de comunicación cara a cara, d) la manera en que la acción individual aporta al bien común, e) si existe información sobre las acciones pasada, f) el tipo de relaciones entre los participantes, y g) la existencia de barreras de entrada o salida voluntarias del juego. En síntesis, las distintas combinaciones de las variables antes mencionadas, en conjunto con el contexto político e institucional darán pie a que la institucionalidad cambie y se transforme de una u otra manera.

En el caso del territorio de Chiloé central y la industria del salmón, el shock que generó el cambio institucional fue la aparición del virus ISA y la crisis sanitaria y económica que trajo consigo. Dado este nuevo

7 Ostrom construye sus modelos de acción colectiva en el marco de la teoría de los juegos. Una característica fundamental de estos juegos es si son repetitivos o no. En este sentido, las últimas tres variables estructurales solo deben ser consideradas en juegos repetitivos. La razón por la que la distinción es importante es que en juegos repetitivos es posible que los actores vayan creando cierta reputación a través de la reciprocidad con los demás actores. Esto les permite ser sujetos de confianza, lo cual, a su vez, genera mayores niveles de cooperación. El resultado es la presencia de mayores beneficios a nivel individual y colectivo (Ostrom 2007).

escenario, fue necesario generar un cambio institucional que impida una nueva crisis y que proteja los intereses de los diversos actores involucrados, sean estos las industrias productoras de salmón, como también los trabajadores, los servicios asociados a la salmonicultura, los pescadores y la comunidad en general. El contexto político y las características de esta institucionalidad dieron por resultado un cambio "por deriva", que será explicado más adelante y que introdujo cambios a la normativa vigente dada la gran crisis vivida por el sector. Las propias condiciones del territorio, la cantidad de agentes involucrados y sus diversos intereses terminaron por moldear una nueva institucionalidad que de una u otra forma mantiene el *status quo* de la industria.

El proceso parlamentario de cambio institucional

El modelo institucional que ha primado históricamente a nivel pesquero y acuícola es de carácter reactivo, basado en la autorregulación de los propios sectores productivos. Por lo general, se habla de autorregulación cuando las empresas multinacionales deciden, de manera estratégica, elaborar un conjunto de normas y acuerdos voluntarios, con el fin de evitar que los países en donde se ubican los sitios de producción generen estándares más estrictos que los autoimpuestos, afectando de este modo su competitividad internacional (Escobar y Vredenburg 2011).

Una revisión del caso de la industria salmonera en Chiloé muestra que se ajusta bastante bien al modelo de autorregulación. Así, el control estatal ha estado ausente, debido, entre otras, a los insuficientes recursos públicos destinados al control de la acuicultura. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) contaba en el año 2007 con 4,5 veces menos recursos que el Servicio Agrícola Ganadero para el cumplimiento de funciones similares (Infante 2007). Una consecuencia de la falta de atención por parte del Estado, la baja capacidad presupuestaria y la escasa dotación de personal, es la tardía implementación de las pocas normas de cumplimiento existentes. Así, los reglamentos

sanitarios y ambientales que hoy están vigentes, fueron implementados apenas en el año 2001, diez años después de la creación de la Ley de Pesca y Acuicultura. La industria, en cambio, como respuesta a la presión de los mercados internacionales, ha establecido sistemas de regulación de sus actividades –tales como los acuerdos de producción limpia y de buenas prácticas– para evitar desventajas en la competitividad internacional, pero con poca conciencia de los efectos ambientales y territoriales locales.

Tal como quedó claro por la crisis sanitaria y ambiental del virus ISA, el sector acuícola no logró establecer parámetros óptimos para el cultivo del salmón. Ni el Estado, ni posiblemente la propia industria salmonera pudieron preveer la crisis. Al contrario, en el año 2007 se gestionaba la creación de una mesa de trabajo en torno a la salmonicultura, con el objetivo de apoyarla en su intención de doblar la producción hasta el año 2015. Pero al constituirse la Mesa del salmón, a inicios del año 2008, la crisis sanitaria suscitada por el virus ISA era tan aguda que la Mesa debió reorientar su trabajo para buscar una salida a los problemas sanitarios.

La Mesa del salmón estaba compuesta solo por autoridades públicas, con representantes del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la Subsecretaría de Pesca, la Subsecretaría de Marina, el presidente de la Corporación de Fomento de la Producción, la Comisión Nacional del Medio Ambiente, entre otras. Su secretario ejecutivo era Felipe Sandoval, quien creó un grupo de tareas de profesionales, quienes debían realizar las labores de diagnóstico de la situación y establecer los mecanismos reglamentarios y legales para apoyar a la industria durante la crisis, sin dejar de lado los lineamientos para proyectar un aumento en la producción. El proceso de selección de los miembros de este grupo de trabajo, sin embargo, lo volvió muy difícil para grupos externos al Estado participar en la evaluación de la crisis. Así, los profesionales que forman el grupo de tareas son aquellos que tienen una relación de confianza con el encargado de la mesa y con el mismo Ministerio de Economía, evitando perder tiempo en la selección de otros profesionales que pudiesen dilatar la discusión. En este sentido, por ejemplo, el único académico invitado a

la discusión fue un reconocido investigador en temas relacionados con las algas, pero que pese a su desconocimiento del tema salmonero, fue invitado a formar parte del equipo de trabajo ya que él se desempeñaba como asesor en temas ambientales del Ministro de Economía de la época y por tanto ya existía una relación previa de trabajo.
El grupo de trabajo inicialmente hizo un barrido y entrevistó a distintos sectores vinculados con la actividad salmonera. Durante el proceso de diagnóstico se percató de que la crisis era muy compleja y profunda. Dada esta situación, lo que llamamos la coalición dominante –compuesta por el Estado (a través de su grupo de trabajo), la industria salmonera y la banca privada– decidió apoyar la industria de manera más radical, considerando que no eran suficientes cambios reglamentarios, sino que también era necesario un cambio de ley.

Una de las presiones más fuertes provino de la banca privada: para seguir sustentando un sistema de préstamos a la industria salmonera, no era suficiente tener a los peces como garantía. La banca requería activos menos riesgosos como respaldo de sus créditos. Así, el proyecto de ley desarrolló una propuesta para poder dar en garantía las propias concesiones además de facilitar su transferencia en el mercado. El tercer cambio previsto por el proyecto de ley fue la idea de los barrios para el manejo sanitario.

El proyecto de Ley 20434, diseñado por el grupo de tareas de la Mesa del salmón, ingresó al parlamento en enero del año 2009. En su paso por los diferentes plenarios de la Cámara de Diputados y el Senado, fue posible para diferentes organizaciones, tales como las organizaciones locales y nacionales de pescadores, las ONG ambientales, las agrupaciones de cultivadores de otros recursos marinos, los representantes de la industria del salmón y servicios conexos, entre otras, a participar, con grados de éxito diferentes, en el proceso legislativo.[8]

8 En su paso por el Senado el proyecto recibe más de 200 modificaciones relacionadas con elementos sanitarios, medioambientales, sanciones y causales de caducidad, duración de las concesiones, acuicultura de pequeña escala, etc. Así, el conjunto de modificaciones transformarán sustancialmente el objetivo original del proyecto de ley.

El proyecto de ley fue modificado en varias ocasiones, fundamentalmente por la presión que ejercían las organizaciones de los sectores productivo y ambiental. De esta manera, algunos sectores, excluidos del diseño del proyecto de ley, empezaron a formar diferentes coaliciones que a su vez lograron influir en distintos momentos en el proceso legislativo. Ellos introdujeron cambios en un proyecto que tenía como objetivo principal tirar rápidamente un "salvavidas" a la industria salmonera

Los primeros actores que lograron introducir nuevos elementos a la discusión parlamentaria, fueron los pescadores artesanales, quienes, apoyados por algunos diputados, promovieron una serie de modificaciones relacionadas con la protección de los bancos marinos naturales y de los caladeros. Es importante notar que para los pescadores artesanales, el contenido del proyecto de ley era ampliamente desconocido hasta este momento, debido, entre otras cosas, al hermetismo que acompañó el funcionamiento del grupo de trabajo que creaba el proyecto de ley.

Luego, las ONG ambientales, esta vez con el apoyo de algunos diputados, presionaron para que se modificasen los artículos respecto a los temas medioambientales, al cuidado de áreas protegidas, a las causales de caducidad de las concesiones, a la penalidad por escapes de peces, etc. Debido a su participación previa en reuniones con la Mesa del salmón, las ONG ingresaron a la discusión de manera informada, a diferencia de los pescadores artesanales. Sin embargo, no lograron formar una alianza con el ejecutivo para introducir más y más sustantivas modificaciones en torno a lo ambiental.

Un tercer grupo que se destacó durante el proceso legislativo es el de los trabajadores de la industria. Esta coalición impulsó, a través de la alianza con algunas ONG, la caducidad de los centros de producción por prácticas antisindicales, una modificación que finalmente no prosperó. En una alianza con el Ministerio del Trabajo, los trabajadores fueron exitosos en sancionar las prácticas antisindicales de manera indirecta, a través de la incorporación de un artículo transitorio sobre el fortalecimiento de las iniciativas de capacitación y desarrollo sindical de los trabajadores de la industria acuícola, así como la creación futura de un estatuto laboral para los trabajadores del sector.

Cuadro 4. Presupuesto anual de SERNAPESCA

Año	*Presupuesto total*	*Presupuesto asignado a gastos de personal*	*Gasto de personal (%)*
2007	10'273.452	6'340.377	61,7
2008	11'694.706	6'099.338	52,2
2009	14'308.934	8'877.338	62,0
2010	16'677.518	9'965.183	59,8
2011	19'026.080	10'631.850	55,9

Fuente: www.sernapesca.cl. Elaboración propia. Nota: en miles de pesos chilenos.

En síntesis, luego de un año de debate parlamentario e intervencones de diferentes actores y coaliciones sociales, surgió una nueva ley centrada en elementos económicos y sanitarios. Así, se previó la posibilidad de hipotecar las concesiones y su transacción simplificada en el mercado y se estableció la posibilidad de agrupar concesiones de acuicultura para formar "barrios" que protegieran frente a posibles contagios de virus en el futuro. Estos elementos fuertes de la ley se completaron con algunos temas ambientales que permiten contribuir a mejorar las condiciones en que se desarrolla la actividad: la penalización frente a escapes de peces, la limitación de las densidades de cultivos por agrupación de concesiones, las penalizaciones previstas por el incumplimiento de parámetros ambientales por parte de los centros en lagos, entre otros.[9] Finalmente, se fortalecieron las atribuciones del SERNAPESCA. Además de las nuevas funciones recibió también un aumento considerable en las partidas presupuestarias para los años 2010 y 2011 (cuadro 4). Sin embargo, es difícil saber si estos cambios resuelven el problema de la insuficiente supervisión estatal ya que SERNAPESCA, tanto la institución como sus funcionarios, carece de una reputación que se haya ganado el suficiente

9 En conjunto con la imposibilidad de otorgar nuevas autorizaciones, estas penalidades son iniciativas que buscan erradicar la acuicultura en lagos a mediano plazo.

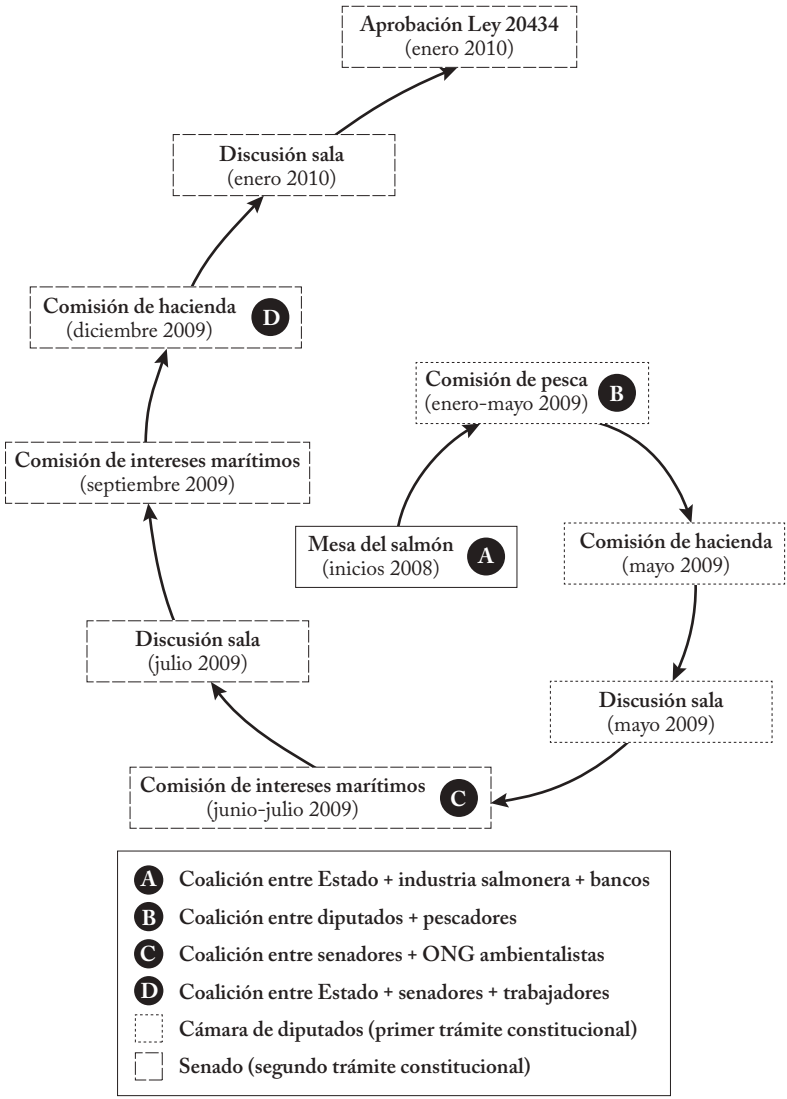
respeto por parte de los distintos actores de la industria. Además, hemos registrado comentarios que indican que las funciones de SERNAPESCA se han ido reduciendo a meros trámites y papeleos burocráticos y que las visitas de control que se realizan a las plantas y centros de cultivo son avisadas con anticipación por lo que el control carece de efectividad.

El gráfico 4 (p. 132) ilustra el recorrido del proyecto de ley en el proceso legislativo y los momentos clave en los que las coaliciones alternativas lograron modificar la propuesta original. Sin embargo, es importante señalar que la modificación de la ley trajo consigo una serie de modificaciones también a nivel reglamentario. Estas modificaciones tienen distintos plazos en función de si corresponden a ajustes o a la creación de nuevos reglamentos, como el de densidades de cultivos, de colectores, de importación de ovas, etc. En este momento, solo la Subsecretaría de Pesca trabaja en los reglamentos pendientes. Las ONG y las organizaciones de pescadores artesanales que participaron activamente en la discusión parlamentaría no han tenido la capacidad ni los medios de continuar con el seguimiento de las etapas posteriores a la aprobación del proyecto.

El paso del proyecto de ley por la Cámara de Diputados y el Senado revela algunos aspectos interesantes sobre el tipo y las modalidades del cambio institucional. La revisión de la discusión parlamentaria y de las propias apreciaciones de los entrevistados, sugiere que el Estado puede ser entendido como un ente monolítico, sino que está compuesto por diferentes actores que persiguen diferentes intereses. Esta relativa fragmentación del aparato estatal en subgrupos permite entender, por ejemplo, la constitución de una coalición dominante entre "Estado" –y más específicamente el Ministerio de Economía– y las industrias salmoneras para generar un proyecto de ley que permitiera dar las concesiones en garantías. Pero, al mismo tiempo, el "Estado" –esta vez a través del Ministerio de Trabajo– construyó también una coalición con los trabajadores de la industria para lograr satisfacer ciertas demandas laborales con motivo del creciente desempleo.

No obstante, es posible afirmar que el cambio institucional fue impulsado principalmente por la coalición dominante entre el Estado y la

Gráfico 4. Coaliciones y su nivel de participación en la discusión parlamentaria de la modificación de Ley 20434



Fuente: trabajo de campo (2011). Elaboración propia.

industria salmonera. Si bien estos actores lograron controlar el contenido esencial del proyecto de ley, en el cual impusieron sus propios reglas (aunque revisadas en comparación con la Ley de Pesca y Acuicultura de 1991), los otros integrantes de la sociedad, afectados directa o indirectamente por la industria salmonera, lograron incluir cambios en el proyecto de ley durante el proceso legislativo. Podemos observar que aquellos grupos de la sociedad que forman coaliciones con actores estatales, tales como ministerios o grupos de trabajo internos, son más exitosos en su intervención durante el proceso legislativo que aquellos actores que no establecen alianzas con entidades del Estado central o que privilegian vínculos con representantes de la cámara legislativa.

El cambio institucional visto desde los actores

La perspectiva de los actores involucrados en el proceso legislativo

A juicio de muchos de los entrevistados, la modificación de la Ley de Pesca y Acuicultura tiene un propósito económico, mientras que sus provisiones ambientales no responden a las necesidades de regulación que requeriría una actividad de acuicultura como la industria salmonera. En las entrevistas se señala que los cambios son un primer paso, pero que se deben enfrentar de manera más seria y profunda los aspectos ambientales que rodean al cultivo de peces, y en general a la actividad acuícola, para evitar que problemas sanitarios como el del virus ISA se vuelvan a desarrollar. En este sentido, las personas entrevistadas indicaron y advirtieron que algunos de los elementos introducidos por el cambio de ley, tales como las agrupaciones de concesiones, carecieron de un soporte técnico para su diseño y su aplicación.

Sin embargo, si bien la modificación de ley no es lo suficientemente robusta en términos ambientales –es decir, carece de herramientas para impedir que la industria acuícola siga generando externalidades negativas sobre otras actividades productivas locales, sobre el ecosistema y sobre

la propia actividad–, los entrevistados destacaron que por primera vez se toma conciencia del fracaso del modelo de autorregulación no solo a nivel gubernamental, sino también a nivel de la propia industria acuícola. En este sentido, podríamos decir que el cambio institucional como respuesta a la crisis sanitaria trajo un cambio de paradigma: el paso desde una industria escasamente regulada al planteamiento de la necesidad de regular y fiscalizar más a la actividad. Ello no significa que todas las consecuencias de este cambio hayan sido alcanzadas en la ley, los reglamentos o las prácticas industriales. Por ejemplo, la modificación de Ley implica una manera más eficiente de control sobre la industria salmonera y la actividad acuícola en general, otorgando más atribuciones en términos de fiscalización al SERNAPESCA. Sin embargo, esta herramienta en seguida se suavizó porque no solo se asignaron más funciones a este organismo, sino que también se abrió, entre otros elementos, la posibilidad de a) tercerizar las funciones las labores de construir instrumentos de evaluación ambiental y sanitaria, b) que los titulares del centro puedieran recurrir a privados para elaborar y entregar información ambienta. lEn síntesis, a pesar de tomar conciencia de la necesidad de establecer regulaciones desde el Estado, se optó por un sistema de autorregulación "suavizado", en el que algunas funciones relevantes en términos ambientales fueron entregadas al sector privado.

En definitiva, en las entrevistas se constató que existe una mayor conciencia de que el modelo de autorregulación fracasó a la luz de la crisis sanitaria. Sin embargo, esto es algo que puede marcar un precedente futuro en las líneas de trabajo, ya que en esta oportunidad, y bajo un clima de urgencia sobre el cual se trabajó, se optó por un sistema que es un comienzo en la entrega de más responsabilidad en la regulación de la actividad a los organismos del Estado. En síntesis, la mayor parte de los entrevistados indican que quedan cosas pendientes respecto para tratar el tema ambiental de una manera sistémica e integral, ya que a juicio de muchos, este tema aún no ha sido abordado.

La perspectiva de los actores locales

A continuación se expondrán varios temas mencionados en las entrevistas realizadas a actores locales (alcaldes y prestadores de servicio para la industria del salmón), y enfocadas en la evaluación del cambio normativo y el cambio percibido en su propio entorno. Primero, y en cuanto a los límites ambientales, en el territorio existe una baja preocupación por el medio ambiente y no se observan claros límites ambientales de las actividades productivas realizadas en el archipiélago. No hay una cultura o prácticas de sustentabilidad que demuestren que tanto los chilotes como las industrias acuícolas, en especial las salmoneras, estén preocupados por conservar la diversidad local o la limpieza en las playas y el borde costero. Sin embargo, los actores locales creen que sí debería existir mayor preocupación por los recursos naturales, y que la responsabilidad debería ser compartida tanto por la industria, los prestadores de servicios, la sociedad civil, los gobiernos locales y todos aquellos que se encuentren vinculados de alguna manera a las islas. Ello se refleja en que el 77% de las personas encuestadas[10] por Rimisp en el año 2009 señala que sí existen problemas medioambientales en Chiloé. En la respuesta no hay ninguna diferencia entre mujeres y hombres.[11] Además, un 42% de los hombres y un 39% de las mujeres cree que los problemas medioambientales de Chiloé son responsabilidad de las industrias salmoneras. No deja de llamar la atención que un 30,3% de los hombres y un 37% de las mujeres señale que esos problemas son responsabilidad de los mismos habitantes de la isla.

Segundo, las personas entrevistadas no han observados prácticas o reglas que estén directamente relacionadas con el tema medioambiental. Los nuevos requerimientos sanitarios se miden en términos de producción y ventas y no en cuanto al daño medioambiental o del fondo marino.

---

10 En la encuesta –representativa a nivel del territorio– se entrevistó a 856 personas.

11 Cabe destacar que la gran mayoría de chilotes, el 73% de los hombres y el 80% de las mujeres, se informa sobre el medio ambiente y sus problemas a través de los medios de comunicación y solo un tercio de los hombres y un cuarto de las mujeres lo hace a través de la observación directa.

Tercero, los actores territoriales concuerdan en que las empresas salmoneras no se involucran con el territorio en donde se sitúan. Según una encuesta realizada por la Universidad de Los Lagos para SalmónChile (2007), apenas el 33% de los encuestados señala que la industria salmonera se preocupa por la comunidad local. En la misma encuesta se señala que un 9% de los entrevistados admite que la industria salmonera debería mejorar la relación con la comunidad. Esto contrasta con la opinión sobre la industria en sus comienzos, cuando participaba un mayor número de capitales nacionales y existían más empresas de menor tamaño. Se critica que la industria carece de visión de desarrollo, carencia asociada a la falta de políticas de investigación y desarrollo. Las personas entrevistadas señalan que falta un impulso gubernamental que promueva la investigación en pos del desarrollo del territorio y que eleve así las condiciones de vida tanto de los trabajadores de la industria, como de todos los habitantes de la isla.

En síntesis, si bien las empresas no tienen una visión medioambiental, los propios ciudadanos de Chiloé tampoco hacen contrapeso frente a este problema. La comunidad local es política y socialmente débil y no se organiza en pos de mejoras o nuevas exigencias ambientales. Se observa que no existe un movimiento ciudadano organizado que se manifieste en contra de la industria acuícola, tampoco se observan movilizaciones por parte de los trabajadores en cuanto a temas ambientales. Las únicas movilizaciones que se han dado son de tipo sindical y hacen relación a despidos masivos o a mala calidad de los empleos. Según los entrevistados, la comunidad chilota no es un actor organizado, que presiona y se hace escuchar cuando algo no le gusta, sino que, por el contrario, se encuentra aletargada y, al parecer, sin intenciones de reaccionar.

Conclusiones

Se ha notado escasa coordinación entre los actores extraterritoriales constituidos por las empresas industriales del salmón cuando se trata de establecer restricciones en los procesos de producción y normas de cuidado

ambiental para minimizar riesgos en los ecosistemas o incluso en el propio negocio. Sin embargo, estos mismos actores son capaces de generar acciones coordinadas para incidir en el poder central en el momento de realizar cambios a normas y reglas que regulan el negocio salmonero y el acceso a los recursos naturales.

Para explicar esta dificultad de coordinación en el territorio, incluso a solo meses de haber perdido grandes sumas de dinero por efectos de la crisis sanitaria, recurrimos a tres fenómenos que se conjugan y se potencian. El primero es el conjunto de externalidades con las cuales opera el sistema. Las decisiones económicas al interior de las empresas –por ejemplo, el aumento de carga en las balsas– generan beneficios directamente apropiados por cada empresa. Sin embargo, el riesgo asociado a estas conductas no solo afecta a un productor en particular sino al conjunto y al territorio en general. Por tanto, el costo agregado es más alto que los beneficios individuales. Pero esto no importa mientras que los beneficios *individuales* de las conductas ambientalmente riesgosas sean más altos que los costos individuales. El segundo es la falta de una buena reputación de la industria. No hay líderes que generen confianza: en el campo de producción, todos son competidores. Como consecuencia, el espacio de acuerdos y de coordinación es muy reducido. Finalmente, el tercer fenómeno se refiere a la existencia de nuevos espacios de recursos marinos inexplotados que no generan la percepción de un bien escaso: es lo que ocurre en la actualidad, con la tendencia a desplazar los centros de cultivos de salmones a nuevos sectores más al sur de Chile. El mar como recurso productivo, pues, tiene un precio muy bajo en las funciones de rentabilidad de las empresas.

Ante un sistema que genera incentivos en contra de la sostenibilidad ambiental, aparece con fuerza la necesidad de un tercero que sea capaz de imponer ciertas conductas para generar un óptimo económico en el largo plazo, y que incorpore al ambiente en sus parámetros de decisión. Este tercero, el Estado en el caso de Chile, ha fallado. Las fallas de las instituciones y organizaciones estatales reflejan una carencia de información, recursos y capacidades, pero por sobre todo de fallas en el diseño institucional. En el proceso de transformación de la Ley de Pesca y

Acuicultura, se intentó corregir estas fallas, pero su resultado es incierto, ya que las coaliciones que se configuran en torno a la sustentabilidad ambiental hasta ahora no han encontrado un aliado dentro del aparato estatal, pero tampoco en la sociedad civil y menos en el sector industrial.

Si bien se creía que el momento de crisis podía traer una motivación asociada a innovación y nuevos y mejores sistemas de regulación, una normativa que representara a todos los sectores y que hiciera que los que antes eran perdedores se encontraran hoy en una mejor posición, no se ha podido elaborar una nueva ley que cumpla con estas expectativas. No se dio paso a una discusión profunda con una representación amplia de sectores económicos y sociales afectados por la problemática. Al contrario, se buscó una solución rápida que dejara satisfechos a los actores dominantes, la industria salmonera y el Estado. El Chiloé profundo, el medio ambiente y los trabajadores ganaron poco con las recientes transformaciones. Las reglas siguen siendo las de la coalición dominante.

Finalmente, cabe la duda si en condiciones en donde no existen crisis tan agudas como la del virus ISA, sea posible generar cambios institucionales que requieren coordinación por parte de organismos gubernamentales y empresas privadas. En este sentido, en Chiloé solo la gravedad de la crisis económica llevó a la necesidad de implementar medidas de salvataje de la industria. Las medidas sanitarias y ambientales solo fueron una segunda prioridad para que impidieran que en el corto y mediano plazo la situación se repitiera.

5

Actores extraterritoriales y nuevas formas de regulación ambiental en Santa Catarina

Claire Cerdan
Mariana Aquilante Policarpo

En Brasil, la zona costera es considerada patrimonio nacional por la Constitución Federal.[1] Es un patrimonio de todos, y todos tienen derechos y deberes en lo que se refiere a la preservación del medio ambiente y el uso de los recursos naturales, a fin de preservar un medio ambiente equilibrado para las generaciones presentes y futuras. En una extensión de 8.698 km, la zona costera abarca diecisiete Estados, más de 400 municipios y cinco de las nueve áreas metropolitanas existentes en el país. Además de registrar importantes y continuas porciones de manglares, arrecifes de coral, campos de dunas, estuarios y complejos lagunares, la zona costera concentra actividades industriales y complejos portuarios, energéticos y turísticos que contribuyen con 70% del producto interno bruto nacional (IBGE 2006). Este escenario cuenta con la presencia de nuevos actores extraterritoriales quienes han invertido en actividades de entretenimiento y explotación de bienes y servicios ambientales, reforzando las presiones antropogénicas ejercidas sobre los ecosistemas costeros. Si, por un lado, las actividades del turismo de

1 Art. 225, párrafo 4 (Brasil 2011).

masas traen una serie de beneficios (como ingresos y oportunidades de empleo para la población local), son también causa de nuevos problemas sociales y ambientales que se añaden a los problemas ya existentes en el territorio.

La Costa de Santa Catarina no ha escapado a estos procesos. Es una zona que trae consigo muchas contradicciones sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales. Al mismo tiempo que fue el escenario de un peculiar proceso de desarrollo –el llamado "modelo de desarrollo catarinense"–, presenta también similitudes con otras zonas costeras con respecto a la degradación socioambiental y al proceso de urbanización y litoralización de la población. Así, en la zona costera en estudio se puede observar la presencia de una importante inversión privada extranjera, principalmente de actores ligados al turismo de gran escala a partir de la década de 1990, y una descomposición gradual de las actividades tradicionales en la agricultura familiar y la pesca artesanal (Cerdan *et al*. 2011). Los estudios sobre estas diferentes dinámicas territoriales muestran que los sistemas de gestión de los recursos naturales funcionan en situaciones de crisis estructural, debido a a) la persistencia de la condición de libre acceso a los recursos naturales, b) la intensificación de los conflictos de uso de los mismos, y c) la dinámica de la especulación inmobiliaria y la expansión del turismo de masas, drenando la fuerza de trabajo de las familias pescadoras hacia otros sectores, tales como la construcción civil y el comercio.

En este escenario, el objetivo general del presente estudio consiste en evaluar el papel desempeñado por las coaliciones emergentes de regulación ambiental, marcadas por la presencia de actores extraterritoriales, en la formación de un sistema de gobernanza a favor del desarrollo territorial sustentable. Para el análisis, identificamos las principales condiciones estructurales (relaciones económicas y de poder), cognitivas (visión, imaginación, etc.) y políticas (los aliados, los conflictos). En este sentido, el presente estudio examina las formas de regulación ambiental que están surgiendo en la zona costera centro-sur de Santa Catarina (Garopaba-Imbituba) y se propone identificar los principales factores que pueden hacer que las dinámicas territoriales que prevalecen en el territorio sean más sustentables.

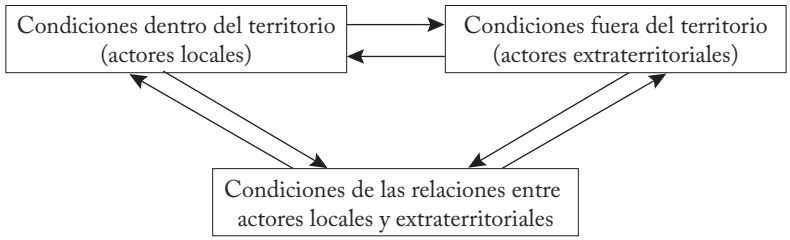
El territorio seleccionado contiene lagunas naturales que históricamente han sido gestionadas por las diez comunidades rurales de su entorno, las cuales vivían de la pesca artesanal y la agricultura. Las lagunas están interconectadas y sus aguas de mar son renovadas estacionalmente por las "barras"[2] formadas natural o artificialmente con el empleo de máquinas. En este último caso, la fecha de apertura depende de la decisión colectiva basada en criterios biológicos o climáticos. Como veremos, los importantes cambios económicos y ecológicos, junto al desarrollo de las actividades turísticas, que se produjeron a partir de los años 1990-2000, influyeron en estos criterios y provocaron la agudización de los conflictos en torno a la decisión de abrir o no: ¿quién decide abrir o no abrir las "barras"? Y ¿en qué fecha se las abre?

Para nuestro estudio usamos el "marco de análisis institucional y desarrollo" (IAD, por sus siglas en inglés), ideado por Elinor Ostrom en colaboración con especialistas en economía ecológica (1986, 2005, 2010, 2011). En concreto, nos referimos a la al concepto "situación de acción"[3] (Ostrom 2011, p. 9) que integra los siguientes elementos al análisis de los posibles resultados de una "situación de acción": a) el conjunto de actores, b) sus posiciones específicas dentro del campo social, económico y político, c) el conjunto de acciones permitidas dentro de cada uno de los espacios que ellos ocupan, d) el nivel de control, e) la información disponible para los actores, y f) los costos y beneficios atribuidos a las diferentes acciones (Ostrom 2011, p. 10). El concepto de "situación de acción" permite incluir en el análisis las representaciones transmitidas por los discursos de los diferentes actores. Dichas representaciones ofrecen puntos de partida para analizar las intenciones y estrategias de los actores individuales y colectivos, el patrón de interacción con otros grupos que actúan en el territorio, las

2 Barrera natural o artificial ubicada entre la desembocadura de un lago o laguna y el mar.

3 Situaciones de acción son espacios sociales donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, dominan unos a los otros, o aun es un espacio de lucha, de conflicto, de enfrentamientos (Ostrom 2011).

Gráfico 5. Condiciones de emergencia de nuevas formas de regulación ambiental



Fuente: Bebbington *et al.* (2011). Elaboración propia.

formas en que los actores perciben determinado problema y cómo ellos se relacionan con los demás actores. Partimos de la hipótesis de que *las nuevas formas de regulación ambiental pueden volver las dinámicas territoriales más sustentables, con la condición de que ellas se apoyen en una construcción social de los problemas ambientales (concientización de las diferentes categorías de actores locales y extraterritoriales) y en arreglos institucionales (coaliciones) participativos, legítimos y conectados*. De ahí que para la investigación es necesario considerar, por un lado, las "condiciones dentro del territorio", relacionados con las estrategias económicas de los actores locales y sus representaciones sobre los límites ambientales; por el otro lado, las "condiciones fuera del territorio", relacionadas con las estrategias económicas de los actores extraterritoriales. Ambas partes permiten analizar las condiciones y proceso de interacción entre actores locales y extraterritoriales (gráfico 5).

Evaluaremos nuestra hipótesis a partir del análisis detallado de dos nuevas formas de regulación ambiental –el Área de Protección Ambiental de la Ballena Franca (APA-BF) y el Foro de la Agenda 21– que en la actualidad son implementadas a través de a) la movilización de instrumentos jurídicos (Área de Protección Ambiental de la Ballena Franca (APA-BF) y el Foro de la Agenda 21), y b) la participación de diferentes

tipos de actores locales y extraterritoriales, tales como los agentes gubernamentales, el sector empresarial vinculado al desarrollo del turismo de masas, el sector de organizaciones civiles desarrollistas, y el sector técnico-científico que promueve el uso del capital natural en procesos de crecimiento económico con enfoque en la equidad social.

La información recogida para este estudio proviene de entrevistas, encuestas, y la observación participante en espacios de negociación y de regulación ambiental. La observación etnográfica consistió en participar en dos reuniones del consejo gestor del APA-BF y del Foro Agenda 21 de la Laguna de Ibiraquera, así como en las reuniones de negociación de apertura de la "barra" de la Laguna de Ibiraquera realizadas en febrero y marzo de 2010. Además, se analizó los estudios recopilados previamente en dos programas de investigación: el programa de desarrollo territorial rural con identidad cultural (Cerdan *et al*. 2011a, 2011b) por un lado, y el programa de investigación sobre desarrollo territorial sustentable (Vieira 2006, Seixas 2002) por el otro.[4]

Condiciones dentro del territorio

De acuerdo con estudios anteriores (Cerdan *et al*. 2010a, 2011b), durante la colonización de la Costa centro-sur de Santa Catarina y la modernización de los sectores agrícolas y pesqueros, los actores locales pertenecían a una sociedad de pescadores-agricultores y fueron dominados por los propietarios de la tierra y una burguesía proveniente de la pequeña producción mercantil. Los miembros de esta burguesía, de descendencia europea, desarrollaron extensas redes sociales que organizaban

4 Cabe señalar que desde 2001 un equipo de docentes-investigadores, estudiantes y practicantes, con sede en el *Centro Interdisciplinario para el Medio Ambiente y el Desarrollo* de la Universidad Federal de Santa Catarina, enfocan su investigación, formación y consultoría en esta área. El eje de ese programa de extensión universitaria ha sido un proyecto piloto de evaluación socioambiental participativa, entendida como etapa inicial de un proceso de creación e implementación de una Agenda 21 Local.

el comercio de productos locales –madera, aceite de ballena, alimentos– destinados a las grandes ciudades en el Estado de Río de Janeiro y Sao Paulo. De esta manera, la burguesía local reforzó su poder local, al mismo tiempo que logró articularse con los representantes del Estado o de la Federación. Durante este período, las comunidades rurales mantenían entre ellas relaciones de sinergia, competencia y conflictos, especialmente con respecto al acceso a los recursos naturales. Estos fueron regidos por una serie de prácticas y procedimientos de gestión basados en los conocimientos e instituciones tradicionales y en las observaciones de los ciclos de la naturaleza y de los ecosistemas.

La llegada de nuevos medios de producción (tractores y otros equipos) a partir de la década de 1950 permitió intensificar la producción agrícola y de la pesca, con la consecuencia de que la economía de agricultura de subsistencia y pesca se transformó hacia una combinación de agricultura y pesca comercial. De este modo, en la década de 1970 se consolidó un importante proceso de explotación de los recursos naturales. Paralelamente, se formaron redes sociales de actores locales y extraterritoriales. En los años 1990, se fortaleció además la diversificación de las actividades económicas, en especial el desarrollo del turismo. Un elemento clave en estos procesos de cambio económico y uso de los recursos naturales fue la construcción de la carretera BR-101 que conectó las diferentes capitales de los Estados costeros y permitió la expansión de la energía eléctrica a todas las localidades. Para las economías locales tradicionales la transformación económica no solamente implicó una progresiva desestructuración de las instituciones locales, tales como los sistemas comunitarios de producción y los sistemas de gestión de los recursos naturales, sino también la pérdida de poder de la élite agraria tradicional (Cerdan *et al*. 2012).

Estrategias económicas locales y servicios ambientales territoriales

Esta sección ofrece un análisis histórico sobre los principales procesos sociales, económicos y ambientales en el territorio de estudio con un énfasis en las principales características de regulación ambiental y la

dependencia de las estrategias económicas locales de los servicios ambientales que ofrece zona costera de Santa Catarina.

Hasta la década de 1960, la agricultura basada en cultivos como la yuca, el arroz y el azúcar era la principal fuente de ingreso de las familias de Imbituba y Garapoba, mientras que la pesca marítima y la pesca de camarones y cangrejos en las lagunas eran prácticas de autoabastecimiento.

Los programas nacionales de modernización de la pesca en la década de 1970 revirtieron drásticamente este escenario al incentivar aunque sea indirectamente, la pesca artesanal. Ello posibilitó la expansión de los mercados de pescado y camarón: los pescadores artesanales empezaron a embarcar en grandes barcos industriales, modernizaron sus propias embarcaciones, mientras que las mujeres intensificaron la pesca del camarón en las lagunas.[5] Como consecuencia de la intensificación de la pesca, se redujeron las zonas agrícolas en el territorio de manera significativa. Fotografías áreas indican que el área utilizada para la agricultura pasó de 26,38% en 1967 a 8,8% en 2001 (Macedo 2008).

En las entrevistas a pescadores, ellos recordaron la abundancia de la pesca, el tamaño y la cantidad de camarones de laguna. Los mismos señalaron que en caso de mayores necesidades –matrimonios, nacimiento de un niño, estudios de los hijos– era suficiente pescar un poco más para aumentar los ingresos familiares. Los peces y camarones eran vistos como recursos inagotables. Al respecto, Seixas (2002) identificó cuatro factores que explican esta situación: las redes de pesca eran hechas de fibra natural y de malla grande (lo cual limitaba la capacidad de captura de los peces), el número reducido de familias presentes en las inmediaciones de la laguna, el carácter no comercial de la pesca, y, por último, el respeto por parte de los pescadores de las viejas reglas que definían cómo, cuándo se podía pescar qué tipo de especie marítima.

A finales de los años 1970 se registró un aumento de las necesidades financieras de las familias, ya que estas se encontraban cada vez más

5 En las lagunas, las mujeres ocupan una posición central, ya que ellas no salen al mar para pescar, y son responsables de la mayor parte del procesamiento del pescado y camarón obtenido.

insertadas en la economía de mercado. Junto con el aumento de la población local, la modernización de los materiales de pesca –que consistían en redes de nylon con mallas más pequeñas–, aumentó la presión sobre los recursos pesqueros. Como la gran mayoría de las especies de peces lleva a cabo su ciclo reproductivo en diferentes lugares, se amplía la extensión espacial y el número de actores que tienen acceso a estos recursos. Esto dificultó la aplicación y el monitoreo de las reglas tradicionales de manejo de los recursos. Según Seixas (2002), en el mismo período aparecen nuevos pescadores oportunistas que transgreden las reglas tradicionales, agudizando los conflictos entre los pescadores. De esta forma, el exceso de captura ha superado la capacidad de recuperación del ecosistema en la segunda mitad de la década de 1980, y el sistema de manejo tradicional de recursos naturales ha demostrado ser ineficaz para hacer frente a estos cambios drásticos en las comunidades y en el acceso y uso de los recursos naturales.

En la década de 1980, la disminución de la población de peces, la creciente dependencia económica de los actores locales a la actividad pesquera y los conflictos entre los diferentes grupos de usuarios cambiaron los sistemas de manejo de los recursos ambientales de una serie de reglas locales y tácitos, es decir, informales, a un sistema de regulación federal con presencia de agentes fiscalizadores. De hecho, las nuevas instituciones de control y manejo de los recursos ambientales permitió recuperar en parte las condiciones iniciales, aunque insuficiente para atender la creciente demanda de pescado y camarón.

El período más reciente se caracteriza por la ausencia de agentes fiscalizadores (debida a las dificultades presupuestarias), y el surgimiento de nuevos desafíos relacionados a la presencia cada vez más importante de turistas, la presión inmobiliaria en el entorno de las lagunas y el aumento de las diversas actividades que conviven en el mismo espacio. Hoy en día, las comunidades continúan reproduciéndose social, política, económica y culturalmente, aunque en menor escala y de formas diferentes. Ello demuestra la capacidad de diversos actores sociales para diversificarse y adaptarse a nuevos contextos (Cerdan *et al.* 2010, 2011a, 2001b).

Un elemento importante del contexto actual es la diversificación de las fuentes de ingresos de las familias. Hoy en día, la pluriactividad y la diversificación son fenómenos frecuentes en la zona costera de Santa Catarina. El cambio en el medio rural hace que este ya no asume funciones solo productivas, sino que también incluye el consumo de bienes materiales y simbólicos –los festivales, el folclore, la gastronomía– y servicios –el ecoturismo, las actividades relacionadas con la preservación del medio ambiente, etc.–. Dicho de otro modo, estamos frente a una agricultura innovadora que, en algunos casos, se practica a través de principios agroecológicos[6] o incluye nuevos servicios como es el caso de productores que venden sus productos directamente a los consumidores a través de pequeñas ferias y puntos de venta propios (Cordeiro 2010, Martinel 2010). Esta última innovación rural depende, sin embargo, de la proximidad de los mercados urbanos y son iniciativas impulsadas por algunos productores líderes, instituciones públicas u organizaciones no gubernamentales (Cerdan *et al*. 2012).

Esta perspectiva histórica confirma que desde la década de 1960 hasta la actualidad, las estrategias económicas de los actores locales (principalmente representados por las comunidades rurales) dependen críticamente de los bienes ambientales –el agua, los alimentos, la madera, los recursos genéticos, las medicinas naturales, la energía– y los servicios ambientales –la purificación de las aguas y del aire, el almacenamiento de carbono, la regulación de inundaciones, el tratamiento de residuos, la conservación de la diversidad biológica, la regulación de enfermedades–. Sin embargo, las nuevas estrategias económicas se traducen a una serie de presiones y problemas ambientales relacionados con el uso de los recursos naturales como la tierra, los recursos pesqueros, hídricos, forestales, etc. Por ejemplo, una parte de la agricultura comercial se desarrolla con productos de alto impacto ambiental. Otro ejemplo es el desarrollo del sector turístico, en el cual los actores locales comienzan a trabajar como prestadores de servicios en la construcción civil de pequeños

6 En la red de agroecología del sector centro-sur de la Costa se cuentan varias familias de productores que cultivan y procesan productos orgánicos.

hoteles o posadas, alquilan sus casas para la temporada de verano, se desempeñan en servicios domésticos o trabajan en el comercio. En síntesis, mientras hace unos años el reto era el manejo y la gestión de los recursos naturales y la preservación de la población de peces de la laguna, los actores locales se enfrentan hoy en día a un nuevo reto: la preservación del paisaje y las bellezas naturales para responder a la demanda turística. El cuadro 5 (p. 150 y s.) resume las diferentes estrategias económicas desarrolladas por los actores locales y su grado de dependencia de los servicios ambientales del territorio.

Representaciones locales sobre los límites ambientales

Las representaciones de los actores sobre los límites ambientales y las dinámicas económicas pueden variar con el tiempo. En varias ocasiones de la historia de las comunidades locales, cuando se constató una disminución en el *stock* de peces, los pescadores corrigieron las prácticas abusivas. Pero las representaciones varían también de un actor a otro. Los conflictos entre pescadores por el acceso a los recursos del territorio son bastante conocidos y simplemente son intensificados por la presencia de nuevos desafíos.

Durante las reuniones de negociación para la apertura de la barra de la laguna Ibiraquera,[7] se evidenció una toma de conciencia por parte de

7 Con la intención de reducir las tensiones entre actores locales y extraterritoriales en torno a la apertura de la barra de la laguna Ibiraquera, la Prefectura Municipal de Imbituba y los representantes del Área de Preservación Ambiental han propuesto a los actores locales y extraterritoriales construir una metodología participativa y transparente para decidir cuándo abrir la barra de la Laguna de Ibiraquera. Además de las instituciones, los pescadores, los habitantes (actores locales), los representantes del sector turístico (los actores locales y extraterritoriales) y los representantes del deporte (actores extraterritoriales) se configuran como grupos de actores (sectores económicos), que deben conformar este comité. Se propusieron seis reuniones: una con las instituciones interesadas en familiarizarse con el proceso; cuatro con los principales sectores económicos donde cada sector busca consensos entre sí y se elegirá entre ellos mismos cuatro representantes para componer la reunión final; y una

los actores locales sobre los impactos de sus propias actividades (volveremos sobre este punto más adelante). Los principales problemas ambientales revelados por los actores locales se consecuencias de la especulación inmobiliaria y el uso del suelo, la minería, los conflictos relativos a la gestión pesquera, y el saneamiento y la contaminación de las aguas.

Entre los pescadores locales, la opinión dominante es que su actividad no tiene impacto en el medio ambiente. Para explicar esto, ellos se refieren a lo que hacían sus antepasados: pescar para el autoconsumo. El uso inadecuado de las redes de malla fina y la cuestión del cambio tecnológico nunca fue abordado. De acuerdo con los pescadores, lo que en la actualidad afecta a la cantidad de peces es la pesca practicada por los turistas y la pesca industrial, la cual no respeta el límite de captura permitido por la ley.

La dinámica económica relacionada con el turismo de masas es vista de dos maneras. La primera recalca las consecuencias positivas, tales como los beneficios inmediatos –empleo, ingresos por el alquiler de casas o habitaciones, aumento del comercio de los productos de artesanía local– que conlleva la creciente presencia del turismo. La segunda manera está asociada a una serie de prejuicios sobre el turismo, tales como la expansión desordenada, el aumento del tráfico de drogas, la modificación de las actividades tradicionales, la sobre-pesca y la falta de fiscalización. Es un hecho que el desarrollo del turismo masivo favoreció la desfiguración de las formas de vida de la población nativa, la "expropiación" de los agricultores y pescadores de sus tierras, y la generación de una serie de conflictos "(IBAMA *et al*. 2007, p. 22 y sg.). Las entrevistas muestran, además, que el turismo masivo y la agricultura intensiva

reunión final, donde se propuso negociar los criterios sociales para la apertura de la barra y el establecimiento del Comité Gestor (Adriano 2011). Las reuniones buscaban el diálogo entre los sectores y fueron realizadas durante el mes de febrero de 2010. Estas sesiones fueron espacios de diálogo y de confrontación, en las que las representaciones de los actores sobre los desafíos ambientales y sociales y las relaciones entre ellos, fueron identificadas claramente por el equipo de investigación. Llegamos a considerar estos momentos como espacios-laboratorios para entender las tensiones entre los actores locales.

Cuadro 5. Las principales estrategias económicas y su grado de dependencia de los servicios ambientales

Período	*Estrategias económicas*	*Dependencia de servicios ambientales*	*Presiones sobre los recursos naturales*	*Tipo de regulación relevante*
Hasta los años 1960	· Agricultura y pesca de subsistencia, explotación de madera e caza de ballena	4	· Presiones importantes sobre los recursos forestales (extracción y comercialización) · Pocas presiones en los recursos pesqueros y agricultura	· Reglas locales y prácticas tradicionales · Presencia de organizaciones representativas de la pesca en el nivel local (colonia de pescadores) y agencia federal de pesca con reglas genéricas, difícilmente aplicadas a escala artesanal
Finales de los años 1970	· Modernización de la pesca artesanal (red y pesca de camarones con lámparas) · Emergencia de nuevos mercados de camarones y peces para la población local	5	· Sobre-pesca (aumento de las cantidades de pescados e camarones, pesca de peces y camarones de tamaño menor) · Conflictos entre pescadores *tarrafeiros* y los *rederos*	· Reglas locales y prácticas tradicionales ineficientes para resolver esas evoluciones · Algunos actores comienzan a transgredir las reglas de pesca tradicionales · Intervención de la policía para acabar con los conflictos entre pescadores

Período	*Estrategias económicas*	*Dependencia de servicios ambientales*	*Presiones sobre los recursos naturales*	*Tipo de regulación relevante*
1980-1990	· La pesca se vuelve la principal fuente de renta para algunos pescadores · Inicio de la diversificación económica de los actores locales	4	· Disminución de los bancos, desacato de las reglas de manejo sustentable	· Nuevo modo de gobernanza movilizando a un nuevo líder (presidente de la colonia), promoviendo cambios y nuevos reglamentos federales, fiscales (que controlan la aplicación de las reglas) · Regulación sectorial involucrando solo a los pescadores y el Estado
1990-2010	· Diversificación de las actividades de los actores locales (agricultura, pesca, servicios turísticos)	3	· Presión en el entorno de la laguna · Conflictos entre la pesca y actividades recreativas y turísticas	· En busca de nuevas formas de gobernanza asociando a los actores extraterritoriales y los actores locales (visión multisectorial y multiactores)

Fuente: trabajo de campo (2011). Elaboración propia.
Nota: La "dependencia de servicios ambientales" fue evaluada sobre una escala del 1 (poca dependencia) y 5 (alta dependencia).

tienen repercusiones específicas sobre las mujeres y los hombres. Así, las actividades que afectan directamente la pesca de camarón y cangrejo en la laguna tienen consecuencias graves sobre todo para las mujeres de las comunidades locales, ya que por tradición ellas no salen a la mar y, por tanto, tienen una mayor dependencia con los recursos accesibles desde sus hogares, en especial los de la laguna. La contaminación del agua de la laguna por los pesticidas utilizados en las plantaciones de su entorno y el gran número de turistas que usan la laguna en la temporada alta durante el verano, son dos problemas que afectan a estos recursos usados mayoritariamente por las mujeres.

Recursos o capitales movilizados por los actores locales

La evolución de las diferentes actividades económicas muestra que los actores locales recurren a diferentes recursos para implementar las reglas que rigen el manejo de los recursos ambientales. Seixas (2002) identifica al respecto cuatro períodos de sistemas de gestión de los recursos naturales pesqueros, en los cuales los actores locales movilizan diferentes recursos para sostenerlos (ver cuadro 6, p. 154 y s.).

La información recogida sobre las lagunas evidencia una evolución progresiva de los actores locales para implementar las normas de gestión ambiental, pasando de un sistema tradicional a una movilización de los gobiernos locales, estatales y federales. Pero la historia muestra también que las normas federales no son suficientes para garantizar el desarrollo de dinámicas territoriales sustentables. Al contrario, parece que los períodos de mayor éxito en cuanto a la gestión de recursos naturales corresponden a los períodos en que las organizaciones locales o sus líderes gozaban de una fuerte legitimidad. El tema del control, externo a las comunidades locales, es un mecanismo clave en la transformación de las reglas de gestión, cuya importancia es indicada a menudo por los actores locales.

En esta perspectiva, algunos actores locales buscan rescatar los acuerdos de pesca anteriores y mejorar la gestión de los recursos pesqueros. Así,

en 2007 un grupo de actores locales envió al Instituto brasileño de medio ambiente y de recursos naturales renovables (IBAMA) la propuesta de crear una "Reserva Extractiva de la pesca artesanal en los municipios de Imbituba y Garopaba-SC". Por un lado, la propuesta es apoyada por el Foro de la Agenda Local 21 de la Laguna de Ibiraquera, organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientalistas, la organización Área de Protección Ambiental de la Ballena Franca (APA-BF) vinculada al Instituto Chico Mendes del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), el Centro de medio ambiente y desarrollo (CMD) de la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC) y una parte de los pescadores, especialmente los relacionados con la Asociación de Pescadores de Garopaba (CPA) y la Asociación de Pescadores de Ibiraquera (ASPECI).

Por el otro lado, la colonia de pescadores y la Prefectura de Imbituba asumieron una posición contraria. Teniendo en cuenta la diversificación de las actividades económicas en el territorio, la propuesta del una Reserva extractiva ganará legitimidad solo en la medida en que sea discutida con los demás actores presentes en el territorio, tales como los actores extraterritoriales, y se sintonice la propuesta de la Reserva extractiva con las demás propuestas existentes como, por ejemplo, los proyectos centrados en la valorización y la certificación de productos alimenticios tipo *slow food* a través de sellos de calidad de agricultura orgánica, identidad geográfica, marca colectiva o marca territorial.[8]

Condiciones fuera del territorio

Como señalamos anteriormente, en la década de 1990 ocurre una transformación de la vocación económica del espacio rural del Litoral relacionado con el desarrollo de industrias agrícolas y pesqueras, entre otras, y el crecimiento de las ciudades y de las actividades turísticas. Estos

8 Estos modelos tienden a reconectar a los consumidores de la región con los agricultores familiares (o actores extraterritoriales con actores locales).

Cuadro 6. Evolución de los sistemas de manejo de los recursos naturales en la Laguna de Ibiraquera

Período	*Fatores de cambios de sistema de gestión*	*Sistema de gestión*	*Principio*	*Ejemplos de normas implementadas*	*Recursos movilizados*
Hasta 1960	–	Sistema de gestión tradicional	· Conocimiento ecológico de los pescadores	· Gestión de la abertura de la barra · Uso de la barrera de bambú · Prohibición de hacer ruido o entrar al agua cerca de la barra cuando está abierta por la migración de peces	· Respeto de las prácticas de los saberes de los pescadores más antiguos y más experimentados · Fuerte cohesión social y coordinación entre las comunidades
1970-1980	· Evolución de las técnicas de pesca sin respeto de las normas locales por parte de los pescadores · Conflictos entre pescadores, · Aumento de la presión sobre el recurso pesquero	Acuerdo de pesca local y nacional	· Definición de reglas de pesca por la colonia de pescadores · Conocimiento ecológico de los pescadores · Movilización de conocimiento técnico	· Acuerdo de pesca en 1980 monitoreado por un voluntario de la comunidad	· La colonia de pescadores sustituye a los antiguos en la decisión de abertura de la barra, pero manteniendo el uso de conocimiento local

Período	*Fatores de cambios de sistema de gestión*	*Sistema de gestión*	*Principio*	*Ejemplos de normas implementadas*	*Recursos movilizados*
1981-1994	· Carácter limitado de los recursos naturales, debilidad del sistema de control · Reconocimiento de la disminución de las poblaciones de peces	Regulación federal	· Movilización de las agencias federales, estatales y municipales para definición de las normas · Presencia de fiscalizadores del gobierno	· Implementación del seguro de desempleo para pescadores · El acuerdo de pesca se convierte en ley	· Líder con fuerte legitimidad (pescadores) · Articulación con el gobierno local y estatal
1994-2000	· Derogación de los impuestos · Nuevos conflictos relacionados con el desarrollo del turismo	Sistema de gestión débil que combina formas de regulaciónw local y estatal	· Regulación federal	–	· Prefectura decide la apertura de la barra
2000-2011	· Intensificación de los conflictos entre pescadores y actores extraterritoriales	Gestión a partir de una Unidad de Conservación (APA-BF)	· Cogestión adaptativa	–	–

Fuente: adaptado de Seixas (2002) y trabajo de campo (2011). Elaboración propia.
Nota: el seguro de desempleo para pescadores prohíbe la pesca de camarones durante cuatro meses. En este período, el pescador artesanal recibe el salario mínimo por el Gobierno Federal. De acuerdo con nuestras entrevistas, el seguro representaba en 2010 más del 10% de la renta anual de las familias de pescadores.

procesos económicos dependen de importantes recursos financieros y programas públicos.

Como consecuencia de esta transformación, las posiciones y la naturaleza de las relaciones entre los actores han cambiado en las últimas décadas. Muchas personas oriundas del interior del Estado de Santa Catarina (especialmente del oeste catarinense y el planalto serrano) y de otros Estados llegaron a vivir en las zonas rurales de la Costa donde iniciaron actividades económicas alternativas y se insertaron en proyectos de desarrollo, tales como los emprendimientos turísticos, pues la mayoría de estos inmigrantes tenían vínculos directos con los representantes públicos.

Esta ola migratoria no interfirió directamente con el modelo de acción local, pero sí debilitó las relaciones de poder de la elite tradicional al ofrecer alternativas económicas a la población local no disponibles en épocas anteriores. De este modo, las nuevas actividades económicas presentes en el centro-sur de la zona costera han contribuido a la aparición de nuevas modalidades de producción y nuevas coaliciones políticas y económicas. Estas últimas están compuestas por algunas familias de la elite tradicional, pero también por actores de diferentes sectores públicos, organizaciones de productores-pescadores, residentes de los barrios y otras personas, locales o foráneas.

Aparecen, además, nuevos representantes de la sociedad civil al mismo tiempo que emergen nuevos espacios de discusión pública y de negociación: foros, consejos de desarrollo, comités de microcuencas, etc. Entre ellos, se destacan los movimientos ambientalistas, representantes del sector productivo y coaliciones culturales (Scherer 2005). Estos procesos son notables, ya que durante mucho tiempo varias ONG y movimientos sociales no interactuaron con el gobierno local. Aun si eso permitió una cierta autonomía frente al Estado, dichas estrategias dificultaron la conversación con otros actores del territorio y la construcción de un proyecto político más amplio (Cerdan *et al*. 2010). En síntesis, en el territorio en estudio se establecen nuevas relaciones de cooperación, competencia y hasta de conflicto entre los diferentes grupos, siendo las principales temas el uso del espacio (tierra y mar), los

recursos naturales y la construcción de proyectos políticos para todo el territorio.[9]

Estrategias económicas extraterritoriales y servicios ambientales territoriales

Se destacan tres grupos de actividades desarrolladas por los actores extraterritoriales, que dependen de los servicios ambientales específicos del territorio. Los dos primeros están ligados al desarrollo del turismo. Como constatamos anteriormente, el turismo en el territorio se apoya en el uso de innumerables bellezas naturales (la franja costera, el área poco urbanizada) y otras condiciones o recursos naturales como las olas, el viento, las ballenas y las condiciones climáticas. Los turistas que aprovechan la oferta territorial pueden ser clasificados en dos categorías. La primera abarca a los jóvenes de las grandes ciudades –Porto Alegre, Sao Paulo, Curitiba– que se visitan la región por unos pocos días para las fiestas nocturnas. La segunda categoría comprende a los turistas que practican los deportes que encuentran buenas condiciones climáticas en esta región, tales como el surf, el *windsurf* y, más reciente, el *kitesurf*. Las dos categorías de turismo presentan oportunidades para el desarrollo de la economía local, pero también diferentes tipos de impacto ambiental.

El análisis de la estrategia comunicacional que llevan a cabo los actores extraterritoriales –públicos o privados– para "vender" la región costera, demuestra la importancia que ellos asignan a los "servicios" ambientales (Cerdan *et al*. 2010, 2011). En el caso específico de la costa centro-sur, las imágenes principales utilizadas en los materiales promocionales ilustran el paisaje natural, la ballena franca, la biodiversidad y la cultura local. La apelación a la conservación de la naturaleza en este

9 Los conflictos en esas regiones son diversos e implican diferentes categorías de actores. Una parte de ellas fue solucionada a través de medidas municipales (decretos) o de negociación entre diferentes tipos de actores: surfistas, pescadores industriales, pescadores artesanales, emprendimientos turísticos, residentes, etc.

territorio es muy potente, y tiene por objeto atraer a los turistas interesados en el turismo más "natural", dedicado a la preservación y el respeto por la naturaleza. En las imágenes se destaca también la artesanía, los festivales, la gastronomía, los barcos de pesca, la agricultura familiar y la pesca artesanal y los molinos de harina, lo cual refleja una relación importante entre las comunidades, los recursos naturales y las instituciones que buscan promover el turismo: para que este sea exitoso, es preciso que exista una comunidad tradicional "viva", pues los elementos que atraen a los turistas están directamente relacionados con las dinámicas de estas comunidades y la conservación de los recursos naturales. Esta relación de dependencia implica necesariamente una relación de solidaridad y de convergencia en la construcción de proyectos territoriales por parte de los diferentes actores de la Costa, aun cuando pareciera que aportaran a dinámicas contradictorias.

Resulta claro, por tanto, que existe una presión sobre los estándares ambientales de las actividades turísticas, especialmente sobre las instituciones de regulación ambiental, tales como el APA-BF, el IBAMA, el Foro de la Agenda 21, sin olvidar los actores locales y los turistas.

Representaciones extraterritoriales sobre los límites ambientales

Los principales problemas identificados por los actores extraterritoriales son los mismos identificados por los actores locales, esto es, la especulación inmobiliaria, el uso del suelo, la minería, el turismo masivo y la gestión de recursos pesqueros. Sin embargo, la manera por la cual los límites ambientales son representados difieren de la de los actores locales.

Entre los actores extraterritoriales podemos observar una preocupación con las cuestiones ambientales cuando los límites afectan aspectos económicos, es decir, cuando impactan directamente con sus actividades y su bienestar. Por ejemplo, en el caso del turismo, los dueños de hoteles o posadas reconocen en el medio ambiente un recurso importante y un bien que debe ser preservado por su poder de atracción de los turistas: Así, preservar la calidad del agua de la laguna a través de la apertura

controlada de la barra se vuelve importante para garantizar la satisfacción de los turistas con la calidad del agua. Un importante emprendedor turístico, por ejemplo, comenzó a impulsar la idea de preservación del medio ambiente al colocar placas en su local, invitando a sus clientes a "mirar y respetar las dunas y su vegetación". Según él, cada vez más turistas se dan cuenta de que en parte ellos mismos son responsables por la importante degradación de las dunas en estos últimos años. El tráfico de automóviles de los turistas por las playas también ha comenzado a ser percibido como un problema por muchos actores que compraron áreas próximas al mar y que ahora están buscando maneras legales, algunos de ellos en colaboración con la APA-BF, para impedir el acceso de los vehículos. Algunos actores extraterritoriales, dueños de grandes empresas, proponen y participan en el financiamiento de compras de barreras temporales de madera para impedir el acceso a la playa. Al contrario, la tala de árboles en los alrededores de la laguna aún no es percibido como una práctica ambientalmente no sostenible. Si es necesario deforestar para construir una casa en la playa, así lo hacen.

Otra actividad económica liderada por los actores extraterritoriales es la minería en las dunas, donde extraen la arena; en el interior de las lagunas donde extraen conchas calcáreas; y en el subsuelo donde se explota el carbón. La minería de conchas calcáreas es un punto de constante polémica, ya que sus defensores argumentan que la empresa minera ayuda a los pescadores al limpiar la laguna y al abrir y cerrar el acceso de la laguna al mar. Otros, en cambio, destacan los riesgos ambientales de esta actividad, como la contaminación de las lagunas con metales pesados, y la posible pérdida o reducción de la actividad pesquera.

Relaciones entre actores locales y extraterritoriales

El análisis de las actividades económicas de los actores locales y extraterritoriales confirman que un gran número de ellos dependen fuertemente de su capacidad de movilizar y preservar el patrimonio natural y los servicios ambientales que derivan de los mismos. El análisis del conjunto

de actores identifica dos visiones sobre el desarrollo que experimenta el territorio. Un primer grupo de actores atribuye el protagonismo transformador a las inversiones de los empresarios externos que fueron atraídos con el apoyo de las prefecturas y del gobierno del Estado de Santa Catarina. Ellos encontraron en la crisis de la pesca artesanal una condición favorable para tratarla como una actividad económica residual y susceptible de desaparecer, mejor sustituida por actividades ligadas al turismo de masas. El segundo grupo de actores busca gestionar innovaciones desde los actores locales, otorgando a la pesca artesanal una posición central en la diversificación del sistema productivo. En este grupo, los problemas ambientales asumen una importancia central, pues afectan cuestiones como la calidad de vida y la viabilidad de la pesca artesanal. Los problemas ambientales se convirtieron en la principal fuente de movilización de los actores locales de este grupo. La preocupación por el patrimonio natural se expresa en la organización de varias instituciones ambientales protagonizadas por la sociedad civil, y que actúan en paralelo a las instituciones estatales. Esas visiones marcan nítidamente las interacciones sociales en torno al acceso y el uso de los recursos naturales.

Para entender mejor la conformación de coaliciones poderosas y comprometidas con la preservación del patrimonio natural del territorio, nos basamos en lo sucesivo en el estudio de dos casos concretos de este tipo de coalición ambientalmente comprometida: el Área de Protección Ambiental de la Ballena Franca (APA-BF) y la iniciativa local del Foro de la Agenda 21 de la Laguna de Ibiraquera. Buscamos contestar a las siguientes preguntas. ¿Cómo son estructurados y cómo funcionan los dos marcos institucionales? ¿Cuáles son las principales obstáculos y sinergias? ¿Cuál es su capacidad de convertir las dinámicas territoriales en procesos económicos más sustentables?

Organizaciones y coaliciones de la sociedad civil

Las coaliciones nacidas en el territorio de estudio están formadas por asociaciones o movimientos privados o de la sociedad civil, o sobre la

base de disposiciones legales de mayor cobertura. Esas acciones colectivas pueden ser consideradas como coaliciones que permiten el fortalecimiento de la sociedad civil o la implementación de un sistema de regulación y de control social para resolver problemas locales (cuadro 7, p. 164 y s.). Esos tipos de iniciativas acaban modificando la gobernanza territorial, y pueden fortalecer formas de regulación ambiental que tornan las dinámicas dominantes más sustentables (Cerdan *et al*. 2010).

Buena parte de esas organizaciones fueron creadas en la década de 1981-1994, una época por lo general marcada por la fuerte presencia de organizaciones socioproductivas (Seixas 2002, Berkes 2005). En la actualidad, los pescadores de la región se organizan a través de asociaciones locales en cada localidad y por una asociación de segundo nivel compuesta por los representantes de las asociaciones locales. Por ejemplo, la Asociación de Pesca de la Comunidad Ibiraquera (ASPECI) fue fundada en diciembre de 2003 e incluye diez comunidades. A través de ASPECI, los pescadores participan en el Foro de la Agenda 21 Local Ibiraquera. La asociación nació a partir del grupo de trabajo de pesca del Foro (Filardi 2007, Adriano 2011). También existe la Asociación de Pescadores de Garopaba (APG) que incluye pescadores que pescan en la laguna.[10] Fue también en ese período que el proceso de expansión del turismo se fortaleció, lo que llevó a la comunidad, al lado de algunos actores extraterritoriales, a movilizarse en torno a acciones de justicia y de sensibilización pública.

Otras interacciones entre actores territoriales y extraterritoriales se dan a través de acuerdos formales, es decir, jurídicos. Este sistema de planeación y de gestión genera un contexto más favorable para la promoción de iniciativas locales, la inserción de nuevos actores públicos y la formación de nuevas coaliciones en los espacios públicos, aunque en algunos casos sean poco efectivas.

10 Estas dos organizaciones son muy importantes para las comunidades locales, aun si existen conflictos entre ellas.

Dispositivos jurídicos de gestión de los recursos naturales

El Plan Nacional de Manejo Costero[11] (a continuación Plan) fue constituido en el año 1988 por la Ley No. 7661 como parte integral de la Política Nacional para Recursos del Mar y de la Política Nacional del Medio Ambiente,[12] establecida en el año 1981 por la Ley No. 6.938. Su principal función es la protección socioambiental de la zona costera para contribuir al aumento de la calidad de vida de su población y a la protección del patrimonio natural, histórico, étnico y cultural. Las herramientas previstas son la zonificación de zona costera según diferentes tipos de uso y actividades permitidos (Brasil 2011).

Algunas de las críticas que ha recibido este Plan conciernen el carácter genérico de las normas, la falta de coordinación interinstitucional, la baja articulación de las instituciones gubernamentales con la sociedad civil, la existencia de *lobbies* de empresarios y políticos (Filardi 2007).

Existe en la actualidad un proceso de revisión de la concepción tradicional de gestión centralizada y tecnocrática brasileña. Si hasta hace poco tiempo atrás los términos de referencia eran "preservación", "aislamiento de áreas naturales", y "gestión de expertos", Macedo (2008) constata un discurso cada vez más difundido que trata de conciliar la conservación de los recursos naturales con la promoción de estrategias alternativas de desarrollo socioambiental.

Para nuestro caso, las Unidades de Conservación de Uso Sustentable, denominadas también Área de Protección Ambiental (APA),[13] son de interés especial. Esta categoría fue creada a inicios de 1980, basada en los modelos europeos de áreas protegidas –los parques naturales de Portugal y de Francia, por ejemplo–. Es un tipo de área protegida que contiene propiedades privadas.[14] Las APA fueron definidas por la Ley federal

11 *Plano Nacional de Gerenciamiento Costeiro*.
12 *Política Nacional para Recursos do Mar e da Política Nacional do Meio Ambiente*.
13 Área de Proteção Ambiental.
14 En el caso brasileño, la intención fue crear un instrumento más adecuado para la protección de las áreas del entorno de las Unidades de Conservación de Protección Integral.

No. 9985 en el año 2000, la misma que afirma la necesidad de establecer "procesos participativos" en la gestión de las Unidades de Conservación mediante tres instrumentos: las consultas públicas (antes de crearlas), los planes de manejo y los consejos gestores.

En esta perspectiva, la APA de la Ballena Franca (APA-BF) fue creada en 2000, disponiendo de un área de 156.000 ha en la Costa sur catarinense, debido a la creciente presión del movimiento ambientalista para la preservación de la ballena franca (*Eubalaena australis*) por un lado, y debido a la necesidad de ordenamiento territorial del área por el otro, ya que este ha sufrido transformaciones sustanciales a causa del turismo masivo estacional, la especulación inmobiliaria, la pesca industrial y la minería. En los primeros años luego de su creación, no se registraron niveles sustanciales de involucramiento de las comunidades en la gestión de la APA-BF, por lo cual su foco de interés recayó sobre la preservación de la ballena franca.[15]

Teniendo en cuenta la gran extensión de territorio de la APA-BF y la creciente presión sobre sus recursos naturales,[16] durante las últimas décadas la gestión de esta Unidad de Conservación ha exigido acciones más completas e integradas. Una de las resoluciones fue la creación de un Consejo Gestor, permitiendo la participación de los representantes de los actores del territorio, incluyendo las comunidades locales. El Consejo Gestor fue creado en el año 2005, por medio de un trabajo conjunto entre servidores de la APA-BF, el Centro de educación ambiental del Instituto brasileño del medio ambiente y desarrollo de la Universidad Federal de Santa Catarina. Fue considerado por el Ministerio del Medio Ambientey por el IBAMA como un "proyecto de referencia" para la creación del Consejo Gestor, por el hecho de privilegiar los esfuerzos de capacitación durante todo el proceso de

15 Tarea realizada casi exclusivamente por el IBAMA y el Instituto Chico Mendes de conservación de la biodiversidad.

16 Las principales presiones se expresan principalmente en el turismo de masas, especulación inmobiliaria y pesca de arrastre, además del cultivo de arroz y de la minería de carbón en el entorno de la APA-BF que afectan a los recursos hídricos.

Cuadro 7. Organizaciones de la sociedad civil en el territorio de la Laguna de Ibiraquera

Nombre	*Período de emergencia*	*Tipo de actores involucrados*	*Actividades*
Movimiento ambiental de Rosa	Década de 1990	Actores extraterritoriales y actores locales (gauchos y militantes del Partido de los Trabajadores	· Movilización contra nuevas construcciones inmobiliarias en el área de preservación permanente, daños al medio ambiente y la deforestación
Asociación comunitaria ibiraquera gramense	1986	Actores locales	· Acción civil publica contra la empresa extraterritorial Grupo Gerdau que había privatizado el acceso a una playa · Varias acciones contra construcciones irregulares · Participación activa en la formulación del Plan Director de Imbituba · Campaña publica a favor de la apertura de caminos hacia la playa y la prohibición de vehículos en la franja playera
Asociación comercial y comunitaria de Ibiraquera	–	Actores locales (pescadores y miembros de la comunidad rural)	· Acciones civiles públicas contra construcciones en áreas de preservación permanente y en terrenos de marina
Consejo comunitario de Ibiraquera	Creado en 1993 y reestructurado en 1998	Actores locales (pescadores y miembros de la comunidad rural)	· Acciones de concientización ambiental, de limpieza de las playas y de las lagunas, de eliminación de una cerca al interior de la laguna · Cursos de capacitación y de valorización de la cultura local · Acciones civiles contra construcciones irregulares · Participación en el Plan general de Imbituba

Nombre	*Período de emergencia*	*Tipo de actores involucrados*	*Actividades*
Asociación de pescadores	Varias asociaciones emergieron (en 2003, por ejemplo, la ASPECI)	Actores locales (pescadores y miembros de las comunidades)	· Apropiación de las Colonias de pesca, instrumento que los representa delante de la sociedad civil · Apropiación de los espacios de tomas de decisión en ámbito local · Participación de representantes de pescadores en los procesos de establecimiento de arreglos institucionales
Associación de surf de Imbituba	–	Actores locales (surfistas y algunos de ellos siendo pescadores o de familias de pescadores)	· Participación en arreglos institucionales · Garantía de la práctica del surf respetando las reglas establecidas

Fuente: trabajo de campo (2010-2011), Adriano (2011).

creación y consolidación institucional. El Consejo funciona actualmente con 42 miembros, divididos paritariamente entre entidades gubernamentales, entidades ambientalistas y usuarios de los recursos naturales (Macedo 2008), creando de esta manera un espacio efectivo de gobernanza territorial en la región (Cerdan *et al.* 2010). Según los propios integrantes del Consejo, existe un reconocimiento de que la APA-BF es un espacio legítimo de argumentación y de decisiones muy importantes, en el cual sus participantes representan efectivamente los intereses de las diferentes categorías de actores (Macedo 2008). Aun de acuerdo con los entrevistados y representantes de la APA-BF, la creación del Consejo estimuló una dinámica colectiva de reflexión y definición de las reglas de uso de los recursos naturales, basada en estudios de viabilidad y/o temáticas elaboradas por los grupos de trabajo o por las cámaras técnicas.

Otro programa de mayor importancia para el presente estudio es el programa brasileño Agenda 21 que se formuló durante la Cumbre de la Tierra en 1992 con el fin de internalizar el concepto de desarrollo sustentable en las políticas públicas en todo el planeta. De acuerdo con el Ministerio de Medio Ambiente, "la Agenda 21 brasileña es un proceso y un instrumento de planificación participativa para el desarrollo sustentable y que tiene como eje central la sostenibilidad, compatibilizando con la conservación ambiental, la justicia social y el crecimiento económico" (MMA 2007). En Brasil, la constitución de Agendas 21 locales se inició en 1992, convirtiendo las Agendas 21 locales en uno de los principales instrumentos para la gestión ambiental participativa. Durante la elaboración de un plan de acción, las autoridades locales trabajan en asociación con los diversos sectores de la comunidad con el fin de implementar y garantizar la sustentabilidad a nivel local. En el año 2009, se registraron 177 procesos de Agenda 21 en Brasil con 1.144 personas involucradas entre la sociedad civil (45%), el Estado (44%) u representantes de redes, consejos y foros y del área de educación. 58% de estos procesos de implementación participan en la Red Brasileña de las Agenda 21 locales e influyen en otras políticas municipales, así como en la creación y el fortalecimiento de las organizaciones sociales (MMA 2009).

En cuanto a nuestro territorio, el Foro de la Agenda 21 Local (a continuación el Foro) de la Laguna de Ibiraquera es una alianza entre once comunidades rurales, ubicadas en su entorno, y la Universidad Federal de Santa Catarina, una organización no vinculada al sector público. La trayectoria del Foro pone de manifiesto su papel en la promoción de la conservación del medio ambiente. Su objetivo es mantener la actividad pesquera, rescatar prácticas de tejeduría, proyectar formas alternativas de turismo, fortalecer la agricultura familiar, todo ello sin poner en riesgo los recursos naturales ni la identidad cultural local. Funcionando como un espacio único en el ámbito de la participación popular, la promoción de debates sobre los dilemas concretos de la región, y la planificación y gestión de conflictos socioambientales, este foro tiene como objetivo mejorar el sistema de gestión de la base de recursos naturales ubicados en los alrededores de la laguna. La búsqueda de caminos institucionales para resolver los conflictos ambientales del territorio posibilitó así el fortalecimiento de la participación y aproximación de grupos sociales hasta entonces poco articulados entre sí. Hoy en día, el Foro está compuesto por organizaciones de la sociedad civil y del sector público.

Las negociaciones sobre la apertura de la barra de la Laguna de Ibiraquera

El caso de apertura de la barra de la Laguna de Ibiraquera es considerado el conflicto de mayor relevancia histórica en el territorio. Las negociaciones sobre el momento de apertura de la Laguna, lideradas por la APA-BF, son un ejemplo exitoso de articulación entre varios actores que ensaya modos alternativos de negociación de conflictos al buscar conciliar diferentes intereses en torno al acceso y uso de las lagunas.

La laguna compuesta por cuatro cuencas está localizada en la zona costera centro-sur catarinense, más específicamente en el límite de los municipios de Imbituba y Garopaba, y cubre actualmente diez comunidades. En el año 2000 había cerca de 5.000 habitantes en la región, llegando a 15.000 durante la temporada de verano (Seixas y Berkes 2005).

Se estima que 62% de los habitantes son nativos de la zona, 33% son migrantes y 5% mantienen residencias secundarias (Rosar 2007). El crecimiento demográfico y el fortalecimiento del turismo, asociado a la especulación inmobiliaria, especialmente a partir de la década de 1970 con la construcción de la carretera BR-101, generó cambios drásticos en los patrones de ocupación, uso y apropiación de su entorno, impactando a las comunidades tradicionales.

Inicialmente, la apertura de la laguna se produjo de forma natural. Pero con la compra y se desvió su curso, lo cual hizo necesario que las comunidades intervengan en la apertura. Esta responsabilidad fue asumida por varios actores a lo largo del tiempo. Hasta la década de 1960, la decisión era de los pescadores, que se basaban en el movimiento de los peces. Por lo general, abrían la barra dos a tres veces al año. Entre 1970 y 1988, la decisión fue tomada por la Colonia de pescadores, previa consulta con los pescadores locales. A partir de 1988, la responsabilidad pasó a la prefectura que tiene poco conocimiento sobre la ecología de la laguna. En 1993 la prefectura transfirió informalmente la decisión a la Colonia de Pesca (Seixas *et al*. 2006, Adriano 2011). En los años en que el volumen de lluvias es normal, la barra suele estar abierta en dos momentos: entre septiembre-octubre y entre mayo y junio (Adriano 2011).

Con el crecimiento demográfico, el número de turistas cada vez mayor, los deportistas y otros usuarios de la laguna, han surgido nuevos criterios para determinar cuándo o no debería ser abierta la laguna. Dicho de otro modo, surgen o se acentúan conflictos que son el reflejo de una evolución reciente del territorio el cual se convirtió en un espacio donde convive el turismo de masas, la especulación inmobiliaria, las actividades de pesca y la agricultura más tradicional. Para muchos actores, la apertura de la laguna es importante, pero por diferentes razones. Para los pescadores, por ejemplo, la apertura es de gran importancia para permitir la renovación de las poblaciones de peces y otros organismos vivos. En cuanto a los agentes de turismo, la apertura es importante para evitar los males olores y las dificultades en la descarga de desechos, consecuencia de la mala construcción de las fosas sépticas.

La APA-BF, principal dispositivo de gestión del área ambiental en el territorio, se ha convertido en la organización responsable de la apertura de la Laguna de Ibiraquera. Pero por innumerables dificultades –la disponibilidad de personal, por ejemplo– no fue posible cumplirla de manera apropiada. Según los gestores de la APA-BF, esta responsabilidad es cada vez más compleja, ya que la divergencia de los intereses económicos y sociales entre los diferentes grupos de actores es cada vez más grande. De hecho, el territorio llegó a ser conocido por varios aspectos: el camarón rosado, las condiciones ideales para el *windsurf,* el surf y el *kitesurf,* las playas propicias para bañarse, y, más recientemente, por las oportunidades de recreación proporcionadas por los bares y las fiestas (Rosar 2007).

El uso múltiple de la laguna ha generado un sinnúmero de conflictos entre los actores,[17] y existieron muchas tentativas para definir qué grupo de actores debía tomar la decisión sobre la apertura. Un intento reciente fueron los grupos de trabajo dentro del propio Comité Gestor de la APA-BF, pero los problemas continuaron principalmente por los conflictos existentes. A inicios de 2010, se iniciaron reuniones entre APA-BF y la prefectura de Imbituba, buscando la construcción de una metodología para la constitución de un Comité Gestor de apertura de la barra de la Laguna de Ibiraquera. Este equipo formuló una propuesta que, con el apoyo de la jefatura de la APA-BF y de las secretarías municipales, definió los sectores que deben ser consultados, de manera sucesiva, para definir los criterios de apertura. Así, se realizaron en total cinco reuniones con los diversos sectores interesados. Cada reunión fue conducida de la misma forma, contando con momentos distintos. En un primer momento, los representantes de la APA-BF y de la prefectura presentaron los objetivos de la oficina y un rápido diagnóstico de la situación. En seguida, la palabra fue otorgada a los participantes del grupo para que reaccionaran y completaran el diagnóstico. Al final de

17 Por ejemplo, conflictos relacionados con la creación de una Reserva Extractiva, el acceso a la playa hasta entonces de uso privado de un grupo empresarial, la construcción de una hacienda camaronera.

Cuadro 8. Reuniones de definición de los criterios de apertura (febrero a marzo de 2010)

Tipo de actores	*Observaciones generales*	*Reacciones y reivindicaciones de los participantes*	*Conflictos subyacentes*	*Consenso sobre los criterios de apertura de la barra*
Instituciones y algunos representantes (presidente de la Colonia)	· Presencia de la mayoría de las instituciones locales y extraterritoriales involucradas en la región ·	· Reacción positiva a la iniciativa · Los participantes estaban de acuerdo con el diagnóstico presentado · El presidente de la Colonia cuestionó la legitimidad de la prefectura y de la APA-BF de organizar los talleres	· Tensiones entre presidente de la colonia y los gestores de la APA-BF	· Consenso · Importancia de cruzar conocimientos locales y científicos
Dueños de posadas y hoteles	· Pocos participantes (problema en la divulgación del evento). Otra reunión fue organizada	· Reacción positiva. Estaban de acuerdo con el diagnóstico, pero los participantes rechazaron la idea de participar en nombre de todo el sector	· Conflictos entre pescadores y dueños de posada en la rivera de la laguna sobre el nivel del agua y mal olor de la laguna	· Consenso · Criterio propuesto: nivel del agua de la barra · Consenso sobre la importancia de los criterios dados por los pescadores
Pescadores	· Número muy grande de participantes. Existencia de momentos tensos en la reunión	· Los pescadores dijeron que su identidad es considerada ilegítima en estos talleres	· Conflictos internos entre pescadores (asociaciones, Colonia) · Conflictos entre pescadores y actores extraterritoriales	· Ningún consenso fue obtenido · Una reunión ulterior fue organizada solamente con los representantes de los pescadores

Tipo de actores	*Observaciones generales*	*Reacciones y reivindicaciones de los participantes*	*Conflictos subyacentes*	*Consenso sobre los criterios de apertura de la barra*
Residentes	· Pocos participantes (la mayoría se adhirieron a las protestas de los pescadores)	· Reacción positiva en relación al diagnóstico de los residentes presentes	–	· Consenso entre los pocos participantes sobre la importancia de los saberes de los pescadores para abrir o cerrar la barra
Deportistas	· Los principales representantes estaban presentes	· Reacción positiva sobre el diagnóstico pero los deportistas adoptaron una postura de defensa	· Conflictos entre pescadores y deportistas	· Consenso sobre una serie de criterios · De nuevo fue destacada la importancia de los saberes de los pescadores para decidir la apertura

Fuente: trabajo de campo (2011). Elaboración propia.

Cuadro 9. Actores sociales, su importancia e influencia en el proceso

Primarios	*Secundarios*	*Externos*
· Comunidad local (nativos y habitantes que vienen de fuera) · Pescadores da la laguna · Turistas · Deportistas · Posadas y restaurantes	· APA-BF · Prefectura municipal · Secretarias municipales · Colonia de pescadores · Diversas asociaciones de pescadores, agricultores y residentes · Foro de la Agenda 21	· Empresarios de la construcción civil · Hoteleros y posaderos · ONG · Universidades · Sector público

Fuente: trabajo de campo (2011). Elaboración propia.

la reunión, cada grupo escogió un representante para la mesa de negociación intersectorial. Además, cada sector debió construir un consenso sobre los principales criterios a ser considerados en el momento de la apertura de la barra. El cuadro 8 (p. 170 y s.) resume este proceso y las diferentes posiciones tomadas por los cinco sectores invitados.

A continuación, el equipo de la APA-BF se reunió para sistematizar las informaciones y presentar una propuesta para el pleno en la reunión final (Adriano 2011). Los dos criterios propuestos para decidir la apertura de la barra fueron ampliamente discutidos, y se acordó que: a) cuando el nivel del agua alcanza la cota A, y existe la posibilidad de la presencia de cardúmenes de peces o larvas de camarón en las proximidades de la laguna y el mar es favorable; y b) cuando el nivel del agua alcanza una cota B, superior a la cota A, el Comité Gestor se reunirá extraordinariamente y decidirá sobre la apertura de emergencia.

Es posible clasificar los diversos actores sociales con intereses en la apertura de la barra de la laguna, sean locales o extraterritoriales. La tipología se basa en un análisis normativo de las influencias, el poder y la legitimidad de cada grupo de actores. De acuerdo con Brown, Tompkins y Adeger (2002) y el método *trade-off,* utilizado para la negociación de conflictos sobre recursos naturales de uso común, se propone la siguiente clasificación (ver también cuadro 9).

- *Actores primarios*: tienen poca influencia sobre los resultados de la toma de decisiones, pero su bienestar es importante para los responsables de las decisiones. Tienen claras y legítimas reivindicaciones y urgencia en la resolución de sus problemas.
- *Actores secundarios*: pueden influir en las decisiones, porque ellos son predominantemente responsables por las decisiones y están comprometidos en ellas. Ellos no tienen mayor importancia relativa, y su bienestar no es prioridad, pero pueden transferir su legitimidad a otros grupos.
- *Actores externos*: son aquellos individuos o grupos que pueden ejercer una influencia significativa sobre los resultados de una decisión.

A partir de la caracterización de estos principales grupos de actores, podemos constatar que se trata de un espacio local atravesado por conflictos, que *son elementos constitutivos de la vida social y que se traducen, de cierta forma, a una confrontación entre la autonomía y la dependencia que buscan imponer los poderes locales. El conflicto es culturalmente estructurado y refleja los intereses ligados a la escala jerárquica social que los individuos o grupos sociales ocupan* (Cazella 2006, p. 246). Los conflictos están enraizados en la confrontación entre sistemas de representación de la naturaleza y entre diferentes universos de legitimidad que coexisten en la sociedad moderna occidental. Lo que varía son las dimensiones, el nivel y la intensidad de los conflictos, los cuales asumen diferentes connotaciones en diferentes contextos.

Consideraciones finales

Este estudio busca contribuir a la comprensión de las condiciones en que surgen coaliciones poderosas y comprometidas con el medio ambiente de un determinado territorio, en el cual existe una contribución importante (financiero y social) de actores extraterritoriales. La Costa centro-sur del territorio de Santa Catarina fue escogida como caso de

estudio, ya que experimentó diversos cambios en el sistema de gestión de los recursos naturales relacionados con nuevas estrategias económicas promovidas por los actores extraterritoriales.

El análisis histórico de este proceso de transformación permitió evidenciar las interacciones entre los actores locales y los actores extraterritoriales. El estudio mostró, además, que sí existen objetivos estratégicos compartidos entre actores locales y extraterritoriales, aun si consideramos las diferentes tipos de representación asignada a cada uno de los grupos de actores. En este sentido, podemos hablar de *una nueva concepción de la toma de decisión pensada como resultado de un proceso de interacción y negociación entre actores que disponen de representaciones y de "pesos" diferenciados en el contexto de la negociación* (Weber 2002).

El papel desempeñado por los diferentes actores en el territorio de Santa Catarina se podría resumir de la siguiente manera: a) *agentes gubernamentales* que ejercen un papel ambiguo, ya que mantienen una visión de desarrollo-predador en temas estratégicos a pesar de la existencia de una legislación que discrepa con este tipo de desarrollo, b) un sector empresarial vinculado al productivismo que externaliza los costos ecológicos y sociales, en el cual solo un segmento minoritario apela a principios de sustentabilidad, posiblemente por razones "oportunistas", c) un sector de organizaciones civiles desarrollistas, embrionario y frágil en los procesos decisivos, d) un sector técnico-científico con visiones fuertemente controvertidas sobre cómo promover el uso del capital natural en los procesos de crecimiento económico con inclusión social.

Lo importante es que el momento en que los actores –locales o extraterritoriales– adquieran conciencia de los impactos ambientales de sus actividades para todos los actores involucrados, independientemente del uso específico que hagan de la Laguna Ibiraquera, fue posible iniciar un diálogo encaminado hacia la cogestión de este recurso natural. El diálogo implicó también el aumento de la movilización local en torno a la resolución del problema ambiental y el establecimiento de límites de uso y acceso, tal como se evidenció en el estudio de caso sobre la definición participativa de los criterios de apertura de la barra de la Laguna de Ibiraquera. Sin embargo, aún existen dificultades irresueltas en la

gestión colectiva de un recurso natural de uso común. Algunos factores que influyen negativamente en este proceso son: la cultura política de las personas involucradas en procesos participativos, marcada por el bajo nivel de organización, de representatividad y la presencia de relaciones clientelares; la cultura política del propio órgano responsable de la gestión ambiental, caracterizada por visiones conservacionistas y un estilo administrativo autoritario y tecnoburocrático; la poca experiencia previa sobre la implementación de procesos participativos, inevitablemente marcada por una historia de aciertos y errores; el desmantelamiento progresivo de la administración pública; el mal diseño institucional de los espacios de participación que propician de manera eficaz los procesos participativos (Macedo 2008).

Tal como mostró el caso de la Laguna Ibiraquera, el conflicto puede convertirse, en caso de ser bien negociado o mediado, en un factor de socialización, integración y cohesión social. Para Cazella (2006, citado por Hirschmann 1996), además de una "buena dosis de espíritu comunitario", se necesita voluntad política, imaginación, paciencia, capacidad de argumentación y negociación para enfrentar los problemas inesperados, asumir las incertidumbres constitutivas de las dinámicas de los sistemas socioecológicos, provocar cambios institucionales e innovar en la concepción de proyectos de desarrollo.

A partir de este estudio, también podemos afirmar que los patrones de interacción implicados en los conflictos en la Costa centro-sur de Santa Catarina, están directamente relacionados con las deficiencias en el sistema de monitoreo ambiental de los acuerdos vigentes en la actual coyuntura económica, política, social y ambiental. Pero del buen funcionamiento de estos acuerdos depende la relación entre el capital natural y las dinámicas territoriales. En otras palabras, en un escenario, marcado la incapacidad de diversas organizaciones estatales de integrar diferentes esfuerzos debido a la dependencia de reglas tipo *top-down* que producen acciones verticales desde "arriba hacia abajo", sin consultas a la comunidad local y sin considerar sistemáticamente las especificidades regionales y locales, estos acuerdos probablemente tengan consecuencias negativas para la gestión de los recurso naturales, ya que dificultan el diálogo

y la aparición de coaliciones poderosas y ambientalmente comprometidas entre los diferentes actores.

Contrario a este escenario fragmentado, a través de reglas formuladas en conjunto, es posible generar un debate entre las partes involucradas y buscar la negociación para resolver el conflicto ambiental. En situaciones en que se favorezca la participación de diferentes actores en la toma de decisión, la mayor disponibilidad de información, el aumento de la toma de conciencia sobre los impactos ambientales de sus actividades, la probabilidad de mejores resultados para los actores del territorio aumenta considerablemente. Solo así sería posible pensar en coaliciones con actores locales y extraterritoriales que combinasen estrategias de sustentabilidad ambiental, crecimiento económico, equidad y reducción de pobreza.

Para desarrollar nuevas reglas, instituciones y nuevos incentivos es necesario construir primero acuerdos sociales que estimulen la flexibilidad y la innovación, considerando las dinámicas de poder, es decir, las relaciones asimétricas entres los diferentes actores. Es importante no depositar todas las expectativas del éxito de las dinámicas territoriales "exitosas" en la presencia de los actores extraterritoriales, sino reforzar el potencial de "autonomía local" en las "regiones-laboratorios" de desarrollo territorial sustentable. Ello incluye una política del fomento de aprendizaje colectivo permanente en sinergia con *colectivos interdisciplinarios de investigación-acción-formación*. A partir de este estudio podemos afirmar que este tipo de estrategia innovadora que promueve la colaboración y el aprendizaje entre diferentes tipos de actores, están emergiendo, aunque tímidamente; aún así, ya contribuyen a la construcción y la formación de redes sociales de investigadores, comunidades y formuladores de políticas.

Bibliografía

Acemoglu, Daron, *Introduction to Modern Economic Growth,* Princeton, Princeton University Press, 2009.

Acuña, Daniela, y Manuela Mendoza, *Dimensión Ambiental de la Dinámica de Desarrollo del Secano Interior de la Región de O'Higgins*, documento inédito del programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, 2010.

Adriano, Juliana, *Rumo ao ecodesenvolvimento na zona costeira catarinense. Estudo de caso sobre a experiência do Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, no período de 2001 a 2010*, tesis de maestría, Florianópolis, Universidad Federal de Santa Catarina, 2011.

Agrawal, Arun, "Environmentality. Community, intimate government, and the making of environmental subjects in Kumaon, India", en *Current Anthropology*, vol. 46, No. 2, p. 161-190, 2005.

Alvial, Adolfo, "Bases ambientales para el desarrollo de la acuicultura en Chile", en Adolfo Alvial y Juan Luis Orellana, edit., *La zona costera en Chile: presente y futuro*, Santiago de Chile, Fundación Chile, p. 305-319, 1995.

Andion, Carolina, *Atuação das ONG nas dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável no meio rural de Santa Catarina: os casos da APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da AGREGO*, tesis de doctorado, Florianópolis, Universidad Federal de Santa Catarina, 2007.

Arias, María Alejandra *et al.*, "Cuando el crecimiento viene de afuera: dinámicas territoriales en Susa y Simijaca, documento de trabajo No. 68, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N68-2011-Arias-Bocarejo-Ibanez-Jaramillo-Fernandez-Kisner-Dinamicas-territoriales-Susa-Simijaca.pdf›, 2011.

Bebbington, Anthony, Pablo Ospina y Eduardo Ramírez, *Informe de la investigación temática "Desarrollo territorial, sustentabilidad ambien-*

tal y coaliciones extraterritoriales", documento inédito del programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, 2011.

Bell, Daniel, *El fin de las ideologías*, Madrid, Tecnos, 1964.

Berdegué, Julio, *et al*., "Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina, documento de trabajo No. 101, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N101_Determinantes-de-las-DTR_Berdegue-Ospina-Favareto-Aguirre-Chiriboga-etal-2011.pdf›, 2011.

Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la ley 20434*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional, 2010.

Bourdieu, Pierre, *El sentido práctico*, A. Pazzos, trad., Madrid, Taurus, 1991 [1980].

Brasil, "Decreto No. 5300", en ‹www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/decreto/D5300.htm, 2011›.

Brown, Katrina, Emma Tompkins y Neil Adger, *Making Waves: integrating coastal conservation and development*, London, Earthscan, 2002.

Capellesso, Adinor José, *Os sistemas de financiamiento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral centro-sul catarinense*, tesis de maestría, Florianópolis, Universidad Federal de Santa Catarina, 2010.

Capoccia, Giovanni, y Daniel Kelemen, "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", en *World Politics*, vol. 59, No. 3, p. 341-369, 2007.

Castro, Miguel, y Guido Cortez, *Actividad hidrocarburífera, impactos ambientales e imaginarios sociales*, documento inédito del programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, 2011.

Cazella, Ademir Antônio, "Contribuições metodológicas da sócio-antropologia para o desenvolvimento territorial sustentável", en Paulo Freire Vieira, Ademir Antônio Cazella y Claire Cerdan, org., *Eisforia*, vol. 4, No. 4, p. 225-247, 2006.

CEPAL, *Plan de desarrollo agrícola sustentable para el Secano de la VI Región de Chile (Comunas La Estrella, Litueche y Navidad)*, Santiago de Chile, CEPAL, 1993.

Cerdan, Claire, *et al*., *Valorização dos ativos culturais e naturais das comunidades rurais e desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa Catarina/Brasil*, documento inédito del programa Dinámicas Territoriales Rurales con identitad cultural, Rimisp, 2010.

Cerdan, Claire, Mariana Aquilante y Paulo Freire Vieira, "Sinergias y conflictos entre dinámicas territoriales: rumbo al desarrollo sustentable en la zona costera del Estado de Santa Catarina-Brasil, documento de trabajo No. 96, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N96-2011-policy-research-and-back-again-Berdegue-Fernandez.pdf›, 2011a.

Cerdan, Claire, *et al*., "Desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa Catarina Brasil, documento de trabajo No. 87, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N87-2011-Cerdan-FreireVieira-Policarpo-etal-Desenvolvimento-territorial-zona-costeira-Santa-Catarina.pdf›, 2011b.

Claire Cerdan, Mariana Aquilante y Paulo Freire Vieira, "Sinergias y conflictos entre dinámicas territoriales: rumbo al desarrollo sustentable en la zona costera del Estado de Santa Catarina, Brasil", en Julio Berdegué y Félix Modrego, edit., *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas Territoriales en América Latina*, Buenos Aires, Teseo, en prensa, 2012.

Cordeiro, Eduardo Firak, *Sistemas Alimentares Territorializados (SALT) no litoral centro-sul de Santa Catarina. Um estudo de caso do sistema agroecológico de Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba e Laguna,* monografía, Florianópolis, Universidad Federal de Santa Catarina, 2010.

Concejo de Capitanes guaraní y tapiete de Tarija, *Diagnóstico Socioeconómico del Pueblo guaraní del Departamento de Tarija*, Tarija, COSUDE, 2009.

Cortez, Guido, *Actores y coaliciones de poder en Villamontes y Entre Ríos: una lectura histórica y contemporánea*, documento inédito del Programa Desarrollo Territorial Rural, Rimisp, 2011.

Dubet, François, "De la sociología de la identidad a la sociología del sujeto", en *Estudios Sociológicos*, vol. 7, No. 21, p. 519-545, 1989.

Escobal, Javier, Carmen Ponce y Raúl Hernández Asensio, "Límites a la articulación a mercados dinámicos en entornos de creciente vulnerabilidad ambiental: el caso de la dinámica territorial rural en la Sierra de Jauja, Junín, documento de trabajo No. 69, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N69-2011-Escobal-Ponce-Hernandez-dinamica-territorial-rural-Sierra-Jauja-Junin.pdf›, 2011a.

Escobal, Javier, Carmen Ponce y Raúl Hernández Asensio, "Intervenciones de actores extraterritoriales y cambios en la intensidad de uso de los recursos naturales: el caso del territorio Cuatro Lagunas, Cusco-Perú, documento de trabajo No. 74, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N74-2011-Escobal-Ponce-Hernandez-Caso-territorio-Cuatro-Lagunas-Cusco-Peru.pdf›, 2011b.

Escobar, Arturo, "Difference and Conflict in the Struggle Over Natural Resources: A political ecology framework", *Development*, vol. 46, No. 3, p. 6-13, 2006.

Escobar, Luis Fernando, y Harry Vredenburg, "Multinational Oil Companies and the Adoption of Sustainable Development: A Resource-Based and Institutional Theory Interpretation of Adoption Heterogeneity", en *Journal of Business Ethics*, vol. 98, No. 1, p. 39-65, 2011.

Favareto, Arilson, *et al.*, "Desenvolvimento territorial em uma região do Semi-árido do Nordeste brasileiro: para além das transferências de renda, documento de trabajo No. 83, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N83-2011-Favareto-Abramovay-DOliveira-etal-Desenvolvimento-regiao-Semi-arido-Nordeste-Brasil.pdf›, 2011.

Filardi, Ana Carla Leão, *Diagnóstico da pesca artesanal marinha do município de Garopaba (SC): potencialidades e obstáculos para a gestão adaptativa para o ecodesenvolvimento*, tesis de maestría, Florianópolis, Universidad Federal de Santa Catarina, 2007.

Freire, Paulo Vieira, "Rumo ao desenvolvimento territórial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo", en *Eisforia*, vol. 4, p. 249-310, 2006.

Freire, Paulo Vieira, y Jacques Weber, "Introdução geral: sociedades, natureza e desenvolvimento viável", en Paulo Freire Vieira y Jacques Weber, comp., *Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*, Sao Paulo, Cortez, p. 17-49, 2002.

Fundación Tierra, *Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama*, La Paz, Fundación Tierra, 2010.

Gainza, Álvaro, "La entrevista en profundidad individual", Manuel Canales, edit., en *Metodologías de investigación social: introducción a los oficios,* Santiago de Chile, LOM, p. 219-261, 2006.

Giddens, Anthony, *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Madrid, Amorrortu, 1984.

Godard, Olivier, "A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação", en Paulo Freire Vieira y Jacques Weber, comp., *Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*, Sao Paulo, Cortez, p. 201-266, 2002.

Gómez, Ileana, y Rafael Cartagena, "Dinámicas socio ambientales y productivas en la zona Norte de El Salvador: La ribera norte del Humedal Cerrón Grande, documento de trabajo No. 67, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N67-2011-Gomez-Cartagena-Dinamicas-Ribera-Norte-Humedal-Cerron-Grande.pdf›, 2011.

Gómez, Ligia, y Helle Munk, "Inversión lechera: una gota que no se expande. Dinámicas territoriales en la zona lechera de Santo Tomás,

Chontales, Nicaragua, documento de trabajo No. 73, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N73-2011-Gomez-Ravnborg-Inversion-lechera-Santo-Tomas-Chontales-Nicaragua.pdf›, 2011.

Gómez, Ligia, Helle Munk y Edgar Castillo, "Gobernanza en el uso y acceso a los recursos naturales en la dinámica territorial del Macizo de Peñas Blancas-Nicaragua, documento de trabajo No. 82, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N82-2011-Gomez-Ravnborg-Castillo-Uso-acceso-recursos-naturales-Macizo-Penas-Blancas.pdf›, 2011.

Gramsci, Antonio, *Cuadernos de la Cárcel*. Edición crítica del Instituto Gramsci, V. Gerratana, edit., México-Puebla, Era / Universidad Autónoma de Puebla, 1981-2000 [1929-1935].

Greif, Avner, *Institutions and the Path to the Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

Gudynas, Eduardo, "Imágenes, ideas y conceptos sobrela naturaleza en América Latina", en Leonardo Montenegro, edit., *Cultura y Naturaleza*, Bogota, Jardín Botánico J. C. Mutis, p. 267-292, 2010.

Guha-Khasnobis, Basudeb, y Ravi Kanbur, "Introduction", en Basudeb Guha-Khasnobis y Ravi Kanbur, edit., *Informal labour Markets and development*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 1-6, 2006.

Hall, Peter, y Rosemary Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies*, vol. 19, p. 936-957, 1996.

Hernández, Raúl, y Carolina Trivelli, "Crecimiento económico, cohesión social y trayectorias divergentes Valle Sur-Ocongate (Cuzco-Perú), documento de trabajo No. 65, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N65-Trivelli-Hernandez-crecimiento-economico-cohesion-social-Valle-Sur-Ocongate.pdf›, 2011.

Hervé Gumuchian, Eric Grasset, Romain Lajarge y Emmanuel Roux, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos, 2003.

Hinojosa, Leonith, Juan Pablo Chumacero, Guido Cortez y Anthony Bebbington, "Dinámicas territoriales y formación de territorios en contextos de expansión de industrias extractivas. Tarija, Bolivia, documento de trabajo No. 89, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N89-2011-Dinamicas-territoriales-industrias-extractivas-Tarija-Hinojosa-Chumacero-Cortez-Bebbington.pdf›, 2011.

Hinojosa, Leonith, y Karl Hennermann, "La dimensión ambiental de las dinámicas territoriales rurales en contextos de expansión de industrias extractivas, documento de trabajo No. 64, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N64-2011-Hinojosa-Hennermann-Dimension-ambiental-contextos-expansion-industrias-extractivas.pdf›, 2010.

Hirschmann, Albert, *Auto-subversão. Teorias consagradas em xeque.* São Paulo, Companhia das Letras, 1996.

IBAMA, ICMBIO y MMA, *Estudos para criação da Reserva Extrativista da Pesca Artesanal de Imbituba e Garopaba/SC*, Florianópolis, 2007.

IBAMA y WWF Brasil, Efetividade de gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil, Brasilia, IBAMA, 2007.

IBGE, *Censo Agropecuário de 2006*, en ‹www.sidra.ibge.gov.br›, 2006.

Infante, Rodrigo, *Autorregulación con estándares de calidad en toda la cadena de producción: SIGES y APL*, en ‹www.enlaceacuicola.cl/docs/Rodrigo_Infante_V.pdf, 2007›.

Jorquera, Daniela, "Gobernanza para el Desarrollo Local", documento de trabajo No. 6, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, Rimisp, 2011.

Macé, Julie Claire, Teresa Bornschlegl y Susan Paulson, "Dinámicas de Sistemas de Género en Chiloé Central, o la Cuadratura de los Ciclos, documento de trabajo No. 63, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N63-2010-Mace-Bornschlegl-Dinamicas-sistema-genero-Chiloe-Central.pdf›, 2010.

Macedo, Heitor Schulz, *Processos participativos na gestão de áreas protegidas: estudos de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do sul do Brasil*, tesis de maestría, Florianópolis, Universidad Federal de Santa Catarina, 2008.

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

Martinel, B., *Les circuits courts le long du littoral du Santa Catarina: un outil de préservation de l'Agriculture Familiale entre relais vers un système agricole familial durable et tribune d'expression*, tesis de maestría, Lyon, Universidad Lumière, 2010.

McAdam, Doug, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, Chicago, University of Chicago Press, 1982.

McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald, "Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales", en Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, edit., *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Istmo, p. 21-46, 1999.

McCarthy, John, y Mayer Zald, *The Trend of Social Movements in America. Professionalization and Resource Mobilization*, Morristown, General Learning Press, 1973.

McCarthy, John, y Mayer Zald, "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", en *American Journal of Sociology*, vol. 82, No. 6, p. 1212-1241, 1977.

Mendoza, Manuela, y Sofía Bowen, *Heterogeneidad intra-territorial en el Secano costero de la VI Región. Historias locales de Pailimo y Las Chacras*, documento inédito del Programa Desarrollo Territorial Rural, Rimisp, 2010.

Ministério do meio ambiente, *Informe Nacional sobre Áreas Protegidas no Brasil*, Brasilia, Diretoria de Áreas Protegidas, 2007.

Ministério do meio ambiente, "Pesquisa Nacional para identificar os resultados de implementação de processos de Agenda 21 Locais-Brasil", en ‹www.mma.gov.br/estruturas/agenda21›, 2009.

Modrego, Félix, *et al.*, "Dinámicas territoriales del Secano Interior de la Región de O'Higgins: las fronteras de la transformación agroindustrial, documento de trabajo No. 80, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N80-2011-Modrego-ERamirez-Yanez-Acuna-etal-Dinamicas-Secano-Interior-OHiggins.pdf›, 2011.

Moore, Barrington, *Injustice. The Social Bases of Obedience and Revolt*, New York, M.E. Sharpe, 1978.

Munk, Helle, *et al.*, "Gobernanza territorial de los recursos naturales. Desigualdad, prácticas institucionales y potenciales de transformación", documento inédito del programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, 2012.

Neveu, Erik, *Sociología de los movimientos sociales*, M. T. Jiménez, trad., Quito, Abya-Yala, 2a. ed., 2000 [1996].

North, Douglass, "Institutions", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, No. 1, p. 97-112, 1991.

North, Douglass, "Economic Performance Through Time", en *American Economic Review*, vol. 84, No. 3, p. 359-368, 1994.

O'Connor, James, *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*, V. Schussheim, trad., México, Siglo XXI, 2001.

Ospina, Pablo, *et al.*, "Tungurahua rural: el territorio de senderos que se bifurcan, documento de trabajo No. 70, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N70-2011-Ospina-Alvarado-Hollenstein-etal-Tungurahua-territorio-senderos-bifurcan.pdf›, 2011a.

Ospina, Pablo, *et al.*, "Dinámicas económicas territoriales en Loja, Ecuador: ¿crecimiento sustentable o pasajero? documento de trabajo No. 76, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N76-2011-Ospina-Andrade-Castro-Chiriboga-Hollenstein-etal-Dinamicas-Loja-Ecuador.pdf›, 2011b.

Ostrom, Elinor, "An Agenda for the Study of Institutions", en *Public Choice*, No. 48, p. 3-25, 1986.

Ostrom, Elinor, *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambrige University Press, 1990.

Ostrom, Elinor, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

Ostrom, Elinor, "Collective action and local development processes", en *Sociologica*, vol. 1, No. 3, p.1-30, 2007.

Ostrom, Elinor, "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", en *American Economic Review*, vol. 100, No. 3, p. 641–72, 2010.

Ostrom, Elinor, "Background on the Institutional Analysis and Development Framework", en *The Policy Studies Journal,* vol. 39, No. 1, 2011, p. 7-27, 2011.

Paulson, Susan, *Marco teórico DTR-Género*, documento inédito del programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, 2011.

Quan, Julian, Alicia Ruiz Olalde y Valdirene Santos Rocha Sousa, "Territorial Diversity and Inclusive Growth: Development Dynamics in the Jiquiriçá Valley, Northeast Brazil, documento de trabajo No. 72, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N72-2011-Quan-Ruiz-Santos-Territorial-diversity-inclusive-growth-Jiquirica-Valley-Brazil.pdf›, 2011.

Quintanilla, Víctor, "Degradación del bosque pluvial en una cuenca hidrográfica del norte de la Isla grande de Chiloé", en *Revista Geográfica del Norte Grande*, No. 31, p. 73-84, 2004.

Ramírez, Eduardo, *et al*., "Dinámicas territoriales de Chiloé. Del crecimiento económico al desarrollo sostenible, documento de trabajo No. 86, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N86-2011-Ramirez-Modrego-Yanez-Mace-Dinamicas-territoriales-Chiloe.pdf›, 2010.

Ramírez, Eduardo, *et al*., "Caracterización de los actores de Chiloé Cen-

tral, documento de trabajo No. 55, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/N55_Ramirez-Modrego-Mace-Yanez_Caracterizacion-actores-Chiloe-Central.pdf›, 2009a.

Ramírez, Eduardo, *et al.*, "Dinámicas territoriales en Chiloé central: la fuerza de las coaliciones extraterritoriales, documento de trabajo No. 54, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/N54_Ramirez-Modrego-Mace-Yanez_Dinamicas-territoriales-Chiloe-Central.pdf›, 2009b.

Bolivia, *Reglamentos ambientales del sector de hidrocarburos en Bolivia*, en ‹www.ypfb.gob.bo›.

Repsol, y Servicios Ambientales Tarija, "Monitoreo Ambiental Mensual, Proyecto Desarrollo y Explotación Campo Margarita-Componente Facilidad Central de Procesamiento", documento inédito, 2010a.

Repsol y Servicios Ambientales Tarija, "Monitoreo Ambiental Mensual, Proyecto Desarrollo y Explotación Campo Margarita-Componente Pozo MGR 4ST", documento inédito, 2010b.

Repsol y Servicios Ambientales Tarija, "Estudio Evaluación de Impacto Ambiental-Líneas de Recolección y Evacuación y Caminos de Acceso, Campo Margarita", documento inédito, 2010c.

Ribot, Jesse, y Nancy Peluso Lee, "A theory of access", en *Rural Sociology*, vol. 68, No. 2, p. 153-181, 2003.

Rimisp, y Woods Institute for the Environment-Stanford University, *Encuesta Chiloé*, Base de datos digital, 2009.

Rodrigues, H. C., *Subsídios para proposta do plano de Ordenamento Pesqueiro da APA da Baleia Franca*, documento inédito, 2010.

Romero, Wilson, Ana Victoria Peláez y María Frausto, "La dinámica territorial en Ostúa-Güija, documento de trabajo No. 98, programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N98-2011-Dinamica-territorial-cuenca-Ostua-Guija-Romero-Pelaez-Frausto.pdf›, 2011.

Rosar, Daniel Bampi, *Gestão participativa e política substantiva: duas formas de ação política coexistentes em Ibiraquera (Imbituba/Garopaba-SC)*, tesis de maestría, Florianópolis, Universidad Federal de Santa Catarina, 2007.

SalmonChile, "Exportaciones chilenas de salmón y trucha en dólares. Estadísticas de exportación nacional", en ‹www.salmonchile.cl›, 2009.

Scherer-Warren, Ilse, "Das Mobilizações às redes de movimentos sociais", en *Revista Sociedade e Estado*, vol. 21, No. 1, p. 109-130, 2006.

Schneider, Segundo, *A pluriatividade no Brasil: proposta de tipologia e sugestão de políticas*, XLIV Congreso de SOBER, Fortaleza, 23-27.07.2006.

Seixas, Cristina Simão, *Social-ecological dynamic in management systems: investigating a coastal lagoon fishery in southern Brazil*, tesis de doctorado, Winnipeg, University of Manitoba, 2002.

Seixas, Cristina Simão, "Abordagens e técnicas de pesquisa participativa em gestão de recursos naturais", en Paulo Freire Vieira, Fikret Berkes y Cristiana Simão Seixas, comp., *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*, Florianópolis, Secco / APED, p. 73-108, 2005.

Seixas, Cristina Simão, y Fikret Berkes, "Mudanças socioecológicas na pesca da Lagoa de Ibiraquera, Brasil", en Paulo Freire Vieira, Fikret Berkes y Cristiana Simão Seixas, comp., *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis, Secco / APED, p. 113-146, 2006.

Smelser, Neil, *Theory of Collective Behavior*, Nueva York, Free Press, 1963.

Tarrow, Sidney, *Struggling to Reform: Social Movements and Policy Change During Cycles of Protest*, Ithaca, University de Cornell, 1983.

Thompson, Edward P., *La formación de la clase obrera en Inglaterra*, E. Grau, trad., Barcelona, Crítica, 1989 [1963].

Tilly, Charles, *From Mobilization to Revolution*, Massachussets, Addison-Wesley, 1978.

Touraine, Alain, *L'évolution du travail ouvrier aux usines Rénault*, París, CNRS, 1955.

Touraine, Alain, *La société post-industrielle,* París, Dénoel, 1969.

Touraine, Alain, *La voix et le regard*, París, Editions du Seuil, 1978.

Universidad de Los Lagos, *Estudio de Percepción de la Industria Salmonera: Tendencias y Perspectivas*, en ‹www.aqua.cl/pdf/Estudio_ULA.pdf›, 2007.

Valles, Miguel, *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Síntesi, 1997.

Weber, Jacques, "Gestão de recursos renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisas", en Paulo Freire Vieira y Jacques Weber, comp., *Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*, Sao Paulo, Cortez, p. 115-146, 2002.

Yúnez Naude, *et al*., "La dinámica de un territorio en Yucatán, documento de trabajo No. 71. programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp", en ‹www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N71-2011-Yunez-Paredes-Mendez-etal-dinamica-territorio-Yucatan.pdf›, 2011.

Abreviaturas

AOPH	Actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos
APA	Área de Protección Ambiental
APA-BF	Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca
APG	Associações de Pescadores de Garopaba
APGIG	Asamblea del Pueblo Guaraní Itika Guasu
APR	Comité de Agua Potable Rural
ASOGAPO	Asociación de Ganaderos de la provincia O'Connor
ASPECI	Associação dos Pescadores de Ibiraquera
CEADESC	Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales
CERDET	Centro de Estudios Regionales de Tarija
CNR	Comisión Nacional de Riego
DGA	Dirección General de Aguas
DTR	Dinámicas Territoriales Rurales
EEIA	Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IEHD	Impuesto Especial a Hidrocarburos y Derivados
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISA	Anemia Infecciosa del Salmón (siglas en inglés)
MAS	Movimiento al Socialismo
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PT	Partido dos Trabalhadores
PVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
RASH	Reglamento Ambiental para el Sector Hidrocarburos
SERNAPESCA	Servicio Nacional de Pesca
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Colaboradores de este libro

Los editores

Pablo Ospina Peralta, profesor del área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar e investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos. Especializado en movimientos sociales, historia y antropología de pueblos indígenas, políticas ambientales y políticas agrarias.

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, Ecuador. En la actualidad se desempeña como asistente de investigación en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Los autores

Anthony Bebbington, Higgins Profesor de Ambiente y Sociedad y Director, Escuela de Postgrados en Geografía, Clark University (EUA). Investigador asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales, Asociado profesorial de la Universidad de Manchester. Su trabajo se enfoca en ecología política y estrategias de vida; ONG y movimientos sociales; e industrias extractivas, conflictos sociales y dinámicas territoriales.

Eduardo Ramírez, ingeniero agrónomo por la Universidad Austral de Chile y Magíster en Economía Agraria por la Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp).

Ilana Nussbaum, socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y diplomada en Ciencias de la Religión en la Universidad de Chile. Se

ha desempeñado en temas ligados a la gestión, mejoramiento y evaluación de la educación en Chile, así como en investigaciones sobre ruralidad y desarrollo sostenible en diversos centros de estudio y universidades.

Penelope Anthias, candidata a doctora en Geografía en la Universidad de Cambridge, Reino Unido. Investiga los efectos ambivalentes de la titulación de tierras indígenas en el territorio guaraní Itika Guasu y cómo ello se cruza con conflictos en torno a la gobernanza de los hidrocarburos. Tiene maestrías en Relaciones Internacionales y Geografía, y una licenciatura en Historia y Literatura de la Universidad de Cardiff, Gales.

Manuela Mendoza, antropóloga social de la Universidad de Chile (Chile). Se dedica a la antropología económica en temáticas de educación y desarrollo territorial. En esta última línea ha trabajado en distintos proyectos del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp). Actualmente cursa un magíster en Sociología en la Universidad Católica de Chile.

Camila Pavez, estudió biología marina en la Universidad de Valparaíso (Chile). Posteriormente realizó una maestría en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente en la Pontificia Universidad Católica Chile. En la actualidad se desempeña como asistente de investigación en el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp).

Claire Cerdan, investigadora del CIRAD y miembro de la Unidad de Investigación Mixta (UMR) Innovación y desarrollo en la agricultura y el agroalimentario, Montpellier, Francia. Animadora y investigadora de proyectos de investigación y formación sobre la valorización de los productos locales y el desarrollo territorial rural.

Mariana Aquilante Policarpo, cientista social y doctora en sociologia política de la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC). Actualmente realiza su práctica de doctorado en la UMR Innovation/CIRAD en Francia. Trabaja principalmente con el enfoque de desarrollo territorial sustentable y cogestión adaptativa de los recursos naturales de uso común.

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene su Sede Central en Sucre, Bolivia, una sede nacional en Quito, Ecuador, una sede local en La Paz, Bolivia, y una oficina en Bogotá, Colombia.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en el Ecuador en 1992. En ese año la Universidad suscribió un convenio de sede con el gobierno del Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior del Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, el que fue ratificado por la Ley de Educación Superior de 2000. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.