

Los enclaves del ‘Uruguay Natural’ en los márgenes del neodesarrollismo.

Carlos Santos* y Magdalena Chouhy**

Uruguay ha sido uno de los países de América Latina en crear más recientemente un Sistema Nacional de Áreas Protegidas. A partir de una Ley del año 2000 y con el apoyo de la cooperación financiera de organismos internacionales, recién en 2007 se comenzó a estructurar este Sistema. En 2008 se decretó la primera área y en 2012 se estableció el primer Plan de Manejo.

Este proceso se ha desarrollado manteniendo una de las ‘marcas país’ de la década neoliberal (la idea de ‘Uruguay Natural’, asociada a la promoción turística del país), en el contexto de profundas transformaciones productivas dadas por la consolidación del agronegocio mediante sistemas productivos forestales (para la producción de celulosa) y agrícolas (básicamente soja). Cambios que son concebidos por algunos como neodesarrollismo, en tanto que superación de la ortodoxia neoliberal, pero sin desprenderse de la dependencia de la inversión extranjera que lucra con la renta extraordinaria de los recursos naturales y genera procesos de aumento de la desigualdad económica y social (Santos et al., 2013).

El estado no ha puesto en cuestión estas intensas transformaciones, con sus serias consecuencias económicas, sociales y ambientales, por lo que no es extraño encontrar dichos sis-



Mapa de Uruguay con dos áreas protegidas identificadas

temas productivos en los límites de las áreas de conservación.

A su vez, la implementación de las áreas que se incorporan al SNAP, en esta etapa, no ha estado exenta de diferentes conflictos con poblaciones locales en relación a los usos tradicionales de la naturaleza que chocan con concepciones de “diseño” ambiental. La definición de las actividades que pueden realizarse, o no, en un área protegida, pone en juego nociones sobre naturaleza y am-

* Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio, Universidad de la República, Uruguay (carlos.santos@extension.edu.uy)

** Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Uruguay (holalolachouhy@hotmail.com)



Farrapos (Autor: Álvaro Adib)

biente, no necesariamente comunes a todos los actores implicados. Generalmente, en estos procesos, las ideas de naturaleza y las concepciones de conservación que se despliegan tienen poco que ver con las dinámicas de relación con el entorno de las poblaciones locales (mediadas por el uso y aprovechamiento directo de los recursos) a favor de una visión alienada de la sociedad en relación con la naturaleza, un tipo de naturalismo al entender de Descolá (2010).

Los procesos participativos implicados en la implementación de las áreas protegidas en Uruguay, se despliegan en una densa trama horizontal de corte institucional, que deja poco espacio para la voz de los pobladores afectados, evidenciando que la ejecución de esta política ha estado orientada a la recuperación de la legitimidad del Estado (desmoronada durante el neoliberalismo), antes que a la construcción de poder popular.

La función del Estado a través de políticas públicas que regulan la compleja relación conservación-producción, así como las características

que está teniendo el proceso de implementación de las áreas protegidas en Uruguay, se exponen a continuación a través de dos Parques Nacionales estudiados: Cabo Polonio y Esteros de Farrapos, respectivamente al este y al oeste del país.

Cabo Polonio

La aún pendiente definición del plan de manejo del Cabo Polonio, pese a su ingreso oficial al SNAP en el 2009, pone de manifiesto la complejidad que envuelve el proceso de implementación del área. Ubicado en el departamento de Rocha, este cabo se adentra siete kilómetros en el océano Atlántico, bordeado por dos playas de finas arenas y puntas rocosas. Enfrente, un grupo de islas (de Torres) alberga a la mayor comunidad de lobos marinos de la región, cuya explotación ha sido, junto a la pesca artesanal, motivo de la formación de un pequeño poblado a mediados del pasado siglo (la explotación lobera o lobería, llevada adelante por el Estado desde la independencia de la nación, fue prohi-

bida en 1992). La localidad ha recibido desde la década de los ochenta, pobladores de variado origen, a raíz de su desarrollo turístico -paralelo al retroceso de las faenas marítimas- y del interés creciente por cambios de vida urbana hacia espacios de naturaleza escasamente intervenida.

Cabo Polonio integra la cuenca de la Laguna de Castillos, lo que ha motivado su inclusión en la Reserva de los Bañados del Este de UNESCO, en 1976, y como espacio Ramsar a partir de 1984. Comporta, además, el remanente de un campo de médanos y dunas que antiguamente se extendía a lo largo de la costa uruguaya. Tal condición relictual determina la singularidad del ecosistema dunar, cuyo deterioro ha motivado numerosas iniciativas de protección ambiental, siendo finalmente, y a instancias de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), declarado Parque Nacional.

El proceso de implementación del área refleja, ya desde la definición de su categoría, perspectivas contrapuestas entre los pobladores y el Estado respecto del lugar. Esta categorización -marco para el plan de manejo- puede entenderse como la regulación gubernamental de las relaciones sociedad-naturaleza. Los pobladores entendieron que la categoría adecuada al área era la de Paisaje Protegido, que por definición valora los productos de las interacciones entre sociedad y naturaleza. Esta perspectiva nutre una matriz de sentido -presente en la población del Cabo- que impugna una concepción dual y racionalista de las relaciones sociedad-naturaleza. El Estado propone y decreta la categoría de Parque Nacional que, en cambio, implica que la explotación u ocupación humana sea mínima en vinculación con algunos de los ecosistemas a proteger. La prioridad es la conservación de biodiversidad, en el sentido dado a la naturaleza en la cosmología occidental y moderna, excluyente de la sociedad (Descola, 2004). Enmarcado por tal categoría, el enfoque de una propuesta de plan implica modificaciones que impactarán sobre los modos de vida del Cabo: propone una zonificación que interviene drásticamente en el asentamiento, la arquitectura local, las modalidades de poblamiento, no impugna usos turísticos en el área - la categoría alienta la recreación, y la apuesta ecoturística sería

parte del plan de manejo- sino que los reordena hacia la captación de un perfil socioeconómico más alto (Chouhy, 2013).

Por otro lado, si bien aún no rige un plan de manejo, una fuerte intervención burocrática y fiscal de la Intendencia de Rocha, determinan el ingreso del Polonio -y sus temporalidades atravesadas por un imaginario de libertad y aislamiento del control público- en un intrincado universo legal y administrativo. La presión de hecho sobre los pobladores, la incertidumbre sobre la continuidad de sus casas, lugares y habilitaciones para el trabajo, sobre la heredabilidad de sus inmuebles, en suma, sobre la continuidad de los proyectos de vida, enfatizan la percepción social de que se está ante un proceso de elitización del lugar. En ese sentido, la medida de protección ambiental está siendo, paradójicamente, entendida en tanto amenaza de desplazamiento de parte de la población del área.

Esteros de Farrapos

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

El Parque es un humedal con islas fluviales que se ubica en ambos márgenes del Río Uruguay. Su extensión abarca desde la ciudad de Concepción (en la margen argentina), mientras que a la altura de la localidad de San Javier el humedal cruza a la margen uruguaya, extendiéndose en ambos márgenes hasta la altura de la ciudad de Fray Bentos (donde está localizada la planta de celulosa de UPM/Botnia, que ha generado el conocido conflicto internacional con Argentina).

Los objetivos de conservación son el propio ecosistema de bañados (el área protegida está

amparada desde 2004 en la Convención Ramsar) y en la presencia de relictos de monte chaqueño (blanqueales) únicos en el país, con su biodiversidad asociada (hormigas *atta*), incluyendo otras especies que incluso tienen valor y utilización comercial (es el caso de peces como distintos tipos de bagre, boga, tararira o patí).

A partir de la intensificación y la transformación de la producción agrícola -desde la década del sesenta- ha tenido lugar un proceso de concentración de población en los centros urbanos en detrimento de la población rural, aunque no todos los centros urbanizados han sido igualmente receptores, ya que en algunos casos también estos últimos han tenido tasas negativas de crecimiento.

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

La principal transformación productiva de Río Negro con la instalación del agronegocio (Hernández, 2009) ha sido la transnacionalización de la producción agrícola con la emergencia de empresas que compran tierras (en el caso de la forestación) o las arriendan (en el caso de la soja) en grandes extensiones. Entre 2000 y 2010, en el departamento de Río Negro tuvo lugar el aumento de la superficie destinada a la producción forestal (*eucalyptus* y pino)¹. Se

1. Mientras entre 1975 y 1989 la superficie departamental destinada a la forestación era de 3.494 hectáreas, en 2008 la superficie total forestada llegaba a 104.217 hectáreas. En lo que respecta a los actores de este proceso de expansión, dos empresas concentran la mayor cantidad de superficie: Forestal Oriental (propiedad de los capitales finlandeses que también son dueños de la Planta de Celulosa de UPM/Botnia en la ciudad de Fray Bentos, también en el departamento de Río Negro) y EUFORRES (propiedad hasta el año 2009 de la española ENCE, desde entonces ha pasado a manos de una asociación entre la chilena Arauco y la sueco-finlandesa Stora Enso, bajo el nombre de Montes del Plata). En lo que respecta a la producción de soja la superficie cultivada en el departamento de Río Negro prácticamente se triplicó desde la zafra 2003/2004 (55.218 hectáreas) a la zafra 2009/2010 (151.812 hectáreas). En este rubro es más difusa la identificación de los actores detrás de la expansión del cultivo, pero las empresas que han tenido una mayor proyección

ha procesado un cambio a nivel de los actores empresariales, con protagonismo directo de conglomerados empresariales transnacionales, y la incorporación de innovaciones tecnológicas permitieron (o provocaron) significativos cambios en la escala de producción. Este proceso, a su vez, se refleja en la tenencia y de control de la tierra.

Discusiones generales

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

Desechando la idea de que las áreas protegidas formen parte de un proyecto más amplio de país sustentable, el “Uruguay Natural”, los casos aquí presentados dan cuenta de que tampoco es evidente aún su contribución a la producción de condiciones de equidad socioeconómica en las poblaciones involucradas. Concomitantemente, su implementación no ha asumido el respeto de prácticas, concepciones y estéticas locales: en lugar de construirse participativamente, hacia la reproducción de condiciones naturales y sociales de vida y el mejoramiento de las relaciones ambientales de las áreas, la *protección* se introduce unilateralmente, concebida sobre una división *a priori* entre sociedad y naturaleza.

Es claro que las áreas protegidas apenas son una herramienta acotada, que no van a resolver en sí mismas la tensión conservación/producción. Pero podrían contribuir a ello. Sería necesario -para intervenir contratendencialmente

en la producción sojera en el litoral oeste de Uruguay son las empresas de capitales argentinos El Tejar y Agronegocios Del Plata (Santos, 2011).



Farrapos (Autora: Mariana Ríos)

en los procesos de degradación y depredación ambiental- que la implementación de esta política pública de conservación tomara en cuenta las dinámicas propias de las poblaciones afincadas en el espacio que ocupan las áreas, así como los procesos socioeconómicos en los cuáles están insertas, para poder minimizar los conflictos que se producirán a la hora de tratar de acompañar la protección ambiental con la generación de riqueza a partir de la explotación de los recursos naturales.

En cierto sentido, la idea de naturaleza que orienta la implementación de áreas protegidas parece tener mucho más en común con la visión ‘desde arriba’ que tiene el agronegocio. No es otra cosa que lo que ha planteado Horacio Machado Araóz (2009): una ecología política de la modernidad que debe desentrañar la articulación Ciencia-Estado-Capital con el fin de desnaturalizar la naturaleza.

En este marco, también es crítico entender si el establecimiento de áreas protegidas forma parte de una estrategia de mitigación de los impactos del desarrollo, o de la superación de las limitantes que el avance de las relaciones capitalistas de producción genera sobre la relación sociedad-naturaleza. En este sentido, la idea de superación de las nociones tradicionales de desarrollo -aún las de desarrollo sustentable- debe ser contemplada. Esto es lo que Arturo Escobar (1996) ha denominado posdesarrollo.

Entendida como parte del proceso de globalización, la expansión de las áreas protegidas registrada en los últimos 30 años es la contracara

de la expansión del capitalismo sobre los bienes de la naturaleza. La institucionalidad ambiental transnacional y multiescalar es el contrapeso de la consolidación del agronegocio en el campo -en lugar de la producción campesina y de la producción familiar- y del avance de industrias extractivas sobre la naturaleza (como la minería o aún la propia intensificación de procesos de producción agrícola). ■

Referencias

- CHOUHY, Magdalena, “Cabo Polonio, área protegida: conservacionismo en diálogo con cosmovisiones salvajes”, *Anuario de Antropología Social y Cultural 2013*, FH-CE-NORDAN, Montevideo, 2013.
- DESCOLA, Philippe, “*Constructing natures: symbolic ecology and social practice*”, Philippe Descola & Gísli Pálsson (comps), *Nature and society*, Anthropological perspectives, Routledge, New York/London, 2004.
- HARVEY, David, *El nuevo imperialismo*, Akal, Buenos Aires, 2007.
- HERNÁNDEZ, Valeria, “La ruralidad globalizada y el paradigma del agronegocio en las pampas gringas”. Gras & Hernández (coord.), *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*, Biblos, Buenos Aires, 2009.
- MACHADO ARÁOZ, Horacio, “Ecología política de la modernidad. Una mirada desde Nuestra América”, *Anales del XXVII CONGRESO ALAS*, Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009.
- SANTOS, Carlos, “¿Qué protegen las áreas protegidas? Conservación, producción, Estado y sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, Trilce, Montevideo, 2011.
- SANTOS, NARBONDO, OYHANTÇABAL & GUTIÉRREZ. “Seis tesis urgentes sobre el neodesarrollismo en Uruguay”, *Contrapunto*, N°2, Extensión Universitaria-Centro de Formación Popular del Oeste de Montevideo, Montevideo, 2013.