

**MOVIMIENTOS SOCIALES, GOBERNANZA AMBIENTAL Y DESARROLLO
TERRITORIAL RURAL.**

Diego E. Piñeiro

Departamento de Sociología
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República.
Uruguay
Correo: diego@fcssoc.edu.uy

RIMISP

Agosto de 2004

Introducción.

Este trabajo ha sido preparado por el consultor¹ siguiendo los Términos de Referencia que en sus aspectos sustantivos solicitaba que se preparase *“Un documento de estado del arte de los enfoques y conceptos sobre la relación entre movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural, en que se pase revista a la literatura regional e internacional sobre el tema y que identifique con precisión y claridad las líneas de investigación mas prometedoras en cuanto a su potencial de contribuir a dar respuesta a las preguntas de investigación. El trabajo deberá tener necesariamente una perspectiva multidisciplinaria, por lo que deberá revisar literatura, tanto teórica, proveniente de la sociología, de la ciencias políticas, de la economía institucional y de la ecología aplicada, así como la literatura empírica. Dicha literatura hará referencia tanto a las formas como se relacionan los tres conceptos básicos: Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural, como la forma que dichos conceptos lo hacen parcialmente, es decir de dos en dos.”*

Con el fin de dar cuenta de lo solicitado el consultor tomó algunas opciones de carácter teórico metodológico que dieron forma al documento y que se cree conveniente explicitar para su mejor comprensión.

1. Se decidió trabajar específicamente sobre la definición de cada uno de los tres términos para clarificar así los contenidos de los conceptos. Para ello se hizo una revisión bibliográfica amplia y se trabajó luego sobre los textos considerados mas importantes. Particular énfasis se puso en la conceptualización del término movimientos sociales dada la polisemia del mismo. Esta tarea se lleva a cabo en los primeros tres apartados.
2. Esta tarea mostró que, en el origen, los tres conceptos se hayan vinculados por una categoría mas general que es la crisis del Estado-nación en la forma que éste adoptó durante casi todo el siglo XX que fue el Estado de Bienestar Social. Por ello se optó por iniciar todo el trabajo con una discusión acerca de esta crisis, caracterizándola, describiéndola y explicando como ésta, en su vertiente política, afectó la legitimidad del Estado y aún el mismo concepto de democracia. De esta manera la primera conclusión fuerte de la revisión bibliográfica, pero que se convirtió en una hipótesis de partida es que los tres conceptos se hayan relacionados por esta crisis del Estado.

¹ Un equipo de colaboradores me secundó en el trabajo: la politóloga Maria Elena Laurnaga me aportó bibliografía para la discusión sobre gobernanza y la crisis del Estado, me asesoró en estos temas y me apoyó continuamente a lo largo de todo el proceso de preparación del documento. La Lic. Paola Mascheroni realizó la búsqueda y resúmenes bibliográficos referidos al tema Gobernanza Ambiental. El Lic. Emilio Fernández realizó la misma tarea para el concepto de Desarrollo Territorial Rural y colaboró en la preparación de la matriz de análisis de los seis casos. Anabel Rieiro estudió y escribió un documento de síntesis sobre el Movimiento de los Cocaleros Bolivianos. Florencia Barindelli estudió y escribió un documento de síntesis sobre el Movimiento Zapatista. Todos ellos colaboraron de diversas maneras en la preparación del Anexo de Síntesis de los Movimientos Sociales, participaron activamente de varias reuniones de discusión en las que pasamos revista a las lecturas, a la recopilación bibliográfica, a la preparación del documento final y de las conclusiones. Sin este equipo de colaboradores la tarea no hubiese sido posible en los dos meses que se dispuso para realizar el trabajo. A todos ellos mi agradecimiento por el entusiasmo y dedicación manifestados. Sin embargo asumo toda la responsabilidad por lo que se manifiesta en este documento.

3. Se realizó otra opción teórica que fue sustentar una perspectiva histórica en el análisis de la acción colectiva en el agro latinoamericano. Esta opción se originó por dos observaciones sugeridas por la revisión bibliográfica. La primera es que el concepto de Gobernanza tiene un riesgo que se ha querido evitar: tiende a oscurecer el hecho que las sociedades humanas están surcadas por relaciones de poder. Cuando se habla de Gobernanza se piensa en la creación de consensos a través de negociaciones entre el Estado y la sociedad civil como forma de mejorar la gobernabilidad. Pero en primer lugar, en las sociedades latinoamericanas son muy dísimiles las fuerzas de los distintos actores de la sociedad civil. En segundo lugar, estas asimetrías de poder entre el Estado y la sociedad civil y entre actores en nuestro continente vienen, a nuestro juicio, desde las raíces de la historia. Esta postura se encontrará resumidamente sustentada en el tercer apartado de este documento.
4. Otra opción metodológica fue realizar un análisis sincrónico de seis Movimientos Sociales del agro latinoamericano. Cuatro de ellos ya habían sido trabajados por el consultor recientemente², otros dos fueron estudiados específicamente para este trabajo. Dos fueron los criterios empleados al seleccionar los casos. El primero fue reflejar la diversidad de sujetos sociales que se organizan constituyendo Movimientos Sociales en las áreas rurales de nuestro continente. El segundo fue un criterio de relevancia social y política, tal que no cupiese duda de que se estaba frente a un Movimiento Social y no frente a otras formas de organización de la acción colectiva. Nótese por lo tanto, que no se eligieron Movimientos Ambientalistas. Mas bien la pregunta que se intentó contestar fue ¿que relevancia tiene la cuestión ambiental y el desarrollo territorial en los principales MS del continente? Posteriormente cada uno de ellos fue analizado según una docena de variables que se consideran importantes para caracterizar a un Movimiento Social. En particular se analizaron las acciones de Gobernanza ambiental y de Desarrollo Territorial Rural que habían llevado a cabo dichos Movimientos. Estos análisis se vertieron en un Esquema Metodológico de Síntesis que finalmente se decidió presentar en forma de Anexo a este documento por razones de extensión. La síntesis permitió un análisis comparado de los Movimientos, sugirió muchas de las reflexiones del capítulo final y de ella se tomaron muchos de los ejemplos que se relatan a lo largo del texto.
5. En el capítulo final se ensayan las respuestas a las principales preguntas que se le hicieron al consultor, se agregan otros comentarios y reflexiones que fueron surgiendo mientras se escribía el texto y también se sugieren posibles enfoques para proseguir la investigación.

² Diego E. Piñero. 2004. En Busca de la Identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. En prensa.

1. Estado-Sociedad: una relación en crisis

La ruptura que significó para el capitalismo la crisis de 1929 y la Gran Depresión, con su secuela de destrucción de activos y altísimas tasas de desocupación en los países industrializados tuvo como consecuencia una pérdida de relieve del liberalismo por más de medio siglo. Terminada la Segunda Guerra Mundial los Estados inducidos por las teorías keynesianas intervinieron activamente en la economía, protegieron su agricultura y sus industrias y trataron por todos los medios de aumentar el empleo. La Gran Depresión obligó a los Estados industrializados de Occidente a fijar las prioridades en las políticas sociales, amenazados por la radicalización de izquierda y de derecha (como se demostró en Alemania). Es a mediados de la década del 40 que se comienzan a instaurar los modernos sistemas de seguridad social de los que gozarán los trabajadores formales en las décadas siguientes y que dieron lugar a la expresión “Estado de Bienestar” (Hobsbawm, 2001).

El Estado socialdemócrata fue, en la opinión de Castel (1997), el artífice de la construcción de la sociedad del pleno empleo. Fue éste Estado el que logró imponer “lo social”, constituyéndose en el árbitro del reparto de los frutos del crecimiento económico. Sin embargo este Estado social tenía varias debilidades. Por un lado dependía mucho del crecimiento económico: cuando éste disminuía, desaparecía el pleno empleo y por lo tanto las posibilidades de reparto. Por otro lado la protección social tendió a anular las solidaridades cercanas alentando una solidaridad difusa sostenida por el Estado y los aparatos burocráticos que administraban la ayuda social.

El Estado de Bienestar era también un modelo de gestión política que asociaba mercado y Estado en el marco del crecimiento sostenido de la economía y el crecimiento del Estado social. Es notorio el crecimiento de la intervención del Estado para regular la distribución social de la riqueza. Por un lado a través de los sistemas expandidos de la seguridad social, mediante los cuales se aseguraba a los trabajadores la cobertura contra “los gastos de maternidad y de familia que ellos soportan”. Por otro lado guiado por los principios keynesianos el Estado también jugó un importante papel como actor económico, invirtiendo en el desarrollo industrial y haciéndose cargo de sostener el consumo con políticas de reactivación. También hubo intervenciones en el crédito, los precios, los salarios, los servicios públicos y los equipamientos colectivos en beneficio de los sectores más desfavorecidos. El Estado también intervino regulando las relaciones entre actores/contendores de la sociedad, es decir regulando las relaciones entre el trabajo y el capital (Castel, 1997).

Un signo característico de los últimos años ha sido la crisis del Estado-nación y la erosión de las bases tradicionales del poder político del Estado. Esto ha ocurrido en un proceso, acelerado en años recientes, que abarca aproximadamente los últimos treinta años del siglo XX y que ocurre principalmente en las democracias occidentales. Este proceso reconoce varios orígenes y múltiples causas: económicas, sociales y políticas en la configuración de un nuevo modelo que tiene como su eje a los procesos de globalización.

En primer lugar aquellos aspectos de la globalización que tienen que ver con la apertura generalizada del comercio. Las barreras aduaneras y tarifarias fueron desmanteladas para la mayoría de los intercambios mundiales. Si bien es cierto que ésta política no ha sido aplicada de igual forma en todos los países ya que aquellos con más poder lograron mantener mayores niveles de protección. Este proceso ha aumentado enormemente el comercio mundial y ha acelerado los procesos de rotación del capital pero

a su vez ha debilitado la capacidad de los Estados para controlar sus propios flujos comerciales.

La eliminación de las barreras comerciales ha facilitado el desplazamiento de las compañías transnacionales de un país a otro buscando las economías que le ofreciesen los menores costos (de mano de obra, del costo del dinero del crédito local, de impuestos estatales, etc.). Se libra una competencia entre los estados nacionales y subnacionales para captar a los inversores, cada cual ofreciendo mayores facilidades para la inversión, desregulando los contratos laborales, renunciando al cobro de impuestos o brindando otras facilidades a los inversores. Esto termina debilitando la capacidad del Estado para controlar las acciones del capital.

En segundo lugar los aspectos de la globalización que se relacionan con los mercados financieros que se han vuelto extremadamente volátiles y difíciles de controlar por parte de los Estados. Enormes sumas de dinero se “mueven” ficticiamente de un lado a otro del mundo con la rapidez de las comunicaciones electrónicas, escapando a la capacidad reguladora del Estado, desequilibrando las economías nacionales. Cualquier país puede sufrir los embates provenientes de especuladores del sistema financiero mundial produciendo el desequilibrio de sus cuentas, las corridas bancarias y eventualmente el colapso financiero.

En tercer lugar los cambios tecnológicos de todo tipo y en todos los ámbitos, pero de los cuales dos deben ser destacados: el asombroso desarrollo de las comunicaciones simbolizadas por las autopistas de la información y el desarrollo de la informática con sus derivaciones en casi todos los campos del conocimiento pero en particular en la robótica industrial y en las biotecnologías.

En cuarto lugar los cambios en el mercado de trabajo y en las regulaciones laborales. Hay un cambio fundamental que tiene que ver con la flexibilización en la contratación de los trabajadores y la consiguiente precarización de las relaciones laborales. A nivel industrial se consolida el pasaje de una forma histórica de determinar los volúmenes de producción por la oferta a otra en que estos son determinados por la demanda con lo cual las empresas deben adaptarse a las variaciones de la misma. Esto les exige flexibilidad en la contratación de personal para lo cual recurren a tener dos tipos de asalariados: un núcleo estable, calificado, de personal permanente y un contingente de trabajadores de baja calificación, sin estabilidad, que es la variable de ajuste.

Los trabajadores son desestabilizados por las nuevas formas de organización y de contratación del trabajo. Este proceso no es “marginal” por el contrario *“la precarización del trabajo es un proceso central, regido por las nuevas exigencias tecnológico-económicas de la evolución del capitalismo moderno”* (Castel, 1997:413)

Esta situación también contribuye a la deslegitimación del Estado y del sistema político. El trabajo estable proporciona “un lugar en el mundo”, una identidad social y su ausencia produce desintegración y anomia. El desempleo y la inestabilidad laboral permanente también significan una falta de integración social y política. La incredulidad en la capacidad del Estado para gestionar una economía que proporcione pleno empleo afectará también al sistema político y al sistema de partidos, afectando a toda la relación entre estado y sociedad y aún afectando la credibilidad en los sistemas democráticos como lo demuestran los rebotes de las tendencias derechistas en Europa o la indiferencia y falta de confianza en los regímenes democráticos en América Latina según encuestas recientes.

En quinto lugar el debilitamiento del Estado-nación también tiene que ver con la creación de organismos de carácter supra-nacional que interfieren con la soberanía del Estado. Por un lado están aquellos organismos de crédito y de control financiero mundial (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo) que aprovechando las necesidades de préstamos que tienen los Estados Nacionales impusieron programas económicos dejando muy pocas opciones y grados de libertad para la conducción soberana de la política económica. Por otro lado con la liberalización del comercio mundial y la transformación del GATT en la Organización Mundial del Comercio se han construido un conjunto de regulaciones y normas que hoy limitan y constriñen las posibilidades y el margen de maniobra que tiene cada Estado en su comercio con el resto del mundo. A lo anterior se le añade la concreción de acuerdos que conducen a la integración regional o a la unión comercial tales como la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio para la América del Norte (NAFTA) o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Mercado Común Asiático o múltiples acuerdos comerciales entre países que se encuentran hoy en vigencia. Por ellos se encuentra también limitadas las potestades de cada Estado para el control del comercio, para la movilidad y el intercambio de personas, fuerza de trabajo, capitales y bienes y productos.

En sexto lugar el Estado-nación también ha sido desgastado en las últimas décadas por su incapacidad de gestión eficaz de la administración pública. En el origen están los abultados déficits estatales, con mucha frecuencia estimulados por engrosamiento innecesario del empleo público al ser utilizado como un instrumento del clientelismo político y del pago de favores. También por la ineficacia y por las pérdidas generadas por el mal manejo y la corrupción detectadas en muchas empresas públicas. No ha sido ajeno a este embate contra las capacidades del Estado como administrador el interés de las empresas privadas por posesionarse de los activos y de la administración de empresas públicas que pudiesen ser fuente de beneficio económico: las empresas de servicios públicos eléctricos, de telefonía y de agua potable, las empresas petroleras, las empresas de transporte marítimo y aéreo, etc. Esto ha sido reforzado por los organismos multilaterales de crédito que frecuentemente vincularon el otorgamiento de préstamos a los Estados con las reformas de la administración pública y la privatización de las empresas estatales.

En consecuencia en el plano de la política en las últimas décadas del siglo XX las democracias occidentales se han deslizado hacia una crisis de legitimidad. Es la crisis de un modelo de legitimación política que fue gobernable y sustentable durante casi todo el siglo a través del modelo de EBS que sumaba intervención del Estado en la economía, políticas sociales y sistema de partidos competitivos. La crisis política se expresa visiblemente en la disfuncionalidad entre la globalización de la economía y la territorialidad de la política. Así, los mecanismos tradicionales de articulación mercado-sociedad dejan de estar monopolizados con eficacia por el Estado-nación y entran en crisis las instituciones sobre las que se configuró el EBS: la administración y la gestión pública, la burocracia estatal, los organismos de intermediación de intereses. La crisis de los partidos políticos y las mediaciones tradicionales de las organizaciones corporativas que compartían con el estado la producción de “bienes públicos” es la expresión material de ese desajuste.

En suma, las transformaciones actuales ponen en cuestión la pregunta central sobre la convivencia entre democracia y capitalismo. Algunos autores señalan que lo que entra en crisis es una forma de la democracia, la llamada democracia liberal del capitalismo organizado, donde la representación era ejercida por los cuerpos intermedios y los intereses eficazmente representados por ellos. En consecuencia lo que se pone en cuestión es la

democracia representativa debilitándose los partidos y la credibilidad social respecto a los sistemas políticos.

Sin embargo, la crisis del Estado-nación no augura necesariamente su desaparición; puede significar por el contrario, una reformulación del “modo de regulación o modo de legitimación”. Es lo que Jon Pierre (2000) señala como adaptación del Estado capitalista a la fase actual de desarrollo de las fuerzas productivas y de las instituciones de control. En este marco emergen nuevas conceptualizaciones que revisan los supuestos del Estado liberal del siglo XX en su formato de EBS, y surgen nuevos modos de regulación o articulación entre mercado, poder político y sociedad.

Una de estas conceptualizaciones impulsada tanto desde los organismos multilaterales como desde gobiernos de distinto perfil ideológico promueve políticas de descentralización y de transferencia de funciones públicas hacia ámbitos locales. Durante las décadas de los ochenta y noventa se revaloriza el espacio local y la cuestión municipal como contracara de los problemas derivados de la fragmentación que produce la globalización.

En este marco algunos autores sostienen que los gobiernos subnacionales se han vuelto mas fuertes. Muchos gobiernos de ciudades importantes, de regiones, estados o provincias, frecuentemente impulsados por una identificación étnica o cultural, han adquirido una mayor presencia a nivel internacional, han concretado acuerdos por ejemplo con organismos financieros y de esa manera han debilitado al Estado (Pierre,2000). Para otros autores el Estado-nación también se ha visto desgastado desde abajo por esta tendencia a la descentralización, el ascenso de los poderes locales, las reivindicaciones autonómicas y el debilitamiento de los cuerpos intermedios como los sindicatos, la iglesia y los partidos políticos (Calame y Talmant, 2001). Otras lecturas por el contrario sostienen que es la excesiva centralización del poder y de las funciones del Estado lo que ha conducido a su ineficiencia y por lo tanto ven en la descentralización y la transferencia de poder a los gobiernos locales una manera de fortalecer al Estado.

Considerando en particular esta línea de interpretación, podemos resumir las múltiples lecturas de la descentralización en tres grandes perspectivas (Melo, 1997; Lournaga, 1999): a) la descentralización como un requisito para la gobernabilidad o manutención de la estabilidad política, por parte de las elites políticas que de esa manera transfieren los conflictos hacia los espacios locales. b) la descentralización como condición necesaria para la democratización; principio que impregnó los debates desde la izquierda democrática europea en la década del ochenta pero que no ha sido confirmada por la experiencia. Por el contrario la descentralización no está libre de formas de clientelismo localizadas en el municipio o región. c) desde una perspectiva neoconservadora, la descentralización puede ser funcional en lo político a la reducción del ámbito de articulación de conflictos y consensos, transfiriendo costos de coacción hacia la esfera de lo local; y en lo económico a la reducción de capacidad coercitiva del estado sobre el capital, permitiendo reducir el tamaño del estado central.

Sin embargo, recientemente, los organismos multilaterales y muchos gobiernos nacionales revisaron esta tendencia a la descentralización, en particular como consecuencia de los riesgos de lo que se denominó “federalismo fiscal”. La noción de descentralización implica una unidad de gestión política que en la mayoría de los casos se centra en los gobiernos locales o municipales; así, la descentralización es tributaria del sistema de asignación de recursos y competencias de cada sistema político. Así como los organismos multilaterales en los últimos años han revisado su énfasis privatizador, por

haber generado problemas de control y de regulación al sistema, también han revisado lo que han llamado “exceso de descentralización”. Se pasa de la hipótesis del estado mínimo a la de estado fuerte, eficaz, regulador.

Una segunda conceptualización que señala nuevas formas de articulación entre Estado, mercado y sociedad apunta a que las capacidades del Estado-nación se han visto debilitadas por la consolidación de redes de acción política (policy networks); otros en cambio, ven en estas redes una forma de contribución a nuevas maneras de gobernabilidad, que contribuyen a una mejor gobernanza. Las redes de acción política son una forma de negociación del poder entre instituciones de gobierno, grupos de interés y actores sociales de diversas características entre quienes se intercambian recursos (en particular recursos de poder). Las diversas nociones refieren a redes de distinto tipo que pueden variar desde “comunidades políticas” fuertemente articuladas hasta “redes de asuntos” débilmente integradas (Rhodes, 1988)

Zurbriggen llama la atención sobre las limitaciones teóricas de las policy network y señalando que más que un marco teórico es una herramienta analítica asociada a otras teorías. Asimismo plantea que si bien contribuye a la gobernanza a menudo se pasa por alto que la gobernanza también tiene efectos negativos en la elaboración de políticas, como los problemas de representatividad de los grupos intervinientes, la creación de sistemas clientelísticos, la disolución de la responsabilidad (accountability), entre otros (Zurbriggen, 2001).

En síntesis, la reforma del Estado y de las funciones públicas de promoción, protección, regulación y articulación de las relaciones con el mercado y la sociedad han sido objeto de importantes transformaciones en las últimas tres décadas. Puede afirmarse que se está produciendo una transformación de un modelo de Estado proveedor a un Estado regulador, donde los términos de la regulación involucran tanto al mercado como a los actores de la sociedad civil. En este marco, la gobernanza puede ser entendida como una forma de gestión de lo público donde la responsabilidad y el poder no está centrado en forma monopólica en el estado, no está solamente compartida con el mercado, sino que involucra a los actores sociales con responsabilidades y competencias nuevas para el modelo tradicional de EBS.

1.1. La emergencia del concepto de Gobernanza.

Por ello lo que está en juego y la pregunta que es preciso hacer es ¿qué nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad es posible construir y que nuevos instrumentos es posible diseñar que conduzcan a un mayor control político por parte del Estado y a un mayor apoyo de la sociedad?. Es decir, ¿que instrumentos para mejorar la gobernabilidad?

En la base de la emergencia del concepto de Gobernanza está la idea de que es el propio Estado el que cambia de un modo en que la legitimidad se ejerce desde una posición predominante y jerárquica a una estructura de intercambios de nuevo tipo entre Estado y sociedad. En la mayoría de los abordajes la Gobernanza refiere a la coordinación y a la coherencia sustentable entre una amplia gama de actores con diferentes objetivos así como actores políticos e instituciones, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Pero el eje central en esta nueva concepción es que las instituciones políticas no ejercen en forma monopólica la estructuración de la gobernabilidad.

Para algunos autores la emergencia de la Gobernanza no debe ser vista como una prueba de la debilidad del Estado sino mas bien como su habilidad para adaptarse a los cambios externos que se reseñaron mas arriba (Pierre,2000). Esta formas de Gobernanza debe ser interpretadas como expresiones de interés colectivo que no reemplazan sino que complementan los canales institucionales establecidos de gobernabilidad.

Según Pierre (2002) la reorientación del debate sobre el rol del Estado en la sociedad ha sido impulsada por cinco razones: 1. Desde la perspectiva mas neoliberal de los 90 se prioriza una mirada sobre la incapacidad de gobierno para resolver la multiplicidad de tareas y demandas que la sociedad espera de él. 2. A esta mirada se agregan serios cuestionamientos sobre la autoridad del Estado y su legitimidad (provenientes de la crisis fiscal) para hacerse cargo de tantas funciones. Este foco en la crisis fiscal pone el énfasis en la reforma de los servicios públicos, de la administración y de la delegación de funciones públicas hacia el ámbito local (descentralización), privado o no gubernamental. 3. Crecientes dificultades de coordinación económica dentro del gobierno y entre proyectos públicos y privados. 4. La erosión de la legitimidad del Estado, como consecuencia de la globalización, para la definición de las políticas, en los múltiples sentidos en que se explicó mas arriba. 5. El concepto de gobernanza ha ganado espacio como consecuencia de las fallas del Estado y de su ineficiencia en la provisión de servicios que se espera que provea , en especial cuando se lo compara con la empresa privada (aunque esta afirmación puede ser objeto de debate)

La gobernanza representa una nueva filosofía de la acción de gobierno por la cual la gobernabilidad se asegura a través de una mayor participación de la sociedad civil en una relación horizontal entre instituciones del gobierno y organizaciones como sindicatos, grupos vecinales, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, asociaciones profesionales, empresas privadas, etc.

Si bien el concepto posiblemente haya comenzado a emplearse a nivel de los gobiernos locales, en los que la mayor cercanía entre las autoridades y los distintos grupos de actores locales facilitan los entendimientos, muy prontamente se adaptó para designar procesos de mejora de la gobernabilidad a nivel mundial, tales como el mantenimiento de la paz, el ambiente, o los derechos humanos donde esta ausente la autoridad jerárquica y la capacidad de policía y donde mas bien los temas en discusión son debatidos y negociados entre las distintas partes interesadas para arribar a una consenso. (Solá, 2000)

El concepto y la práctica de la gobernanza han tenido un rápido desarrollo porque, dado los crecientes riesgos e incertidumbres que cada vez mas caracterizan a nuestras sociedades, ésta facilita los proceso de negociación entre la administración pública y los distintas partes interesadas asegurando una mayor legitimidad de las decisiones de gobierno. Por otro lado la gobernanza se adapta bien a la visión de un Estado mas pequeño, con menos atribuciones pero con mayor capacidad de regulación sobre la sociedad civil que ha sido la tendencia impulsada desde los organismos multilaterales. También es atractivo porque estimula la participación social y la capacidad de la sociedad de controlar a sus gobernantes (accountability) (Solá,2001).³

1. Sobre las formas de traducir la palabra inglesa Governance y la francesa Gouvernance al castellano son interesantes los debates y las tribulaciones de varios traductores que aparecieron en la Revista puntoycoma N° 65,66,67 y 71.

1.2. Gobernanza ambiental

Es por estas razones que el término gobernanza y la forma de gobierno que designa ha sido rápidamente incorporada al debate ambiental. Los ecosistemas son el soporte de la vida humana en la tierra y los proveedores de agua, alimentos y otros servicios esenciales para su desarrollo. Su escala puede variar desde una pequeña laguna o pradera a un sistema fluvial o una selva tropical. Pero es la adecuada gestión de los ecosistemas lo que permite su reproducción y por ende la permanencia de la vida y el desarrollo de las sociedades humanas.

La gobernanza ambiental se refiere así a los procesos de toma de decisión y de ejercicio de autoridad en los cuales intervienen los gobiernos en sus distintos niveles o instancias de decisión, pero también otras partes interesadas que pertenecen a la sociedad civil y que tienen que ver con la fijación de los marcos regulatorios y el establecimiento de los límites y restricciones al uso de los ecosistemas. La gobernanza ambiental tiene que ver con cómo se toman las decisiones, que a su vez depende de quienes son invitados a expresarse y como se construye un marco apropiado para que puedan hacerlo. Ella tiene mucho que ver con las políticas económicas en la medida en que éstas fijan el marco en que se desenvuelven las empresas privadas y por lo tanto afectan las decisiones empresariales que luego repercuten en la sociedad y el ambiente.

Es preciso separar el concepto de gobernanza ambiental del manejo o la gestión de los ecosistemas. Si bien es al nivel de los ecosistemas donde se percibirá el impacto de las decisiones de gobernanza ambiental, ésta constituye el nivel en el cual se construyen las leyes, las políticas, las regulaciones, las burocracias, los procedimientos formales y los códigos de conducta dentro de los cuales (y constreñidos por ellos) los administradores ambientales tomaran luego las decisiones que afectarán los ecosistemas (WRI, 2003).

Si bien la gobernanza ambiental se refiere a las decisiones que toman los gobiernos y los actores políticos en conjunto con diversos actores de la sociedad civil, también es preciso reconocer que muchas decisiones se toman solo en el ámbito privado. Esto ocurre porque con frecuencia los gobiernos concesionan el uso de los recursos ambientales a empresas privadas (la explotación de los bosques, la construcción de caminos, la construcción de represas, la explotación de los recursos del subsuelo, la explotación y el manejo del agua de riego o del agua potable, la explotación de los recursos pesqueros, etc.) dejando en sus manos importantes decisiones que terminan afectando la gestión de los ecosistemas. Por otro lado, es creciente el involucramiento de instituciones de la sociedad civil en las decisiones ambientales: organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones profesionales, movimientos sociales, Universidades, grupos vecinales, etc. , a distintos niveles intervienen tratando de influir en las decisiones ambientales. Por otro lado también es conveniente advertir que cada vez más hay presiones que provienen desde la sociedad civil que influyen sobre las decisiones de las empresas: desde la capacidad individual del consumidor de influir sobre ellas dirigiendo su poder de compra hacia aquellas empresas respetuosas de las normas ambientales, hasta la organización de grupos de accionistas, asociaciones industriales y mercantiles que presionan a sus asociados, para la observancia de códigos de conducta y normas vigentes (WRI,2003).

El documento del WRI (2003) resalta una serie de principios que se vinculan a buenas prácticas de gobernanza ambiental. Un primer principio esta basado en la participación. La participación de todos aquellos interesados o afectados por las decisiones ambientales expresando sus opiniones en forma previa a la toma de decisiones, asegura

que todos los puntos de vista sean considerados, que los representantes del gobierno comprendan y sean ilustrados por posiciones que antes podrían no haber estado contemplados, que a su vez éstos tengan la oportunidad de explicar la posición del gobierno sobre los puntos en debate, y que las decisiones finales que se tomen tengan un mayor grado de legitimidad y por lo tanto de posibilidades de ser obedecidas, minimizando las situaciones de conflicto. La participación puede canalizarse a través de los órganos electivos de gobierno: parlamentos, consejos o ayuntamientos locales, etc. Sin embargo la mayoría de las veces estos mecanismos de democracia representativa son demasiado lentos y quedan demasiado lejos de los ciudadanos implicados. Es cada vez mas frecuente la instrumentación de mecanismos de democracia directa o participativa, en los cuales mediante audiencias publicas, reuniones convocadas por los órganos de gobierno, asistencia de los interesados a sesiones especiales del legislativo nacional o local, etc. se ejerzan mecanismos de intervención y de expresión directa de las organizaciones de ciudadanos. Los movimientos sociales por su parte han creado un variado repertorio de la acción colectiva en el cual además de las anteriores se puede ejercer presión, a veces solo para adquirir el derecho de ser escuchados, mediante acciones directas: cortes de ruta, ocupaciones de lugares de trabajo o de empresas, asambleas públicas, marchas, cabildos abiertos, etc. o acciones de resistencia pasiva: sentadas, negativa a abandonar el área en disputa, huelgas de hambre, etc.

Las distintas formas de participación deben intentar nivelar la capacidad de incidencia de aquellos actores que tienen menores posibilidades de expresión: miembros de minorías étnicas, aquellos que no hablan la lengua dominante u oficial, los que no tienen capacitación suficiente para comprender el, a veces, intrincado y oscuro lenguaje técnico, mujeres que tienen menores posibilidades de expresión en el contexto de sociedades patriarcales, la población mas pobre que no puede trasladarse hasta el lugar donde se desarrollan los debates o que no puede dejar su trabajo para asistir a ellos.

Un segundo principio que hace a la gobernanza ambiental tiene que ver con la capacidad de la sociedad civil para hacer responsables de sus actos a los que toman las decisiones tanto en el ámbito público como en el ámbito privado (accountability). Este principio se vincula a la capacidad que deben tener aquellos que se sienten perjudicados por acciones u omisiones de organismos públicos o privados de accionar contra ellos y obtener (de ser el caso) una reparación. Esta capacidad esta vinculada a la existencia de información acerca de quienes toman las decisiones, qué decisiones toman y cómo y porqué las toman en materia ambiental. Esto es lo mismo que decir que la transparencia de la gestión publica y privada está en la base de la posibilidad de ejercer el derecho de exigir responsabilidad.

El tercer principio es el de subsidiariedad que implica que las decisiones en materia ambiental se tomen en el nivel adecuado a la escala del problema que se está analizando. Con frecuencia las decisiones ambientales se toman en la sede del poder central por funcionarios alejados del nivel local que es donde las decisiones repercutirán. Por ello con frecuencia se recomienda la descentralización de las decisiones ambientales como una panacea para mejorar el resultado de las decisiones. Sin embargo si bien eso puede ser correcto para decisiones que tienen que ver con un ecosistema local puede no ser lo correcto para un ecosistema regional transfronterizo que involucrando a países distintos exige que las decisiones se ponderen y se tomen al mas alto nivel.

Un cuarto principio que resume algunos aspectos que ya se han expresado mas arriba es el principio de la accesibilidad estipulado por la Conferencia de Río de 1992. Este se desdobra en tres aspectos: el primero es el acceso a la información ambiental, acerca de las decisiones alternativas disponibles y acerca del proceso decisorio en sí. El segundo es la oportunidad real que la sociedad civil debe tener de participar en instancias de decisión influenciando a quienes realmente tomarán las decisiones. El tercero es la capacidad para oponerse a una decisión y eventualmente para modificar la decisión misma. Esto está vinculado a la existencia de tribunales o de árbitros a los cuales las partes deben someterse para que exista un mecanismo de alzada que dilucide finalmente el punto en cuestión (Petkova et al.,2002)

Finalmente se destaca en el documento del World Research Institute que el quinto y último principio es aquel que integra los aspectos ambientales a todas las decisiones de gobierno. Es decir que siendo los ecosistemas el sostén de la vida y de los sistemas sociales humanos toda decisión de alguna manera o de otra impactará sobre ellos. Por eso las decisiones ambientales no deben ser patrimonio de un organismo específico (como un Ministerio de Medio Ambiente) sino que deben formar parte de las decisiones que se toman en todos los niveles de gobierno.

Es posible recuperar ahora una mirada a este tema desde los seis Movimientos Sociales estudiados. ¿El tema ambiental forma parte de los reclamos de estos movimientos? ¿Se han involucrado en acciones de gobernanza ambiental en los años recientes? La primera conclusión es que el comportamiento de los MS ha sido muy diferente. Tenemos algunos Movimientos en que la temática ambiental está prácticamente ausente en sus reivindicaciones como el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha, en las cuales solo se pueden encontrar algunas vagas preocupaciones acerca de los procesos de erosión de la tierra como producto de una agricultura extensiva. Los problemas ambientales tampoco son considerados centrales por el Movimiento Cocalero de Bolivia. Algunos temas que se mencionan son: por un lado, las fumigaciones aéreas con agroquímicos que impacta no solo en los cultivos, sino también en los alrededores; por otro lado, se acusa a los cultivadores que trabajan en zonas remotas, sobre la tala de bosques vírgenes para sus cultivos ilegales.

En los Movimientos de fuerte raíz campesina como el MST de Brasil o el Movimiento de los Campesinos en Paraguay, la preocupación principal está centrada en el acceso a la tierra para producir. En este contexto existen preocupaciones vinculadas a la calidad de la tierra, a la deforestación, a la utilización desmedida de agroquímicos, y a la reorientación de la agricultura hacia un patrón de agricultura integrada y de bajos insumos. Dentro del MST hay grupos que evidencian una preocupación por el uso sustentable de los recursos naturales, pero esta política –presente en varios sectores del Movimiento- no ha logrado ser incorporada orgánica y sistemáticamente en sus postulados en tanto que reivindicación “oficial”. Más aún en la medida en que el MST identifica al Estado como su “enemigo” es difícil encaminar acciones de gobernanza en cualquier ámbito.

En el caso del Movimiento Campesino en Paraguay, si bien hay organizaciones que demuestran una preocupación por los recursos naturales –fundamentalmente a raíz de las prácticas agrícolas desarrolladas por las grandes empresas de agricultura extensiva y de explotación indiscriminada de los recursos forestales- no existe una co-administración con el Estado de estos recursos, ni tampoco este tema es motivo de reivindicaciones específicas por parte del conjunto del Movimiento.

Los problemas ambientales tienen más presencia en los dos Movimientos Sociales de raíz étnica estudiados. El Movimiento Zapatista reclama el derecho colectivo a la tierra, el derecho a la administración de los recursos naturales y al autogobierno. Los diálogos de San Andrés y la posterior aceptación de la propuesta de ley sobre derechos de los pueblos indígenas elaborada por la COCOPA, tendieron a la distensión del conflicto, a la pacificación de la zona y a compartir responsabilidades. Sin embargo en la medida en que en el momento actual el diálogo entre el Movimiento y el Gobierno Mexicano se encuentra cortado no es posible hablar de un proceso de gobernanza ambiental. Los zapatistas sin embargo gobiernan las áreas territoriales bajo su control político y militar (los caracoles) y aunque, no se tiene información específica, es de suponer que se observarían regulaciones ambientales.

En el caso de los Mapuches varias de sus reivindicaciones están vinculadas a cuestiones ambientales: reclaman la indemnización a las comunidades por los daños causados en los ecosistemas por la tala indiscriminada de las especies forestales y autóctonas; la suspensión de las plantaciones de pinos y eucaliptos y la suspensión de los megaproyectos hidroeléctricos y viales que afectan principalmente sus tierras. Durante la primera administración de la Concertación se creó la Corporación de Desarrollo Indígena con representación de los pueblos indígenas siendo sus dos primeros directores de origen mapuche. En ella los mapuches tienen la oportunidad de co-participar en decisiones sobre los recursos naturales. La CONADI tuvo un papel importante en los conflictos de los mapuches con las empresas forestales y en el conflicto por la construcción de la represa hidroeléctrica de Ralco. También era el ámbito institucional en que se administraba el Fondo de Tierras para re-aseñar a pobladores mapuches despojados de sus tierras. La CONADI por lo tanto puede ser catalogado como un efectivo instrumento de gobernanza y de gobernanza ambiental. Lamentablemente el conflicto por la represa de Ralco en la cual los directivos de origen mapuche se opusieron a su construcción, llevó al gobierno a destituirlos y reemplazarlos por directivos más dóciles, con lo cual el movimiento mapuche le retiró su apoyo (2002). Lo más grave fue que esta acción gubernamental condujo al rompimiento del pacto de Nueva Imperial firmado a principios de la década del 90 que era un verdadero acuerdo de gobernabilidad entre los mapuches y el gobierno.

1.3. Conceptos básicos sobre el Desarrollo Territorial Rural.

El concepto de Desarrollo Territorial Rural tiene como uno de sus orígenes la experiencia llevada a cabo por la Comunidad Económica Europea durante la década del 90 y que se denominó Iniciativa LEADER. Esta surge como consecuencia de los procesos de empobrecimiento emigración y crisis experimentados por muchas regiones rurales europeas. La idea central del Programa consiste en que un territorio determinado por más deprimido que esté, puede desarrollar condiciones de competitividad en el mercado en la medida que sea capaz de soportar la competencia en el mercado, garantizando al mismo tiempo la seguridad ambiental, una viabilidad económica, con sostenibilidad social y cultural. Para ello se sugiere emplear lógicas de trabajo en red entre los actores, y la articulación entre diferentes territorios. Toda la propuesta está basada en una intensa y efectiva participación de actores que deberán ser quienes identifican, diseñan y llevan a cabo las estrategias de desarrollo territorial.

La idea central que está detrás de las iniciativas de DTR es que la globalización de los mercados agroalimentarios crean dos tipos de mercados diferentes. Por un lado los mercados para las “commodities” en los cuales compiten las grandes empresas agropecuarias de los países que por sus condiciones naturales son los grandes productores de alimentos (o por sus condiciones artificialmente creadas como las políticas de subsidio de la PAC), y por otro lado aquellas zonas, regiones, territorios que no tienen condiciones de incorporarse a estos mercados. Esto provocó una crisis en aquellas regiones que quedaron fuera de los canales de producción y comercialización de las commodities.

El Programa LEADER buscó la revitalización de estos territorios por medio de una propuesta dirigida a “producir” algo diferente que productos agrícolas masivos. La propuesta tiene como base explorar y construir la “identidad territorial” buscando y poniendo de relieve la especificidad del territorio que a la vez que lo distingue de otros también le permite articularse con ellos.

Esta propuesta también es motorizada por cambios sociales propios de una sociedad afluyente y muy urbanizada como la europea. La urbanización de la población crea un mercado de productos en términos de capacidad de acogida, ocio, entornos naturales y de patrimonio histórico que pueden ser ofrecidos por los habitantes rurales lo que lleva a incentivar el turismo rural. Los altos ingresos de los que goza un importante segmento de la población europea lleva a la identificación de una demanda por productos “naturales” o “de la zona” que los productores locales pueden dar respuesta valorizando sus productos a través de la agregación de valor con el procesamiento “in situ” y con la identificación del producto con el patrimonio local. La existencia en las instituciones locales y regionales de una sensibilidad creciente hacia los enfoques territoriales del desarrollo. Las facilidades para la conectividad creadas por las nuevas tecnologías de comunicación e informacionales que disminuye las distancias, rompe con el aislamiento de los que viven en áreas rurales, facilita la conectividad entre regiones y facilita la instalación de nuevas actividades económicas en áreas rurales.

Las estrategias de desarrollo rural en Europa luego de la segunda guerra mundial pasaron primero por una etapa de modernización /intensificación de la agricultura y luego por una etapa paralela de subsidios directos a los agricultores. El planteamiento de un desarrollo con base territorial es más reciente y apunta a una sostenibilidad en el largo plazo del desarrollo rural. Pero las políticas de asistencia a los agricultores mediante subsidios directos o las ayudas para la intensificación de la agricultura siguen vigentes y coexisten con las políticas de búsqueda de la competitividad territorial. De tal manera que se reconoce que “en la mayoría de las zonas LEADER coexisten las tres situaciones, en donde el peso específico de las dos primeras determina el margen de maniobra de la tercera”(Farrel, Trillón y Soto. 1999:10).

Señalando que LEADER, no es solamente una experiencia piloto, se remarca que ha puesto en marcha un proceso, permitiendo la aparición de una nueva situación de desarrollo rural: redefiniendo los territorios rurales sobre bases diversas a la unidad administrativa, promocionando nuevas líneas de desarrollo sobre la base del desarrollo de las especificidades, de la identidad local, de la coordinación de las acciones, teniendo en cuenta la expresión de los agentes, buscando la capacidad de concertación y decisión a nivel local, organizando a los territorios en forma de red, siendo estos los “ingredientes” fundamentales para el logro de la competitividad territorial.

A esto se podría agregar que el Programa LEADER también estructuró una estrategia para la promoción del desarrollo de un territorio. Esta comienza con la identificación de los componentes del “capital” de un territorio, sigue con la valoración global de cada componente para construir un “perfil” del territorio, para terminar con la elaboración de un proyecto de desarrollo territorial que es el que será sometido a la consideración del Organismo Comunitario para su financiación. Este proceso es monitoreado y evaluado por organismos especializados que colaboran con las comunidades locales para que el proyecto sea exitoso.

En América Latina el enfoque del Desarrollo Territorial Rural ha sido impulsado desde Agencias Multilaterales de Desarrollo y desde los gobiernos y algunas ONG's como una nueva herramienta para hacer frente a las crisis conceptual y operativa en que estaba sumida la concepción del Desarrollo Rural (Echeverri, 2003). También es este un resultado de la persistencia de la pobreza y del fracaso o al menos la poca incidencia de las políticas sociales y de las políticas de desarrollo rural que se implementaron para reducirla.

Schejtman y Berdegué (2003) han realizado uno de los aportes más acabados en la construcción del concepto de Desarrollo Territorial Rural. Señalan que los antecedentes conceptuales para construir un enfoque de Desarrollo Territorial Rural no son escasos. Por un lado se señalan los trabajos de Marshall (1930) sobre los distritos industriales donde se generan economías externas sobre un territorio en función de la presencia de trabajadores calificados, el acceso fácil a insumos y servicios especializados, la existencia de redes de conocimiento e innovación que permiten crear una sensibilidad y una cultura propicia para el desarrollo. Una idea parecida fue desarrollada por Porter (1991) sobre los “clusters” o complejos industriales en los que la presencia en un mismo territorio de aglomeraciones empresariales de un mismo tipo mejora la eficiencia del colectivo por medio de economías externas y menores costos de transacción. Cuando los clusters adquieren significativa competitividad internacional se estaría en presencia de lo que se ha denominado como “nuevos distritos industriales” quienes en algunos casos incorporaron a pequeños productores agrícolas.

Los conceptos de desconcentración y de descentralización forman otro “corpus” conceptual en el cual abrevia el Desarrollo Territorial Rural. Los procesos de desconcentración significan llevar las agencias del gobierno central hacia las entidades subnacionales mientras que los procesos de descentralización significan devolver a las instancias subnacionales funciones que estaban localizadas en el gobierno central. Formalmente la descentralización implica la devolución de las capacidades de decisión sobre políticas, la capacidad para recaudar y manejar recursos propios con los cuales atender a las nuevas funciones descentralizadas y la capacidad de decidir a través de la devolución de funciones políticas a los organismos locales o regionales (autonomías políticas). Si bien la descentralización es hoy una constante en casi todos los programas políticos de los gobiernos latinoamericanos su instrumentación real es aún incompleta y con frecuencia deja mucho que desear porque se instrumenta solo parcialmente. Con frecuencia además los procesos de descentralización no cuentan con recursos suficientes, faltan marcos regulatorios claros o adolecen de indefinición de competencias entre los gobiernos municipales, estatales y centrales (Ribot, 2002; Wyckoff-Baird, et al. 2000).

Schejtman y Berdegué definen el desarrollo territorial rural como *“un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El*

desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y concertación de los actores locales entre sí y entre ellos con agentes externos relevantes, así como de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.” (Schejtman y Berdegué,2003:31).

Para instrumentar un proceso que conduzca a un DTR los mencionados autores identifican un conjunto de ocho criterio operativos: Por el primero sugieren que la transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas DTR. Los siguientes criterios establecen que los programas DTR: a) deben operar con un concepto ampliado de lo rural; b) deben concebir el territorio como un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente⁴; c) deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios; d) deben convocar a la diversidad de agentes del territorio; e) deben considerar las combinaciones de tres posibles rutas de salida de la pobreza (vía agrícola, vía rural no agrícola y vía de la migración); f) requieren una compleja arquitectura institucional; g) deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

Comentario: Los siguientes

Por su parte Echeverri ha desarrollado conceptos similares para el Desarrollo Rural desde una perspectiva territorial. Coincidentemente se plantea una insatisfacción con los resultados de varios años de instrumentación de programas y proyectos de desarrollo rural en el continente, por parte de organismos nacionales e internacionales, públicos y privados, afirmando que sus resultados en general han sido magros. Es por ello que se cree necesario reorientar el Desarrollo Rural en el sentido de asentarlos en el territorio. Para ello se define al territorio como “una unidad espacial, compuesta por un tejido social particular, asentada sobre una determinada base de recursos naturales, articulada por ciertas formas de producción, consumo e intercambio y armonizada por las instituciones y las formas de organización que operan en ella” (Echeverri, 2004:24). El territorio es concebido así como el espacio que es capaz de integrar a los actores, a los mercados y a las políticas públicas con el fin de contribuir a realizar un proyecto de país cuyas finalidades sean proveer a la superación de la pobreza en el medio rural y la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental, la competitividad productiva, la supresión de las desigualdades y la gobernabilidad democrática.

Es posible ahora volver la mirada hacia los seis Movimientos Sociales que se estudiaron y preguntarse cual es la relación de ellos con el territorio. La primera conclusión que se puede extraer es que hay dos tipos de vínculo: todos los movimientos hacen referencia a la tierra como medio de producción pero solo algunos hacen referencia al territorio como construcción social y como ámbito de autonomía.

En la primera situación se encuentran aquellos MS cuya base social es principalmente campesina o al menos que aspira al acceso a la tierra como medio de producción: el MST y el Movimiento de los campesinos en el Paraguay. Lo primero que es preciso tener en cuenta es que en ambos casos es particularmente fuerte la relación del campesino con la tierra. La tierra es para el campesino su medio de vida, el lugar donde se produce y reproduce el grupo familiar y en determinados contextos el origen de su linaje. Aún para aquellos que pierden la tierra o no la tienen por subdivisión o sistemas de herencia, o por expulsión, la identidad sigue vinculada a la tierra. En su perspectiva, no es justo que las tierras

⁴ El territorio en cada proceso de desarrollo rural es una construcción social, y no un espacio objetivamente existente y delimitable por un puro ejercicio técnico ex ante en virtud de una u otra variable o conjunto de variables físicas o económicas.

permanezcan incultas, cuando hay tantos campesinos que necesitan de ellas para sobrevivir. Este criterio “moral” es el que sustenta su derecho a ocuparlas para ponerlas a producir y así dar sustento a las familias sin tierra.

En el caso del MST las ocupaciones de tierras generan un ámbito en que además el Movimiento controla el territorio, es decir no solo la tierra sino también todos los procesos sociales que se llevan cabo en el mismo como consecuencia de la ocupación. Mientras los ocupantes están en el campamento es el MS el que organiza la utilización del espacio. Luego cuando mediante la intervención de los poderes públicos se reparte la tierra ocupada, nuevamente el MS juega un papel central en la definición de la forma como se distribuirá , a quienes beneficiará y la forma como se organizarán los recursos e incluso la forma jurídica que adoptará el nuevo asentamiento (cooperativa o parcelas individuales). Sin embargo es preciso remarcar que el espacio territorial controlado esta circunscripto al área ocupada o transformada en un asentamiento de Reforma Agraria. En el caso de los campesinos paraguayos el control del Movimiento o de las organizaciones que lo componen es mas débil.

Una variante particular se encuentra en el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha formado principalmente por agricultores familiares de Argentina. En este Movimiento la tierra es percibida como un medio de producción que permite la sobrevivencia del núcleo familiar y como una garantía de la continuidad del “proyecto gringo” (Argentina de la modernidad) de sus padres y abuelos inmigrantes. La tierra representa “su familia” y la “historia familiar”. Pero no hay control del territorio.

En el caso de los Movimientos de base étnica la demanda está generalmente asociada a la autonomía territorial aunque esta asume distintos grados de profundidad. En el caso del Movimiento de los Cocaleros de Bolivia sus reivindicaciones se han basado en la hoja de coca como patrimonio cultural y ancestral de la cosmovisión andina, reivindicando su utilización a nivel ritual, jerárquico, productivo, de consumo y medicinal; la hoja es vista como “vida e identidad”. En principio, se reclama como solución la autonomía territorial de las comunidades cocaleras.

En el caso de los mapuches la percepción es territorial ya que reclaman la tierra como medio de producción (en cuanto que son campesinos) pero también como aquellos ecosistemas de los cuales extraen alimentos, leña, materiales para sus viviendas y artesanías, plantas medicinales, utilizan el agua de los ríos y lagos, etc. y como espacios sagrados y rituales en los cuales están enterrados sus antepasados. Por ello la demanda de autonomía de las tierras mapuches es un reclamo central en este movimiento. Dos antecedentes para tener en cuenta: por un lado que las comunidades mapuches rurales están delimitadas como reducciones indígenas, teniendo los linajes derechos específicos sobre ellas. Estos derechos fueron establecidos por los repartos de tierras en reducciones indígenas de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Por otro lado otro antecedente lo constituye la ya mencionada experiencia de la CONADI como un organismo de Gobernanza entre cuyos cometidos estaba la distribución de tierras para las comunidades indígenas.

Para el Movimiento Zapatista el territorio es un medio de producción y un espacio de reproducción social. Consideran tener derechos históricos y colectivos como pueblos indígenas sobre las tierras. Hoy los municipios autónomos y en rebeldía son aproximadamente 30, incluyendo unas 600 comunidades donde habitan 4 pueblos indígenas distintos. El MS ejerce un control sobre este territorio, realiza un manejo administrativo de ese espacio y está creando institucionalidad a partir de sus prácticas.

En resumen, a partir de los seis casos estudiados es posible percibir que aquellos movimientos de raíz campesina, (aunque tengan una composición social heterogénea) aspiran a conseguir tierra para poder asentarse y producir en ella. Tienen un grado variable de control del territorio y no perciben o lo hacen débilmente la importancia de plantear una visión de desarrollo territorial que vaya más allá de la ocupación de la tierra como medio de producción. También es importante destacar que dentro de un Movimiento Social puede haber perspectivas diferentes: tanto en el MST como en el caso de las organizaciones Campesinas del Paraguay hay áreas y organizaciones locales que sí adhieren a una perspectiva territorial del desarrollo rural. Esta perspectiva en cambio sí es adoptada por los MS de raíz indígena que se estudiaron. En ellos el reclamo es territorial porque es el territorio como construcción social lo que está en disputa con el Estado nacional. Finalmente en el caso del MS de mujeres que se estudió, solo se percibe la tierra como medio de producción. Sin embargo esto se debe, no a la condición de género, sino al estrato social al que pertenecen las mujeres del movimiento.

1.4. La relación entre la Gobernanza Ambiental y el Desarrollo Territorial Rural.

Del apartado anterior surge con claridad que los procesos de Gobernanza en general y los de Gobernanza ambiental en particular encuentran en el Territorio un ámbito natural de expresión.

Si bien es posible argumentar que los procesos de globalización, de debilitamiento del Estado-nación y de transformación de las relaciones sociales por la tecnología que se discutieron en el primer apartado de este trabajo, podrían llevar a pensar de que el territorio y los gobiernos locales ya no tienen sentido, es paradójicamente una consecuencia de aquellos fenómenos tan generales lo que lleva a reforzar la importancia del territorio. Porque es ésta la escala en la que se llevan a cabo aún muchos de los procesos sociales que dan sentido a la acción humana.

La relevancia del territorio para la Gobernanza puede estar dada por distintos factores. Pero uno de los principales es que la crisis del Estado de Bienestar puso en cuestión también un modo de asignación de recursos y de distribución que tenía al mercado de trabajo como eje central. La crisis de la sociedad salarial y el gran número de excluidos requiere de “un espacio” donde localizar a la población necesitada: el territorio donde vive. El sistema de políticas sociales sectoriales del EBS se transforma en un sistema de políticas sociales y de atención territorializadas. En este marco los gobiernos locales y los municipios configuran una unidad político-administrativa más eficaz para gestionarlas.

Calame y Talmant (2001) sostienen que es al nivel del territorio donde es preciso llevar a cabo la lucha contra la exclusión social porque es allí donde es más fácil movilizar a la sociedad para luchar contra ella. Es allí que se pueden encarar programas concretos para valorizar los conocimientos y los recursos locales, el apoyo a las micro-empresas, iniciativas de crédito solidario, acciones sobre el mercado de la vivienda, acciones a favor de los jóvenes o de las minorías, etc. El territorio es también para este autor el espacio en el que se construyen los distintos niveles de asociación, ya que la proximidad, la confianza y el conocimiento mutuo de las personas es lo que termina construyendo las asociaciones.

Algo similar se puede decir de los problemas ambientales. Estos están generalmente localizados en un territorio si bien generalmente no reconocen los límites de carácter administrativo y traspasan las fronteras. Pero su identificación y la construcción de

acciones que tiendan a manejar estos problemas encuentran una mejor expresión a nivel del territorio. Es claro que con frecuencia las acciones que se deben llevar a cabo no se agotan en el territorio ya que tienen raíces más profundas enclavadas en ámbitos superiores de la gestión de los recursos.

Es particularmente rescatable de las descripciones que se harán en próximas páginas sobre el desarrollo de los Movimientos Sociales de nuevo cuño en la década del 90 en el medio rural, como éstos se han articulado desde las organizaciones de base territorial. Todos han empleado el mismo mecanismo para la construcción del Movimiento. Se parte desde pequeñas organizaciones de base territorial que se organizan con motivos muy pragmáticos, (creación de policlínicas, cooperadora de la escuela, grupo de campesinos para venta en común de sus productos, consorcio caminero, desalojados de la tierra, etc.) para ir construyendo organizaciones regionales para finalmente confluir en una organización de carácter nacional. El camino desde la acción local se abre paso lentamente a medida que los participantes van cayendo en cuenta que muchos de los problemas que quieren resolver tienen raíces más profundas y a medida que también comprenden que sus vecinos del territorio contiguo tienen los mismos problemas. Es este proceso gradual de concientización y apertura hacia el mundo más amplio lo que impulsa a la creación de los niveles superiores de organización, que se articulará así no solo en niveles territoriales más amplios sino también en niveles de conciencia mayor.

1.5. Gobernanza Ambiental y la cuestión de género.

Diversos autores han reconocido la importancia de un enfoque de género en el análisis de las relaciones entre sociedad y ambiente. Koshla y Pearl (2003) al analizar la relación entre género, agua y pobreza sugieren que en la mayoría de las culturas, hombres y mujeres cumplen con roles distintos en cuanto al uso y manejo de un recurso natural como el agua. En general son las mujeres las encargadas de buscar el agua para cocinar, lavar, mantener la higiene personal y del hogar, etc. para ello frecuentemente deben recorrer largas distancias, hacer largas colas, y acarrear grandes pesos. Como además son ellas las encargadas de velar por la salud de la familia, y muchas de las enfermedades más comunes están vinculadas al consumo de agua contaminada, son ellas las que más se preocupan por la calidad del agua para consumo. Esta responsabilidad se agrava cuando las mujeres son además las jefas de hogar, una situación cada vez más frecuente. Son las mujeres, por lo tanto las más afectadas por la inestabilidad de los ecosistemas que lleva a la contaminación de acuíferos y represas y a la salinización y contaminación de los mantos freáticos.

Con frecuencia se ha señalado que las dificultades de las mujeres para incorporarse a los procesos de desarrollo provienen de la propia concepción de los mismos en los cuales éstas no son tenidas en cuenta en su concepción o implementación. También se hace notar que no todas las mujeres (ni los hombres) son afectadas por la degradación ambiental de la misma manera ya que influyen en ello la pertenencia a una estructura social, los estilos de vida, la pertenencia étnica, los estilos de vida, la localización espacial, el ciclo de vida familiar, etc.: “Las diferencias entre hombres y mujeres ocurren en el marco de relaciones sociales de dominación, interacción e interdependencia entre mujeres y hombres a nivel familiar y comunitario, que tienen que ver con la división genérica del trabajo, los patrones de acceso, uso, propiedad y control de los recursos, la distribución de costos y beneficios, y los patrones de ejercicio de poder y negociación en la toma de decisiones”. (Umaña,s/f). Es por ello que es preciso disponer de acciones específicas de apoyo para facilitar la

participación de las mujeres en los programas de desarrollo, que permitan y faciliten la superación de las diferencias iniciales que provienen de su posición social.

Schmink (1999) también argumenta a favor de una relación especial entre las mujeres y la conservación de los recursos naturales. Según ella la multiplicidad de roles que asumen las mujeres en la producción, la reproducción y el consumo, manejando sistemas complejos le permite comprender mejor el funcionamiento de los ecosistemas que en el caso de los hombres. Asimismo el papel de las mujeres en la provisión de subsistencia y en el cuidado de la salud las pone en una posición avanzada para comprender la importancia de apoyar sistemas sustentables en las comunidades. Sin embargo como a su juicio la mayoría de los estudios empíricos sobre temas de género y manejo de recursos naturales en América Latina se centran ejemplos agrícolas, mas que en casos de conservación, recomienda realizar investigación sobre cuestiones de género y ambiente haciendo uso de instrumentos diferenciados para recoger información por género y el empleo de métodos participativos de investigación para facilitar la intervención de las mujeres⁵.

En una posición cercana a la de Schmink, Oliveira y Anderson (1999) condujeron un estudio sobre las relaciones de género en el interior de una reserva en el Parque Nacional de Jaú en la Amazonia brasilera y concluyeron que los papeles desempeñados por hombres y mujeres en el uso de los recursos naturales difería de acuerdo con sus necesidades, conceptos y actitudes hacia éstos. Encontraron que hombres y mujeres tenían intereses diferentes en cuanto al uso de los recursos según que estos se dedicasen al consumo familiar, a la venta comercial o al uso medicinal de los recursos. Por ello concluyen su estudio sugiriendo que el análisis de género en los programas y proyectos de conservación de los recursos naturales, si luego se acompaña de procesos de capacitación diferenciada por género, como contribuirá a empoderar a las mujeres como grupo con menor poder relativo en la comunidad, se constituye en una herramienta que facilita y mejora la participación de las mujeres, tendiendo así a superar las desigualdades de género.

Sin embargo las reflexiones anteriores están referidas a la relación entre acciones de desarrollo y las mujeres de una comunidad o a lo sumo grupos de mujeres. Es preciso referirse a la relación entre movimientos sociales de género y gobernanza ambiental, el tema específico de este trabajo. Al respecto podemos referirnos a los seis movimientos sociales estudiados y sintetizados en el anexo. De ellos cinco son movimientos sociales en los cuales la cuestión de la desigualdad de género es contemplada de alguna manera y uno es un movimiento de mujeres. Sin embargo ninguno de ellos es un movimiento en el cual la cuestión del cuidado y la defensa de los recursos naturales sea el eje central de las acciones. Son movimientos en los cuales la cuestión ambiental es una de las reivindicaciones posibles. Por lo tanto ninguno de los seis movimientos tiene como eje de su acción pública la doble reivindicación de género y de conservación de los recursos naturales. Ni siquiera el sexto movimiento estudiado lo logra, ya que siendo un movimiento de mujeres, no

⁵ Es sumamente útil el listado de preguntas sobre las cuales sugiere investigar la relación entre género y recursos naturales: “¿Cuáles son los patrones de estrategias de subsistencia de las diferentes unidades domésticas? ¿Cómo las relaciones de género diferencian las relaciones con los recursos naturales y los sistemas ecológicos clave? ¿Cómo las relaciones de género diferencian las actitudes hacia la conservación? ¿Cuáles son los grupos clave diferenciados tanto por género como por otras dimensiones sociales clave?... ¿Cómo las diferencias de género afectan el uso de los recursos y la conservación de la biodiversidad?”(Schmink,1999:10).

necesariamente es un movimiento de género y menos aún recoge elementos de defensa de los recursos naturales. En realidad esta situación lo que muestra es que (mas allá de la forma como fueron seleccionados los casos de estudio) la convergencia de estos dos vectores en la constitución de un movimiento no es frecuente.

Recientemente (marzo de 2004) se ha constituido un nuevo movimiento social de género el Movimiento de Mujeres Camponesas de Brasil y su constitución y reivindicaciones reflejan bien lo que se está tratando de decir⁶. La nueva organización afirma “la importancia de la producción familiar campesina, como solución y no como problema pues es la responsable por la producción de alimentos, por la preservación del suelo, de las aguas y de las semillas y es generador de un sistema productivo solidario, diversificado, donde toda la familia es protagonista”. Sus luchas son para cambiar las relaciones de género; por la equidad de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales; por la construcción de un proyecto popular de agricultura ecológica; por un proyecto popular para Brasil. Desde su posición de campesinas se proponen luchar por la igualdad de género y son conscientes del rol que cumplen como “cuidadoras” de los recursos naturales, al enarbolar una propuesta de agricultura ecológica. Pero la conservación de los recursos naturales queda subordinada a la necesaria producción de alimentos y otros bienes, conceptualizando a la tierra como medio de producción.

En una revisión de la literatura existente son raros los casos de movimiento sociales en los cuales se cruce la reivindicación de género y la reivindicación ambiental (y además aplicada a un territorio) como principal sustento de la acción social: uno es el de la Quebradeiras de Coco Babacú frecuentemente mencionado. Otro podría ser el caso de la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, que si bien es una organización campesina de nivel nacional estuvo recientemente comprometida con la “Guerra del Agua” en Cochabamba. No se descarta la existencia de grupos de mujeres a nivel comunitario y de organizaciones de mujeres a nivel local o regional que cumplan con la dos condiciones mencionadas⁷. Pero su alcance y notoriedad no son suficientes como para poder ser relevadas con los instrumentos de búsqueda de información de que se disponen, adecuados mas bien para relevar información de movimientos sociales y organizaciones sociales de nivel regional o nacional.

⁶ En www.mmcbrasil.com.br

⁷ Ver en apartado siguiente la diferencia que se hace entre movimientos sociales, organizaciones sociales y otras formas de acción colectiva.

2. Movimientos Sociales: sobre un concepto elusivo.

Las teorías para analizar los movimientos sociales son varias, pero en principio es posible hacer una gran división de carácter histórico. Durante mucho tiempo, posiblemente el que va desde la publicación del Manifiesto Comunista a mediados del siglo XIX hasta la década del sesenta en el siglo siguiente, por movimiento social se entendía el movimiento de la clase trabajadora. En la historia de la humanidad siempre hubo opresión de ciertos grupos sociales sobre otros y también siempre existió la resistencia a dicha opresión. Esta adquirió muchas formas distintas: rebeliones, revueltas, huidas, disturbios, etc. Sin embargo todas ellas tuvieron una característica que fue la discontinuidad. Eran relativamente espontáneas y sin permanencia. A partir de mediados del siglo XIX la diferencia consistió en que los movimientos de resistencia de la clase trabajadora contra la explotación de la burguesía, se dieron formas organizativas y estructuras que le dieron permanencia a estos movimientos. Así nace el movimiento de la clase trabajadora organizada a partir de los sindicatos.

Hubo dos grandes tipos de Movimientos Antisistémicos según cual fuese identificado como el grupo opresor. En los Movimientos Sociales la opresión era ejercida por el patrón sobre los trabajadores, es decir la burguesía sobre el proletariado. Dicha opresión finalizaría con el reemplazo del capitalismo por el socialismo. En los Movimientos Nacionales la opresión era ejercida por un grupo etno-nacional sobre otros y esta se eliminaría concediendo al grupo oprimido el mismo estatus jurídico detentado por los opresores o (mas habitualmente) por la creación de estructuras paralelas e independientes (secesiones o creación de nuevos Estados o desalojo de los colonizadores). Frecuentemente ambos tipos de Movimientos coexistían en un mismo espacio o en un mismo Estado, generando también luchas y fricciones entre ellos. Mas recientemente aparecieron los Movimientos de Liberación Nacional que fueron capaces de realizar la síntesis de ambas perspectivas y por lo tanto de luchar contra ambos tipos de opresión “reivindicando la doble legitimidad del antiimperialismo nacionalista y del anticapitalismo proletario “ (Arrighi, Hopkins, Wallerstein, 1999:28).

Pero los enfrentamientos internos a ambos tipos de Movimiento, mas frecuentemente obedecieron a las distintas concepciones acerca de cómo hacerse con el poder del Estado: si por las vías legales y la senda de la persuasión política o por la fuerza. En pocas palabras estas dos opciones se cristalizaron en la opción Reforma o Revolución. Dentro de los Movimientos Sociales esta diferencia se materializó en las disputas que estallaron en la Segunda y la Tercera Internacional socialista entre socialdemócratas y comunistas.

Para los investigadores de las ciencias sociales que no adherían al marxismo los movimientos sociales no eran de interés. Pensaban que las expresiones políticas eran canalizadas a través de los partidos y del sistema político y que en realidad todas las expresiones que se salían de estos cauces eran “desviaciones” “escrituras al margen” y de escasa importancia. Solo cuando alguno de estos movimientos tenía éxito en sus reivindicaciones y conseguía alterar la agenda política entraba en una consideración mas seria por parte de los investigadores.

Para los investigadores mas próximos a la teorías tradicionales sobre el comportamiento colectivo, las acciones de los movimientos estaban dominadas por convicciones emotivas y lo que intentaban era expresar sus nociones sobre la justicia poniendo de manifiesto los deseos y reivindicaciones del movimiento antes que conseguir

resultados concretos a través de la negociación. Los MS eran formas de la acción política que debían madurar y transformarse en grupos de presión con sus estructuras, sus burocracias y sus formas articuladas de intervenir en la vida política.

Hacia fines de la década del sesenta en Europa y Estados Unidos se desarrollan una serie de movimientos que por su profundidad y extensión vuelven a llamar la atención de los investigadores. Estaba claro para ese momento que empleando los criterios de análisis clásicos, ya sea como “desviaciones” o como “acciones de clase” no era posible dar cuenta de estos movimientos. Aumenta así el interés en el estudio de estos movimientos sociales. Para comprenderlos se desarrollan varias teorías (de la movilización de recursos, de la privación relativa, de los Nuevos Movimientos Sociales, etc.) sin que ninguna de ellas haya logrado consolidarse como única interpretación (Mc Adam, et al. 1999).

En las múltiples definiciones sobre los MS que se han propuesto sobresalen algunas coincidencias. Por un lado todas coinciden en que dentro de los Movimientos Sociales suele haber una pluralidad de tendencias y objetivos. La continuidad es otra característica común. Mientras los partidos y los grupos de presión tienen una continuidad en el tiempo, los MS no la tienen tanto aunque sin llegar al extremo de las modas, de las acciones de una muchedumbre o de las acciones colectivas de protesta. Los MS están así entre dos extremos: las asociaciones formales y las movilizaciones espontáneas. Como destaca uno de los autores que estudia a los movimientos sociales: “un movimiento supone una actuación concertada con un cierto grado de permanencia. Pero la concertación no implica un nivel de organización similar al de las asociaciones formales. Aunque el movimiento se desarrolle a través de organizaciones ... no se basa en la afiliación explícita, el pago de cuotas y la asistencia regular a reuniones. Lo que le da unidad y coherencia es la participación de sus miembros en algunas actividades del movimiento y sobretodo la aceptación de un conjunto de creencias generalizadas a las que suele acompañar la aparición de una conciencia de grupo” (Pérez Ledesma, 1994:61).

En el continente europeo y luego de la década del sesenta surgen una cantidad de estudios de los movimientos sociales de nuevo cuño que aparecen en esos años. Uno de los autores más influyentes fue Touraine quien fue de los primeros que identificó la eclipse del movimiento obrero y el surgimiento de nuevas formas de la acción colectiva. En su visión particular, la búsqueda estuvo orientada a encontrar el movimiento que ubicado en el centro de la contradicción social tuviese la capacidad de portar en sí el proyecto de una nueva sociedad. A esto lo llamó la historicidad del movimiento. Otros dos elementos caracterizaban a estos nuevos movimientos sociales: la capacidad de definir al adversario y de construir una identidad social (Neveu, 2002).

Pero lo que lograron los MS de la década del sesenta y posteriores fue una actitud más positiva frente a los mismos. Es el reconocimiento que son un recurso tan válido para la acción política como los caminos formalizados del sistema político. Ya no son más movimientos inmaduros o informales sino que son percibidos como otras formas, igualmente válidas de lograr cambios sociales.

Sin embargo se levantaban otros problemas teóricos. Los movimientos obreros se conformaban sobre la base de una identidad de clase. La constatación de que los Nuevos Movimientos Sociales eran un conglomerado de individuos que provenían de grupos sociales o de fracciones de clases muy diferentes, hizo que la pregunta principal que se hiciesen estos investigadores fuese: ¿que les confiere identidad? ¿sobre que bases se conforma la identidad en estos NMS, formados por personas con extracciones sociales

diferentes?. De allí el énfasis puesto en el estudio de la construcción de la identidad en estos NMS (Laraña, 1999).

Otras preguntas que se hicieron los investigadores europeos fueron: ¿de donde proceden estos nuevos actores sociales?, ¿que cambios en la realidad social, en los valores e ideologías impulsan la movilización? ¿en que consisten estas nuevas formas de organización y de acción? La primera respuesta no fue difícil: al menos en Europa ya no era la clase obrera industrial la que se movilizaba sino las clases medias. Offe (citado por Pérez Ledesma, 1994) identifica tres sectores distintos: la nueva clase media radical vinculada a los nuevos cargos técnicos, especialmente en el sector servicios, obreros y empleados altamente calificados; los grupos periféricos o desmercantilizados como las amas de casa y los estudiantes los jóvenes parados y los pensionistas; y la vieja clase media: tenderos, campesinos, y artesanos. Es decir que es un alianza de individuos que integran diferentes clases y “no clases”. Pero excluyen a las clases principales del sistema capitalista: trabajadores y empresarios. Por lo tanto (como ya se dijo mas arriba) uno de los problemas principales consiste en encontrar las raíces sociales de dicha alianza, los lazos que permiten coincidir a grupos tan dispares. La agrupación y los procesos de identificación ya no se desprenden de códigos socioeconómicos compartidos ni siquiera de códigos políticos e ideológicos.

El desarrollo económico vivido por Europa después de la 2a. guerra mundial, el período que Hobsbawm (2.000) ha llamado la “edad de oro”, ha permitido a los distintos sectores sociales independizarse de los vínculos de clase, familia y religión. Esta liberación, como se demostró luego, solo fue para caer en nuevas formas de dependencia. Las personas tienen las opciones de vida predeterminadas por entidades abstractas como las corporaciones económicas y el Estado, mientras también tienen amenazada su autonomía individual por estas corporaciones y por los riesgos civilizatorios introducidos por el desarrollo del capitalismo (Pérez Ledesma, 1994). Como lo ha discutido Beck (1998) en las sociedades avanzadas los riesgos civilizatorios (la polución ambiental, el cambio climático, el peligro nuclear, el agotamiento de los recursos naturales, etc.) constituyen hoy amenazas mas importantes a los ciudadanos que la pobreza o las dificultades de acceso a los recursos económicos. De estas amenazas surge una unidad que se puede entender como unidad “negativa” o como también se ha sugerido de estas surgen los “contramovimientos” es decir aquellos movimientos que se oponen a la modificación de un estado de situación.

Melucci ha elaborado una definición de los MS que aún goza de gran aceptación. Según este autor los MS se definen desde una perspectiva analítica por tres dimensiones diferentes pero estrechamente ligadas en la realidad: “son una forma de acción colectiva(a) basada en la solidaridad, (b) que conduce a un conflicto, (c) que rompe los límites del sistema” (Melucci, 1994:62).

Frente a la diversidad de teorías que intentan dar cuenta de los Nuevos Movimientos Sociales, Diani ha intentado construir una síntesis que reúne los aspectos básicos de las principales teorías. Para reconstruir una definición de MS que pueda ser común y compartida entre las distintas perspectivas teóricas, Diani analiza cada una de las definiciones propuestas y extrae los elementos comunes. Esto le permitirá construir una definición sintética que se expresa: “un movimiento social es una red de interacción informal entre una pluralidad de individuos, grupos y/o organizaciones, involucrados en un conflicto cultural o político, sobre la base de una identidad colectiva compartida” (Diani, 1992:3)

Esta definición puede descomponerse en tres partes. La primera pone el énfasis en que un MS es una red de la cual participan actores de diferente tipo, ya sea individuos, grupos informales u organizaciones sociales constituidas, pero que se vinculan informalmente entre sí. Esto descarta la confusión, muy común, de identificar movimiento social con organizaciones sociales. Estas últimas pueden ser parte de un movimiento social pero no constituyen por sí un MS. Por estas redes circulan recursos de información, de conocimientos y de recursos materiales así como mas amplios sistemas de significado. Las redes contribuyen a crear condiciones para la movilización y a construir un contexto adecuado para elaborar visiones del mundo y estilos de vida compartidos. Las redes de reclutamiento juegan un papel importante en la decisión individual de implicarse en un MS. Ninguna movilización comienza o se extiende en el vacío, ya que se movilizan individuos que forman parte de tejidos sociales. La pertenencia a estas redes sociales disminuyen el costo de involucramiento individual en la acción colectiva. En ellas los individuos interactúan, se influyen recíprocamente, negocian y producen las estructuras motivacionales necesarias para la acción. La motivación para la acción, por lo tanto, no es una variable individual, sino que se construye en el dialogo y la interacción con otros individuos en el marco de las redes.

Sobre este aspecto de la definición hay autores que sostienen que también ha cambiado la forma de ver a los fenómenos colectivos. Si hasta hace un tiempo se percibía a los fenómenos colectivos como un fenómeno unitario, en la actualidad la tendencia es mas bien que la unidad del fenómeno colectivo sea el objeto a explicar. “la existencia de un actor relativamente unificado es, en esta perspectiva, un problema que tiene que ser explicado” (Melucci,1994:155). Así se podía hablar del movimiento feminista o ecologista como si estuviesen integrados por individuos con metas, valores significados y actitudes compartidos cuando en realidad esta unidad es construida por quienes integran el movimiento.

Un segundo aspecto a resaltar de la definición de Diani es la construcción de una identidad colectiva en los MS a través de un sistema compartido de creencias y un sentido de pertenencia. Aún mas los propios límites de los MS son definidos por quienes comparten una identidad colectiva. La identidad colectiva no implica homogeneidad de ideas al interior de un MS. Por el contrario éstas se caracterizan por contener individuos y/o grupos con ideas diferentes, siendo la identidad colectiva construida y reconstruida permanentemente a través de la negociación entre distintos actores al interior del colectivo. La identidad colectiva se construye al interior del MS entre actores pero también es una cualidad atribuida desde fuera del MS, por sus oponentes o por observadores externos.

También para Melucci el concepto de la construcción de la identidad colectiva es una pieza central en su elaboración teórica. La identidad colectiva se construye en un proceso complejo, interactivo y negociado entre los que intervienen en la acción. Este proceso de construcción colectiva de la identidad revela a su vez la complejidad interna del actor, que puede tener una diversidad de orientaciones y también revela la relación del actor plural con el ambiente que lo rodea (otros actores, oportunidades y restricciones). Mas aún, la posibilidad de que un individuo se involucre en la acción esta ligada directamente a su capacidad para definir dicha identidad, esto es a la capacidad diferencial de acceder a los recursos que permiten definir dicha identidad. Esto definirá la intensidad y profundidad de su participación y la duración de su participación, en particular el momento en que se producirá la entrada y la salida de la acción colectiva

El tercer aspecto de la definición de Diani tiene que ver con la idea de que los MS siempre están involucrados en conflictos. Si bien para las distintas vertientes teóricas los conflictos pueden ser definidos de distintas maneras. Para algunos los conflictos de los MS involucran un desafío al sistema de dominación (y solo cuando es así son verdaderamente MS), mientras que para otros (en el otro extremo) los conflictos son solo en torno a cambios en la sociedad o aún al interior de una institución, habiendo quienes sostienen que los conflictos mas bien se sitúan en el plano cultural. Es decir que no solo se desafía la distribución desigual del poder político o de los bienes económicos sino también los sentidos sociales compartidos, esto es la manera de definir e interpretar la realidad.

Diani sostiene que la característica disruptiva de un MS si bien es importante para distinguir entre distintos tipos de MS, o entre distintas etapas por las que pasa un MS, no puede ser considerada una característica excluyente porque por ejemplo cumplen un papel marginal en los movimientos orientados al cambio personal o cultural. Para Melucci en cambio el contenido disruptivo de la acción social es tan importante que la incorpora a su definición de Movimiento Social como se vio mas arriba.

Los variados procesos de acción colectiva que ocurren en el continente latinoamericano a fines de la década del 90 y principios de la década siguiente (particularmente en Argentina en el 2001 y 2002, pero también puede ser extensible a las movilizaciones de Ecuador, Bolivia, etc) originan, por insatisfacción con la categoría de Nuevos Movimientos Sociales, una literatura centrada en la categoría de “protesta social”. En efecto estos procesos de movilización social mostraban: una fuerte fragmentación de la acción colectiva, “*con protagonistas que se asocian y dejan de hacerlo en tiempos breves, en espacios fuertemente localizados y sin constituir necesariamente identidades continuas en el espacio-tiempo*” (Schuster y Pereyra, 2001:46). Estos autores agregan que la protesta social es una acción colectiva con visibilidad pública, contra un adversario y que sostiene una demanda generalmente dirigida al Estado. Si bien las acciones de protesta tienen este carácter relativamente fugaz y puntual no se descarta la posibilidad de la existencia de redes de protesta que le confieran mayor amplitud y permanencia a esta forma de acción colectiva.

Sin embargo la fragmentación de la acción colectiva que llevaría a una “especialización”, tal vez necesaria para darle mayor visibilidad pública a los reclamos (piqueteros, maestros, campesinos), podría significar “*su progresivo abandono del conflicto por la orientación política o económica de la sociedad*” (Schuster y Pereyra, 2001:59).

Intentando representar gráficamente la discusión sobre las características de un Movimiento Social que se ha llevado hasta aquí, se podría sugerir que sobre un eje de fugacidad/permanencia o un eje de espontaneidad/organización de la acción colectiva los Movimientos Sociales ocuparían el lugar central. Hacia uno de los extremos tendríamos, en ese orden, las acciones de protesta, las movilizaciones públicas, y las expresiones públicas espontáneas de adhesión o rechazo (como las que protagonizan los seguidores de un equipo de fútbol a la salida del estadio). Hacia el otro extremo deberían ubicarse las organizaciones sociales y los grupos de interés o grupos corporativos (asociaciones empresariales, profesionales, sindicales, etc.).

En el Anexo a este documento se presenta una síntesis de seis casos de la acción colectiva en nuestro continente. De ellos se sostendrá que el caso del movimiento de los campesinos paraguayos o el caso de los mapuches representan un buen ejemplo de las características que debe tener un Movimiento Social. Cumplen con el requerimiento de contar con una identidad definida, han constituido un adversario, tienen una acción pública

colectiva, los reclamos están dirigidos al Estado y tienen una visión de la sociedad que desean. El Movimiento Social está constituido por una serie de organizaciones campesinas (o de organizaciones de carácter étnico en el caso de los mapuches) que negocian y de/reconstruyen permanentemente la unidad. Como lo proponía Melucci la constitución de un Movimiento Social, más que una existencia empírica, puede ser una construcción del observador. Esta se hace a partir de ciertos elementos de coordinación de la acción colectiva y de construcción de identidad que parecen estar presentes entre las organizaciones mencionadas.

Con el mismo tipo de análisis se podría sostener que el MST no es en sí un Movimiento Social, sino que es la organización campesina hegemónica de un Movimiento Social campesino que en Brasil parecería no estar aún constituido. A diferencia de los dos casos anteriores identificados como Movimientos Sociales en el MST se encuentran ciertas características de carácter ritual y simbólico (himnos, banderas, vestimentas) que sumados a aspectos formales de membresía, infraestructuras, locales, etc. Le confieren rasgos de una organización social. Esto no significa desconocer que también tienen una fuerte identidad, adversarios, objetivos estratégicos, proyecto de sociedad, etc. características que habiendo sido definidas como pertenecientes a un MS, pueden también estar presentes en una organización social. Pero lo que diferencia a estas de aquellos es su mayor grado de organización y permanencia.

De la misma manera es posible juzgar a partir de la discusión teórica precedente que el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha de Argentina, es una protesta social que posiblemente conduzca a la constitución de una organización social sin lograr consolidarse como un Movimiento Social de género. Sin embargo es posible sugerir que al consolidarse como organización social el MMAL haría una importante contribución al movimiento feminista en su país.

El Movimiento Zapatista reconoce la existencia de tres movimientos en su interior: un movimiento político-militar, un movimiento social-indígena y un movimiento civil zapatista (Álvarez Gándara, 2003). El primero es dirigido por la comandancia zapatista y decide sobre los aspectos político-militares del movimiento. El segundo está constituido por los municipios autónomos que tienen sus autoridades locales elegidas por los miembros de las comunidades que lo componen. El tercero está formado por todas las personas e instituciones que apoyan al EZLN desde afuera del mismo. Se trata de un movimiento social complejo, liderado por un tipo de actor ético-político-militar, con unidad en su identidad, principios y estrategias de acción.

El Movimiento de los cocaleros en Bolivia tiene una sólida estructura organizativa constituida por organizaciones de base, federaciones y una confederación. El variado repertorio de la acción colectiva, la compleja identidad construida por la confluencia de ex mineros, campesinos y trabajadores rurales que se asientan en nuevas tierras para cultivar la coca, y la existencia de objetivos comunes y de un aporte significativo a la acción colectiva de protesta lo identifican como un Movimiento Social de características propias.

En resumen los casos estudiados son en su mayoría MS pero también hay casos que son mas bien organizaciones sociales que hacen una importante contribución a la constitución de un MS mas amplio. Los casos seleccionados ilustran sobre las dificultades y restricciones que existen para identificar un movimiento social y justifican la posición de que es por ello mas cauto (para la situación que nos ocupa en este trabajo) focalizar sobre una categoría mas amplia que se refiera tanto a movimientos sociales como a organizaciones sociales.

3. Los Procesos de acción Colectiva en el Agro Latinoamericano.

La historia agraria de nuestro continente no puede compararse con la de otras regiones del mundo occidental. Ni con la historia de países como Estados Unidos que con la Homestead Act creó una extendida democracia agraria, ni con la historia agraria de muchos países europeos que luego de las revoluciones burguesas del siglo XVII y XIX transforman la propiedad de la tierra, eliminando los señoríos feudales y extendiendo la pequeña propiedad parcelaria. En estos contextos históricos la búsqueda y creación de consensos para la Gobernanza entre Estados y sociedad civil puede producirse más fluidamente por la inexistencia de grandes distancias sociales o culturales y por la inexistencia de situaciones recientes de conflicto agrario.

La historia de la conquista y del poblamiento del continente americano está signada por la violencia y el despojo de las poblaciones originarias y la explotación de la mano de obra, indígena primero e inmigrante después, para extraer los recursos que ofrecía el nuevo mundo. La extracción de los recursos minerales en el área andina, la producción de azúcar, algodón, café, plátanos en las tierras bajas y cálidas, la producción de alimentos básicos para la población creciente, la producción ganadera, todo se hizo con utilización de trabajo semiservil, esclavo o asalariado, bajo distintas formas de organización: la mita, los yanacónzgos, la hacienda, la estancia, la plantación.

La historia latinoamericana también registra muchos procesos en los cuales los oprimidos se levantaron en armas para liberarse, como lo atestiguan las rebeliones de líderes indígenas como Tupac Amaru u otras revueltas de carácter local o menos conocidas y registradas por los historiadores. Aunque también una forma de rebelarse fue huir lejos del alcance de las bandas armadas patronales como lo hicieron los esclavos africanos que en el interior del Brasil crearon los *quilombos*, pueblos de hombres y mujeres libres e iguales. Muchos más adhirieron a levantamientos milenaristas o de carácter religioso a través de los cuales esperaban liberarse mediante la intercesión de lo sagrado (Quijano, 1967).

Los modelos de organización del trabajo y de la producción agraria conocidos como la hacienda, la plantación y la estancia predominaron hasta bien entrado el siglo XX (Chonchol, 1994). Hacia mediados del siglo, favorecidos por la segunda guerra mundial los países latinoamericanos ensayan un modelo diferente, de crecimiento hacia adentro, que se denominó también modelo de industrialización substitutiva de importaciones. Este modelo impulsado por sectores de la burguesía comercial e industrial, precisaba ampliar el mercado interno para sus productos. La oligarquía terrateniente era un obstáculo, no solo como fracción dominante sino también porque se oponía a la liberación de tierras para aumentar la producción y a la necesaria incorporación del campesinado como un sector demandante de bienes industrializados y bienes de consumo. Es así que a mediados del siglo una alianza entre la burguesía industria y comercial, a veces con sectores del ejército y con apoyo de las organizaciones campesinas, inician procesos revolucionarios que en la mayor parte de los casos realizan reformas agrarias de distintas magnitudes y profundidades. Desde la radical reforma agraria cubana hasta la tímida reforma de Venezuela o de Colombia.

Generalmente estos procesos de modificación del orden social fueron acompañados y apuntalados por organizaciones campesinas. Estas tuvieron distintos niveles de involucramiento y de responsabilidad en los procesos de Reforma Agraria. Desde países en

que el proceso de redistribución de la tierra lo hicieron los campesinos y luego fue convalidado por el gobierno revolucionario (Bolivia), hasta casos en los que desde el propio gobierno se indujo la creación de organizaciones campesinas como soporte del proceso de Reforma Agraria (Perú). Sin embargo veinte años después en la mayoría de los casos las organizaciones campesinas se habían tornado inoperantes, cuando no corruptas, al calor de la protección y los acuerdos tejidos con los gobiernos militares y civiles que continuaron estos procesos. Lo que parece cierto es que hacia la década del 70 la mayoría de las organizaciones campesinas habían perdido legitimidad y capacidad de convocatoria. Por el contrario aquellas que no fueron cooptadas fueron perseguidas y en muchos casos disueltas como lo fue el movimiento liguista en Brasil, Paraguay y Argentina.

Para llevar a cabo los procesos de reestructuración de la agricultura durante y después de la década del 70, los gobiernos militares de América Latina se apoyaron en las organizaciones patronales del campo, que sostuvieron con entusiasmo políticas agrícolas dirigidas a promover los complejos agroindustriales de exportación y políticas agrarias que reestructuraron la distribución de la tierra a su favor.

En la década del 80, a medida que las dictaduras van perdiendo pie y sostén político, se comienza con la reorganización de los sectores subordinados del campo. En ocasiones se comienza con el apoyo de organismos de la Iglesia Católica o con el concurso de organizaciones no gubernamentales, aunque también muchas veces son las propias poblaciones del campo que estimuladas por dirigentes campesinos de épocas anteriores vuelven a recorrer el camino de la organización popular. Desde las comunidades eclesiales de base, los clubes de madres, las cooperadoras escolares, las policlínicas zonales, los grupos catequistas, los grupos de mujeres que se reúnen para producir artesanías o hierbas aromáticas, las escuelas de adultos, las cooperativas de comercialización o de producción, grupos étnicos que pretenden recuperar sus valores y creencias, las asociaciones para el cuidado de los caminos, grupos campesinos para la defensa de un campo comunal, pequeños productores que se agrupan para administrar una maquinaria común, etc. etc. ; un sin número de organizaciones de raíz popular, que adoptan mil formas distintas, vuelven a levantarse, a veces, desde las cenizas.

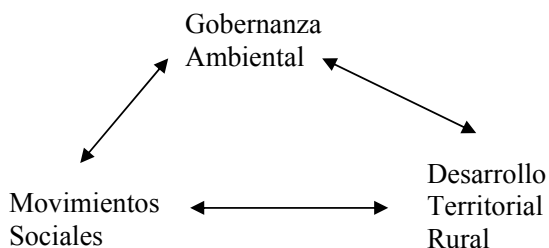
Durante la última parte de la década del 80 y durante la década del 90 estas organizaciones locales y de adscripción limitada, recorren el camino hacia la constitución de coordinadoras de organizaciones locales o regionales y en la última parte algunas llegan a constituir organizaciones de carácter nacional. Sin embargo estas organizaciones son de carácter distinto a las que había en la etapa anterior (1930-1960) (Garretón, 2001).

¿En que son distintas? En que su posición de clase ya no es el factor aglutinante. Ahora una organización o un movimiento social del agro latinoamericano está constituido por actores que ocupan lugares distintos en la estructura social. Hay campesinos sin duda, pero también hay trabajadores agrícolas, desocupados urbanos o rurales, trabajadores temporales, agricultores familiares, pequeños comerciantes, artesanos, jóvenes de origen rural, personas que provienen de otros sectores como maestros y aun profesionales de la agricultura, etc. La identidad de estas nuevas formas de organización colectiva estará dada por la aspiración en transformarse en campesinos con tierra como es en el caso del MST o por la identidad étnica como es el caso de los movimientos indígenas de Ecuador, Perú, Bolivia, Chile o por la identidad de género como es el caso de los movimientos de mujeres que hay en varios países del continente. La reivindicación por la tierra y por el territorio es uno de los elementos centrales en la construcción de la identidad si bien ésta es ahora resignificada de distintas maneras según las tradiciones y la historia particular de cada movimiento.

4. Sobre la relación entre Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural.

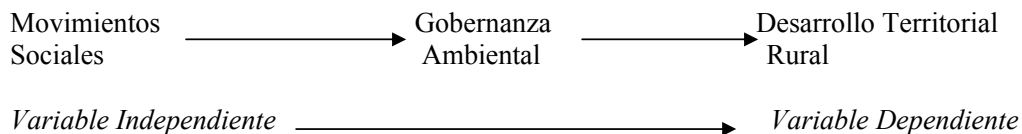
1.- En los Términos de Referencia para la preparación de este Documento se invitaba a revisar los “enfoques y conceptos sobre la relación entre Movimientos Sociales, Gobernanza ambiental y Desarrollo Territorial Rural...tanto a las formas como se relacionan los tres conceptos básicos ...como a la forma que dichos conceptos lo hacen parcialmente, es decir de dos en dos”.

Esta formulación del problema invita a pensar en las tres variables como si ellas tuviesen una igual jerarquía. En un esquema esto se podría simbolizar de la siguiente manera:



Sin embargo al analizar con mayor profundidad la relación entre las tres variables parecería que ellas no tienen una jerarquía similar sino que unas dependen de otras. Esto surge claramente de la pregunta principal de investigación: “La Gobernanza ambiental establecida como resultado de la acción de movimientos sociales ¿da lugar a procesos de desarrollo territorial rural que incidan en la eliminación de la pobreza, la superación de las desigualdades sociales, de género y étnicas, y la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente?”

De este enunciado del problema queda claro que la variable dependiente, es decir aquello que se quiere transformar, es el Desarrollo Territorial Rural de tal manera que se eliminen las desigualdades. Los Movimientos Sociales son la variable independiente en la medida que son ellos los que conducen procesos de Gobernanza ambiental que a su vez llevan a transformaciones en el Territorio para inducir el Desarrollo Rural. Nuevamente traduciendo este razonamiento en un esquema sería:

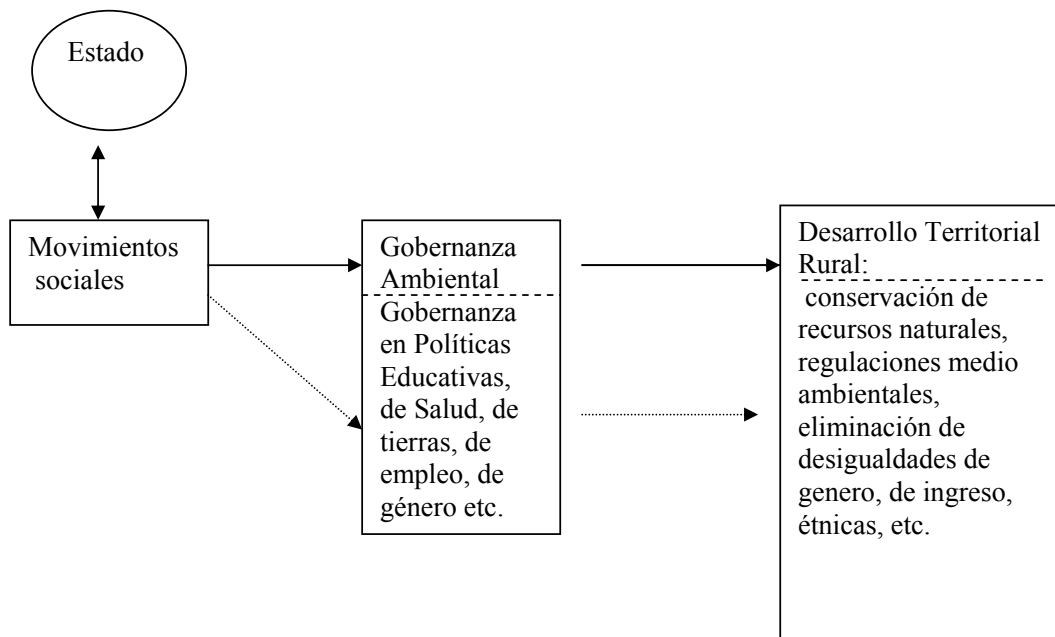


Sin embargo este esquema debe complejizarse para dar cabida a los diferentes elementos que fueron siendo introducidos cuando se trabajó sobre sus definiciones páginas más atrás. Por ejemplo los procesos de Gobernanza fueron definidos como proceso de

interacción entre el Estado y la sociedad civil con el fin de mejorar o facilitar los procesos de gobernabilidad. Por lo tanto es necesario introducir al Estado en el esquema. Asimismo también se hizo notar que la Gobernanza ambiental en realidad es una parte de un proceso mas general de Gobernanza. Dicho de otro modo cuando se encuentren procesos de Gobernanza ambiental entre MS y Estado es posible que también se encuentren procesos de Gobernanza en torno a otras políticas, mas allá de las ambientales: Gobernanza en torno a políticas educacionales, de salud, de tierras, de empleo, de género, etc.

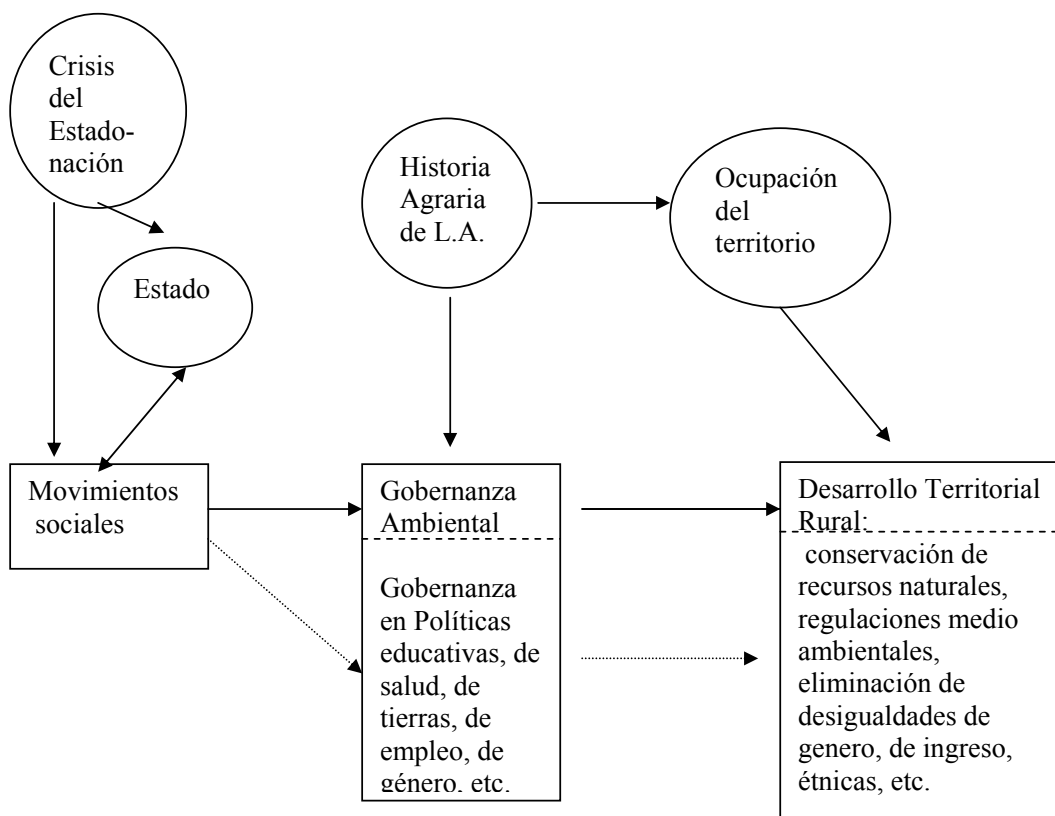
Por otro lado cuando se define la variable dependiente Desarrollo Territorial Rural se caracteriza como un proceso complejo en el cual no solo se esperan impactos sobre las variables mas afectadas por los procesos de Gobernanza ambiental como la conservación de los recursos naturales y las regulaciones ambientales sino también en una disminución o aún eliminación de las desigualdades sociales tales como la pobreza, las desigualdades de género o étnicas. Dicho de otra forma: para lograr impactos y modificaciones en el nivel de la variable dependiente (DTR) es necesario que Estado y Movimientos Sociales entablen procesos de Gobernanza en torno a una serie de políticas y no solo a políticas ambientales. Pero también es claro que la Gobernanza ambiental tal como lo solicita la pregunta de investigación juega un papel clave en el DTR.

Esquemmatizando ahora esta discusión



Para completar el esquema y adecuarlo a la discusión que hemos hecho en este documento es preciso introducir la idea que es la crisis del Estado-nación el concepto que articula ahora los procesos de Gobernanza. También es conveniente reflejar en el esquema la influencia que tiene nuestra particular historia agraria sobre los procesos de ocupación

del territorio y sobre los procesos de Gobernanza ambiental. Esto permite que los procesos de Gobernanza no se vean como algo estático sino en perspectiva histórica. En consecuencia el esquema se vería modificado de la siguiente manera⁸:



En síntesis y en respuesta a la pregunta principal de investigación del Proyecto, lo que se está sugiriendo es que la relación entre las tres variables en juego es una relación compleja que está influida por otras variables “intervinientes”. En este esquema además la Gobernanza ambiental adquiere el status de una condición necesaria pero no suficiente para lograr procesos de Desarrollo Territorial Rural que sean integrales.

2.- Con estas aclaraciones corresponde ensayar una respuesta a la pregunta principal de investigación. En primer lugar la revisión realizada mostró que son escasos los movimientos sociales que se han involucrado en acciones de gobernanza ambiental. De los seis movimientos estudiados con mayor profundidad y cuya síntesis figura en el Anexo solamente el movimiento constituido por la etnia mapuche ha emprendido acciones de Gobernanza ambiental mediante su participación en la CONADI. Aunque el ejemplo

⁸ Este esquema fue propuesto por el Consultor en el transcurso de la reunión del Proyecto organizada por RIMISP en Quito en Agosto del 2004. Fue comentado y modificado por todos los participantes del Taller. En ese sentido es un producto del colectivo.

muestra también las dificultades de la gobernanza efectiva porque cuando gobierno y dirigentes mapuches se enfrentan en torno al conflicto por la represa de Ralco el gobierno termina despidiendo a los dirigentes que se le oponían.. En cuatro de los cinco movimientos restantes, las preocupaciones por establecer regulaciones y políticas que tiendan a mejorar la situación ambiental está presente pero no cristaliza en procesos de gobernanza ambiental porque no se concreta desde los gobiernos respectivos en instituciones o procedimientos de gobernanza efectivos.

Sin embargo ha habido otros casos de movimientos sociales que se involucran en acciones de gobernanza ambiental relevados en la bibliografía. Tal es el caso de las Quebradeiras de Coco Babaçu en el nordeste de Brasil (Bidaseca, 2001), el caso de los seringueiros en la selva amazónica (Allegretti, 1997) y el caso de las organizaciones indígenas en Ecuador (Bebbington, 1999) o el caso de la protesta social que se conoce como “la guerra del agua” en Bolivia⁹. Todos estos casos muestran situaciones en las cuales los movimientos o las organizaciones sociales, a través de procesos complejos, de conflicto, enfrentamiento y negociación lograron resultados que contribuyeron a disminuir la pobreza y las desigualdades de género o etnia. Si bien el logro de un Desarrollo Territorial Rural no parece haber sido un objetivo explícito, muchos de estos procesos de acción colectiva, lograron resultados que tuvieron consecuencias sobre el uso y la administración del territorio.

El desarrollo teórico que se realizase en el inicio del documento, sobre los conceptos de Gobernanza, Gobernanza Ambiental, Desarrollo Territorial Rural, y Movimiento Social nos permite ahora complementar la respuesta a la primera pregunta ensayada mas arriba con otros aportes que se despliegan en los puntos siguientes:

2. 1.- En primer lugar la discusión realizada para conceptualizar a un Movimiento Social y la posterior revisión bibliográfica realizada sobre Movimientos Sociales en América Latina mostraron las limitaciones que acarrearía manejar solo este concepto en un programa de investigación. En el panorama actual de la acción colectiva en el agro latinoamericano no hay muchos Movimientos Sociales. Menos aún son los que tienen la cuestión de la conservación de los recursos naturales como un eje importante de la acción colectiva. Sí abundan las organizaciones sociales, algunas de las cuales a su vez contribuyen a conformar Movimientos Sociales. Por otro lado es frecuentemente difícil o discutible decidir cuando un proceso de acción colectiva es un Movimiento Social o cuando es una organización social.¹⁰ Por lo tanto sería conveniente que futuras investigaciones no se restringiesen solo a los Movimientos Sociales sino que se ampliasen a diversos tipo de organizaciones sociales.

2. 2. Otra enseñanza del análisis que se ha hecho es que no parece conveniente para futuras investigaciones desligar el concepto de Gobernanza ambiental del concepto general de Gobernanza (y de su práctica) de la cual el ambiente es solo uno de los ámbitos posibles. Con esto se quiere llamar la atención a que parece difícil que se encuentren procesos de Gobernanza Ambiental en contextos en los cuales la Gobernanza (en general) es inexistente

⁹ A ellos se pueden agregar los estudios presentados en el Seminario por los distintos consultores, en Brasil, en Meso América y en los países andinos.

¹⁰ En los estudios de caso presentados por los consultores en el Seminario, algunos eran Movimientos Sociales y otros eran organizaciones sociales de alcance regional o local.

o no forma parte de las prácticas habituales de relación entre Estado y Sociedad. Lo que parece lógico es que procesos de Gobernanza ambiental se encuentren en situaciones en las cuales los Estados han incorporado este concepto y su práctica como un modo general de relacionamiento con la sociedad civil: la búsqueda y la creación de consensos como forma de gobernar.

2.3. Cuando el investigador profundiza en el concepto de Gobernanza y busca ejemplos de ella no puede evitar la idea de que tanto la historia agraria de nuestro continente como la situación actual de ocupación del territorio con frecuencia constituye un obstáculo mas que un estímulo para encaminar acciones de Gobernanza. La historia agraria de América Latina (como se bosqueja páginas atrás) es una historia de dominación y saqueo de los recursos naturales y de sujeción y explotación de la población, indígena primero e inmigrante después. Pero aún hoy el agro de nuestro continente está plagado de situaciones de violencia física y simbólica, de apropiación indebida de la tierra, de extremas desigualdades en la distribución de recursos y de ingresos y de pobreza e indigencia. Esta situación conduce a que, con frecuencia, los actores (en este caso los Movimientos Sociales Agrarios) se posicionen mas bien en una situación de conflicto y enfrentamiento con el Estado o con otros sectores sociales antes que en una actitud de búsqueda y creación de consensos, indispensable para la Gobernanza.

2.4. La búsqueda de la Gobernanza puede ser impulsada desde los Movimientos Sociales, como lo demuestran decenas de organizaciones y movimientos sociales de muy variado tipo y escala que en la extensa geografía de nuestro continente, negocian, acuerdan, convienen y co-participan con gobiernos locales, regionales o nacionales. Pero aún ellos lo hacen sobre un telón de fondo en el que está presente la particular (y reciente) historia agraria del continente. Es así por ejemplo que el MST negocia y acuerda con el Ministerio de Educación del Estado de Río Grande do Sul el reconocimiento de los programas educacionales en las escuelas que administra el movimiento. Que en diversas localidades del Ecuador líderes del movimiento participan activamente en el gobierno de las alcaldías (Bebbington, s/f). Situación que también es observable en MS de otros países. Que en Chile los mapuches dirigen durante varios años la Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena. O que en Bolivia a través de la Ley de Participación Municipal muchos integrantes de movimientos sociales se integran a los gobiernos locales.

2.5. La Gobernanza es un proceso en el cual se crean las condiciones políticas para el diálogo y el entendimiento entre Estado y sociedad civil con el fin de facilitar la gobernabilidad. Por lo tanto la Gobernanza no es posible cuando alguna de las partes no está dispuesta a crear dichas condiciones en particular el reconocimiento del otro, aún como su adversario. Ella no será posible con Estados en los que no rige la Constitución ni mecanismos democráticos o sin sistemas políticos vigentes. Pero será mas difícil en Estados gobernados por partidos de elite, que son o se sienten fuertes y por lo tanto poco afectados a negociar. Como se expresó páginas atrás, mas allá de situaciones casuísticas, la crisis del Estado-nación y su creciente debilidad en los países de democracia occidental es lo que está llevando a la incorporación de prácticas de negociación y dialogo con la sociedad civil organizada como forma de mejorar las condiciones de gobernabilidad. Desde la sociedad civil por lo tanto, también es preciso encontrar disposición a negociar y a dialogar. Por ello situaciones de violencia de Estado y de enfrentamiento militar como es la situación en Colombia o el caso de aquellos MS que se colocan fuera del Estado o que no se sienten formando parte de un Estado existente porque buscan la autonomía, crean situaciones que impiden la Gobernanza.

2.6. El contexto político del Estado-nación juega un papel importante en el surgimiento de un Movimiento Social y en la incidencia de la acción colectiva. Así situaciones electorales o situaciones que llevan al debilitamiento del sistema político facilitan la negociación. Por ejemplo fue el virtual empate que daban los sondeos electorales entre las fuerzas de la derecha y de la centroizquierda lo que llevo al candidato Aylwin a negociar con las comunidades indígenas (mapuches, aymaras, pascuenses, etc) una serie de reformas que se conocieron como el Pacto de Nueva Imperial. Pero los MS también pueden ser creadores de situaciones que debilitan al Gobierno o a las elites o al sistema político obligándolo a buscar una negociación como ha sido evidente en los casos de Ecuador y Bolivia entre otros. Por lo tanto una pregunta que es posible hacerse al estudiar un caso particular es ¿bajo que circunstancias (la estructura de oportunidades políticas en términos de Tarrow, 1997) el Estado tendría mayor disposición para involucrarse en procesos de Gobernanza?

2.7. En los párrafos anteriores se ha desarrollado la idea de que la Gobernanza (en general como modelo de relación entre Estado y sociedad civil) precede y enmarca los procesos de Gobernanza ambiental. Pero ahora es conveniente destacar que la temática ambiental es tal vez mas propicia que otras para buscar y lograr acuerdos negociados. Esto es así por varias razones entre las cuales:

- Los bienes objeto de disputa o de regulación son bienes comunes (tierras comunales, bosques vinculados a una comunidad, etc) en los que la introducción de prácticas de manejo conservacionistas o de restricciones a su uso no implican restricciones a una propiedad privada individual sino comunal.
- Los bienes objeto de regulación son bienes públicos (la pesca en mares y ríos, la fauna silvestre, la biodiversidad) o son bienes privados que producen servicios públicos: ecosistemas que producen el agua potable para las ciudades, los bosques como captadores de carbono que disminuye el efecto invernadero, etc. que implican un interés de muchos actores diferentes en su conservación.
- Son problemáticas no sujetas a jurisdicciones políticas. Se ubican en territorios que pueden pertenecer a una o a varias jurisdicciones (países, estados, municipios, etc) y su tratamiento y solución dependen por lo tanto de la negociación entre varios actores políticos y sociales.
- Por último cuando se llega a un acuerdo o se encuentra una solución ajustada a las necesidades y posibilidades de las partes su observancia y cumplimiento es mas sencilla y eficaz si es la propia población involucrada y organizada la que realiza el monitoreo de la observancia de lo acordado. Para ello es necesario un temprano involucramiento de las organizaciones y movimientos sociales.

2.8. Los procesos de Gobernanza Ambiental pueden afectar a múltiples actores. Por ello es necesario precaerse contra lo que se podría llamar como la Falacia de Nivel de Gobernanza. Una problemática ambiental determinada puede estar territorialmente definida o no. Por lo tanto puede afectar a múltiples actores de un territorio o puede afectar a múltiples actores que tienen intereses en ella aunque no estén ubicados en el mismo territorio. Pongamos el ejemplo de la riquezas forestales de un bosque que está bajo el dominio de real o virtual de una comunidad. El gobierno local puede tener interés en conservar la estructura del bosque ya sea porque afecta los acuíferos que surten de agua a la población de la ciudad cercana o porque quiere conservarlo como legado para generaciones

futuras que también puedan usufructuar de él. En cumplimiento de este designio busca y logra acuerdos con la comunidad local para que el manejo del bosque contemplen uso adecuado explotándolo en turnos de corta que permitan mantener la estructura del bosque. Sin embargo el área forestal puede tener como es muy frecuente tierras de pastaje que son propiedad de grandes ganaderos que serán afectados por este acuerdo. O el acuerdo disminuye la producción efectiva de madera que afecta intereses de empresarios madereros que deben disminuir su producción por falta de materia prima, despidiendo a muchos trabajadores de la industria maderera. Empresarios ganaderos, empresarios madereros y trabajadores de la madera pueden unirse y reclamar al gobierno estadual o nacional para que vuelva las cosas a su anterior situación desconociendo los acuerdos logrados por el gobierno local con las organizaciones sociales de la comunidad. Son dos por lo tanto los corolarios que se desprenden del ejemplo: a) en los procesos de Gobernanza ambiental se debe tener en cuenta a todos los actores involucrados y no solo a los que son mas directos o evidentes, de modo que los acuerdos “sujeten” a todas las partes; b) las acciones y las decisiones de Gobernanza deben colocarse en el nivel correcto. Posiblemente la determinación de ese nivel sea parte del problema a resolver.

2.9. La problemática ambiental es también una arena de confrontación de intereses heterogéneos. Por ello es posible que no todos los problemas ambientales sean pasibles de resolver a través de procesos de Gobernanza. Como ya se ha explicado mas arriba puede haber situaciones en las cuales las partes que tienen intereses sobre el objeto en disputa estén tan enfrentadas que no sea posible llevarlas a una negociación. Analícese el caso del enfrentamiento de parcialidades mapuches con la Forestal Mininco en el sur de Chile. La empresa forestal, de capitales extranjeros, compró vasta extensiones de tierra propietarios privados para realizar sus plantaciones. Los mapuches reclaman que esas eran tierras mal habidas y que en realidad eran tierras otorgadas por el gobierno en el Siglo XIX a las antiguas reducciones indígenas. En verdad muchos de ellos son capaces de exhibir papeles amarillentos que así lo atestiguan. La Forestal alega que ella compró las tierras bajo las leyes vigentes y que no tiene nada que ver con esa historia. Los mapuches reclaman la devolución de las tierras con las plantaciones como forma de resarcirse del daño emergente por décadas de exclusión de sus tierras. Así las cosas se han registrados enfrentamientos entre mapuches y guardias privados de las empresas que han terminado en incendios, algunas muertes y personas lesionadas y finalmente en el arresto y juzgamiento de dirigentes mapuches por parte de los organismos de policía y judicial del Estado. En síntesis el caso muestra una situación en la cual el dialogo está cortado y da paso al conflicto abierto. El Estado por su parte en lugar de mediar hace cumplir “las leyes vigentes” con lo cual en lugar de mediar toma partido por una de las partes (al no reconocer los títulos originales). ¿Cómo sería posible estructurar un proceso de negociación que lleve a acuerdos que faciliten la resolución de la disputa en un caso como éste? ¿Es posible encontrar caminos que disminuyan el nivel de enfrentamiento entre las partes para facilitar procesos de Gobernanza?

3.- Con respecto a la primera Pregunta Operacional ¿Hasta que punto los Movimientos Sociales han contribuido a generar gobernanza ambiental (nuevas instituciones, sistemas normativos, comportamientos, formas organizativas y modalidades de gestión)? Como se dijo mas arriba de los seis casos estudiados en profundidad solo uno, el caso de los mapuches, se tradujo en un proceso de gobernanza a través de la integración

de representantes de esta etnia en el Directorio de la Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena. Esta Corporación administra el Fondo de Tierras constituido por recursos del Estado para comprar tierras y restituírselas a los indígenas. La CONADI también tiene un papel importante en los conflictos de los mapuches con las empresas forestales y con otros proyectos como por ejemplo el plan de construcción de una represa hidroeléctrica. En el primer caso, ha actuado como mediadora, ofreciéndose en algunos casos a comprar las tierras en litigio. En el segundo, la CONADI realizó informes técnicos y analizó estudios de impacto ambiental que la llevaron luego a rechazar el proyecto.

En los casos relevados en la bibliografía el que mas se destaca es el de los seringueiros ya que en este caso se crea una normativa totalmente nueva y original, cual fue la creación de las Reservas Extractivas, que implicaron modificar el estatuto que tenía la tierra, establecer su forma de uso y instaurar los controles que se debieron aplicar para una administración correcta. Los seringueiros también integran el organismo que gestiona estas tierras en el IBAMA.

En resumen en los casos en que Movimientos Sociales se involucraron en procesos de Gobernanza ambiental contribuyeron, con su conocimiento de las áreas a proteger, con la creación de normativas y regulaciones que permitieron luego administrar mejor los ecosistemas. En los puntos siguientes la respuesta será complementada con otras reflexiones.

3.1. Los Movimientos Sociales tienen un variado repertorio de la acción colectiva. En él las acciones mas confrontativas que frecuentemente bordean los límites de la legalidad, pueden ser comprendidas como estrategias de debilitamiento del Estado y de las elites de gobierno para obligarlas a sentarse a la mesa de negociación. Desde esta perspectiva el conflicto no niega la negociación y la búsqueda de consenso sino que crea las condiciones favorables para negociar. Así las ocupaciones de tierras del MST se incrementan en los períodos de gobierno en que desde el Estado se dan escasas señales de interés por acelerar el proceso de redistribución de la tierra. Cuando las mujeres del Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha realizan acciones que llevan a la interrupción de los remates públicos de sus tierras obligan a los banqueros, que quieren cobrar sus deudas, a sentarse con ellas para buscar una solución. Por ello una metodología aconsejable para las investigaciones futuras consiste en el estudio de los conflictos entre actores colectivos y Estado, considerando que éstos tienen fases activas y fases latentes.

3.2. Una consideración que es conveniente realizar a la hora de pensar en procesos de Gobernanza Ambiental tiene que ver con la capacidad de los Movimientos Sociales para que sus miembros observen los acuerdos logrados. En páginas anteriores se ha insistido en que una de las características de los Movimientos Sociales actuales es que sus miembros provienen de distintas posiciones en la estructura social. Esto puede generar diferencias de perspectivas e intereses y por lo tanto la construcción de la identidad del movimiento no es un proceso acabado sino que es un proceso continuo. En los nuevos Movimientos Sociales, la unidad se construye y se reconstruye junto con la conformación de la identidad. Por ello un problema actual es ¿hasta donde el MS puede garantizar la observancia de determinadas reglas por parte de todos sus integrantes, cuando estas reglas han sido pactadas por la organización con el Estado o con otros actores? Expresado con un ejemplo: el MST se ha declarado partidario de la agricultura orgánica o al menos de bajos insumos. Sin embargo no está claro hasta donde en los asentamientos se siguen estas reglas. Algunos

asentamientos lo hacen, en otros solo se observan parcialmente mientras en otros se ignoran completamente.

3.3. Posiblemente la capacidad del Movimiento de hacer observar las reglas pactadas o los acuerdos logrados tenga que ver con la centralidad del objeto de disputa en la construcción de la identidad del Movimiento y con los mecanismos de democracia interna. En este sentido posiblemente sea mas fácil lograr el cumplimiento de acuerdos de Gobernanza Ambiental para un Movimiento en que lo ambiental constituye el centro de su identidad (como el Movimiento de los Seringueiros en la Amazonía) que para aquellos en que lo ambiental no forma parte central en la construcción de su identidad. También es posible pensar que la capacidad que tiene el MS de hacer cumplir las normas a sus miembros está vinculado a los procesos de democracia interna que el movimiento posea. Si cuenta con mecanismos de discusión interna y los hace efectivos antes de llegar a los acuerdos es mas posible que sus miembros observen los acuerdos alcanzados que si éstos se tratan de imponer desde la dirección del Movimiento.

Por ello futuras investigaciones deberían analizar la relación entre la identidad del movimiento y la disputa ambiental. También deberían analizar la democracia interna del movimiento. Esto es mas difícil de hacer con objetividad no solo porque generalmente es una realidad opaca, sino también porque es necesario hacerlo con una teoría adecuada.

3.4. En todos los procesos de Gobernanza ambiental que se han revisado dos factores externos al Movimiento Social han jugado un importante papel en construir el proceso que lleva a los actores a la mesa de negociación. El primero de ellos es la visibilidad pública del reclamo. El segundo es la presencia de actores externos al MS tales como, ONG's, instituciones científicas, la Iglesia, etc. que apoyan, colaboran y contribuyen con la visibilidad del reclamo. La primera condición, la visibilidad pública del reclamo, tiene que ver con la construcción de su legitimidad. En el caso del Movimiento de los Seringueiros la visibilidad pública fue lograda cuando se le confieren premios y distinciones internacionales a su líder Chico Mendes, por la originalidad de sus formas de lucha (los “empates das derrubadas”) y porque su idea de que era mejor y mas rentable conservar el bosque que talarlo, coincidía con las propuestas del movimiento ambientalista internacional. De esta manera la alianza entre los seringueiros y los ambientalistas creó las bases para una alta visibilidad pública. El apoyo de ONG's ambientalistas y de otras organizaciones sociales creó las condiciones para obligar a los gobiernos estatales primero y luego al gobierno nacional a negociar y a crear las Reservas Extractivistas, nueva figura que mantiene la propiedad de la tierra en el Estado pero concede el uso de los recursos a las poblaciones locales (Alegretti, 1997).

4.- Con respecto a la segunda Pregunta Operacional ¿Qué características tienen los movimientos sociales que han sido capaces de construir instituciones y organizaciones de Gobernanza ambiental efectivas?

- Una estructura construida desde organizaciones de base hacia federaciones regionales y una organización nacional. Estos procesos de construcción de capital social (Bebbington y Perreault, 1999) favorecen la representatividad y la democracia interna haciendo mas confiables a los MS para ejercer situaciones de Gobernanza ambiental con responsabilidad.
- MS que provengan de áreas con menor heterogeneidad social, con estructura agraria mas homogénea, con menos distancias sociales tendrán mayores niveles de cohesión y representatividad.

- MS en cuyo repertorio de la acción colectiva predominan la negociación antes que las acciones de confrontación o violencia. MS con experiencia en la negociación con el Estado.
- MS con una identidad definida que conducen a una mayor unidad.
- MS cuya utopía sea compatible con el Estado y con el modelo de sociedad vigente.
- Un MS con legitimidad propia y con legitimidad en las propuestas que defiende no solo entre sus adeptos y seguidores sino en general en la sociedad en que está inserto.
- MS con participación de mujeres en todos los niveles (y no solo en las organizaciones de base) son mejores interlocutores para construir procesos de Gobernanza ambiental porque muchas cuestiones ambientales tienen que ver con la reproducción social, área en que las mujeres tienen mayor conocimiento e interés.
- MS que tienen continuidad en el tiempo en la medida que los procesos de desarrollo son lentos (llevan como mínimo diez años) y por lo tanto desde la esfera del Estado se precisa un interlocutor con permanencia en el tiempo, responsabilidad y “accountability”

5.- Con respecto a la tercera Pregunta Operacional ¿Qué instrumentos de gobierno resultan mas efectivos para facilitar la participación ciudadana efectiva en cuanto a Gobernanza ambiental?: Los mecanismos e instrumentos de gobierno para hacer mas efectivos los procesos de Gobernanza ambiental cubren una amplia gama de posibilidades.

- Mecanismos de consulta electoral amplios como son los plebiscitos (caso de la reciente consulta en Bolivia sobre el uso del gas).
- Invitar al MS a proponer al Poder Ejecutivo la designación de Ministros u otros funcionarios jerárquicos, manteniendo la relación entre el funcionario y el MS para que ella sea una verdadera relación de representación.
- Crear Consejos o Corporaciones Nacionales de Desarrollo con capacidad de ejecución de políticas con un órgano de gobierno en el que estén representados distintos actores además del MS.
- Crear Consejos Consultivos con funciones de asesoramiento a los organismos específicos del Poder Ejecutivo, con representación de los distintos actores involucrados. Estos pueden estar en cualquiera de los niveles de la administración del Estado.
- Crear Unidades Reguladoras de Medio Ambiente con participación de actores sociales. La explotación de los recursos y los servicios puede estar cedido a terceros pero la Unidad Reguladora conserva la propiedad y el control sobre su uso.
- Crear mecanismos de consulta ad-hoc con representantes de los Movimientos Sociales y funcionarios del Gobierno en torno a problemáticas específicas.
- Crear y llevar a cabo con participación de actores ejercicios de Planificación Estratégica (del territorio) y de Planificación Prospectiva (del territorio).
- Crear programas descentralizados a nivel de los gobiernos locales pero con un control desde el gobierno central.
- Implementar a nivel de los gobiernos locales el diseño y ejecución de presupuestos participativos contemplando los aspectos ambientales.

- Definir áreas o territorios con estatutos especiales en las que el MS ejerce un control sobre la administración de los recursos naturales con el asesoramiento técnico de organismos del gobierno central.
- Otorgar autonomía a un territorio asignándole al MS efectivas capacidad de gobierno. El estatuto de autonomía puede ser muy variado: desde la atribución de casi todas las funciones de gobierno (salvo defensa, representación exterior, manejo macroeconómico, etc.) hasta la atribución casi simbólica de algunas funciones menores.

6.- Con respecto a la vinculación entre las tres categorías en discusión desde una perspectiva de género, se considera que la multiplicidad de roles que asumen las mujeres en la producción, la reproducción y el consumo, manejando sistemas complejos, les permite comprender mejor el funcionamiento de los ecosistemas que en el caso de los hombres. Asimismo el papel de las mujeres en la provisión subsistencia y en el cuidado de la salud las pone en una posición avanzada para comprender la importancia de apoyar sistemas sustentables en las comunidades. Sin embargo, el análisis realizado mostró que son escasos los movimientos y organizaciones sociales que lo hacen. Lo mas frecuente es encontrar movimientos que teniendo una amplia gama de reivindicaciones de base campesina o étnica, además adopten una perspectiva de género y desde ella reivindiquen acciones que tengan que ver con la conservación de los recursos naturales y/o con un uso mas sustentable de los mismos, o que se pronuncien por la no utilización de agrotóxicos o contra las semillas transgénicas. Sin embargo también es posible que esto ocurra por la escala en que se analiza la acción colectiva. Es posible que a nivel comunitario en organizaciones de carácter local o en grupos de mujeres este cruce esté presente con mas frecuencia. Por ello si se quiere poner el foco de atención en la relación entre acción colectiva y conservación de recursos naturales desde una perspectiva de género en futuras investigaciones, es posible que sea mas conveniente referirse a una escala mas micro, a nivel de las comunidades que a la escala macro de nivel regional o nacional a la que generalmente están referido los movimientos y organizaciones sociales.

7.- Con respecto a la cuarta pregunta operacional de investigación. ¿ Hay formas de Gobernanza Ambiental que incluyen modalidades de acción colectiva y que contribuyen a generar identidad territorial?.

Es conveniente iniciar el tema reflexionando acerca de la particularidad de América Latina en cuanto a la ocupación del territorio: es posible argüir acerca de una ocupación tardía del territorio en especial en su vertiente atlántica. Aún hoy hay espacios en que la presencia del Estado a través de la oferta de servicios es mínima. En un reciente artículo Edelmira Pérez y Maria Quijano (2003) hacían esta observación comparando la situación de ocupación del espacio entre nuestro continente y Europa. Hay áreas en las cuales hay poca sociedad y aún menos Estado. Es claro que esto no es así en otras áreas, en particular cerca de las grandes ciudades latinoamericanas. Pero entonces tal vez lo que impresiona, en una comparación con la situación europea, son las diferencias y las heterogeneidades. Mientras hay áreas que aún parecen estar poco afectadas por las actividades humanas, otras no tienen nada que envidiarle a los territorios mas desarrollados del planeta.

El siglo XX puede caracterizarse como aquel en que el capital ocupó el territorio latinoamericano para producir bienes (principalmente, alimentos, fibras y maderas) para la industria y la población europea en un proceso que se denominó de modernización

conservadora. La denominación obedece a que la transformación se produce sin alteraciones significativas en la estructura fundiaria. Esta se producirá recién en la etapa siguiente en el período de “crecimiento hacia adentro”. La tierra era valorada como un medio de producción que permitía producir bienes que permitían insertarse en los mercados internacionales. Consecuentemente los Movimientos Sociales del siglo XX luchan por la tierra como medio de producción. Son movimientos campesinos en su mayoría.

Los campesinos fueron con frecuencia los que avanzaron la frontera agrícola. Ellos invadían tierras, talaban los bosques para producir los cultivos de subsistencia y algún cultivo de mercado, construían los caminos, la escuela, la posta sanitaria y luego (muy luego) el gobierno les enviaba un maestro o una enfermera. Al cabo de dos o tres décadas, las tierras ahora valorizadas eran reclamadas por otros, desplazando a los campesinos sin títulos legítimos. Los nuevos propietarios generalmente las dedicaban a pasturas para el ganado o para cultivos comerciales. Los campesinos desplazados volvían a empezar en otra región del país. Esta ha sido la historia del avance de la frontera agrícola en Paraguay, en Brasil, en el oriente Boliviano, en Colombia, en las áreas amazónicas de los países del Pacífico, etc.

7.1. Como respuesta a la cuarta pregunta operacional cabe decir que de los seis estudios de caso resumidos en el Anexo se desprende que los Movimientos Sociales han tenido una influencia determinante en construir hacia fines del siglo XX y comienzos del actual una resignificación del territorio. El territorio es valorizado no solo por considerar a la tierra como medio de producción sino que también se le atribuyen una serie de otros valores. Para el campesino (y en particular para aquellos que luchan en movimientos como el Paraguayo o el MST) el acceso a la tierra es además la llave para el acceso a otro tipo de bienes materiales y simbólicos. Con el trabajo de la tierra produce los alimentos para su familia, con el bosque tiene madera para construir su vivienda y leña para cocinar y calentarse. Con su trabajo en la tierra obtiene los productos que, una vez vendidos, le permitirán comprar la vestimenta y todos aquellos bienes que él mismo no puede producir. La localización le confiere la posibilidad de acceder a la educación y al cuidado de la salud en el poblado cercano y, tal vez lo más importante, le confiere el sentido de pertenencia a una comunidad determinada. Para los Movimientos Sociales de origen indígena (como es el caso de los mapuches) el reclamo por los territorios incluye el reclamo por la tierra como medio de producción ya que muchos de ellos son pequeños agricultores y ganaderos. Pero también incluye las montañas, los valles y laderas, en los cuales los indígenas recogen alimentos, extraen leña, plantas medicinales, materiales para sus viviendas y para sus artesanías; las aguas de ríos y lagos en los que pescan y extraen productos varios y las tierras donde están enterrados sus antepasados y se ubican los espacios sagrados y rituales. El reconocimiento al derecho de existir como pueblo originario está enclavado en el territorio y también pasa por el derecho a mantener su estructura social, su lengua, su religión y sus creencias, sus ritos y sus costumbres y aún su sistema de valores y de administración de las disputas entre las personas. Un caso aún más peculiar lo configuran las mujeres nucleadas en el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha de la Argentina. Ellas son descendientes de inmigrantes europeos que a través de la tierra cumplieron el sueño del inmigrante. Encontraron un lugar donde asentarse, donde prosperar, donde ascender socialmente y donde legar a sus hijos una vida mejor. El establecimiento familiar es el resumen de esta herencia, es el lugar en el mundo, confiere status y prestigio social y por último es también un capital.

7.2. Mucho mas recientemente se han desarrollado nuevos abordajes que hacen énfasis en que el territorio es el lugar donde se desarrollan los ecosistemas y que éstos brindan múltiples servicios a la sociedad, (regulación climática, captación de carbono, ciclo de nutrientes, ciclo del agua, mantenimiento de la biodiversidad, espacio para el ocio, paisaje como placer estético y como patrimonio, etc) además de los tradicionales servicios ligados a la agricultura. Esta perspectiva ha cobrado fuerza entre los agricultores europeos. En algunos de los Movimientos Sociales de América Latina esta nueva perspectiva ha comenzado a expandirse, en especial vinculada a la prédica de ONG's ambientalistas. Sin embargo es posible sugerir que esta perspectiva no es muy lejana (aunque esté expresada en un lenguaje científico) de la resignificación del territorio que hacen las comunidades indígenas.

7.3. En un territorio lo mas frecuente es que convivan sujetos sociales distintos y organizaciones y MS diferentes. En territorios con recursos naturales mas escasos o que prestan importantes servicios ambientales se verifica la presencia de actores con intereses divergentes. Cualquier propuesta de desarrollo en un territorio debe tener en cuenta esta heterogeneidad y la existencia de actores diferentes con intereses y prácticas distintas. Por lo tanto la construcción de consenso para el diseño y la implementación de programas de Desarrollo Rural en un territorio se hace entre el Estado y actores sociales diferentes y a veces antagónicos.

7.4. Si el territorio más que un espacio es una construcción social como sugieren Schejtman y Berdegué, entonces los MS ubicados en un espacio realizan una importante contribución a la construcción del territorio. Es posible sugerir que los MS se ubican en un variado espectro de posiciones con referencia a su visión del territorio y a su capacidad de construirlo. En un extremo aquellos que luchan por una autonomía total, una separación del Estado-nación o al menos una identificación tan fuerte MS/Territorio que oscurece el vínculo Territorio/Estado. Por ejemplo tal vez se podría poner en esta posición al Movimiento Campesino que lidera Felipe Quispe en Bolivia. En este caso la intención última es crear una nación indígena diferente a la nación "blanca" y por lo tanto su negación del Estado-nación hace difícil procesos de gobernanza territorial. Luego se podrían ubicar aquellos MS de carácter étnicos que propugnan por el reconocimiento de que el Estado es pluriétnico y por el establecimiento de un territorio con autonomía. En esta posición hay muchos movimientos étnicos pero los mas conocidos son los ecuatorianos, los zapatistas y los mapuches. Entre ellos la autonomía puede tener grados de significación distinta. Luego están aquellos Movimientos Sociales que se vinculan a la explotación de un recurso natural: el movimiento de los seringueiros y el movimiento de las Mujeres Quebradeiras de Coco Babaçú en los que la reivindicación del territorio está atada a la preservación de un recurso para un uso controlado y restrictivo para los integrantes del movimiento. Propugnan la creación de Reservas Extractivistas. Luego están aquellos Movimientos de base campesina o de agricultores familiares que consideran al territorio como el asiento de su medio de producción. El desarrollo armónico del territorio, su construcción social, potencia y hace posible su desarrollo material, familiar e individual.

7.5. Los territorios frecuentemente no coinciden con las unidades político administrativas del Estado. Los territorios pueden estar delimitados por un ecosistema o pueden ser delimitados como una unidad ambiental o pueden ser territorios que son del dominio de un grupo étnico o de un movimiento social. En cualquiera de estos casos atravesarán límites jurisdiccionales. Los programas de Desarrollo Territorial pueden ser mas complejos cuando deben intervenir varias unidades político administrativas; pero en

cambio puede disminuir su complejidad al trabajar solo sobre una unidad ambiental o solo con un Movimiento Social. Los programas de DTR deben especificar la escala. ¿a que escala se construyen si el territorio incluye varios municipios? ¿o si se despliega entre varios Estados?

7.6. El Desarrollo Territorial Rural posiblemente sea mas exitoso cuando se lleva a cabo en forma descentralizada pero manteniendo algunas capacidades de regulación en el gobierno central que puede velar por los intereses generales. Numerosos trabajos han insistido en las ventajas de la descentralización de funciones y de poder desde los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales para un gobierno mas eficaz del territorio. Entre aquellos que sostienen esta posición se reconoce que la población local :

- conoce mejor los problemas y encuentra soluciones mejores que los burócratas de las administraciones centrales.
- al ser la que utiliza los recursos naturales los cuidará mas y mejor. Mas aún si comprende los limites y consecuencias de su uso y si tiene capacidad de decisión sobre su manejo.
- tiene conocimientos y recursos materiales que hacen mas sencilla la administración del territorio.
- está mas y mejor representada en los gobiernos locales que en los gobiernos nacionales.

Pero otros trabajos alertan acerca de un excesivo optimismo sobre las bondades de la descentralización ya que la población local:

- es heterogénea, surcada por intereses distintos a veces contradictorios.
- a veces tiene formas de representación elitistas y/o caudillescas contrarias a la democracia.
- en contextos de extrema pobreza puede decidir sobre-explotar los recursos naturales con el fin de sobrevivir.

7.7. Los Movimientos Sociales posiblemente sean “instrumentos” muy apropiados para promover el DTR. Porque están localizados, porque son constructores de territorio, porque tienen una perspectiva local, porque suelen tener procesos de democracia interna que evitan los particularismos, etc. ¿Porque entonces no participan mas frecuentemente en programas de Desarrollo Territorial?

- A veces los programas de DTR son impulsados por Gobiernos y/o organismos multilaterales no para promover a un MS sino para dividirlo y desarticularlo. Un ejemplo muy actual es el Plan Puebla Panamá denunciado por el Movimiento Zapatista.
- Otras veces lo que está en juego en un programa de DTR es la propiedad de la tierra. Los MS impulsan la expropiación de tierras de hacendados y latifundistas que se resisten, que se oponen y que pertenecen o tienen vínculos con las élites gobernantes.
- Otras veces las tecnocracias de Gobiernos y/o organismos multilaterales temen perder el control del proceso si un MS interviene o tienen miedo de empoderar a un MS que puede cuestionar sus decisiones.
- No hay (o es escasa) la experiencia de instrumentar procesos de Gobernanza en programas de DTR

- Hay ONG's o grupos intermediarios que "hablan" por los beneficiarios y no quieren perder esa posición.
- Hay conflicto entre dos o mas MS que actúan en un territorio. Con quien gobernar? A quien darle voz?.
- Es mas fácil decidir sin consultar que ejercer procesos de Gobernanza sobre un territorio, aunque a la larga pueda ser mas beneficioso.
- Los MS son movimientos sociales y políticos que aprovechan las instancias que se le ofrecen de Gobernanza para empoderarse y luego exigir más.

Esta observaciones sugieren que futuros estudios sobre procesos de Gobernanza ambiental en un territorio deberían analizar con cuidado a los distintos actores que intervienen con sus variados intereses. También permiten sugerir que el estudio de casos fallidos de Gobernanza territorial pueden enseñar tanto como el estudio de casos exitosos.

Referencias Bibliográficas

- ALLEGRETTI, MARY. Julio-agosto 1997 “Ambientalismo Político y Reforma Agraria. De Chico Mendes al Movimiento de los Sin Tierra.” En: *Nueva Sociedad*. Caracas. N° 150.
- ÁLVAREZ GÁNDARA, MIGUEL. 2003. “Chiapas: nuevos movimientos sociales y nuevo tipo de conflictos”. In: Seoane, José (comp.) *Movimientos Sociales y conflicto en América Latina*. Observatorio Social de América Latina. CLACSO. Buenos Aires.
- ARRIGHI, GIOVANNI, TERENCE HOPKINS, IMMANUEL WALLERSTEIN. 1999. *Movimientos Antisistémicos*. (España: Ediciones AKAL.)
- BECK, ULRICH. 1998. *La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad*. (Barcelona. Editorial Paidós.)
- BEBBINGTON, ANTHONY.(forthcoming). *Movements and Modernizations, Markets and Municipalities. Indigenous federations in Rural Ecuador*. In: R Peet and M Watts (eds.) *Liberation Ecologies: environment, development, social movements*. (2nd. edition) London Routledge.
- BEBBINGTON, ANTHONY and THOMAS PERREAULT. Social Capital, development and access to resources in highland Ecuador. In: *Economic Geography* 1999 vol. 75(4): 395-418.
- CALAME, PIERRE y ANDRÉ TALMANT. (2001) *Con el Estado en el Corazón*. Ediciones Trilce. Montevideo. 223 pags.
- CASTEL, ROBERT 1997 *Las Metamorfosis de la Cuestión Social* (Barcelona: Paidós).
- CHONCHOL, JACQUES. 1994. *Sistemas Agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*. (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica)
- DIANI, MARIO. 1992. “The Concept of Social Movement.” En: *The Sociological Review*. (Keele University), Vol 40, N°1.
- ECHEVERRÍ, RAFAEL.2003. Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural. In: Álvaro Ramos (comp.) *Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay*. IICA. Montevideo. pp.:23-40.
- FARELL, GILDA; TRILLÓN, SAMUEL Y SOTO, PAUL. 1999. La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER. In: *Innovación en el medio rural*. Fascículo 1; Cuaderno N° 6. Observatorio europeo Leader. Comisión europea. Direction Générale de l’Agriculture. Diciembre. Pág. 45.
- FARELL, GILDA; TRILLÓN, SAMUEL. 2001. Investigación, transferencia y adquisición de conocimientos para el desarrollo rural. In: *Innovación en el medio rural*. Cuaderno de Innovación N° 10. Observatorio europeo Leader. Comisión europea. Direction Générale de l’Agriculture. Febrero. Pág. 63.
- GARRETÓN, MANUEL. 2002. La transformación de la acción colectiva en América Latina. In: *Revista de la CEPAL* N° 76. Abril, 2002. Pp. 7-24.
- GIARRACA, NORMA. 2001. (Compiladora): *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*”, (Buenos Aires: Alianza Editorial)
- HOBBSAWM, ERIC 2000 (1994) *Historia del Siglo XX* (Buenos Aires: Editorial Planeta).
- KOSHLA, PRABHA y REBECCA PEARL (s/f.). *Conexiones Clave. Género, Agua y Pobreza*. WEDO. 8pags.

- LARAÑA, ENRIQUE 1999 *La Construcción de los Movimientos Sociales* (Madrid: Alianza Editorial).
- LAURNAGA, MARIA ELENA (1999): Descentralización sin municipalización. Documento de Trabajo No. 23. Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República. Montevideo.
- MARSHALL, 1930. Principios de Economía. Editorial Aguilar. Madrid.
- MELO, MARCUS ANDRÉ (1997): Federalismo Fiscal e Política Social: as vicissitudes da descentralização”, en Filgueira, Midaglia y Petersen (coords) Desafíos de la Seguridad Social, Ciesu. Montevideo.
- Mc ADAM, DOUG, JOHN Mc CARTHY & MAYER N. ZALD (Eds.) 1999 (1996). *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*. (Madrid: Ediciones Istmo)
- MELUCCI, ALBERTO. 1994. “Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales.” En: *Zona Abierta. Movimientos Sociales, Acción e Identidad*. (Madrid) No 69.
- NEVEU, ERIK.(2002). Sociologie des Mouvements Sociaux. Editions La Decouverte. Réperes. Paris. Troisieme edition. 125 pags.
- OLIVEIRA, REGINA y ELZA SUELY ANDERSON.1999. Genero, Conservação e Participação Comunitaria: o caso do Parque Nacional do Jaú. Estudo de Caso N° 2. MERGE (Manejo de Ecosistemas e Recursos com enfase em genero) 13 pags.
- PEREZ CORREA, EDELMIRA y MARIA FARHA QUIJANO.(2003) El desarrollo rural de América Latina. In: Mónica Bendini, Salette Cavalcanti, Miguel Murmis y Pedro Tsakoumagkos (comp.) El campo en la sociología actual. Editorial La Colmena. Buenos Aires. pp.: 109-128
- PEREZ LEDESMA, MANUEL. 1994. “Cuando lleguen los días de la cólera (Movimientos Sociales, teoría e historia.)” En: *Zona Abierta* (Madrid) No. 69.
- PETKOVA, ELENA - MAURER, CRESCENCIA - HENNINGER, NORBERT - IRWIN, FRANCES. 2002. Closing the Gap: Information, Participation, and Justice in Environmental Decision-making for the Environment. Research Report, World Resources Institute. 157 pág
- PIERRE, JON. 2000. Introduction: understanding governance. In: Jon Pierre. (Ed.) *Debating Governance*. Oxford University Press. UK. pp.:1-12.
- PORTER, M.E. 1998. Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*. November-december. 77-90.
- QUIJANO, ANÍBAL 1971 (1967) “Los Movimientos Campesinos Contemporáneos en América Latina” en Lipset, S. M. y Solari, A. E. *Elites y Desarrollo en América Latina* (Buenos Aires: Paidós).
- RHODES, R.A.W. (1988): “Beyond Westminster and Whitehall”, London, Unwin Hyman
- RIBOT, JESSE. 2002. Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. White Paper, World Resources Institute. 40 pág. Bajado de: <http://governance.wri.org/>
- SCHEJTMAN, ALEXANDER Y BERDEGUÉ, JULIO A. 2003. Desarrollo Territorial Rural. Borrador de Trabajo. RIMISP, Santiago de Chile. Febrero. Pág. 60.
- SCHMINK, MARIANNE. 1999. Marco Conceptual para el Analisis de Género y Conservación con Base Comunitaria. Estudio de Caso N° 1. MERGE. Manejo de Ecosistemas y Recursos con Énfasis en Género. 15 pags.

- SOLÁ, AMADEU 2001. “Nuevas formas de gobierno (y efectos terminológicos de la globalización)”. In: Puntoycoma N° 71. Bajado de <http://europea.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/71/pyc716.htm>
- SOLÁ, AMADEU. 2000. La traducción de governance. In: Puntoycoma N°65. Bajado de <http://europea.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/71/pyc716.htm>
- SCHUSTER, FEDERICO Y PEREYRA, SEBASTIÁN. 2001: “La protesta social en la Argentina democrática: balance y perspectivas de una forma de acción política”, En: Giarraca, Norma, compiladora. *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, (Buenos Aires: Alianza Editorial)
- TARROW, S. 1997. *El Poder en Movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y política*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- UMAÑA, NIDIA. (s/f.) Género, Desarrollo y Ambiente: Principales Enfoques e Iniciativas en El Salvador. Boletín PRISMA. El Salvador.
- WORLD RESOURCES INSTITUTE. (2003) Decisions for Earth: Balance, voice and power. UNEP, WB, World Resources Institute. 228 pags.
- WYCKOFF-BAIRD, BARBARA - KAUS, ANDREA – CHRISTEN, CATHERINE A. - KECK, MARGARET. 2000. Shifting the Power: Decentralization and Biodiversity Conservation. World Resources Institute. 50 pág. Bajado de: <http://governance.wri.org/>
- ZURBRIGGEN, CRISTINA (2001): Los “Policy Network” y su utilidad para el estudio de la hechura de las políticas, Instituto de Ciencia Política, mimeo.