

NATURALEZA Y HEGEMONÍA
PROGRESISTA EN URUGUAY
Los conflictos ambientales durante los
gobiernos del Frente Amplio

Colección
TRAZOS Y PERSPECTIVAS

Dirección
SILVINA MERENSON – ADOLFO GARCÉ

NATURALEZA Y HEGEMONÍA
PROGRESISTA EN URUGUAY
Los conflictos ambientales durante los
gobiernos del Frente Amplio

Carlos Santos



Colección

TRAZOS Y PERSPECTIVAS

Director de la colección: **Silvina Merenson – Adolfo Garcé**

Diseño de tapa: **Juan Manuel Mileo**

Diagramación: **Lucas Collosa**

Santos, Carlos

Naturaleza y hegemonía progresista en Uruguay : los conflictos ambientales durante los gobiernos del Frente Amplio / Carlos Santos. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Gorla ; Montevideo : Pomaire, 2020.

232 p. ; 21 x 14 cm. - (Trazos y perspectivas ; 3)

ISBN 978-987-1444-64-9

1. Medio Ambiente. I. Título.

CDD 363.7

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, Uruguay.

Primera edición © 2020 EDITORIAL GORLA

Primera edición © 2020 EDITORIAL POMAIRE

Raúl Scalabrini Ortiz 48

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1414)

República Argentina

Teléfono: +5411 4170 2943

Email: editorialgorla@hotmail.com

Esta publicación no puede ser reproducida en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito del editor.

Hecho el depósito que previene la Ley 11.723

Derechos reservados

ISBN 978-987-1444-63-2

PRESENTACIÓN

Lo que podríamos llamar en términos muy generales la “cuestión ambiental” tiene muy largas raíces históricas, pero comenzó a tomar relevancia pública primero cuando en el siglo XIX aparecieron los movimientos de defensa de la Naturaleza en la forma del conservacionismo y la creación de parques y reservas naturales. Eso fue solo el comienzo porque, más adelante, y ya en el siglo XX, se sumaron los movimientos sociales que presionaban por la adopción de políticas referidas a otros temas ambientales como la contaminación o el manejo de ambientes y ecosistemas tales como el bosque o el humedal. Si bien esos movimientos son muy heterogéneos y de variadas características y estrategias de acción, coincidieron implícitamente en un tema: la presión sobre los gobiernos para que adoptaran medidas al respecto de sus reclamos. Las respuestas estatales, no ya con respecto a las medidas a tomar, sino también con la propia mención al tema ambiental, fueron graduales, tomando impulso a partir de mediados del siglo XX y creciendo aún más con la aparición de una nueva escala, la global, cuando la amenaza del cambio climático se hizo evidente.

Sin embargo, en nuestro continente este proceso se mantuvo retrasado con respecto al mundial, y podemos decir que es en los últimos 30 años cuando la cuestión ambiental tomó relevancia de la mano de eventos catastróficos como los grandes incendios o los procesos de desertización, el impacto de

actividades extractivas como la minería o la expansión de las fronteras agrarias.

Esto ha puesto a los gobiernos en una situación difícil, tironeados por un dilema (que posiblemente en el fondo sea falso) que podemos definir simplemente como la tensión entre los beneficios económicos y los ambientales. Dilema (y potencial problema) ante el cual hasta ahora la posición, por parte de los distintos gobiernos, ha sido variada: negarlo, mirar para otro lado, adoptar una retórica falsamente ambientalista, ponerse decididamente del lado de la protección de la Naturaleza o, en pocos casos, tratar de ubicarse en un lugar que conjugue ambas posiciones. No se trata aquí de un problema de ideología política, ya que adoptar alguna de estas diferentes posiciones atraviesa a todas sus variantes, como claramente lo indica el propio título del libro que tengo el agrado de presentar que, implícitamente, se refiere a una cierta idea –nunca probada– de que los gobiernos progresistas son o debieran ser más permeables a los reclamos ambientales que los gobiernos más conservadores.

La contraposición entre la actitud de los gobiernos, la creciente presión de los movimientos ambientalistas y la paralela concientización en la sociedad sobre los problemas ambientales generó la aparición y rápido crecimiento de conflictos, antes larvados, y ahora abiertos y cada vez más duros. Algunos no alcanzaron a la órbita estatal y se mantuvieron circunscriptos a una disputa entre los movimientos ambientales y los que éstos marcaban como los responsables de los problemas (básicamente las empresas). Pero era evidente que el papel del estado como mediador, generador de legislación y controlador de lo que ésta indique tarde o temprano iba a integrarlo como parte del conflicto, como efectivamente sucedió.

Prácticamente todas las naciones de América Latina pasaron por estas etapas de la cuestión ambiental en diversos momentos y con distintas características, aunque hace relativamente

pocos años esto comenzó a ser objeto de trabajos académicos y, en ese sentido, el trabajo de Carlos Santos sobre el Uruguay es especialmente bienvenido y apreciado, tanto por la oportunidad como por su calidad.

Uruguay tuvo un “despertar al conflicto” especialmente complicado y publicitado cuando comenzó una larga y estéril controversia generada por el ambientalismo de la Argentina (apoyado por el gobierno de ese país) a raíz de la instalación de una fábrica de pasta de celulosa en el río Uruguay, pero esto no significa que no existieran en aquel país otros conflictos ambientales internos en temas como la forestación, la minería o el riego. La particular relación que desarrolló con ellos un gobierno progresista como el del Frente Amplio es el núcleo central del libro. Como podrá ver el lector, Santos analiza y aclara estos conflictos, desarmando el entramado que se teje entre la acción de los distintos grupos de interés (ambientalistas, pequeños productores, habitantes de las áreas afectadas y grandes productores y compañías internacionales) y las variables respuestas del Estado.

Carlos Reboratti

“Inaugurando la riqueza van
hijos bobos de la abundancia
tonto botín maltrataron,
la prosperidad.

Son hijos que cultivan al revés
con sus ojos pisan sin mirar
llevan caretas por caparazón
oraciones que no se oirán.”

Fernando Cabrera
Hijos de la abundancia
(¡Viva la Patria!, 2013)

AGRADECIMIENTOS

El trabajo que dio como fruto a este libro ha recorrido dos caminos: uno que viene de debates teóricos y académicos sobre sociedad y naturaleza, sobre dominaciones y resistencias, y otro que cruza al anterior a partir preocupaciones concretas por las condiciones ambientales de mi país en los últimos años. Debo agradecer a todas aquellas personas que han creído en la pertinencia y necesidad de tal cruce, pues no sólo es posible sino también necesario, en correspondencia con un rol activo y comprometido de las Ciencias Sociales con los tiempos que vivimos.

El texto que dio lugar a este libro es mi tesis de Doctorado en Ciencias Sociales del Programa de Posgrado de la Universidad Nacional de General Sarmiento y del Instituto de Desarrollo Económico y Social. Agradezco profundamente en el nombre de Elizabeth Jelin y Sandra Gayol a todas las personas que participaron de mi proceso formativo. Los aportes de docentes y colegas fueron fundamentales en cada instancia de aprendizaje e intercambio. En particular agradezco a todas aquellas personas que realizaron comentarios sobre la evolución de este texto en las diferentes ediciones de las “Jornadas de avance de tesis”. Mi director y codirector de tesis, Carlos Reboratti y Javier Taks, me permitieron trabajar a la vez con rigor y tranquilidad, con lecturas sumamente respetuosas y pormenorizadas, a la vez que profundamente críticas, lo que agradezco enormemente. Al tribunal de la tesis conformado por Horacio

Machado Aráoz, Francisco Suárez y Silvina Merenson les agradezco su profunda lectura y sus valiosos comentarios. Gabriela Merlinsky formó parte del tribunal que evaluó el Plan de Tesis, a quien agradezco enormemente su aporte y orientación en esa instancia. A Silvina Merenson le agradezco además la confianza en que la tesis pudiera convertirse en un libro. A su empuje y a la confianza de las editoriales Pomaire y Gorla les debo la concreción de esta idea.

Durante todo el tiempo de realización del doctorado trabajé como docente en la Universidad de la República de Uruguay: en el Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio y en el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. Agradezco a ambas instituciones y a mis compañeros y compañeras de trabajo el acompañamiento en esta etapa. En particular a las personas más cercanas, Valeria Grabino, María Noel González, Gastón Lamas y Mariana Viera, por soportar las ausencias de cada licencia por estudio. También a aquellas personas con las que compartí el trabajo en diferentes momentos del proceso: Gabriel Barrero, María Eugenia Viñar, Dulcinea Cardozo, Natania Tommasino y Rosario Hernández. Al colectivo docente del SCEAM reconocerle la empecinada convicción de que la Universidad puede contribuir a la transformación social si en ese proceso se transforma junto a ella.

Las ideas que aparecen en este texto sobre la hegemonía progresista no serían tales sin la discusión permanente con los docentes del SCEAM Diego Castro, Mariana Menéndez y María Noel Sosa, quiénes me han invitado a participar de diferentes actividades de formación sindical, donde hemos trabajado esas ideas con compañeros y compañeras de la Escuela de Formación de la Agrupación de Trabajadores de Usinas y Transmisiones Eléctricas del Estado (AUTE). El agradecimiento enorme por la generosidad y la deuda permanente por todo lo allí aprendido.

Avances del capítulo sobre la historia de los conflictos ambientales en Uruguay fueron compartidos en diferentes cursos y eventos académicos. Agradezco la generosa invitación de Daniel Renfrew para trabajar junto a él e intercambiar en torno a conflictos y justicia ambiental en Uruguay. Agradezco a Javier Taks y Juan Martín Dabezies, con quienes coorganizamos el Grupo de Trabajo sobre “Antropologías Ecológicas del Uruguay” en las “Jornadas Interdisciplinarias en Biodiversidad y Ecología” (Rocha, diciembre de 2016). Muchas gracias a Brian Ferrero con quién organizamos el “Simposio Naturalezas de Conservación en la XII Reunión de Antropología del MERCOSUR” (Misiones, diciembre de 2017). A Brian también le debo el agradecimiento por la invitación a exponer alguna de estas ideas en el Seminario que organizó junto a Andrés Dapuez, “Reservas del Capital. Áreas Naturales Protegidas y Transferencias monetarias” en la Universidad Nacional de Entre Ríos (Paraná, diciembre de 2018). Agradezco a Joaquín Marqués y Ximena Lagos quienes me invitaron al “Curso de Conflictos Ambientales” (ediciones 2017 y 2018, Licenciatura en Gestión Ambiental, Centro Universitario de la Región Este, Universidad de la República) y por su compromiso con la descentralización universitaria en Uruguay.

El capítulo sobre Paso Centurión fue posible gracias a mis compañeros y compañeras del “Espacio de Formación Integral Relaciones sociedad-naturaleza en la Frontera” (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). A Andrea Garay, Gabriel Perazza, Florencia Grattarola, Lucía Bergós, Lucía Gaucher, Magdalena Chouhy y Javier Taks el agradecimiento enorme por haberme hecho conocer ese mágico rincón del país desde 2013. En particular a Magdalena Chouhy el agradecimiento por la generosidad de compartir sus notas de campo. El trabajo de campo que alimentó esa parte de la tesis fue financiado a partir del Proyecto I+D “Ambiente, conocimiento

y sociedad en Paso Centurión, Cerro Largo, aprobado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República” y que co-coordinamos con Javier Taks entre 2017 y 2018. El trabajo en Paso Centurión también fue compartido con Daniel González, Mariana Quintana y Pablo Capurro, a quienes acompañé en el desarrollo de sus proyectos estudiantiles de extensión y de investigación sobre asociativismo rural, conservación y áreas protegidas financiados por la “Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio” y por la “Comisión Sectorial de Investigación Científica” de la Universidad de la República, respectivamente, a lo largo de 2018. Un avance de ese capítulo fue presentado en el “Seminario Conservación y Producción” (Montevideo, noviembre de 2018). Agradezco los comentarios allí recibidos en particular las sugerencias de Mariana Schmidt y Brian Ferrero. A todos los vecinos y vecinas de Paso Centurión les agradezco enormemente por compartir conmigo sus vidas y por cuidar ese rincón del mundo a orillas del río Yaguarón.

El capítulo sobre la Ley de Riego implicó el reencuentro con la histórica lucha por el agua en Uruguay, de la que supe beber en 2004. A todas y cada una de las personas integrantes de la “Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida” mi agradecimiento y reconocimiento por tener la constancia de pelear por esos derechos que se escurren entre las manos. En particular quiero agradecer en las personas de Nicolás Ferreira, Carmen Sosa, Nancy Espasandín y Carlos Sosa a los múltiples y muchas veces anónimos militantes que defienden el agua en Uruguay. Muchos de los textos que publiqué sobre la Ley de Riego en *Zur Pueblo de voces* fueron el ensayo de ideas y textos que aparecen en esta tesis. Un gran abrazo a mis compas de esa rica experiencia colectiva que escribe desde abajo y a la izquierda.

A los compañeros y compañeras de la Escuela de Formación “Elena Quinteros” les agradezco el haberme invitado a organizar el seminario de formación “Bienes comunes, despojos y resistencias en el ciclo progresista”. En particular las gracias a Mariana Fry, Mariana Licandro, Martín Sanguinetti y Gabriel Picos por el impulso y la apertura el debate. También agradezco a todas las personas que participaron del seminario por sus comentarios.

A Delia Ramírez y Milena Pereira les agradezco los comentarios a la ponencia presentada en el Grupo de Trabajo sobre “Experiencias de avance del agronegocio en los países del MERCOSUR” que coordinaron en la XII Reunión de Antropología del MERCOSUR (Misiones, diciembre de 2017) así como la invitación a exponer sobre el avance de la frontera agrícola a partir de las modificaciones a la Ley de Riego en Uruguay durante las “Jornadas de Reflexión en Ciencias Sociales Agronegocios, alternativas y resistencias” (Asunción, octubre de 2018). Sigamos pensando en conjunto, tratando de aportar experiencias e ideas a esos colectivos que están en la primera línea de impacto por el avance de estas formas productivas.

A Pilar Uriarte le debo cada uno de los impulsos en momentos de flaqueza o duda, gracias por ser el motor en todas las horas y por la paciencia infinita. La escritura de esta tesis quizás hubiera sido más rápida sin ellas, pero mi vida no sería tal si no estuvieran a cada minuto María Rita y Amanda. Sus cantos de ¡No se vende, el agua se defiende! en cada marcha por Montevideo o su contemplación serena del campo en Paso Centurión son los motivos profundos que me impulsan a seguir este camino.

I. INTRODUCCIÓN

Promediando una cálida mañana de otoño de 2011 en Cañada de los Burros, un paraje rural del Departamento de Cerro Largo, el por ese entonces presidente de la República Oriental del Uruguay, José Mujica, se aprestaba a decir unas palabras con relación al motivo que lo había llevado hasta allí. A pocos metros de la frontera con Brasil y lejos de los séquitos mediáticos que acompañan habitualmente a los jefes de estado, Mujica sabía que el evento se prestaba para marcar algunas orientaciones de su visión de la problemática del acceso a la tierra y de la política de desarrollo agrario que promovería en los 4 años restantes de su gobierno, el segundo del Frente Amplio.

Se trataba de la inauguración de una colonia del Instituto Nacional de Colonización, el organismo creado en el año 1949 para el desarrollo de una política de tierras que beneficiaría a aquellas personas que estuvieran dispuestas a trabajar la tierra y no tuvieran acceso a ella. Pero no era una colonia cualquiera, se trataba de la colonia *Misiones Socio Pedagógicas Maestro Miguel Soler*, con la presencia del propio maestro Soler. Junto con otros educadores, pedagogos y estudiantes de magisterio –como Julio Castro (asesinado) o Elena Quinteros (desaparecida)– durante la dictadura militar (1973-1984), Soler fue uno de los protagonistas del movimiento de las Misiones Socio pedagógicas que se desarrolló en las zonas más pobres del Uruguay rural desde mediados de los años 40 hasta el Golpe de Estado.

Evento cargado de simbolismo por su carácter de reparación histórica, también lo era por el contexto: Cerro Largo es uno de los departamentos históricamente “blancos” –gobernado por el Partido Nacional, colectividad partidaria de la cual Mujica fue parte en los inicios de su actividad política¹, antes de integrarse al Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) en la década del sesenta. La inauguración de la colonia había reunido a muchos políticos blancos como el intendente Sergio Botana y también a otros que, siendo blancos de origen, habían convocado a apoyar electoralmente la candidatura de Mujica en 2010.

Su discurso², como es habitual en él, completamente descartonado y aparentemente improvisado, estuvo plagado de definiciones programáticas y orientaciones estratégicas para su gobierno y para los que vinieran después de él:

El Uruguay posible –comenzó diciendo Mujica, luego de agradecer a los presentes– pudo haber sido más parecido a la Nueva Zelanda de hoy que a este Uruguay que tenemos, porque no dividimos la tierra en el tiempo histórico en que debimos haberlo hecho y fracasamos como nación.

El lapidario diagnóstico coloquial acerca del fracaso nacional fue seguido de un llamado de alerta a intelectuales y militantes de izquierda vernáculos:

¹ Habiendo iniciado su actividad política en el Partido Nacional en la década del '50, José Mujica a inicios de los años sesenta se integró a la Unión Popular, una confluencia liderada por el Partido Socialista. A mediados de los '60 se produce su integración al MLN-T.

² Las transcripciones del discurso del presidente fueron realizadas a partir de la grabación en video de uno de los asistentes a la actividad, realizada el 27 de mayo de 2011.

Lo que se llama Reforma Agraria en el Uruguay se ha llamado Instituto de Colonización y es bueno que los intelectuales de este país se den cuenta. Pero el Instituto de Colonización es una cosa que necesita plata, entre otras cosas para poder comprar campo. Y las cosas hay que llamarlas como son. ¿Y de dónde sale la plata? De donde está. En el Uruguay no se expropia, se compra, se paga. Porque no queremos terremotos sociales. Sencillamente. Nuestra forma gradual de hacer significa esto.

El ex-guerrillero devenido presidente le mostraba a su auditorio de estancieros blancos, ganaderos familiares y peones aspirantes a tierra que el “Uruguay posible” es aquel en el que se respeta la propiedad privada y rige el Estado de derecho. Pero en ese contexto legal y mercantil hay margen para una política de tierras. El asunto, claro, es su financiamiento. “¿Y de dónde sale la plata?”, reiteraba la pregunta el presidente:

En el Uruguay somos un pueblo bastante viejo y conservador. A todo le ponemos el palo en la rueda. Apuramos para que el estado vendiera tierras que tiene inútiles por acá y por allá y las transformara en valor, para que se pudieran hacer estas cosas. Pero la venta de un pedazo de tierra que no sirve para colonización lleva años en este país y tiene que enfrentar contras (...) En este momento hay unos arenales allá en la costa Atlántica que durante años figuran como propiedad del Ministerio de Ganadería y Agricultura. Logramos que se le transfiriera al Instituto [de Colonización]. Eso no sirve para ganadería ni para agricultura. Eso es para lagartear en el verano. Y es una hermosa costa atlántica. Y les dijimos 'esto hay que rematarlo en pedazos', 'esto vale en pila', van a venir turistas, van a hacer casas, y el pobrerío de la zona les va a arreglar el jardincito y les va a cuidar la casa. Es un yer-

mo. Hay uno que tiene 300 vacas que las tira ahí adentro, otro se lleva la madera que está por allí, otro pasa con un camello, otro hace un rancho y en el verano de vez en cuando lo alquila, tantos dólares y el estado no ve un cobre, la intendencia no ve un cobre. Eso sí, dijimos venderlo y te aparece un movimiento ecologista... ¡Un movimiento ecologista!, que te dice '¡cómo van a privatizar esto!' Y seguro que lo vamos a privatizar, para que los que tienen *lana* paguen y paguen caro, y con esa guita compramos tierra para tener colonos. ¿Por qué estas cosas? Porque socialmente impulsamos fuerzas conservadoras, nos parece que todo lo que es un cambio es un terremoto. Explico esto porque esta es una lucha dura. Todo donde se planteen cambios parece que es el fin del mundo y lo único permanente que hay arriba de la tierra es el cambio.

Celebrado por su auditorio, con su habitual tono e inflexiones propias “de boliche” antes de una oratoria presidencial, el contenido del discurso de Mujica fue predictivo de su posición y la de su gobierno con respecto a las demandas ambientales. En general fueron desconsideradas, ubicadas en la opinión pública como “palos en la rueda” del progreso, y en la vereda de las fuerzas conservadoras que se resisten al cambio.

El terreno en el cual cayeron estas apreciaciones fue bastante fértil. Entre otras cosas porque venía preparado, abonado, por el conflicto que desató la instalación de la Planta de Celulosa de Botnia (más tarde UPM) en el Río Uruguay a partir del año 2004, el que motivara prácticamente la ruptura de las relaciones diplomáticas con Argentina ante la posición del gobierno de ese país con respecto a las medidas de los ambientalistas de Gualeguaychú, quienes cortaron el tránsito por el puente internacional Libertador General San Martín (entre Fray Bentos y Puerto Unzué). El consenso que se construyó en la sociedad

uruguaya a partir de ese conflicto fue que la principal cuestión en pugna era de carácter nacional. Por lo tanto, lo ambiental local quedaba supeditado a esa contradicción principal. Quién antepusiera lo ambiental estaría pasando por encima de la nación. Uno de los responsables de esta clave de lectura del conflicto no fue otro que el ex compañero de armas de Mujica y cofundador del MLN-T, Eleuterio Fernández Huidobro. Como senador de la República durante el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010), difundió la tesis que el conflicto por la planta de celulosa sobre el río Uruguay no era otra cosa que una actualización en el siglo XXI de la rivalidad entre Buenos Aires y Montevideo de la época colonial por establecer cada una para sí la supremacía portuaria en el Río de la Plata³.

Con el aplomo del médico experimentado –y del ex presidente que vuelve a ocupar el cargo⁴– y vestido con un impecable traje gris, el dr. Tabaré Vázquez convocó a una conferencia de prensa cuando promediaba la mañana del 15 de julio de 2016. No era un día cualquiera para el gobierno del Frente Amplio. A un año de iniciado su tercer período consecutivo de

³ Fernández Huidobro también denostó al ambientalismo uruguayo en varias columnas de opinión. En el diario *La República* el 22 de diciembre de 2005 escribió que “será muy difícil pensar que algún día dejen de plantarse bosques en Uruguay por más que así lo pretenda la izquierda cholula, amante de los pajaritos y de las ballenas blancas, hija de la bobeta, apartada de la realidad pero debidamente muy bien financiada por las ONG de cada uno de los bloques y la cholulez planetaria (un mercado de sopa boba nada despreciable para pasarla bien diciendo pavadas)”.

⁴ Mérito que en Uruguay han alcanzado solamente José Batlle y Ordoñez, el gran modernizador del estado uruguayo a comienzos del siglo XXI, Julio María Sanguinetti, el artífice de la salida tutelada de la dictadura militar y Tabaré Vázquez, primer presidente de izquierda del país.

gobierno, el día anterior se había desarrollado el primer paro de 24 horas convocado por todos los sindicatos del país por diferencias con la pauta para la negociación colectiva (Consejo de Salarios).

Con todos los servicios públicos (escuelas, liceos, oficinas estatales) y de transporte afectados por el paro, la ciudad de Montevideo tuvo aspecto de día feriado. Sin embargo, la principal información de los noticieros televisivos de ese día no fue la paralización, sino una reunión realizada en el edificio de la Presidencia de la República, donde el Consejo de Ministros –convocado de manera extraordinaria– había recibido en pleno a directivos de la empresa finlandesa UPM, confirmando el anuncio de la instalación de una tercera mega planta de celulosa en el país.

A la mañana siguiente, Vázquez, sentado en un escritorio con el logo de la Presidencia de la República en su espalda y flanqueado por una bandera nacional y una de Artigas⁵, y con el tono monocorde del oncólogo que habla con su paciente, se limitó a desplegar toda la información disponible sobre la noticia: “Hemos convocado a esta rueda de prensa a efectos de ampliar la información sobre la instalación de una tercera planta de producción de pasta de celulosa en nuestro país”⁶.

Luego de dar cuenta de los pasos desarrollados para llegar al anuncio –una serie de negociaciones entre el equipo de gobierno y los directivos de la empresa UPM, Vázquez enumeró las

⁵ Los símbolos nacionales de Uruguay incluyen tres banderas para las actividades oficiales: la bandera Nacional, la de Artigas y la de los Treinta y Tres Orientales. Su utilización está reservada sobre todo para la conmemoración de fechas patrias. En actividades oficiales y protocolares se utiliza solamente el pabellón nacional.

⁶ La transcripción del discurso del presidente Vázquez se realizó a partir del registro de la conferencia de prensa disponible en el sitio web de la Presidencia de la República de Uruguay.

principales características del proyecto: duplicaría la capacidad de producción de la primera planta ubicada en Fray Bentos, demandaría una inversión de 5 mil millones de dólares, generaría unos 8 mil puestos de trabajo y tendría un impacto positivo sobre el Producto Bruto Interno del país del orden del 2,5%. Consultado sobre la localización de esta planta –en virtud de la magnitud del conflicto que había generado la ubicación de la primera– Vázquez respondió: “La instalación de la planta no tiene un lugar preciso, pero será en el Uruguay profundo, en la cuenca del río Negro, probablemente en una zona central del territorio uruguayo”.

El día anterior, en oportunidad de la conferencia de prensa convocada por el PIT-CNT en el marco de su primer paro general de 24 horas contra la tercera administración del Frente Amplio, el presidente del Secretariado Ejecutivo, Fernando Pereira, fue consultado por el anuncio de la instalación de la tercera planta de celulosa. Allí sostuvo que “si viene una inversión al Uruguay que va a generar varios miles de puestos de trabajo en el área de la construcción y de la metalúrgica” y si “efectivamente va a significar el desarrollo de carreteras y del ferrocarril uruguayo, es una buena noticia compañeros. Nosotros a las buenas noticias las aplaudimos. No tenemos complejo de que en un día de paro no se pueda aplaudir algo que puede ser bueno para Uruguay”⁷.

Estos dos relatos de estos presidentes en sus dos contextos particulares ilustran diferentes elementos del proceso hegemónico del Frente Amplio en Uruguay y de las ideas que ha favorecido en relación con la Naturaleza y los conflictos por ella.

⁷ Declaraciones de Fernando Pereira en la conferencia de prensa realizada durante el paro de 24 horas del 14 de julio de 2016, registradas por los medios de comunicación presentes.

Ideas donde el horizonte del progreso se antepone al uso público de bienes comunes, donde quienes se manifiestan con preocupaciones ambientales ponen “palos en la rueda” al interés nacional y donde algunos lugares deben constituirse en zonas de sacrificio para el desarrollo de los demás, sobre todo ciertos lugares desconocidos del “Uruguay profundo”.

En la contribución a la aceptación de esas ideas no aparece sólo el Estado o la fuerza política gobernante, sino que hay una serie de alianzas que se establecen donde en diferente medida intervienen las empresas, los sindicalistas y los medios de formación de opinión pública. Las posibilidades de generar conflictos en el marco de esos consensos son exploradas de manera dinámica, con menores o mayores éxitos, por las diferentes expresiones del ambientalismo uruguayo.

Este libro analiza este conjunto de ideas sobre la Naturaleza instaladas durante los gobiernos progresistas en Uruguay y su relación con los conflictos ambientales desplegados desde la llegada del Frente Amplio al poder. Al mismo tiempo explora los límites y potencialidades de las luchas llevadas adelante por las múltiples expresiones del ambientalismo que se han registrado en el país desde el año 2005.

Cuando hacemos referencia a la noción de Naturaleza se remite a la concepción de Philippe Descola (2004 y 2012), según la cual esta idea es construida socialmente y el lugar que ocupen los seres humanos en ella dependerá del *modo de identificación* u ontología en la que se inscriba. En ese sentido –y siguiendo esta conceptualización– mostraremos cómo la hegemonía progresista uruguayana constituye una forma de naturalismo: “El naturalismo es la creencia de que la naturaleza simplemente existe, y que algunas cosas deben su existencia y el

desarrollo a un principio ajeno tanto al azar como a los efectos de la voluntad humana”⁸ (Descola, 2004, 88).

Esto no implica, por cierto, desconocer el carácter histórico de la relación entre sociedad y naturaleza, así como la consideración del carácter externo de esta Naturaleza con respecto a las relaciones sociales. Como sostiene Ingold:

la distinción entre ambiente y naturaleza corresponde a la diferencia de perspectiva entre vernos a nosotros mismos como seres dentro de un mundo y como seres fuera de él. Además, tendemos a pensar que la naturaleza es externa no solo a la humanidad, como ya he observado, sino también a la historia, como si el mundo natural proporcionara un telón de fondo permanente a la conducta de los asuntos humanos. Sin embargo, los entornos, dado que se forman continuamente en el proceso de nuestras vidas, ya que tanto los configuramos como ellos nos conforman, son en sí mismos fundamentalmente históricos. Debemos, entonces, desconfiar de una expresión tan simple como "el entorno natural" ya que, al combinar así los dos términos, nos estamos imaginando ubicados más allá del mundo y, por lo tanto, en condiciones de intervenir en sus procesos⁹ (Ingold, 2002, 20).

El siguiente capítulo presenta un marco conceptual y metodológico para analizar los conflictos ambientales. Allí se recurre a conceptos de la ecología política para analizar la conflictividad ambiental (consenso de las *commodities*, lenguajes de valoración, acumulación por desposesión, zonas

⁸ Traducción propia del autor, en inglés en el original.

⁹ Traducción propia del autor, en inglés en el original.

de sacrificio) y de los estudios culturales para el análisis de los procesos hegemónicos (configuración cultural, ciclos de luchas). Para analizar la continuidad de las luchas (del neoliberalismo al progresismo), este libro comienza por una historización de la conflictividad ambiental en Uruguay y luego plantea el abordaje en profundidad de dos casos: el estudio del conflicto contra el avance de la forestación en Paso Centurión (departamento de Cerro Largo, en la frontera con Brasil) y luego el conflicto en torno a la Ley de Riego (de alcance nacional).

Al final se recapitulan las conclusiones de cada sección y se proponen discusiones generales en torno al lugar de los conflictos ambientales en la hegemonía progresista.

II. CONCEPTOS PARA ENTENDER LOS CONFLICTOS AMBIENTALES

La noción de progresismo se ha utilizado de manera vaga para denominar genéricamente a los gobiernos que sucedieron en el ejercicio del poder a los neoliberales desde inicios de los años 2000 hasta los años 2013-2014. Actualmente se habla de un eventual fin de ciclo progresista, ante un giro conservador en los países de América Latina, sobre todo a partir de las experiencias de Argentina y Brasil. Por otro lado, Svampa, junto a Modonesi, sostienen que “la hegemonía progresista latinoamericana ha sido tempranamente agrietada por la crítica al extractivismo, la cual ha venido enriqueciendo la gramática de lucha e incluso interpelando el discurso más clásico sobre el ‘poder popular’” (Svampa y Modonesi, 2017, 170).

El marco conceptual que proponemos para este trabajo propone diálogos entre quienes proponen una mirada integrada de los conflictos ambientales y los lenguajes de valoración en ellos inmersos, para luego avanzar en las relaciones entre naturaleza y hegemonía y entre hegemonías y progresismos, en particular en el caso uruguayo.

Consenso de los *commodities*, comunes y regímenes extractivos

A lo largo de los primeros años del siglo XXI, los procesos sociales y políticos de América Latina dieron lugar a la emergencia de los llamados gobiernos progresistas, reconfigurando las alineaciones políticas regionales. Composto y Navarro (2014) proponen agrupar tres grandes proyectos o tendencias de gobiernos: aquellos autodenominados como parte del proyecto de socialismo del siglo XXI, aquellos de tendencia neoliberal y otros identificados como neodesarrollistas. Como cualquier clasificación corre el riesgo de dejar de lado muchos grises. Por otra parte, es de gran utilidad a fin de analizar la coyuntura reciente de la deriva social y política del continente. Estos progresismos –en plural– comparten, según sostienen Svampa y Modonesi, una agenda similar:

el cuestionamiento del neoliberalismo, una política económica con algunos rasgos de heterodoxia, la intervención estatal como factor de regulación económica y social, la preocupación o prioridad por la justicia social, la lucha contra la pobreza y una vocación regional y latinoamericanista (Svampa y Modonesi, 2017, 167).

Por otro lado, es cierto que las diferencias que aparecen en el plano político e ideológico quedan subsumidas a una estrategia común de inserción económica internacional a base de la reafirmación del rol histórico de la región como proveedora de materias primas a los centros industrializados del planeta. Esto es que lo Svampa ha denominado el “consenso de las *commodities*” en tanto que:

el ingreso en un nuevo orden, a la vez económico y político-ideológico, sostenido por el *boom* de los precios internacionales de las materias primas y los bienes

de consumo cada vez más demandados por los países centrales y las potencias emergentes, lo cual genera indudables ventajas comparativas visibles en el crecimiento económico y el aumento de las reservas monetarias, al tiempo que produce nuevas asimetrías y profundas desigualdades en las sociedades latinoamericanas (Svampa, 2013, 31).

Atendiendo a la lógica de regulación social desde el estado, pensamos que es apropiado caracterizar al proceso conducido por los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay como *progresismo*. Proponemos considerar no sólo la estrategia económica, la política de inserción regional e internacional o el rol asignado al Estado en la intervención de la economía, sino principalmente la construcción de legitimidad social y política en base a estos elementos.

Por ello, creemos que es necesario poner a discusión uno de los conceptos que se ha utilizado y sobreutilizado en los estudios sobre la conflictividad socioambiental contemporánea: el extractivismo.

Como queda claro a partir del trabajo de Composto y Navarro antes mencionado (2014), “extractivismo” no es un concepto que nos permita intervenir política y analíticamente sobre el contexto de los gobiernos progresistas en América Latina, ya que se aplica tanto a gobiernos de orientación neoliberal –Colombia y Perú– como a aquellos del pretendido socialismo del Siglo XXI –Bolivia y Venezuela– y a aquellos que aquí denominamos progresistas –Brasil bajo los gobiernos del *Partido dos Trabalhadores*, Argentina con la experiencia del kirchnerismo, Uruguay bajo los gobiernos del Frente Amplio. El uso del concepto de extractivismo no es suficiente para caracterizar estos procesos políticos porque pone el foco solamente en uno de los niveles (el tipo de actividad en la que se sustentan las economías), pero que pueden tener proyecciones diferentes

(algunos de corte más neoliberal, otros de corte más neodesarrollista, etc.).

En otro sentido, Gago y Mezzadra (2015; 2017) han propuesto expandir conceptualmente la idea de extractivismo, diferenciándola de otros dos conceptos: neoextractivismo y operaciones extractivas. Veamos esas definiciones y diferencias.

Por extractivismo, los autores proponen considerar el concepto en su sentido literal siguiendo la conceptualización de Alberto Acosta, esto es “en términos de extracción de grandes volúmenes de recursos naturales, los cuales no están en absoluto procesados, o lo están apenas parcialmente y que principalmente están orientados a la exportación siguiendo la demanda de los países centrales”¹⁰ (Gago y Mezzadra, 2017, 576). La variante que introducen con la idea de neoextractivismo es la consideración de “las características que combinan modalidades extractivas de materias primas (con larga tradición en el continente), con políticas que postulan la inclusión social y, por tanto, la intervención del Estado, aún si ya no se produce bajo el modelo industrialista del desarrollo” (Gago y Mezzadra, 2015, 40). En esta diferenciación es que los autores proponen no sólo expandir, sino también radicalizar la idea de extractivismo:

Nos interesa, entonces, radicalizar la noción misma de extractivismo para, por un lado, señalar su relación orgánica con las finanzas y, por otro, ir más allá de su sectorización en las materias primas. Una ampliación del concepto de extracción puede ayudar a definir de una manera más sistémica rasgos fundamentales de la lógica de funcionamiento del capitalismo actual, más allá de la recurrente definición negativa (lo que no es),

¹⁰ Traducción propia del autor, en inglés en el original.

pero también de su inacabada transición (un infinito *post*)” (Gago y Mezzadra, 2015, 40).

La propuesta de Gago y Mezzadra se sustenta en la introducción de la idea de las operaciones extractivas del capital. Este concepto busca considerar la idea de extracción y de extractivismo en un sentido ampliado, como elemento que “define rasgos preponderantes de las operaciones del capital en sectores estratégicos de su desarrollo actual –de lo territorial a lo digital, pasando por lo financiero” (2015, 43). Estos rasgos, dicen los autores, pueden resumirse en tres ideas: la extracción no se reduce a operaciones sobre materias primas, la extracción supone cierta exterioridad del capital frente al trabajo vivo y que el extractivismo no puede asociarse unilateralmente al paisaje rural o no urbano (Gago y Mezzadra, 2015, 43-44).

Esta propuesta conceptual, la del neo-extractivismo, permite poner en cuestión la centralidad de la noción de *lo común* o *los comunes* en la actualidad. Según esta perspectiva, retomada por Hardt y Mezzadra, el despojo de los comunes no sería una cuestión vinculada solamente a la acumulación originaria, sino que hoy en día es la base de sustentación del capital:

encontramos en los últimos años muchas cosas interesantes en la discusión latinoamericana sobre extractivismo y neo-extractivismo (...) ¿Por qué nos interesa el tema del neo-extractivismo? Porque nos permite plantear otra cara de nuestra discusión del *común*, nos permite profundizar otro aspecto del concepto mismo del *común* (...) El extractivismo nos muestra cómo el común es hoy la base más importante de la acumulación del capital. El *común* no es por tanto solamente un concepto político, sino también un concepto que nos permite leer teóricamente la base misma de la acumulación del capital contemporáneo. Por eso es muy importante para

nosotros, trabajar con un concepto más amplio –como decía antes– de extractivismo y, sobre todo, tratar de utilizar este concepto para entender no solo la manera que el capital explota los recursos naturales, la minería, el petróleo; sino la manera de actuar también del capital financiero. Según la hipótesis que nosotros trabajamos desde hace algunos años, el capital financiero tiene en sus manos el mando y la hegemonía del conjunto de lo que llamamos capital (Hardt y Mezzadra, 2013, 57).

El concepto de *regímenes extractivistas* que propone Machado Aráoz (2015) puede ser utilizado para complementar esta idea desarrollada por Gago y Mezzadra. Machado Aráoz nos obliga a incluir en la ecuación productiva a los centros receptores de la explotación de los recursos naturales. Sostiene el autor que la clave de esta conceptualización es la idea de sistema, en la cual hay dos elementos constitutivos y complementación: la sobreexplotación de los recursos y la orientación exógena de la producción. En sus palabras:

Al concebirse y estructurarse básicamente como proveedores de ‘recursos naturales’ o materias primas para otras sociedades/economías, los regímenes extractivistas no se conforman como economías en sí y para sí, sino como economías incompletas y dependientes de aquellas a las que se destinan sus ‘productos’. A través de ese tipo de ‘economías’, se estructura y efectiviza un sistema estructural de transferencia neta de bienes ecológicos desde unos territorios-sociedades hacia otros: se extraen bienes naturales de un ecosistema político para ser transferidos a otros; lo que se extrae no se repone (o se extrae más rápidamente que la tasa natural de regeneración). Esto significa que mediante los esquemas extractivistas tiene lugar la producción de *la más fun-*

damental y persistente de todas las formas de desigualdad social que es la desigualdad ecológica o socioambiental: el hecho de que determinadas sociedades o grupos usufructúan y consumen porciones crecientes de bienes y servicios ecosistémicos a costa del desplazamiento y/o degradación de las condiciones de vida de otros (Machado Aráoz, 2015, 13, énfasis agregado).

Este concepto permite ser aplicado tanto para dar cuenta de la inserción internacional dependiente de los países proveedores de materias primas, tanto como para dar cuenta de las situaciones de colonialismo interno en los diferentes países y regiones.

Es así que este concepto –régimen extractivista– conduce necesariamente a considerar la idea de colonialismo o neocolonialismo (Lobao, 2005). En todo caso, es evidente que el fenómeno que es referido como extractivismo, sobre todo desde el movimiento ambientalista, pero cada vez también desde los académicos que investigan el campo y que han tomado el concepto un tanto acríticamente, no implica ninguna novedad en términos geopolíticos e históricos. En todo caso, puede implicar una confirmación del rol subordinado y dependiente de los países periféricos y en particular en algunas situaciones puede implicar una cancelación de las aspiraciones desarrollistas¹¹ al confirmarse procesos de primarización y reprimarización de las economías nacionales.

¹¹ Entre otras, industrialización, sistemas de innovación, el estado como actor económico directo o acumulación nacional.

Lenguajes de valoración

Joan Martínez Alier (2004), analizando los conflictos ambientales, sostiene que la mayor disputa a la que se enfrentan las organizaciones de base y los movimientos ambientalistas es la construcción de nuevos lenguajes de valoración de la naturaleza y los procesos naturales, ya que es allí donde radica la mayor disputa política a la que se enfrentan.

Por su parte, Alimonda (2011) plantea que uno de los elementos propiamente “latinoamericano” en las propuestas o análisis que se plantean como una línea de pensamiento particular dentro del campo de la Ecología Política es la discusión en torno a los lenguajes de valoración. Por consiguiente, la contraposición entre aquellos lenguajes crematísticos o economicistas y aquellos en los que el entorno, los bienes comunes de la naturaleza –denominación que preferimos antes que recursos naturales– ocupan una centralidad vinculada a la reproducción de las condiciones de existencia: son lenguajes que expresan una preocupación o unos conflictos por el sustento de una forma de vida y no simplemente por el aumento en la calidad de vida. Son situaciones de las cuáles depende la vida de las personas (y no la discusión sobre el aumento o no de la huella ecológica).

Entendemos que la clave para comprender el lugar de los conflictos ambientales en la hegemonía progresista de Uruguay tiene que ver con la disputa entre diferentes lenguajes de valoración y la emergencia de uno de ellos como el único posible.

Cuando hablamos de lenguajes de valoración, lo hacemos retomando el planteo de Joan Martínez Alier (2006) de analizar las discrepancias de valoración que suceden en los conflictos ambientales (o ecológicos redistributivos, como prefiere denominarlos el autor). En ese sentido, Martínez Alier propone considerar que:

en algunos conflictos ambientales puede suceder que el conflicto se exprese en una discrepancia de valoración dentro de un único sistema de valoración (habitualmente el monetario), es decir que se discuta (...) Si los daños ocurridos y los costos de la reparación valen 1500 millones o 6000 millones de dólares. En otros conflictos (...) Se manifiesta un pluralismo de valores, existe una disputa sobre el propio sistema de valoración que debe ser empleado. Así sucede cuando se comparan en términos no conmensurables los siguientes valores: la pérdida de biodiversidad, la pérdida de patrimonio cultural, el daño al sustento humano, la pérdida de autonomía o del derecho de autodeterminación local, las violaciones de otros derechos humanos, las ganancias económicas de un proyecto minero, una represa, una camaronera. Hay también un choque de lenguajes de valoración cuando la sacralidad del territorio, la justicia ambiental, los derechos territoriales indígenas o la seguridad ambiental son desplegados contra la valoración monetaria de los riesgos y cargas ambientales (Martínez Alier, 2006, 10).

Desde la óptica que estamos planteando, el ejercicio de poder para imponer uno de estos lenguajes como criterio único de valoración será una disputa por la hegemonía. Según Martínez Alier esto se puede aplicar tanto para la lógica del poder que se basa en “la capacidad de imponer una decisión sobre otros, por ejemplo para expropiar o robar recursos, para colocar una fábrica que contamina, para destruir un bosque, para ocupar un espacio para botar residuos” tanto como para el poder procedimental, o sea “la fuerza de imponer un método de decisión del conflicto, un lenguaje que excluya y triunfe sobre otros lenguajes de valoración” (Martínez Alier, 2006, 10).

Por ende, uno de los principales elementos a tomar en cuenta a la hora de analizar los conflictos ambientales desde este

marco tiene que ver precisamente con los lenguajes de valoración disponibles o en disputa. Es decir, de cómo se establecen los métodos (reglas de juego) que decodifican los códigos (el lenguaje) impuestos para valorar un proceso de conflictividad social y sus consecuencias¹².

Ambientalización de los conflictos

Muchas veces los conflictos ambientales son conflictos sociales cuyos motivos subyacen la temática ambiental que los hace evidentes. Esto ha permitido hablar de la ambientalización de los conflictos sociales (Leite Lopes, 2006; Taks, 2013; Ferrero, 2013). Este carácter ambientalizado está dado por la construcción de una nueva cuestión social, una nueva cuestión política (Leite Lopez, 2006, 34).

Como plantea Merlinsky, saliendo de la lógica coyuntural o emergente, los conflictos ambientales son parte de un proceso de más amplia duración. Por ello en este trabajo hablamos al mismo tiempo de conflictos y de conflictividad, para dar cuenta no sólo de esas situaciones emergentes y disruptivas de la dinámica social, sino también para mostrar las líneas de continuidad entre los diferentes procesos, su historia.

Tal como plantea esta autora:

¹² Podemos decir a partir de Grimson que se trata de dar cuenta de los elementos que forman parte del 'campo de posibilidad' o el 'campo de interlocución' de una configuración cultural (2011). En el primer sentido, las prácticas o discursos que son admisibles y aquellos que son improbables. En el segundo sentido, los códigos en los cuáles se plantea la disputa social y política (que, por supuesto, serán un componente fundamental de la hegemonía, que es quién establece estos códigos en un proceso dinámico e histórico en el que algunos elementos se sedimentan).

Los conflictos ambientales representan focos de disputa de carácter político que generan tensiones en las formas de apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales en cada comunidad o región. Ponen en cuestión las relaciones de poder que facilitan el acceso a esos recursos, que implican la toma de decisiones sobre su utilización por parte de algunos actores y la exclusión de su disponibilidad para otros actores. Se trata de situaciones de tensión, oposición y/o disputa en la que no sólo están en juego los impactos ambientales (...) Si bien hay un conflicto ambiental, cuando un conjunto de actores sociales plantea demandas en el terreno político en torno a la apropiación social de bienes de la naturaleza, o donde se pone en juego un argumento ambiental, es importante entender que esos reclamos pueden estar mediados por otras demandas de naturaleza social, económica y cultural. La nominación ambiental se establece cuando en la dinámica contenciosa los actores utilizan argumentos ambientales, aun si éstos no son los prevaecientes (Merlinsky, 2013, 40).

En términos de etapas analíticas de los conflictos esto tiene su correlato en la identificación de la escala, la inscripción territorial, las controversias sociotécnicas, los actores participantes, los repertorios de acción colectiva (Tarrow, 2004) y la productividad (jurídica, institucional y política) de los conflictos (Merlinsky, 2013).

Acumulación por desposesión y ecologismo popular

Otro de los aportes trascendentes para la comprensión de los conflictos por los bienes comunes, en particular aquellos de la naturaleza, es la idea de *acumulación por desposesión* pro-

puesta por David Harvey. Esta noción es utilizada por el autor para calificar al proceso contemporáneo de acumulación, que al ser descrito por Marx en 1867 fuera conceptualizado como acumulación originaria. Básicamente implica la expansión del capital sobre nuevas áreas y territorios para su valorización a través del despojo de bienes comunes (aquellos de la naturaleza, pero también otros como los servicios o espacios públicos) y completa el pasaje de la tierra a la órbita del mercado. Lejos de ser un proceso solamente conducido por el capital, implica un activo rol del estado. Podemos pensar aquí en el aporte de Polanyi en *La gran transformación*. Allí identifica lo que llama *mercancías ficticias* (tierra, trabajo y dinero) y constata el carácter ficcional de la economía pensada como institución separada de la sociedad (constituyendo una excepción histórica¹³). En el comienzo de su obra, Polanyi ya plantea el carácter utópico de la idea del mercado autorregulado (y sus eventuales impactos ambientales):

tal institución [el mercado autorregulado] no podría existir durante largo tiempo sin aniquilar la sustancia humana y natural de la sociedad; habría destruido físicamente al hombre y transformado su ambiente en un desierto. Inevitablemente, la sociedad tomó medidas para protegerse, pero todas esas medidas afectaban la autorregulación del mercado, desorganizaban la vida industrial, y así ponían en peligro a la sociedad en otro

¹³ “La civilización del siglo XIX era económica en un sentido diferente y distintivo, ya que optó por basarse en una motivación que raras veces se ha reconocido como válida en la historia de las sociedades humanas y que ciertamente no se había elevado jamás al nivel de una justificación de la acción y el comportamiento consuetudinarios: la ganancia. El sistema de mercado autorregulado derivaba peculiarmente de este principio” (Polanyi, 2007, 77).

sentido. Fue este dilema el que impuso el desarrollo del sistema de mercado en forma definitiva y finalmente perturbó la organización social basada en él (Polanyi, 2007: 49).

Partiendo del análisis histórico que le lleva a afirmar que los mercados siempre fueron “accesorios” de la vida económica, Polanyi centra la particularidad de la performatividad del carácter autorregulado del mercado en la generación de mercados de tierras y de mano de obra (lo que fue posible a partir de un rol sumamente activo del Estado en la desarticulación del andamiaje feudal sobre la propiedad de la tierra o aún el *cercamiento de los comunes* utilizados por los campesinos, así como el desmantelamiento de la organización gremial de la producción).

El acceso al agua y al aire sin contaminación, la posibilidad de que los servicios ecosistémicos (polinización, el cumplimiento del ciclo reproductivo de peces y abejas, en este caso) se lleven a cabo son factores críticos, y aunque nadie se apropie directamente de ellos, sí podemos dar cuenta de procesos de acumulación por desposesión, como los caracteriza Harvey. Dentro de estos procesos se encuentra “la reciente depredación de los bienes ambientales globales (tierra, aire, agua) y la proliferación de la degradación ambiental, que impide cualquier cosa menos los modos capital-intensivos de producción agrícola, han resultado de la total transformación de la naturaleza en mercancía” (Harvey, 2004, 114).

Es así que muchos de los conflictos ambientales constituirán acciones de defensa ante el avance del capital sobre bienes, espacios o servicios que hasta ahora eran comunes¹⁴.

¹⁴ En el análisis del caso particular de Inglaterra, Polanyi encuentra en el caso de la Ley de Speenhamland un ejemplo de las intervenciones del Estado que debe ser desmanteladas para la creación de un mercado de

Este es el principal argumento de Ramachandra Guha y Joan Martínez Alier (1997) para proponer su clásica diferenciación entre el "ecologismo de los ricos" y el "ecologismo de los pobres". El "ecologismo de los ricos" es el de quienes

se preocupan de la conservación de los grandes mamíferos o protestan por la pérdida de paisajes de los que gozaban. El gasto cada vez mayor de materiales y energía, la pérdida de diversidad biológica, la producción de residuos, hacen perder calidad de vida y de ahí las protestas ecologistas cuyo contenido es "si no hay para todo el mundo, que haya para nosotros". Por otro lado, para los pobres, la cuestión es más bien de supervivencia que de calidad de vida: *livelihood* y no *quality of life* (Martínez Alier, 1995, 8).

Los conflictos ambientales enmarcados en este ecologismo popular surgen "al empeorar la *distribución ecológica* (es decir, las desigualdades sociales, espaciales y temporales en el uso de los recursos y servicios de la naturaleza), sin que este empeoramiento sea compensado por una mayor igualdad en la distribución económica" (Martínez Alier, 1995, 8).

Esta consideración está conectada con uno de los movimientos que Paul Little (1999) ha identificado al interior de

mano de obra (precisamente, el último de los tres mercados ficticios en Inglaterra). Esta Ley que implicó subsidios estatales que aseguraban un ingreso mínimo a los pobres, limitó la creación consolidada de una clase explotada integrada a un mercado de mano de obra, hasta la propia eliminación de la Ley en 1834. El abordaje de Polanyi de los efectos de la Ley de Speenhamland da cuenta de las preocupaciones políticas y morales que orientaron su obra intelectual: "Speenhamland fue diseñado para evitar la proletarianización de la gente común, o por lo menos para frenarla. El resultado fue simplemente el empobrecimiento de las masas, quienes casi perdieron su forma humana en el proceso" (Polanyi, 2007, 133).

los abordajes de la antropología con respecto al “ambientalismo”. Uno es la llamada *antropología ecológica* que, utilizando metodologías ecológicas, estudia las relaciones entre los grupos humanos y su ambiente. El otro es la *antropología del ambientalismo* centrado en el análisis del ambientalismo como un tipo de actividad humana, a través de la utilización de metodologías etnográficas:

El estudio de movimientos sociales con preocupaciones ambientales –sostiene Little– ha ampliado la noción del ambientalismo en antropología para incluir no solamente explícitamente las organizaciones no gubernamentales ecologistas (ONG) en el hemisferio norte, sino también a una gran cantidad de movimientos en las naciones en vías de desarrollo de la gente pobre o marginada que está luchando desde este ambientalismo basado en cuestiones como el control sobre y el acceso a los recursos naturales, la usurpación de sus tierras y sustento, y protestas contra proyectos de desarrollo ambientalmente destructivos (...) El establecimiento de nuevos ambientes, y los problemas que emergen de ellos, crea invariablemente nuevos ambientalimos que pueden, y están, siendo estudiados etnográficamente, lo que es llamado... *antropología del ambientalismo*. Mientras los antropólogos estudian los movimientos ambientales, son simultáneamente testigos de los serios problemas ambientales que enfrentan las poblaciones locales, a menudo como resultado de intereses externos de gran alcance, que involucran cuestiones ambientales y de derechos humanos (Little, 1999, 264-274, cursiva nuestra)¹⁵.

¹⁵ Traducción propia del autor, en inglés en el original.

A este respecto, Martínez Alier rechaza la caracterización del ecologismo como un movimiento novedoso: "Para algunos, el ecologismo sería únicamente un nuevo movimiento social monotemático, propio de sociedades prósperas, típico de una época postmaterialista. Yo rechazo totalmente esa interpretación. En primer lugar, no me parece que el ecologismo (con otros nombres) sea nuevo. En segundo lugar, las sociedades prósperas, lejos de ser postmaterialistas consumen cantidades enormes e incluso crecientes de materiales y energía, y por tanto producen cantidades crecientes de desechos" (1995, 17). En particular a este respecto el autor agrega:

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

En este trabajo utilizaremos la denominación ambientalismo como sinónimo de ecologismo, asumiendo que en diferentes contextos o marcos conceptuales pueden tener sentido incluso contradictorios.

Zonas de sacrificio y justicia ambiental

La idea de zonas de sacrificio es fundamental para entender la lógica de desarrollo de los mega emprendimientos y su inscripción en la narrativa de progreso dominante. Para que todos

vivamos mejor algunos deben sacrificarse por el bien común. Lo que nunca es evidente en estas construcciones discursivas es cómo se llega a la definición de cuáles son las zonas a sacrificar y de qué manera ese bien común será distribuido entre toda la población (y cómo en esa distribución se contemplará particularmente a las personas afectadas o desplazadas por el sacrificio).

Si rastreamos el origen del concepto, encontramos que

la etiqueta zonas de sacrificio viene de ‘Zonas Nacionales de Sacrificio’, un término orwelliano acuñado por oficiales gubernamentales para designar áreas peligrosamente contaminadas como resultado de la extracción mineral y el procesamiento de uranio en armas nucleares. Durante la Guerra Fría, cuando la Unión Soviética y Estados Unidos estaban compitiendo para construir sus arsenales nucleares, amplias áreas en ambas naciones fueron contaminadas con radioactividad (Lerner, 2010, 2-3)¹⁶.

Es probable que el concepto no tenga este único origen. En los inicios de las ciencias hídricas en Alemania se manejó el concepto de “tramos sacrificiales” a la hora de ordenar las actividades económicas en determinadas secciones de las cuencas de algunos ríos (Kneitz, 2012). Sin embargo, esta denominación no aparece retomada luego, como sí lo ha sido la idea de zona de sacrificio por parte del movimiento de la justicia ambiental, lo que denota su origen en el movimiento pacifista y antinuclear de los años ‘60.

Rápidamente el uso del término comenzó a designar otras zonas, intensamente contaminadas por el desarrollo de la in-

¹⁶ Esta cita y las siguientes de este texto son traducción propia del autor, en inglés en el original.

dustria química. En vínculo con las organizaciones por los derechos civiles de las personas afrodescendientes, comenzaron a surgir colectivos que denunciaban los efectos del "racismo ambiental". En particular surge llamando la atención sobre las desigualdades raciales y sociales de la contaminación, la acumulación de desechos peligrosos en el entorno de los hogares de personas afroamericanas, de clase obrera y escasos ingresos, el uso inadecuado de pesticidas en el entorno de esas familias, la exposición a contaminantes en los lugares de trabajo (Acselrad *et al.*, 2009). El término "racismo ambiental" fue el primero utilizado para describir esta localización desproporcionada de contaminantes asociada a poblaciones afroamericanas, latinas o de nativos americanos (Bullard *et al.*, 2004; Acselrad *et al.*, 2004). El concepto de justicia ambiental surge a partir de la acción de grupos sociales víctimas de injusticias ambientales (Walker y Bulkeley, 2006). El surgimiento del movimiento de la justicia ambiental, en la década de 1980 en Estados Unidos refuerza esta noción, en su caracterización original como racismo ambiental (Carruthers, 2008; Harvey, 1996; Bullard, 2004).

Es gráfica la idea que plantea Harvey: si superponemos mapas de pobreza y de distribución racial, además de poder realizar lecturas en relación con la segregación espacial, se puede adelantar un diagnóstico de los lugares objetivo de instalación de industrias contaminantes: "uno de los mejores predictores de la ubicación de vertederos de desechos tóxicos en Estados Unidos es la concentración de población de bajos ingresos y de color" (Harvey, 1996, 368)¹⁷. En este sentido, la confluencia de diferentes dimensiones de la desigualdad –clase, raza, género y distribución del riesgo ambiental– preconfiguran una nueva dimensión a incorporar en el análisis de las desigualdades

¹⁷ Traducción propia del autor, en inglés en el original.

sociales que, como plantea Reygadas (2008), necesariamente debe ser multidimensional.

Como propone Carruthers, el enfoque de la justicia ambiental no sólo tiene potencialidad para analizar conflictos locales, sino para dar cuenta de “los desproporcionados costos negativos, ambientales y sociales de la producción global, a cargo de comunidades del Sur global” (Carruthers, 2008, 2)¹⁸. De este modo, el enfoque de la justicia ambiental puede alimentar análisis del proceso de globalización como el que plantea Boaventura de Sousa Santos en clave de globalización hegemónica (donde podríamos ubicar las ideas genéricas de preocupación por la ecología, más que por el ambiente) o de globalización contrahegemónica, caracterizada por la articulación entre luchas de resistencia contra injusticias ambientales, desde abajo, en clave del “cosmopolitismo” o del “patrimonio común de la humanidad” (Santos, 2003).

Estas visiones acerca de la relación entre desigualdades sociales son básicas para analizar las diferentes concepciones del ambientalismo y se emparentan con la propuesta de Martínez Alier y Guha sobre el ecologismo de los pobres.

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

En este sentido es de destacar que la explicitación de un conflicto y la movilización social son las vías para la enunciación de las *injusticias ambientales* en el continente, para hacerlas públicas y discutir las. Por ejemplo, el Observatorio Latinoa-

¹⁸ Traducción propia del autor, en inglés en el original.

americano de Conflictos Ambientales (OLCA) ha definido la injusticia ambiental como “la distribución no equitativa de los impactos ambientales de las actividades humanas” (OLCA, 2005).

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

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

Una de las preocupaciones de este libro es indagar en los motivos por los cuáles muchas de las injusticias ambientales no son enunciadas como tales. En cierto modo podríamos decir que nos encontramos con injusticias ambientales en sí e injusticias ambientales para sí, parafraseando la clásica distinción marxiana sobre la conciencia de clase. En ese sentido –y teniendo presente ese marco conceptual– podríamos decir que tal conciencia (para sí) sólo es posible en procesos de lucha social.

Como dirá Svampa, las “zonas de sacrificio” son consideradas como “territorios socialmente vaciables” (2013, 34). El enfoque de la justicia ambiental –donde encontramos la utilización y el desarrollo político de la idea de zona de sacrificio– tiene una proyección diferente a la lógica de movilización denominada NIMBY (*Not-In-My-BackYard*, No-En-Mi-Patio-Trasero). Mientras este último rechaza la instalación de los emprendimientos contaminantes en un punto concreto sin criticar el proceso productivo global o la manera en se gestionan sus desechos, el movimiento de la justicia ambiental denuncia de manera sistémica los procesos de degradación y contaminación

ambiental y la afectación que sufren determinados sectores de la población (por segregación espacial, étnico-racial, socioeconómica, política u otras) sobre otros.

Hegemonía y progresismos. Naturaleza, hegemonía y configuraciones culturales del Uruguay

Los trabajos sobre cuestiones ambientales no siempre dan cuenta de los elementos sociales, políticos y culturales involucrados en ellas. Es más, muchas veces *lo ambiental* queda restringido a lo estrictamente ecológico y se construye una idea de *lo social* como el factor interviniente o distorsivo de tal o cual ambiente, sin tomar en cuenta cómo se construye *eso social*.

Si partimos de la concepción de que en el marco de la hegemonía “todas o casi todas las contribuciones, aun cuando asuman configuraciones manifiestamente de alternativas o de oposición, en la práctica se hallan vinculadas a lo hegemónico: La cultura dominante produce y limita a la vez sus propias formas de contracultura” (Williams, 2009, 157), tenemos que asumir necesariamente un enfoque relacional a la hora de abordar el espacio que ocupa la conflictividad socioambiental en esa configuración cultural. Ello implica considerar no sólo los conflictos en sí mismos, sino el campo en el que se despliegan y cómo en él se pueden identificar elementos del proceso hegemónico.

Este trabajo tiene una escala temporal anclada en los gobiernos progresistas en Uruguay –o sea, desde el año 2005 al presente– y la escala espacial será el territorio nacional de Uruguay. A pesar de este marco temporal será necesario rastrear los elementos históricos de ese proceso de construcción de hegemonía desde la resistencia al neoliberalismo.

Nos interesa discutir, a partir de Williams, si efectivamente todas las formas de reacción a esa hegemonía están limitadas por ella o si hay margen para el surgimiento de discursos y prácticas políticas que la interpelen ya no sólo en clave contrahegemonía sino planteando proyectos alternativos. Dicho de otra manera, analizar la capacidad de esas reacciones contrahegemonías para constituir proyectos de hegemonías alternativas. En ese sentido vamos a dar cuenta, en términos de Gramsci, de las tensiones en el Estado ampliado, esto es la relación entre Estado y sociedad civil (Oliver Costilla, 2006). Aquí se busca desenfocar la atención del Estado y la sociedad en los términos a los que ha restringido el enfoque clásico de las ciencias políticas, para ampliar la mirada hacia ese Estado que está más allá de lo estrictamente “político”. Para ello, es necesario cuestionar ese sentido restringido del Estado, y pensarlo como una relación social. Esta noción del Estado como relación que incluye a la sociedad civil parte de asociar la noción de hegemonía civil de Gramsci al concepto propio de “Estado integral”. De esta lectura, que realiza Oliver Costilla de Gramsci, se desprende un criterio fundamental: los movimientos sociales no se oponen de por sí al Estado. Esto tampoco permite afirmar lo contrario, que los movimientos sean serviles a los intereses del Estado.

Se trata, más bien, de:

entenderlos como movimientos que se desarrollan con su propia dinámica ideológica y política dentro del Estado político en sentido amplio, esto es, dentro de la sociedad civil y algunas veces también en la sociedad política, fenómenos estos que cuando tienen una dinámica progresista y crítica en sus luchas y reivindicaciones, contribuyen a ampliar la sociedad civil y llevar a cabo una lucha por establecer y ampliar una hegemonía alternativa en torno de lo público, para lo cual se enfrentan al problema de desarrollar una propuesta política pro-

pia o articularse con proyectos políticos de oposición y de alternativa existentes ya también dentro del Estado, que pueden dar lugar a una creciente subordinación de la sociedad política a la sociedad civil (Oliver Costilla, 2006, 4).

Si se toma en cuenta la dimensión histórica es necesario considerar que los gobiernos progresistas en Uruguay suponen el desplazamiento de la hegemonía neoliberal, sustentada por el proceso de los gobiernos transicionales desde la dictadura militar y hasta comienzos del siglo XXI.

Desde la mirada de Grimson podemos entender el vínculo entre hegemonía y configuración cultural como aquella mediación que nos permite dar cuenta de los procesos por los cuáles circulan y se sedimentan las relaciones de poder o, en otro sentido, “el establecimiento de un lenguaje y un campo de posibilidades para el conflicto. No implica que los subalternos no puedan organizarse y reclamar, sino que lo hagan en los términos que establece la hegemonía” (Grimson, 2011, 46).

La discusión de fondo que se pretende abordar tiene que ver con las posibilidades de disputa de los movimientos sociales *en defensa de los bienes naturales comunes* explorando los límites de la hegemonía vigente. Si en esos límites existe posibilidad de desborde o cooptación, tendrá que ver no sólo con la práctica política de estos actores (estrategia) sino con la posibilidad de construir una narrativa que dispute ese lenguaje instituido (discursos).

Como sostiene Grimson, se trata de manejar la tensión entre aquella conflictividad social que utiliza “las categorías identitarias sedimentadas en función de posiciones de sujeto autorizadas o alentadas” con aquellas otras que “disputan la propia lógica de la interrelación y generan posiciones imprevistas. En este caso, se trata de movimientos que trabajan sobre la propia frontera de la hegemonía: no sólo sobre el sentido de una

identidad o una posición sino sobre la propia configuración cultural, es decir, sobre el sentido de todas las interrelaciones” (Grimson, 2011, 188).

En ese sentido, es importante prestar atención a esos elementos “sedimentados” y que, como tales, pueden ser percibidos en determinados momentos por los actores como marcos fijos o ahistóricos, asumiendo que la dinámica de los procesos hegemónicos implique la flexibilización de ese marco y la asimilación de los conflictos, incluyendo los ambientales.

Como ya se mencionó antes, Joan Martínez Alier (2004), analizando los conflictos ambientales, sostiene que la mayor disputa a la que se enfrentan las organizaciones de base y los movimientos ambientalistas es en la construcción de nuevos lenguajes de valoración de la naturaleza y los procesos naturales, ya que es allí donde radica la mayor disputa política a la que se enfrentan.

Ciclos de lucha y transiciones hegemónicas. Del neoliberalismo al progresismo

Como se ha sostenido en otro lugar (Castro y Santos, 2018) es válido entender que en Uruguay se ha transitado desde una hegemonía neoliberal –instalada durante la dictadura militar y sostenida por los gobiernos democráticos posteriores, hasta 2004– hacia una hegemonía progresista, a partir de los sucesivos gobiernos del Frente Amplio (2005-2019).

Analizando el plano de la conflictividad social, se puede hablar del fin de un ciclo de luchas, con un tipo determinado de repertorio de acción de los movimientos sociales, que abre paso a paso a un nuevo ciclo. Entendemos aquí el concepto de *ciclo de luchas* como una síntesis de dos procesos dinámicos: uno relativo a la coyuntura social y económica en un contexto dado

(país, región), y otro relativo a la propia capacidad de acción de los movimientos sociales¹⁹. En ese sentido, los conflictos se inscriben en procesos de lucha (ciclos) de más largo aliento.

Alfredo Falero sostiene que “el fin de un ciclo de luchas no significa la inexistencia de conflictos, sino la incapacidad coyuntural para la conformación de un nuevo arco de expresiones sociales con capacidad de disputar la hegemonía” (2008; 161). Esto queda en evidencia si tomamos en cuenta que entre 2005 y 2020 habremos dado cuenta de tres gobiernos sucesivos del Frente Amplio electos con mayoría parlamentaria, en comicios con una altísima participación²⁰.

Hablando de esa transición, en un momento posneoliberal, Falero sostiene que esta etapa que se abre ha implicado el cierre del ciclo de luchas contra el neoliberalismo, abriendo una nueva etapa que es caracterizada como “el tránsito hacia un consenso económico liberal ‘progresista’” (Falero, 2008, 161).

El ciclo de lucha contra el neoliberalismo estuvo marcado por la resistencia a la privatización de las empresas públicas, donde el recurso a la recolección de firmas y la consulta popular fueron los repertorios de acción del campo popular. Durante los gobiernos progresistas ese repertorio en parte ha sido apropiado por sectores de la derecha política para llevar adelante una agenda regresiva en términos de derechos humanos (anular la despenalización del aborto, bajar la edad de imputabilidad) aunque también se han generado nuevos formatos

¹⁹ Alfredo Falero (2008) identifica tres ciclos de lucha a lo largo del Siglo XX para Uruguay: uno que tiene como eje la lucha por “socialismo y anti-imperialismo” desde finales de la década de 1950 hasta el golpe de estado de 1973, el segundo caracterizado por la “lucha contra la dictadura y a favor de la democracia”, comienzos de los años '80 hasta 1989 y el tercero, “lucha contra el neoliberalismo y las privatizaciones” desde la década de 1990 y hasta comienzos del Siglo XXI.

²⁰ En el sistema electoral uruguayo el voto es obligatorio.

de consulta popular, como las que en varios departamentos del país se llevan adelante contra la megaminería a cielo abierto, de manera de presionar a los gobiernos locales. Este también ha sido el recurso de las organizaciones populares en el rechazo a la Ley de Riego.

Explorando las posibles razones de esta consolidada hegemonía progresista, encontramos dos grandes grupos de razones: "a) el Frente Amplio es la expresión política de los sujetos populares que protagonizaron los últimos ciclos de lucha y por ende mantiene una clara hegemonía entre los militantes y organizaciones del campo popular y b) las mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores dadas por el nuevo modo de regulación colocan al modelo como superador de la etapa neoliberal, lo que refuerza su legitimidad (en clave del 'daño menor frente al malo conocido')" (Santos *et al.*, 2013).

Álvaro Rico, analizando los gobiernos democráticos posdictadura hasta el año 2005 (período que aquí hemos caracterizado como hegemonía neoliberal), sostiene que el discurso dominante del Estado posdictadura se ha construido en base a: 1) la "capacidad de creación de nuevos signos políticos (del tipo privatización, modernización, eficiencia, reestructura del Estado, impunidad, gobernabilidad)"; 2) la "imposición de criterios de verdad social (identificados con la racionalidad tecnocrática, la desideologización de los temas políticos, la neutralidad del Estado, las decisiones de gobierno como actos administrativos)"; 3) la "tematización o definición de la agenda pública"; d) la "prescripción como valores de sus propios signos ideológicos (liberalismo, economía de mercado, tolerancia, pacificación)"; 4) la "estigmatización de los signos de oposición como 'no creíbles' o 'sin sentido' (demagogos, irracionales, ortodoxos)" (Rico, 2005:70).

Podemos encontrar elementos de continuidad en estos elementos, quizás en alguno de ellos –como en el "1"– con un

cambio de signos políticos (por ejemplo, regulación estatal en el mercado laboral, reconocimiento de derechos, valor intrínseco de las políticas sociales y seguramente otros), combinado con la resignificación de otros, por ejemplo, sustituyendo la privatización por la participación público-privada, tal como sucedió en Brasil en el mismo período (Ioris, 2010). Por otro lado, hay una clara continuidad en el “2” sobre la consideración desideologizada de los asuntos de estado bajo el paradigma de la gestión. Mientras tanto en el punto “3” es donde, a lo largo del proceso progresista, se puedan establecer diferentes momentos de disputa con los sectores más conservadores de la sociedad y los medios, pensando, por ejemplo, en el rechazo que estos mismos sectores desplegaron contra el impulso del reconocimiento de derechos y los avances que en la materia se han establecido desde 2005. Pero en relación con nuestro tema de análisis, veremos cómo hay una clara continuidad en el elemento “4”, la desacreditación como “sin sentido” o “no creíbles” para muchos de los planteos o críticas en clave de preocupación ambiental, lo que sin duda tiene sus efectos sobre la construcción de hegemonía.

También hay una continuidad en relación con las vías legítimamente reconocidas para el ejercicio de la vida política en el país: “el espíritu militante y contestatario de la sociedad antidictadura será debilitado a favor del voto como único significativo de la democracia posdictadura, las elecciones como única forma de participación formalizada de la ciudadanía y los representantes y gobernantes electos como los únicos sujetos autorizados para las prácticas políticas cotidianas” (Rico, 2005, 70). Esa captura institucionalizada de la participación (entendida como voto) tendrá su correlato en la instrumentación de ámbitos de participación en diferentes políticas públicas durante el período que estamos considerando.

La llegada del Frente Amplio al gobierno desde 2005 significó un quiebre y una reconfiguración de los elementos estructurantes de las identificaciones políticas en Uruguay. Quizás sólo sea comparable con la propia fundación del Frente Amplio y su primera comparecencia electoral en 1971, que marcó un quiebre en las hasta ese entonces claves mayoritarias de afiliación política en el país, el código binario establecido entre los partidos tradicionales blanco y colorado desde fines del siglo XIX.

El progresismo a la uruguaya

El uso del calificativo “progresismo” o de “gobiernos de izquierda” para los procesos de los países de América Latina ha sido sumamente discutido. Creemos que su uso para el caso uruguayo es válido, más allá sus características particulares, ya que además abre la posibilidad de establecer elementos para un análisis comparativo a escala regional. El caso de Uruguay es el propio conglomerado de fuerzas políticas que llega al gobierno en 2005 autodenominándose “Encuentro Progresista”²¹. El Encuentro Progresista (EP) había sido fundado en 1994, oportunidad en la que compareció por primera vez como candidato presidencial el actual mandatario uruguayo Tabaré Vázquez. A la coalición Frente Amplio –conformada en el año 1971 por los partidos políticos históricos de la izquierda uruguaya (socialistas, comunistas, demócrata-cristianos) y sectores escindidos de los partidos tradicionales (blancos y colorados)– se sumaban en ese encuentro sectores provenientes básicamente del Partido Nacional o blanco.

²¹ La denominación electoral para los comicios de 2004 fue “Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría”.

Lo interesante y anecdótico es que, una vez alcanzado el gobierno en las elecciones de 2004, a partir del año 2005 todos los sectores incluidos en esta confluencia electoral ingresaron al Frente Amplio (FA), por lo que el “progresismo” quedó remitido a la autoidentificación de uno de esos sectores a la interna del FA.

La categoría *progresista* es útil –además– porque permite establecer puntos de contacto y comparación con los demás gobiernos de América del Sur, pensando ya no sólo en los casos de Argentina y Brasil durante la primera década del siglo XXI, sino incluyendo los procesos sociopolíticos de Ecuador, Bolivia, Venezuela y Chile en una mirada comparada: “se impuso como lugar común –sostiene Svampa– la denominación genérica de progresismo, la cual si bien tendría el defecto de ser una categoría demasiado amplia, permitiría abarcar una diversidad de corrientes ideológicas y experiencias políticas gubernamentales” (2017, 13).

El primer gobierno del FA, encabezado por Tabaré Vázquez, tuvo como sus principales logros sociales la reanudación de la negociación colectiva –clausurada durante el neoliberalismo– para la definición de los salarios tanto en el sector público como en el privado, aumentando el salario mínimo y los marcos jurídicos de protección para algunos sectores laborales como las trabajadoras domésticas y los asalariados rurales. También se promovió una serie de políticas de atención a la emergencia social enmarcadas en la creación de un Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

El segundo gobierno del FA, encabezado por José Mujica, estuvo caracterizado por los avances en temas de la denominada agenda de derechos: se aprobó una ley de interrupción voluntaria del embarazo –que había sido vetada por Vázquez–, una ley de matrimonio entre personas del mismo sexo y una ley de regulación del mercado de la marihuana o *cannabis*.

En términos económicos ambos gobiernos estuvieron enmarcados en uno de los períodos de mayor crecimiento del PBI en el país, con un apoyo celebratorio hacia la política económica de gran parte de las corporaciones empresariales presentes en el territorio nacional. Desde el punto de vista de la construcción de legitimidad social, los atisbos de descontento o crítica fueron “domesticados” –al decir de Alfredo Falero (2008)– por la polea de transmisión de lo político a lo social en que se instituyó gran parte de la dirigencia del movimiento sindical, mientras que aquella que no pudo ser asimilada fue simplemente desacreditada. Esto marca una continuidad con los mecanismos de establecimiento de los patrones de dominación en el Uruguay, según lo planteado por Álvaro Rico (2005) y mencionado anteriormente.

El principal quiebre del progresismo uruguayo con su propia narrativa de fuerza política de izquierda estuvo marcada por una decisión de Tabaré Vázquez en los primeros meses del inicio del segundo mandato (en el tercer gobierno del Frente Amplio). Ante una escalada de conflictividad sindical en la órbita de la educación pública, Vázquez estableció por decreto la “esencialidad” de los servicios educativos prestados por el estado (enseñanza primaria, secundaria y terciaria) lo que implicaba necesariamente la eliminación del derecho a huelga para ese grupo de personas.

A un año y medio de ese gran conflicto por el presupuesto educativo en 2015, Vázquez firmó un nuevo decreto que confirmó un punto de inflexión o un quiebre con la narrativa de izquierda en la que se hasta ahora se había inscripto el progresismo uruguayo. En un documento muy breve y por la vía del decreto presidencial, Vázquez otorgó autonomía a las fuerzas policiales para la represión de cualquier movilización social que implique el corte de una calle o ruta del país. El objetivo del decreto es “preservar el uso público de las calles, caminos

y carreteras cuyo tránsito se pretenda obstaculizar o interrumpir por personas, vehículos u objetos de cualquier naturaleza” para lo cual las fuerzas policiales podrán requerir la asistencia de otros organismos públicos. Aunque no está mencionado expresamente, se abre la puerta a la militarización de la represión en las vías de circulación internas del país, algo que no tiene antecedentes en Uruguay desde el período comprendido entre 1968 y 1973 –año del golpe de estado– cuando los gobiernos autoritarios establecieron medidas prontas de seguridad²².

Lo más llamativo del decreto reside precisamente en el hecho de que prescribe la interposición de una disposición judicial previa a la intervención de las fuerzas represivas (lo que garantiza, entre otras cosas, que la represión no se desencadene arbitrariamente por accionar independiente de la policía). Según se establece que “el Ministerio del Interior deberá dar cuenta en forma inmediata a la Justicia de la intervención referida”.

En su artículo 4º, el decreto aclara que su aplicación no afectará el derecho a huelga, reconocido en la Constitución de la República. Si bien esto podría ser una señal en relación con los sectores sociales a los que esté orientada la medida –las organizaciones y movimientos que desbordan las estructuras sindicales como el movimiento de mujeres o los ambientalistas– las primeras situaciones donde se ha aplicado el decreto dejan en

²² En todas las Constituciones de la República Oriental del Uruguay, desde la primera en 1830, existe la facultad del Poder Ejecutivo de decretar “medidas prontas de seguridad”, poderes de emergencia que implican la suspensión transitoria de las garantías constitucionales (ante casos de ataque exterior o conmoción interior). Su más reciente utilización data de los gobiernos pre-dictatoriales de Jorge Pacheco Areco (entre 1968 y 1972) y de Juan María Bordaberry (entre 1972 y 1973, año en el que precisamente daría el golpe de estado que dio comienzo a la última dictadura militar en el país).

evidencia que las protestas de los trabajadores sindicalizados también están comprendidas en el decreto.

La alternancia y colaboración en el control del estado por parte de los partidos tradicionales desde la salida de la dictadura (1985) había generado una identificación directa del Frente Amplio, sus militantes y organizaciones sociales de influencia con propuestas contrahegemónicas²³. Su llegada al gobierno rompió al mismo tiempo esta identificación automática, así como aquella que asociaba directamente a los partidos tradicionales y sus militantes con el mantenimiento del *status quo*, al menos desde la segunda mitad del siglo XX.

Como sostienen Castro *et al.*, “la hegemonía progresista para consolidarse necesitó construir un discurso binario y dicotómico, donde lo que había en la vereda de enfrente al gobierno era la derecha partidaria, inhabilitando y estigmatizando otras críticas y rupturas, como ocurre con la izquierda extrafrenteamplista cuyo discurso es permanentemente deslegitimado y anulado, o con las manifestaciones de descontento en el seno de las organizaciones sociales” (2014, 162). Precisamente, en esta última condición es dónde podemos ubicar a las organizaciones nucleadas en esta nueva etapa de los conflictos ambientales en Uruguay.

El aporte que proponemos al estudiar la intersección entre progresismo y conflictos ambientales responde, entre otros, a “comprender y relativizar el concepto de escasez en relación con los bienes comunes” (Taks, 2013, 27), exponiendo los límites sociales que se imponen en la relación de la sociedad uruguaya con su entorno natural en la última década.

²³ Esta relación debe entenderse también en el marco de un ciclo de luchas, marcado por la construcción de la unidad del movimiento sindical y la resistencia al autoritarismo de la dictadura militar y sus gobiernos precedentes, contexto en el cual se produce la fundación del Frente Amplio (Falero, 2008).

Una estrategia metodológica

Hay una orientación general de este trabajo que parte de la propuesta analítica que hacen Negri, Hardt y Mezzadra (2013) para el estudio de la relación entre procesos de gobierno y movimientos sociales, en particular para el momento progresista en América Latina, que consiste en dar cuenta de la *continuidad* de las luchas:

Esta es una fórmula teórica que puede parecer muy abstracta, pero que para nosotros no lo es en absoluto. Para decirlo de otra manera, el punto es que en una situación en que hay ‘gobiernos progresistas’, ‘gobiernos populares’ –como existen en varios países de América Latina–, ¿cómo imaginar, construir y también practicar la continuidad de las luchas? Si planteamos este tema no es por nuestro amor por las luchas, nuestro involucramiento en las luchas, nuestra formación dentro de movimientos y luchas (lo que claramente es importante); el punto es que estamos convencidos que la posibilidad misma de un desarrollo democrático radical, de otra forma de desarrollo económico y social está vinculada con la continuidad de las luchas. Estamos convencidos de que, sin luchas, para decirlo de una forma un poco esquemática, los procesos de transformación en América Latina se van a acabar (Negri, Hardt y Mezzadra, 2013: 56).

En ese sentido, y retomando la importancia de analizar la continuidad de las luchas (del neoliberalismo al progresismo) como analizador que nos permita discutir continuidades y rupturas de un momento social a otro, este libro comienza por una historización de la conflictividad ambiental en Uruguay. Luego se analizan en profundidad dos conflictos de diferente escala de alcance y proyección. En un caso se trata de un conflicto que

pone en evidencia la defensa de una forma de vida enfrentada con el avance de una producción de *commodities* a gran escala (los monocultivos forestales) y que, en clave de continuidades, puede leerse como una nueva *máscara* (Scott, 2000) que adoptan los conflictos por la tierra en el marco de progresismo uruguayo (convirtiéndose o visibilizándose como un conflicto ambiental). El otro es un conflicto de directa continuidad con una de las luchas que marcó el cierre del ciclo de luchas contra el neoliberalismo (el plebiscito por el agua del año 2004), reformulado en el rechazo a la Ley de Riego que el gobierno del Frente Amplio aprobó en 2017.

En otro nivel de análisis y para dar cuenta de desarrollo de dos conflictos ambientales, se siguió la orientación de Merlinsky (2013) en el sentido de no tratar los conflictos como casos aislados:

lo importante no es la representatividad del caso sino su capacidad de particularizar el fenómeno bajo estudio (potencialidad de reunir las principales dimensiones de análisis), su cualidad descriptiva (el caso debe permitirnos una densidad informativa que permita generar categorías de análisis) y finalmente su valor heurístico (conectar prácticas ordinarias en hábitat naturales con evidencias teóricas aplicables a otros contextos de observación) (Merlinsky, 2013, 64).

Antes que estudios de caso en el sentido tradicional, se trata aquí de estudios en profundidad de situaciones conflictivas, con el objetivo de caracterizarlas, dar cuenta de los actores implicados, contribuir al análisis comparado entre sí y dar respuestas a las preguntas de investigación planteadas. La clave de esta estrategia metodológica será la de *seguir los conflictos* en su evolución, esto nos permitirá trabajar sobre el ciclo de vida de

estos conflictos, dando cuenta de diferentes momentos y situaciones.

Con respecto al análisis de los patrones de acción colectiva además del énfasis planteado en los conflictos estudiados en profundidad hay un interés explícito de comparar esos casos con los repertorios de acción colectiva del ambientalismo uruguayo desplegados anteriormente, así como la relación con el marco político dominante desplegado por el progresismo (o sea, el margen para determinadas vías de acción colectiva y la obturación de otras).

Además de retomar los elementos propios de la etnografía multisituada (Marcus, 2001), la presente estrategia metodológica también recupera elementos del dispositivo de *implicación-reflexividad*, tal como emerge de los planteos de Gérard Althabe, asumiendo la limitación del investigador social parado en este enfoque metodológico para reconocer que no es posible producir conocimiento

a partir de una sola situación social (...) Pues no abarca ni las otras situaciones sociales a las cuales pertenecen los sujetos, ni lo privado familiar, esfera de la cual resulta sistemáticamente separado. Desde el lugar en el que está, sólo obtendrá la representación (...) De una puesta en escena que surge de su encuentro con los sujetos y cuyo sentido debe buscarse principalmente en la situación misma donde tiene lugar el encuentro (Althabe, 1999, 63).

En el caso de Paso Centurión la *implicación* está dada por mi participación en múltiples actividades docentes (investigación, enseñanza y extensión) en la zona de estudio desde el año 2013, lo que ha permitido la construcción de vínculos interpersonales, conocimiento y reconocimiento con varios de los actores que intervinieron en el conflicto, aunque desde un rol diferen-

te al de quién lleva un proceso etnográfico sobre el conflicto ambiental. Por ello, el recurso de la reflexividad fue un componente necesario –y obligado desde el punto de vista ético– para el abordaje de las instancias de trabajo de campo.

En relación con el capítulo sobre la Ley de Riego la implicación tiene que ver con mi participación como parte de la campaña que desplegó el conflicto en cuestión²⁴. La distancia óptima con el proceso de investigación y la reflexividad de nuevo fueron herramientas fundamentales para poder producir conocimiento desde esta posición implicada.

²⁴ Participé de la Comisión sobre la Ley de Riego que creó el sindicato de docentes de la Universidad de la República (ADUR) en apoyo al referéndum llevado adelante por el sindicato de la empresa estatal de agua y por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida. Por otra parte, había integrado esa comisión entre 2002 y 2006, en el proceso de la campaña por la reforma constitucional que fue plebiscitada en el año 2004.

III. RUPTURAS Y CONTINUIDADES DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES: URUGUAY NATURAL, URUGUAY NEOLIBERAL, URUGUAY PROGRESISTA

Uruguay carece de estudios que permitan aportar hacia una historia ambiental del país. En lo que refiere a la movilización ambiental la carencia es igualmente evidente, a pesar de algunas notables excepciones. El estudio de los movimientos ambientalistas en Uruguay podría ser un libro en sí mismo. Aquí se presenta un breve resumen y un intento de periodización de las luchas a modo de organizar los antecedentes.

Al igual que en el resto de los países de América del Sur, la legislación de protección ambiental en Uruguay es posterior a la década del setenta. Al influjo de la Conferencia de Naciones Unidas de 1972 –que tendría su continuidad en el Informe Bruntland en 1987–, surgieron una serie de grupos y organizaciones conservacionistas –casi todas reuniendo a científicos y aficionados– y se establecieron las primeras medidas políticas de preservación. Por ejemplo, en esos primeros años de la década del setenta se creó el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente (Pierri, 2002), primera institución estatal para el ambiente que, en realidad, no tuvo mayor incidencia en la definición de políticas públicas. En las décadas de setenta y ochenta la dictadura militar invisibilizó cualquier proyecto con eventual impacto ambiental o cualquier protesta que reclamara

protección ambiental a pesar de las iniciativas de infraestructura que el propio Estado promovió y que implicaban serios impactos, como por ejemplo la construcción de la Represa de Salto Grande, sobre el río Uruguay.

Los prolegómenos de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992) desencadenaron una gran cantidad de medidas de legislación ambiental –como la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental–, y la propia creación de un ministerio que, entre otras atribuciones, tenía a su cargo la ejecución de las políticas ambientales: el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en cuya órbita se creaba una Dirección Nacional de Medio Ambiente (máxima autoridad ambiental en el país desde entonces tanto en materia de control y autorizaciones ambientales como en materia de acuerdos y tratados internacionales en la materia) y una Comisión Técnica Asesora (COTAMA) de carácter consultivo (presentado como ámbito de participación social).

Pierri, sobre los objetivos subyacentes a la implementación de una legislación de Evaluación de Impacto Ambiental en el contexto histórico de la década del noventa, entiende que:

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

Desde la década del noventa, coincidentemente, el Frente Amplio comenzó a gobernar el Departamento de Montevideo,

situación que se ha mantenido desde entonces, transitando actualmente por el sexto período consecutivo de gobierno departamental. Desde allí se implementaron políticas de control ambiental y de participación, que señalaremos páginas más adelante.

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

respondiendo a tratados y convenios internacionales [el Estado] ha construido un andamiaje legal orientado al medio ambiente que ha facilitado la emergencia del ambientalismo como categoría de pensamiento y movimiento político. Desde los noventa se impulsó un proyecto de reorientación de la identidad nacional alrededor del eslogan, “Uruguay Natural”, con propaganda turística refiriendo al país como un “refugio verde”, un “paraíso de agua dulce” y un “milagro natural” (...) La crisis económica de 2002 puso en tela de juicio el proyecto del “nuevo Uruguay”, hasta la victoria del Frente Amplio en 2004, que basó parte de su campaña en el resurgimiento de una identidad nacionalista y modernista, en busca de la soberanía y de la integración regional. La campaña de marketing de “Uruguay Natural” se mantuvo de todas maneras, transformada en una versión “progresista” y “eco-amigable” de izquierda. Los discursos de sustentabilidad atraviesan el espectro político, y su carácter y definición vaga y abierta significa que puede ser utilizada como una herramienta maleable de la gobernabilidad y de la autopromoción. ¿Quién, después de todo, puede estar en “contra” de la sustentabilidad? (Renfrew, 2006: 82).

Si tratamos de reconstruir las dinámicas de relación entre el Estado y diferentes actores sociales en torno a la cuestión ambiental, se pueden plantear dos procesos claramente diferentes que se ven reflejados en dos grandes grupos de producciones académicas.

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

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

El “enverdecimiento” del Estado y la sociedad uruguaya va poco más allá de ser una expresión de deseo y de fondo no habría un cuestionamiento a las causas estructurales de tales conflictos ambientales, salvo por grupos de afectados o de algunos casos puntuales de organizaciones que integran otras visiones

además de la ambiental, por ejemplo, organizaciones barriales, sindicatos y organizaciones de mujeres (Renfrew, 2006).

Es oportuno realizar un intento de periodización de la conflictividad social de base ambiental desarrollada en el país. Como toda síntesis, puede dar a entender que se trata de etapas sucesivas que se sustituyen unas a otras, sin embargo, el esquema pretende mostrar las formas de acción y pensamiento dominantes y/o emergentes en cada momento, a pesar de lo cual podemos encontrar continuidades hacia atrás y hacia adelante en todos los casos.

Si bien puede ser discutible que exista una estricta linealidad entre los conflictos de la década del '80 con los actuales, entendemos necesario dar algunos lineamientos que permitan historizar este proceso en la sociedad uruguaya. Para ello proponemos las siguientes etapas: a) Los conflictos de crítica al productivismo; b) los conflictos locales de rechazo a la contaminación; c) la eclosión del ecologismo popular; d) abrimos el interrogante acerca de la existencia de un nuevo tipo de ambientalismo, buscando elementos de sustento en alguno de los conflictos del último período. Repasaremos brevemente estas etapas.

La crítica al productivismo

La historia reciente del Uruguay tiene una serie de discusiones sociales de base ambiental que no siempre son reconocidas como tales o recuperadas por el propio movimiento ambientalista a la hora de plantear sus puntos de partidas.

Quizás uno de los casos emblemáticos y de trascendencia no sólo nacional sino también regional e internacional fue el movimiento de defensa de los Bañados del Este, en el contexto de la salida de la última dictadura militar (1973-1985). El mo-

mento de mayor expresión de este movimiento, a mediados de la década del '80, estuvo relacionado con el cuestionamiento a obras de infraestructura productiva –para el riego de la producción arrocerá– llevados adelante por el propio gobierno militar en una zona de alto valor ambiental. Paradójicamente, el propio gobierno militar había promovido la inclusión a los Bañados del Este en la Convención Ramsar de Naciones Unidas para la protección de humedales, lo que había desembocado además en la declaración de la región como una Reserva de Biósfera de UNESCO en el Programa MAB en 1976 (PROBIDES, 1996). La construcción de esta obra ingenieril (la ampliación del canal Andreoni, que permitió el drenaje de parte de la superficie de los bañados, o en términos de la época “recuperar una importante superficie para la producción”) le valió al Estado uruguayo su inclusión en el Registro de Montreux, una suerte de lista negra de los países con incumplimientos a los compromisos auto-asumidos ante la Convención Ramsar. Esta situación se mantiene hasta el día de hoy y requiere como acción del Estado uruguayo la inclusión de una superficie equivalente a la dañada bajo el régimen de protección²⁵.

²⁵ “A fines de la dictadura militar (en 1984) el Estado uruguayo incluyó los Bañados del Este como sitio a ser contemplado dentro del Convenio. Sin embargo, también como herencia de la dictadura, se permitió “la existencia de áreas de humedales intervenidas y abocadas a agricultura bajo riego (arroz)”, lo que hizo que en 1990 la Conferencia de las Partes del Convenio de Ramsar pusiera en marcha este Registro de Montreux y los Bañados del Este de Uruguay quedaran incluidos en él. La “intervención” que el gobierno militar permitió sobre los Bañados del Este, afectó a una casi la cuarta parte del sitio Ramsar (o sea, unas 100.000 hectáreas del sitio total de 400.000). Para salir del Registro de Montreux, el Estado uruguayo debe incluir sitios por una superficie equivalente a esas 100.000 hectáreas. La importancia del Registro de Montreux no tiene que ver solamente con una cuestión de “imagen”

En este mismo período se registraron desplazamientos completos de poblaciones en diferentes regiones del país, en virtud de la inundación de amplias superficies por la construcción de represas hidroeléctricas. Tal es el caso de las localidades de Andresito (en el Departamento de Flores) en la que reubicó la localidad dejando el emplazamiento urbanizado original debajo del lago de la represa Palmar sobre el río Negro, y de las localidades de Belén y Constitución (en el Departamento de Salto) reubicadas por la construcción de la represa de Salto Grande, sobre el río Uruguay. Ninguna de estas obras generó procesos de resistencia que fueran enunciados como conflictos ambientales. Tampoco se hicieron públicas resistencias al traslado de estos centros poblados.

Los conflictos locales de rechazo a la contaminación

A fines de la década del '80 y comienzos de los '90 se produjo una importante movilización popular en un sector de la capital del país, donde vecinos protestaban por niveles de contaminación que generaba en su entorno una fábrica de cemento *portland*.

Por su parte, a comienzos de la década del '90 emergió un importante conflicto en el centro-norte del país, en el Departamento de Tacuarembó, ante la inminente instalación de una central nuclear para la producción de energía. La organización de pobladores locales en ese momento desencadenó un movimiento de repercusión nacional, en un contexto internacional muy sensibilizado por los impactos de esa forma de producción

del Estado: quienes están en este registro ven estrictamente limitada su aspiración a la postulación de fondos internacionales para la conservación de estos sitios” (Santos, 2011, 54).

de energía, luego de la catástrofe de Chernobyl. La protesta determinó la aprobación de una ley –actualmente vigente– que prohíbe la generación de energía a partir de centrales nucleares en todo el territorio nacional.

En el mismo período se ubican otra serie de conflictos locales por contaminación o afectación de la salud: denuncias sobre impactos de la instalación de cables de alta tensión, por la instalación de centrales térmicas de producción de energía o de curtiembres en Montevideo, por la contaminación de cursos de agua en departamentos como Canelones o San José, y en Cerro Largo –zona fronteriza con Brasil– se registraron movilizaciones y acciones ciudadanas en denuncia de la lluvia ácida, asociada a la Central Térmica de Candiota, en el sur del vecino país (Santandreu y Gudynas, 1998) y la contaminación de las playas en Montevideo (Pierri, 2002). En este caso, y por encontrarse Montevideo desde ese momento bajo el gobierno del Frente Amplio, se pueden buscar indicios de la atención de la cuestión ambiental por parte de un gobierno departamental progresista. Estas situaciones de contaminación de playas, por su propia característica, se presentaron como una problemática de responsabilidad difusa y sin un sujeto social particular que pudiera desplegar un conflicto en torno a él. Sin embargo, la exposición pública de la situación de contaminación sí puede ser leída como uno de los primeros problemas ambientales percibido como tal por la opinión pública (Pierri, 2002).

Diferente fue un proceso de conflictividad protagonizado por vecinos de los barrios de Sayago y Belvedere de Montevideo ante la contaminación aérea que generaba una fábrica de cemento instalada en plena zona urbana. El conflicto fue colocado por los vecinos como un problema ambiental y desencadenó desde el gobierno departamental un proceso de monitoreo participativo de la calidad del aire en la zona circundante a la fábrica. Luego de tres años de discusión, la Intendencia de

Montevideo clausuró la fábrica por el impacto ambiental que su actividad generaba en la zona (Pierri, 2002). Esta resolución del conflicto implicó el traslado de la fábrica a otro departamento del país (Departamento de Lavalleja, ciudad de Minas) donde la cementera funciona hasta hoy, situación que podríamos analizar desde el concepto de zonas de sacrificio, tomando en cuenta la capacidad de acción colectiva y presión pública de unos y otros actores involucrados.

También a inicios de la década del noventa tuvo lugar un conflicto por la instalación de una central térmica generadora de electricidad por parte de la empresa estatal UTE en el barrio de Colón en la ciudad de Montevideo. En un proceso de movilización amplio, organizaciones barriales se opusieron a la construcción de la obra (a cargo de la empresa estatal y bajo la orientación del gobierno nacional, en ese momento bajo la presidencia de Luis A. Lacalle del Partido Nacional). La Intendencia de Montevideo –gobernada por el Frente Amplio– no habilitó la obra, pero, a la vez, no impidió su realización, lo que generó el rechazo de los vecinos (Santandreu y Gudynas, 1997, pp. 76-77). Esto desencadenó un proceso de negociación que culminó luego de un año con la habilitación de la obra por parte del gobierno departamental. Las organizaciones barriales calificaron el resultado de la negociación como un “pacto contaminante”. Según Santandreu y Gudynas:

Durante todo el proceso del conflicto existió un fuerte cuestionamiento a todo el sistema político (...) La crítica se generalizó a todo el sistema político, donde seguramente el Frente Amplio llevó el mayor gasto, en tanto muchos de sus votantes pasaron a ejercer una crítica fuerte, mientras paradójicamente, los partidos verdes del país no jugaron ningún papel (Santandreu y Gudynas, 1997, 76).

También la primera mitad de la década del noventa fue el momento en que se desarrolló un conflicto en Montevideo por el tendido de cables de alta tensión que atravesaba amplias zonas de la ciudad (Santandreu y Gudynas, 1997). También se registraron otros conflictos por denuncias de contaminación de industrias en Montevideo, Libertad (Departamento de San José) y Fray Bentos (Departamento de Río Negro).

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

La eclosión del ecologismo popular y la justicia ambiental

A comienzos del siglo XXI podemos identificar como uno de los temas centrales de la conflictividad social de base ambiental a una serie de manifestaciones de rechazo a la aprobación de semillas transgénicas, sobre todo entre los años 2001 y 2003.

Por ese entonces comienza a gestarse un movimiento que defenderá el derecho humano al agua y que podemos entender como la primera expresión organizada de un ecologismo popular (Martínez Alier, 2005), ya que nucleó, además de ambientalistas propiamente dichos, a pobladores locales de zonas afectadas por la privatización del servicio público de agua y al sindicato de trabajadores de la empresa estatal de agua potable y saneamiento (Santos *et al.*, 2006).

Un conflicto que podemos considerar “bisagra” entre el período anterior y éste es el de la contaminación por plomo en

el barrio montevideano de La Teja, ya que si bien conformó un conflicto localizado y de acción puntual estuvo marcado en un proceso de movilización social muy amplio que incluyó la denuncia de la situación de injusticia ambiental en un marco más amplio de desigualdades y degradación ambiental de determinadas regiones de la ciudad –aquellas donde habitan las personas con derechos vulnerados (Renfrew, 2009, 2018).

El año 2004 se transformó en la emergencia de uno de los conflictos ambientales de más largo aliento en Uruguay y de mayor trascendencia política y social: el conflicto desatado por la instalación de una fábrica de celulosa sobre el río Uruguay que generó una incipiente resistencia local pero que cobró dimensiones imprevistas al transformarse en un conflicto binacional, enfrentando a los estados de Argentina y Uruguay. Sin dudas esta fue uno de los hechos más importantes para la reducción de la clave ambiental del conflicto a una clave nacionalista, que acabó por minar las débiles posibilidades de movilización local, sobre todo con la novedad que representó la llegada de la izquierda al gobierno, desde 2005, con el triunfo electoral del Frente Amplio (Reboratti y Palermo, 2007).

¿Un nuevo ambientalismo?

A comienzos de 2010 comienza a procesarse la organización de personas afectadas directamente por la exploración minera en su región, en particular para la minería de hierro. Esta organización desencadenó vínculos con otros colectivos y abrió la puerta a una serie de movilizaciones de corte ambiental que han sido las de mayor convocatoria en la historia del país.

El alineamiento del gobierno en pos de la concreción del emprendimiento minero (extracción de mineral de hierro a cielo abierto) generó un contexto de particular complejidad

para el desarrollo de movilización: además de diversos actores sociales implicados se cruzan intereses partidarios (de sectores de la derecha y la izquierda extrafrenteampalista en defensa del movimiento y del Frente Amplio en su detracción).

En esa confluencia de organizaciones se han procesado dos modelos organizativos bien diferentes. Por un lado, la Asamblea Nacional Permanente, un espacio amplio, diverso y horizontal que reúne a diferentes actores y procesa las movilizaciones nacionales de protesta (tomando como ejemplo organizativo las asambleas ambientalistas anti-mineras de Argentina). Por otro lado, se encuentra la organización inicialmente surgida como *MOVUS* (Movimiento por un Uruguay Sustentable), más tarde ampliado a Movimiento Uruguay Libre de Minería Metalífera a Cielo Abierto (*Uruguay Libre*²⁶). Esta organización utilizó un repertorio de acción del tipo ONG (acciones públicas,

²⁶ *Uruguay Libre* es una organización de segundo grado y está integrada por: *ADES Montevideo*, *Carmelo como vamos*, *Cerro Largo Natural*, *Comisión de Treinta y Tres*, *Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado* (COFE), *Coordinadora de trabajadores del Sistema Financiero*, *Florida decide*, *Grupo Ambientalista de Carmelo*, *Grupo Defensa del Medio Ambiente de Valdense* (DEMAVAL), *Grupo de vecinos de La Pedrera*, *Grupo de vecinos de Melo y Paso Centurión*, *Grupo Guayubira*, *Indignados de la Costa*, *La Fragua Periódico Obrero*, *Lavalleja Única*, *Mágica y Natural* (LUMANA), *Maldonado por la Tierra y el Agua*, *Mesa de Productores de la Ruta 7*, *Movus* (Movimiento por un Uruguay sustentable), *OCC Uruguay* (Organización de Conservación Cetáceos), *Paysandú Nuestro*, *Red Uruguaya de ONG's Ambientalistas*, *Rel-UITA* (Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación), *Retos al Sur*, *No a la Minería en Vichadero*, *Comisión Rivera*, *Por La Vida Sustentable y el Agua*, *Slow Food Uruguay*, *Sociedad de Fomento Rural Quebrada de los Cuervos*, *Sociedad Rural de Cerro Largo*, *Sociedad Rural de San José*, *Trip Natural*, *Uruguay Consciente*, *UVLPG* (Unión de Vecinos de La Paloma Grande) y *Vecinos y amigos de Punta del Diablo*. Fuente: <http://www.ma-peosociedadcivil.uy>.

y difusión en prensa y redes sociales, antes que en movilización directa). Por otro lado, *MOVUS* derivó en una acción que recuperó la histórica herramienta del campo popular en la lucha contra el neoliberalismo –la recolección de firmas para realizar un plebiscito– en pos de la prohibición de la actividad minera en el país mediante un plebiscito de reforma constitucional²⁷.

Otros dos grandes emprendimientos (un puerto de Aguas Profundas en la costa atlántica del país, Departamento de Rocha, y una planta regasificadora de Gas Natural Licuado de Petróleo para la generación de electricidad en la costa este de Montevideo) directamente asociados con el proyecto minero –la vía de salida del producto y su fuente de energía eléctrica, respectivamente– han ampliado el ámbito de resistencia de estas agrupaciones. No sólo se rechaza el proyecto minero, sino también las obras de infraestructura que el estado propone en relación directa con ellas.

En estos movimientos confluyen diferentes agrupamientos de personas y de organizaciones:

a) Los habitantes de localidades de la costa que se verían afectadas por las obras portuarias para la extracción del mineral. Son instancias como el *Cabildo de Valizas*, la *Comisión Fomento de La Esmeralda*, los *Vecinos Autoconvocados de La Paloma*, organizaciones de pescadores y muchos intelectuales orgánicos del conservacionismo (biólogos y ecólogos militantes por la defensa de la costa). En general puede caracterizarse como un movimiento de propietarios y en la terminología de

²⁷ La campaña de recolección de firmas para prohibir constitucionalmente la minería metalífera en Uruguay se desarrolló previamente a las elecciones nacionales de 2014. La cantidad de firmas necesaria (10% del padrón de habilitados a votar en las elecciones) no se alcanzó en ese entonces. Los promotores de la iniciativa anunciaron públicamente que no descartaban continuar con una campaña similar en el futuro. A mediados del año 2015 habían alcanzado 100.000 firmas (Renfrew y Santos, 2017).

los análisis del ambientalismo es una suerte de movimiento NIMBY (*Not-In-My-BackYard*, No-En-Mi-Patio-Trasero).

b) Los productores rurales de la zona afectada. En general son productores de corte familiar, propietarios, de entre 300 y 500 hectáreas en promedio, dedicados mayoritariamente a la cría de ganado vacuno y ovino. Su reclamo se canaliza como la defensa de una forma de vida, apegada al trabajo de la tierra y la vida en el campo, pero claramente también hay una defensa de la propiedad privada de la tierra para el sustento –y lucro– propio.

c) Organizaciones del campo popular vinculadas a la lucha por la tierra, entre ellas organizaciones históricas de asalariados rurales (como la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas, UTAA) y también de grupos de apoyo a ocupaciones de tierra ocurridos en los últimos años

d) ONG ambientalistas. Hay una amplia gama de ellas, de las más locales hasta las más nacionales, la mayoría con vínculos a organizaciones ambientalistas globales. Muchas de ellas vienen del proceso de la movilización contra la planta de celulosa sobre el río Uruguay, por lo tanto, debilitadas y deslegitimadas. A esto se debe agregar que la crisis en los países centrales ha generado una retracción de la cooperación financiera de la cual muchas de estas organizaciones obtienen su sustento, por lo que su capacidad de producción está reducida y el “nuevo” proceso extractivo –megaminería– se convierte en un nuevo argumento para la captación de fondos.

e) Organizaciones barriales de la zona oeste de Montevideo, nucleadas por el rechazo a la instalación de la planta regasificadora en la bahía del Río de la Plata (vinculada con Aratirí por ser la principal estrategia de abastecimiento energético del emprendimiento minero).

f) Organizaciones sociales de extracción urbana con una fuerte impronta de izquierda antisistémica, entre ellos sindicatos de base u organizaciones de derechos humanos.

g) Militantes individuales, comunicadores, militantes políticos y sindicales, intelectuales orgánicos y toda una serie de individuos agrupados en conjunto a estos cinco grandes grupos y en la mayor parte de los casos ocupando roles de representación, comunicación y movilización que los agrupamientos mencionados anteriormente muchas veces no cumplen.

Una de las estrategias desarrolladas por integrantes de esta articulación ha sido la promoción de consultas departamentales de carácter vinculante (plebiscitos) contra la minería, a partir de la recolección de firmas. Se trata de medidas novedosas, de las cuáles los antecedentes conocidos tienen que ver con los inicios de la década anterior (años 2001, 2002 y 2003), con iniciativas vinculadas a declarar “departamentos libres de transgénicos” a partir de resoluciones de las Juntas Departamentales. Se llevó adelante en Colonia y tuvo un resultado positivo, pero ningún efecto concreto. Luego de 2005 se llevaría adelante una iniciativa similar en Treinta y Tres, pero sin éxito. Mientras que en el Departamento de Tacuarembó la iniciativa de recolección de firmas para prohibir la minería metalífera a cielo abierto contó con un gran apoyo popular, fue presentada ante el órgano legislativo departamental para su aprobación, pero esta fue objetada por el Poder Judicial.

Uno de los objetivos comunes de este movimiento diverso y disperso ha sido la organización de marchas *En defensa de la tierra, el agua y los bienes naturales*, de las cuáles se han concretado 10 ediciones en Montevideo, con la presencia de organizaciones y manifestantes de todo el país. Sin duda este ha sido uno de los elementos que ha dado mayor visibilidad al movimiento en estos años recientes (Elizalde *et al.*, 2013).

Estos tres emprendimientos (el distrito minero, el puerto de aguas profundas y la planta regasificadora) se diluyeron luego del fin del gobierno de José Mujica para quedar completamente descartados durante el gobierno de Tabaré Vázquez (la confirmación definitiva de la clausura del proyecto la oficializó el 17 de abril de 2017 la Ministra de Industria, Energía y Minería en respuesta a un pedido de informes parlamentario). Sin embargo, el *affaire* Aratirí no ha finalizado aún. En agosto de 2018 se supo que la empresa había iniciado una demanda internacional contra el Estado uruguayo ante la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, por el cambio en la normativa relativa a la minería. Paradojalmente, la llamada Ley de Minería de Gran Porte fue calificada de “Ley Aratirí”, ya que satisfacía muchos de los requerimientos que la empresa planteaba al Estado uruguayo. La demanda no fue considerada pertinente por la CNUDMI.

Rupturas y continuidades

El análisis histórico de la conflictividad ambiental en Uruguay hasta la llegada de los gobiernos progresistas nos permite organizar algunas conclusiones provisorias en términos de establecer rupturas y continuidades de la conflictividad ambiental en el país.

En primer lugar, es evidente que la ambientalización de la conflictividad social es cada vez mayor. Desde el carácter incipiente de la referencia a lo ambiental en los años ochenta a la naturalización del uso de argumentos ambientales como parte de los principales conflictos sociales del país, tenemos más que ruptura o continuidad una verdadera evolución.

La acción del Frente Amplio desde el gobierno departamental permite anticipar algunas de las acciones que luego se

emplearían desde el estado y –por ende– como parte del proceso de construcción de la hegemonía progresista. Por un lado, utilizar las herramientas de Evaluación de Impacto Ambiental para medir la capacidad de aceptación o rechazo de un emprendimiento y para ajustar las condiciones a partir de las cuáles sería viable su ejecución. También aquí podemos hablar de un proceso de continuidades.

En términos de rupturas, es necesario recurrir al análisis de las nuevas expresiones organizativas en torno a emergentes ambientales, que reúnen las características asignadas por Gustavo Lins Ribeiro a las redes de movilización contra proyectos de gran escala:

La pragmática creación de redes es un instrumento cuya eficiencia se refleja en la fuerte habilidad que las redes tienen en moverse entre escenarios locales, nacionales, internacionales y transnacionales. Las redes también implican una pérdida relativa de homogeneidad entre los sujetos colectivos resultantes. Estos, en general, existen como coaliciones orientadas a una tarea que, una vez completada, desmantela el agrupamiento ad hoc. Ese es el motivo por el cual las redes pueden ser caracterizadas como actores pragmáticos, fragmentados, diseminados, circunstanciales y hasta volátiles. Su fuerza deviene de estas características y de una heterogeneidad que las capacita para estar a la altura de un campo político y económico variable, con más eficacia que los actores tradicionales que, en general, están limitados por la necesidad de coherencia y cohesión internas, en términos ideológicos, organizacionales y políticos (con el consecuente peso institucional y grandes inversiones de energía). La unidad aparente de estos actores tradicionales sirve como una identidad externa que los califica como representantes

de un segmento, una corporación, o de intereses precisamente delimitados (Ribeiro, 2007, 179).

Al mismo tiempo esta fortaleza –la heterogeneidad y diversidad organizativa– se vuelve una debilidad, ya que impide articulaciones que trasciendan el rechazo a los proyectos concretos: esta debilidad, sostiene Lins Ribeiro, “deviene igualmente de su pragmatismo: este impide que las redes se vuelvan actores con una presencia más duradera y fuerte, cuando no consolidadas como un sujeto más homogéneo y coherente con un objetivo programático compartido” (Ribeiro, 2007, 179). Del mismo modo podemos retomar en esta clave los planteos de Hajer (1995) sobre la condición “no convencional” de este nuevo conflicto ambiental.

Esta puede ser una de las novedades del ambientalismo en Uruguay, a partir de la experiencia de los gobiernos progresistas.

Si seguimos la propuesta de Joan Martínez Alier (2004) acerca del *ecologismo de los pobres*, podemos sostener que existen disputas que no se expresan en el lenguaje del ambientalismo y que sin embargo pueden ser consideradas como disputas esencialmente ambientalistas. Producto del desempeño económico de las diferentes regiones del país en el contexto del progresismo, podemos dar cuenta de una serie de situaciones de desigualdad social que pueden ser leídas desde la ecología política, asumiendo como elementos conceptuales centrales esta idea del ecologismo popular –que disputa acerca de los lenguajes de valoración– y la idea de la justicia ambiental, entendida como una denuncia de los procesos de desigualdad o injusticia ambiental.

Es necesario tomar en cuenta que, salvo excepciones, el registro de los conflictos ambientales que ocupan los apartados precedentes de este trabajo está dominado por realidades urbanas o ellos cobran visibilidad por los emergentes urbanos de las problemáticas. En el capítulo siguiente analizaremos

en profundidad un ejemplo de conflicto *silencioso*, donde la disputa entre conservación y producción se vive cotidianamente y surge, a nuestro entender, a partir de procesos que David Harvey caracteriza como “acumulación por desposesión” (Harvey, 2007).

El desafío que uno de los integrantes de estos movimientos planteaba es quizás la principal característica de las nuevas formas organizacionales que ha tomado el ambientalismo en el contexto del progresismo: la necesidad de “unificar luchas” pero “trabajando desde y con la diversidad”²⁸. Esta referencia tiene que ver con la multiplicidad de orígenes sociales, políticos e ideológicos de los integrantes de estas nuevas coaliciones paraguas, como la ANP. Por otro lado, elementos que trascienden esa heterogeneidad ideológica y organizativa emergen como claves para entender la proyección de este eventual nuevo ciclo de protestas. Un ejemplo de ello es la manera en que la discusión en torno a la soberanía y las generaciones futuras –clave de la sustentabilidad– aparecen en los discursos y las prácticas de estos nuevos colectivos.

²⁸ Ruben Bouza, integrante de la Coordinadora de Vecinos del Oeste de Montevideo y de la ANP, en Renfrew y Santos, 2017.

IV. PASO CENTURIÓN: ENTRE LA CONTROVERSI Y LOS 'DISCURSOS OCULTOS'. INFRAPOLÍTICA DE LAS RESISTENCIAS A LA FORESTACIÓN²⁹

Es habitual encontrar referencias en el lenguaje coloquial, periodístico y político de Uruguay a determinadas regiones

²⁹El trabajo de este capítulo fue posible gracias a mi participación en el equipo docente del Espacio de Formación Integral *Relaciones sociedad-naturaleza en la Frontera* (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Le agradezco a mis colegas Andrea Garay, Gabriel Perazza, Florencia Grattarola, Lucía Bergós, Lucía Gaucher, Magdalena Chouhy y Javier Taks la posibilidad de incluir mis actividades de investigación en el marco del trabajo que venimos desplegando en Paso Centurión desde 2013. Agradezco particularmente la generosidad de Magdalena Chouhy al compartir sus notas de campo. El trabajo de campo formó parte del Proyecto I+D Ambiente, conocimiento y sociedad en Paso Centurión, Cerro Largo, aprobado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República y que co-coordinamos con Javier Taks entre 2017 y 2018. El trabajo en Paso Centurión también fue compartido con Daniel González, Mariana Quintana y Pablo Capurro, de quienes tuve la responsabilidad de orientar sus proyectos estudiantiles de extensión y de investigación sobre asociativismo rural, conservación y áreas protegidas financiados por la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio y por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República, respectivamente, a lo largo de 2018.

como espacios de frontera, alejados de la centralidad capitalina de Montevideo que son caracterizados por prácticas o estructuras tradicionales, por oposición a la modernidad dominante en ese sentido común extendido.

El departamento de Cerro Largo forma parte de una de esas regiones simbólicas: de una estructura productiva basada en la ganadería extensiva latifundiaría y con una tradición política caudillesca vinculada al Partido Nacional, que incluyen el ocaso de los últimos caudillos revolucionarios del siglo XIX, los Saravia, que desplegaron su accionar militar y político de ambos lados de la frontera, Aparicio el emblemático caudillo blanco –nacionalista– del lado uruguayo y Gumersindo, parte de las huestes *farroupilhas* de Río Grande del Sur³⁰.

Muchas veces se habla del *lejano este*, otras veces del *Uruguay profundo*, dando a entender que se trata de los espacios menos civilizados del territorio nacional. De hecho, el propio presidente Tabaré Vázquez usó esa expresión cuando realizó el anuncio de la instalación de la tercera planta de celulosa en el país en una locación que se especulaba en ese entonces podía recaer en los departamentos de Tacuarembó, Durazno o Cerro Largo.

Este apartado tiene dos objetivos. Por un lado, demostrar cómo en términos económicos vinculados a la producción agrícola el departamento de Cerro Largo no tuvo un desempeño marginal o atrasado, sino que reflejó la dinámica del merca-

³⁰ Aparicio Saravia encabezó la última insurrección blanca contra el naciente Estado uruguayo en 1904. Esta revolución y su muerte –a partir de una herida de combate– frecuentemente son utilizados como marcas anecdóticas del fin del Uruguay caudillesco y el inicio del Uruguay moderno del siglo XX. Gumersindo Saravia –el mayor de los hermanos– formó parte de la Revolución *Farroupilha* (o de los Farrapos) que fue un movimiento independentista de Río Grande do Sul de fines del siglo XIX (Chasteen, 2001).

do de tierras de todo el país. Por otro lado, presentar algunos elementos de caracterización de la zona de influencia del área protegida de Paso Centurión, para describir y analizar un conflicto en particular: el proceso de rechazo a la instalación de cultivos forestales³¹ en la zona, que generó una normativa departamental (sin precedentes en el país) que prohíbe el establecimiento de este tipo de cultivos y que se mantiene hoy en día.

El Paso del Centurión

La región de Paso Centurión fue uno de los principales pasos de frontera entre Uruguay y Brasil, hasta que en la primera mitad del siglo XX se construyó el Puente Barón de Mauá, sobre el río Yaguarón aguas abajo de Centurión, entre las ciudades de Río Branco (Departamento de Cerro Largo, Uruguay) y Yaguaraõ (Estado de Rio Grande do Sul, Brasil), próximo a la desembocadura del río en la Laguna Merín. Las ruinas de una aduana histórica, ubicada allí entre otras cosas para el contralor del paso de ganado por el río Yaguarón, atestiguan esa historia de la región.

La ubicación de frontera se evidencia además en elementos vivos del presente: quizás el más particular de ellos sea la vigencia de los dialectos portugueses del Uruguay (DPU, Elizaincín, Behares, Barrios, 1987), coloquialmente llamado ‘portuñol’³².

³¹ Hablaremos de cultivos forestales, monocultivos forestales o forestación como sinónimos, aunque como advierte Pierre Gautreau (2014) deberíamos hablar de silvicultura, para diferenciar los bosques implantados de los montes nativos.

³² Elizaincín viene advirtiendo desde 1978 que “no debe considerarse la utilización del portugués en nuestro territorio como una ‘deformación’, ni como una ‘penetración’ (mal podría haber penetrado, ya que desde siempre estuvo allí) y mucho menos como una ‘patología’” (Elizaincín, 1978;

El mantenimiento de esta forma dialectal que, por otro lado, tiene una amplia distribución en todos los departamentos del país que comparten frontera con Brasil, se choca aún con la empecinada intención del Estado uruguayo de establecer el castellano como única lengua del país. De hecho, la escuela más antigua de la zona –la Escuela N° 16– fue establecida como una Escuela de Frontera en la segunda mitad del siglo XIX, buscando la finalidad de establecer a través de la instrucción pública y la lengua oficial, los límites del estado (Oroño, 2016). Como ha señalado Barrios, una característica que sí debe tenerse en cuenta como factor favorable: los dialectos portugueses del Uruguay “se caracterizan por un prestigio comunitario, orientado hacia la identidad; características éstas que los hacen especialmente aptos para funcionar como lengua étnica. Este prestigio comunitario no siempre puede sobreponerse a la ideología dominante que les impone un nulo prestigio social, de modo que las opiniones hacia los DPU oscilan entre una clara convicción acerca de su inconveniencia, una resignación

8). Sin embargo, gran parte de las políticas educativas desde ese entonces han estado orientadas a “corregir” los usos no admitidos del portugués, entendiéndolo como desviaciones o contaminación del español. Se debe tener claro una característica de la manifestación de esta variabilidad lingüística; se trata de lo que se denomina “diglosia” esto es “una situación de bilingüismo social en la cual una lengua (o variedad de lengua) es usada para fines cotidianos, para la interacción informal en el hogar y entre amigos, y otra lengua es utilizada para fines formales, en las funciones “altas” de la vida en sociedad, como ser en la administración pública, los medios de comunicación y la educación. Como es característico en las sociedades con bilingüismo y diglosia, el portugués uruguayo es la lengua que se usa en los ámbitos familiares, íntimos y coloquiales, mientras que el español, como lengua oficial del país, es la lengua más apropiada para los ámbitos públicos, como las oficinas, los comercios, las empresas, los medios de comunicación y las instituciones educativas” (Brian, Brovetto y Geymonat, 2008; 10).

acerca de su uso, y una más o menos tímida reivindicación de existencia” (Barrios, 2001). La preocupación de la política lingüística de fines del Siglo XIX por la implantación del castellano en la frontera con Brasil no es un dato anecdótico, sino que representa un dato fundamental del proceso de construcción de la identidad nacional por parte del Estado. Como sostiene Oroño:

El portugués en particular recibió especial atención, pues lo interpretaba como una amenaza a la nacionalidad [...] A pesar de que un cuarto de la población de Uruguay era de origen europeo, la principal preocupación en este momento histórico era la delimitación de fronteras en el norte del joven país. Se trataba de un problema político y económico importante que se reflejó en las representaciones y políticas lingüísticas de la época. La población inmigrante, aunque numéricamente muy significativa, era más accesible al control estatal y estaba interesada en aprender el castellano para facilitar su inserción social y laboral [...] La amenaza del portugués era económica y política, además de cultural y lingüística. Los propietarios de gran parte de las tierras del norte del país eran brasileños y mantenían su lengua y costumbres lo que obligaba a que incluso la administración pública vinculada con la actividad de jueces y policías se realizara en portugués (Oroño, 2016, 159).

Pero además de frontera político-lingüística-cultural, esta región del Departamento de Cerro Largo con epicentro en Paso Centurión marca una frontera o una zona de transición de carácter ambiental: se trata del borde sur del ecosistema de *mata atlántica*, formación vegetal de selva subtropical que se extiende en la región sur de Brasil, en el noreste argentino –región de Misiones– y el este de Paraguay. Esta conexión geográ-

fica con el resto del continente y con el sur de Brasil en particular hace que esta sea una de las regiones prioritarias para la conservación de la biodiversidad en Uruguay. En el entorno de Paso Centurión se han registrado el 90% de las especies prioritarias para la conservación en el país (combinando especies endémicas con especies animales raras o de único registro, como el recientemente identificado yaguarundí y los últimos registros de aguará-guazú para Uruguay, así como otros mamíferos como tamandua, paca, tatú de rabo molle y coendú (Grattarola *et al.*, 2016; Soutullo *et al.*, 2013; Faccio y Achkar, 2008)³³. Estas características de la zona son las que la han convertido en objeto de una serie de intervenciones de conservación de la biodiversidad, que serán analizadas más adelante.

Paso Centurión y su zona de influencia no contaron con servicio de energía eléctrica hasta hace pocos años. A fines de 2011 con la presencia del presidente de la República –José Mujica– se realizó la inauguración del servicio de electrificación, que comenzó a extenderse desde el caserío al resto de la región desde ese entonces. Era la primera vez que un presidente de la República transitaba los casi 500 kilómetros de distancia entre la capital del país y Centurión³⁴, llevando consigo la llave de la electricidad de todo el poblado. Con poco tiempo de diferencia se generalizó el uso de la telefonía celular –y con ello el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación–, se pasó de la iluminación a combustible (vela o lámparas) a la iluminación eléctrica, y de la comunicación por radio al uso de las redes sociales prácticamente en un

³³ Aguará-guazú: *Chrysocyon brachyurus*, yaguarundí: *Puma yaguarundí*, oso hormiguero tamandua: *Tamandua tetradactyla*, paca: *Cuniculus paca*, tatú de rabo molle: *Cabassous tatouay*, coendú: *Sphiggurus spinosus*.

³⁴ Por su parte, entre Melo –la capital departamental– y Paso Centurión hay poco más de 50 kilómetros, aunque el viaje en vehículo no tarde nunca menos de 1 hora y 20 minutos, debido a la caminería de tierra.

mismo movimiento, con todos los cambios en las dinámicas sociales cotidianas que ello implica.

Según Piñeiro (2011, 2014), la dinámica del mercado de tierras ha tenido un efecto que implica la reducción de la proporción de propietarios uruguayos (50% de las explotaciones de esa nacionalidad en el censo de 2011 frente a 90% del censo de 2000), situación explicada por la emergencia de nuevos actores sociales propietarios (las sociedades anónimas). Al mismo tiempo, este proceso es el que explica la reducción de las empresas agropecuarias en el país, sobre todo de aquellas menores de pequeña escala –menos de 200 hectáreas–, lo que las hace atribuibles a la producción familiar. En el período intercensal 2000-2011 se registró una pérdida de 12.000 explotaciones agropecuarias, un 20% del total relevado en el año 2000 (Piñeiro, 2014). Cerro Largo no fue una isla en el Uruguay del siglo XXI que se caracterizó por la emergencia del agronegocio y sus actores empresariales, las sociedades anónimas que dinamizaron la compra de tierras (agronegocio forestal) o su arrendamiento (agronegocio agrícola).

Entre 2000 y 2016 la dinámica del mercado de tierras generó un monto acumulado equivalente a lo que en su momento fue denominado la mayor inversión del país: la instalación de la planta de celulosa de Botnia/UPM en Fray Bentos (departamento de Río Negro). El emprendimiento pastero insumió una inversión de 1.000 millones de dólares, mientras que el monto acumulado de compra-venta y arrendamientos de tierras en el período referido sumó casi 950 millones de dólares. Al igual que en el resto del país, este proceso estuvo dinamizado por la aparición de un nuevo actor social en el campo uruguayo: las sociedades anónimas, que prácticamente no tenían presencia en el territorio de Cerro Largo ni en la zona de influencia de Paso Centurión pero que, actualmente, representan casi la quinta parte de las empresas agropecuarias. Otro elemento que

emerge como resultado de la presentación de esta información es el ineludible proceso de concentración de la tierra.

El correlato social de este proceso para la zona de Paso Centurión ha sido un marcado descenso de la población (se redujo dos terceras partes entre 2000 y 2011), acompañado de una marcada masculinización y envejecimiento de la población. El dato más contundente de este proceso es la reducción de la población de menos de 14 años, de ser la cuarta parte de la población total a ser apenas el 5%.

En términos de uso del suelo la información relativa a Paso Centurión y su zona de influencia muestra una pérdida de 15 mil hectáreas de campo natural en detrimento de 10 mil hectáreas dedicadas a la forestación.

Otro efecto de ese proceso fue el rechazo de la población local a la forestación. Abordaremos algunos elementos de este rechazo y su “productividad” en términos de la normativa actualmente vigente que establece una prohibición de la actividad forestal en el área de influencia de la reserva ecológica.

El rechazo de la forestación en Paso Centurión: infrapolítica instituyente

En este apartado se reconstruye y analiza el proceso de rechazo a la forestación en Paso Centurión, que ha culminado con la inclusión de restricciones a la instalación de emprendimientos forestales en esa zona en las directrices de Ordenamiento Territorial Departamentales. Para ello es necesario revisar el proceso mediante el cual esta región del departamento de Cerro Largo se convierte en un foco de atención de la política de conservación de la Naturaleza en Uruguay.

Con el inicio de las políticas de conservación de la Naturaleza a la luz de la Cumbre de la Tierra, en Uruguay se instaló en

el año 1997 el Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este (PROBIDES), que propuso por primera vez la delimitación del Área de la Reserva de Biósfera Bañados del Este, en el marco de la convención internacional Ramsar de protección de humedales. Este programa contó con un importante apoyo inicial del Fondo para el Medio Ambiente de Naciones Unidas y se gestiona a partir de una estructura que involucra al gobierno nacional y a los gobiernos de los departamentos implicados en el objeto del programa (los Humedales del Este del país, o sea los departamentos de Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres).

En particular para el Departamento de Cerro Largo, la propuesta de PROBIDES identificaba un gran Parque Nacional con una superficie de 150.000 hectáreas con dos importantes áreas: por un lado, el Cerro Largo al sur de la ciudad de Melo y, por otro, la Sierra de los Ríos y Paso Centurión, de una superficie aproximada de unas 11.000 hectáreas.

Diez años después, en 2007, la Intendencia Departamental de Cerro Largo retomó la propuesta en coordinación con diversos grupos locales. En ese marco, la Junta Departamental de Cerro Largo –el nivel legislativo de gobierno departamental– declaró una parte de la zona de Centurión y Sierra de Ríos como Reserva Ecológica Departamental (JDCL, 2007). El área declarada incluye una Zona Núcleo de 7.209 hectáreas y una Zona de Amortiguación de 26.030 hectáreas³⁵. En el

³⁵ La delimitación de la Reserva, según el decreto de la Junta Departamental, es el siguiente: para la zona núcleo “el Río Yaguarón, desde el Paso Centurión al Arroyo Yerbalito, el Arroyo Yerbalito desde el Río Yaguarón hasta su nacimiento en Faldas de Sierra de Ríos, el Camino a las Cañas, el Camino Vecinal a Ruta Nacional N° 7 (próximo al kilómetro 428 y por Ruta Nacional N° 7 al Paso Centurión)” y para la zona de amortiguación “Camino a las Cañas desde su intersección con la Cañada

año 2010 PROBIDES realizó un acuerdo con la Facultad de Ciencias para elaborar la propuesta inicial de ingreso del área al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). A partir de ese entonces se ha trabajado en una propuesta de ingreso que, en 2018, fue puesta bajo manifiesto al público y presentada a la población local por parte de las autoridades del SNAP y sobre la cual se concretó la declaración del área como parte del Sistema Nacional.

Otro elemento vinculado con la conservación de la Naturaleza para el Departamento de Cerro Largo tiene que ver con las Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible³⁶ de Cerro Largo, aprobadas en el año 2016. Allí se establecen los suelos de la Reserva Departamental de 2007 como Suelo Rural Natural Protegido, lo que implica que se prohíbe, entre otras, el desarrollo de la silvicultura, priorizando como actividad productiva la ganadería extensiva. Esta categoría implica que “en este tipo de suelo no podrán desarrollarse usos o actividades que impliquen transformación de su naturaleza o lesionen los valores específicos que se pretendan proteger, valores que se aclararan en cada tipo de subcategoría” (JDCL, 2016, 12).

Para la zona de la Reserva de Centurión y Sierra de Ríos, textualmente las directrices plantean que:

del Lageado, Ruta Nacional N° 7, Camino Vecinal a Paso del Minuano, Paso del Minuano sobre el Río Yaguarón, Río Yaguarón hasta la desembocadura del Arroyo Sarandí, Arroyo Sarandí, Cañada del Lageado hasta Camino a las Cañas, Ruta Nacional N° 7” (JDCL, 2007).

³⁶ La Ley de Ordenamiento Territorial (N° 18308, 2008) delega muchas atribuciones de ordenamiento territorial a los gobiernos departamentales, en particular la categorización de suelos, que regula directa o indirectamente los usos del suelo.

- c) Está prohibido realizar todo tipo de forestación con destino a la producción maderera, en la zona de Centurión y Sierra de Ríos, zona declarada como de Reserva Departamental y delimitada en el decreto 24/07 del Gobierno Departamental de Cerro Largo; sin perjuicio de las plantaciones que se realicen para abrigo, sombra, ornato, paisaje y uso doméstico siempre que en ellas no se incluyan especies detalladas en el listado elaborado por el Comité Nacional de Especies Exóticas Invasoras.
- d) Está prohibido realizar todo tipo de forestación con destino a la producción maderera, en áreas definidas como Suelo Rural Natural en todas sus subcategorías; sin perjuicio de las plantaciones que se realicen en estos suelos, para abrigo, sombra, ornato, paisaje y uso doméstico (JDCL, 2016, 30).

En el apartado siguiente mostramos cómo el hecho de que se llegara a esta categorización de uso del suelo para la región de Paso Centurión tiene que ver con los antecedentes de PRO-BIDES y la Reserva Departamental tanto como con el accionar de pobladores de la zona que se movilizaron en rechazo al avance de los cultivos forestales, en un conflicto ambiental que tuvo escasa resonancia fuera de los límites del departamento de Cerro Largo pero que ha dejado una impronta muy particular en estas normativas que conjugan la conservación de la naturaleza y el ordenamiento del territorio.

Historia de un conflicto ¿ambiental?: la controversia y su dinámica local

En una mañana de invierno de 2011, para nada fuera de lo común en la dinámica habitual de la escuela 25 de Paso Centurión, la maestra notó un movimiento que le llamó la atención. La

tierra del predio contiguo al terreno escolar había sido preparada para algún tipo de cultivo. Entre los vecinos no tenían noticias de quién finalmente había comprado ese predio que hacía unos cuantos meses estaba sin un destino productivo conocido. Pero la sospecha inicial se confirmó a medida que transcurría esa mañana: se estaba preparando la tierra para recibir plantines de eucaliptos. La forestación que había avanzado en otras zonas del departamento y de cual tenían algunas noticias, estaba llegando al propio entorno del poblado de Centurión. Bastaron un par de mensajes a otros vecinos para confirmar el movimiento y para encender la llamarada de la preocupación. Uno de los primeros en recibir el mensaje fue un vecino, productor ganadero, nacido y criado en Centurión con algunas conexiones en Melo (la capital departamental). Si bien hacía unos cuantos años que se dedicaba exclusivamente a la producción en su establecimiento, había ocupado por un breve lapso un cargo de jerarquía en la Intendencia de Cerro Largo y eso le había dejado algunos contactos más o menos fluidos con políticos y comunicadores. Fue así que el mensaje llegó a uno de los programas de radio de una emisora de Melo y desde ahí el rumor se generalizó: en Centurión las forestales estaban preparando tierra para plantar. De ahí en adelante, los relatos de los diferentes protagonistas son confusos: a veces épicos, enalteciendo la capacidad de rebeldía “tradicional” de los pobladores de Centurión, otras veces ubicándose algunos de los interlocutores en el centro de la escena y resaltando su propio papel o el de sus redes de contactos en el rechazo a la forestación.

Dónde si hay coincidencias en los relatos es en la confluencia de múltiples preocupaciones detrás de una consigna común: evitar que se instalara la forestación en Paso Centurión. ¿Las razones? Múltiples, variadas. Existía un sentimiento generalizado de que la forestación implicaba un cambio no positivo para Centurión y su entorno. La situación de despojamien-

to era indiscutible. La reducción de la población –de la cual dimos cuenta con el procesamiento de población censal en el apartado anterior– se hacía evidente para las personas con un dato muy tangible: la reducción de la población escolar en la región, implicando en algunos casos el cierre de escuelas por falta de alumnos. En otros casos se entendía que la forestación cambiaba la dinámica local: implica la llegada de nuevos vecinos que en realidad no son tales: predios en los cuáles había pares (peones de estancia o productores afincados) daban paso a cuadrillas zafrales de personas ajenas al lugar, que no generaban ningún beneficio para la población permanente. Sabían esto por conocimiento directo o través de terceros (de nuevo, las emisoras de radio son un medio destacado en este sentido en muchos de los relatos sobre el proceso) que permitían prever lo que se venía. El aumento en el precio de la tierra, muchos establecimientos en venta, serias dificultades para mantenerse en el campo por parte de aquellos no propietarios que debían hacer frente a precios de arrendamiento cada vez más altos y a esquemas de producción que no acompañaban este encarecimiento de la tierra.

En la mayor parte de las personas que vivieron ese momento de preocupación y organización las referencias de sus miedos tienen que ver con amenazas a una forma de vida, a un determinado tipo de vínculo con la tierra y su entorno. Con preocupaciones que tienen que ver la viabilidad social de proyectos de vida.

Esas primeras inquietudes de pobladores y vecinos locales rápidamente pasaron a la esfera departamental: contactos con ediles (legisladores departamentales), reuniones, intervenciones en la Junta Departamental y la conformación de una delegación de ediles que mantienen reuniones con los vecinos preocupados de Paso Centurión en el local de la propia escuela desde donde había surgido la alerta inicial. De esas reuniones, y con base en el

decreto que en el año 2007 había establecido la zona como una Reserva Ecológica Departamental, surgió una primera medida de respuesta a la movilización: la Junta Departamental de Cerro Largo dictó en 2011 una medida cautelar que prohibió desde ese entonces cualquier innovación en el uso del suelo en el área, ratificándola en carácter de permanente luego de haberla establecido por un plazo de 90 días inicialmente para el estudio de los antecedentes en cuestión (JDCL, 2011a, 2011b).

Esta primera medida se convirtió en un antecedente particularmente trascendente ya que permitió la puesta en práctica de una herramienta contenida en la Ley de Ordenamiento Territorial (N° 18.308), vigente desde 2008, que delegaba muchas atribuciones para la definición y planificación de actividades productivas a los gobiernos departamentales. Aún hoy la mirada atenta –con auxilio e indicación de los conocedores– puede constatar la presencia del suelo roturado, preparado para recibir los plantines de árboles que nunca llegaron a ser plantados. Sin disimular orgullo los agitadores de esas reuniones y autoatribuidos líderes del proceso de rechazo a la forestación muestran esta suerte de trofeo inscripto en la tierra como un aviso a quienes pretenden desviar el destino de campo y ganado vacuno del lugar.

Pero el triunfo local, cristalizado en la medida cautelar, se vio amenazado muy poco tiempo después de alcanzado. En el año 2013 se presentó ante la Junta Departamental una solicitud con el fin de retirar la medida cautelar. Quién llevó adelante esta iniciativa era una completa desconocida para los locales: se trataba de una empresa llamada *Pohang Iron and Steel Company*, más conocida como *Posco*, de origen coreano y una de las principales productoras de acero a nivel mundial (por cierto, sin vinculación productiva conocida en Centurión en ese entonces). Poco tiempo después se supo que la empresa estaba comprando tierras en el departamento de Cerro Largo (en la

zona de Tupambaé en el eje de la Cuchilla Grande y en el entorno de Paso Centurión) con la finalidad de realizar plantaciones de árboles y establecer proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio para la venta de Bonos de Carbono³⁷ (Díaz, 2013).

Posco había adquirido en 2011 un establecimiento de más de 1000 hectáreas en la zona de influencia de Paso Centurión, dedicado hasta ese entonces a la ganadería. Por el tamaño de la explotación, antes de poder llevar adelante su propuesta de cultivo forestal, la empresa tuvo que presentar un estudio de Evaluación de Impacto Ambiental³⁸. Fue en ese entonces que se hizo evidente la imposibilidad de llevar adelante el emprendimiento por la medida cautelar decretada por la Junta Departamental en 2011, en respuesta a la movilización local en rechazo a los cultivos forestales.

De acuerdo con la carta que la empresa *Posco* elevó a la Junta Departamental de Cerro Largo para persuadir a los ediles, una de las justificaciones para el pedido de permiso de forestar se basa en realizar esta explotación en la zona de amortiguación y no en el núcleo del área. Se alega que el establecimiento adquirido por la empresa, en tanto se sitúa a 8 km del núcleo del área de reserva: “no es el área en la cual existe la biodiversidad que uno busca proteger”. Por otro lado, se alega que el mismo “ante-

³⁷ Las acerías son grandes responsables de las emisiones de carbono a la atmósfera. Amparadas en el Protocolo de Kyoto han llevado adelante toda una estrategia de Responsabilidad Social Empresarial que no sólo persigue fines de lavado de imagen a través de la inversión en proyectos “limpios” (como los MDL) sino que ha convertido a éstos en una rentable fuente de ingresos a través del establecimiento de plantaciones a través de las cuáles transan importantes montos de dinero por el negocio de captar carbono (y de esa manera contrapesar su propio impacto negativo con las emisiones).

³⁸ Obligatorio para todos los emprendimientos forestales de más de 100 hectáreas.

riormente no aportaba nada al departamento ya que se realizaba un subpastoreo muy extensivo, con gente viviendo en condiciones no aptas para los estándares de vida necesarios de este país” y que además “el campo se encuentra enmalezado debido a una condición de abandono productivo”. Como contrapartida la carta alega que su emprendimiento forestal estaría enmarcado en “un importante esfuerzo para mitigar el calentamiento global y la pobreza a nivel mundial, colaborando con el modelo de desarrollo económico del país”. Cuando el pedido de levantar la moratoria fue discutido en la Junta Departamental, a la movilización y rechazo de los pobladores locales se agregaron organizaciones ambientalistas de la ciudad de Melo y de Montevideo, así como grupos de investigadores con experiencia en la zona, que aportaron documentación a los ediles, para responder los argumentos de la empresa. La discutida decisión final de los ediles fue la de mantener la prohibición de forestar en el área (Chouhy y Santos, 2014). En 2015 se anunció el retiro de la empresa de Uruguay y la venta de parte de sus tierras al Instituto Nacional de Colonización (Búsqueda, 2015).

Sostenemos que la consideración de Paso Centurión como Suelo Natural Rural en las Directrices de Ordenamiento Territorial (JDCL, 2016) es un efecto de continuidad de esta lucha emprendida por los pobladores de Centurión en 2010 y sostenida en 2011 y 2013. A continuación, proponemos realizar un análisis de los discursos de algunos pobladores sobre la forestación para entender las raíces y proyecciones de este conflicto como un conflicto ambiental.

Discursos locales: *florestación* o vida

En medio del proceso de discusión del posible levantamiento de la medida cautelar que había prohibido los cultivos fo-

restales en Paso Centurión, una de las pobladoras vinculadas a procesos de educación ambiental desplegados en la zona³⁹ sostuvo que la *florestación* no es buena.

Quizás es una de las primeras veces –en 2013– que desde el equipo nos encontramos con este término. Propio de la diglosia lingüística de la frontera, donde los Dialectos Portugueses del Uruguay conviven con el castellano y el portugués, este proceso de avance de los (mono)cultivos forestales, la silvicultura, como deberíamos llamarle (Gautreau, 2014), es nominada por los pobladores con ese término. A mitad de camino entre la “floresta” (selva) y la forestación.

En las charlas, otros vecinos hablaban de la *florestación* como una selva en la cual no hay lugar para nada de la vida humana que actualmente conocen: ni el ganado, ni ellos mismos y sus actividades cotidianas, ni la vista del horizonte, que se ve limitada por la barrera oscura de los árboles plantados. Lo que puede parecer una añoranza romántica (la preocupación paisajística de no poder ver el horizonte) es en realidad una profunda preocupación social: es no poder ver la casa del vecino a lo lejos, una señal de auxilio o un saludo, la llegada de un vehículo o un paisano a caballo por el campo. Es la preocupación por el aislamiento que la despoblación y el nuevo destino productivo –las plantaciones de eucaliptos– generarían en la zona.

Cuando se ingresa a Paso Centurión por la zona sur, desde la ruta 26 que une a Melo con Río Branco, el panorama es desolador desde el punto de vista social. Una sola localidad poblada –Cañas– y luego árboles y nada más. Cuando

³⁹ Por el equipo del Instituto de Investigaciones Básicas Clemente Estable (bajo la coordinación de Mariana Cosse) y luego por la ONG JULANA (Jugando en la Naturaleza) en vinculación con el equipo del Espacio de Formación Integral (EFI) Relaciones Sociedad-Naturaleza en la Frontera (Facultades de Ciencias, Ciencias Sociales y Humanidades y Ciencias de la Educación, 2013-2017).

se ingresa a la zona delimitada cómo probable reserva ecológica departamental el camino está custodiado a ambos lados por plantaciones forestales y carteles que reclaman a quienes transitan por los desolados caminos que “debemos evitar los incendios forestales”. Una de las pocas viviendas en el camino está ocupada por un peón encargado de dos establecimientos ganaderos. Vive allí desde hace 25 años y vivió todo el proceso de despoblamiento e implantación forestal que, según recuerda, fueron simultáneos. También recuerda que muchas de las tareas de labranza del suelo se hicieron de noche y con mucha maquinaria. Al menos mucha para las actividades productivas que los vecinos conocían hasta entonces.

Otro peón (asalariado) de una estancia que se dedica a la cría de ganado, siendo nacido y criado en Paso Centurión, se explica en su rechazo a la *florestación*. Sentado en una ronda, habla –siendo repetitivo seguramente a causa de la ingesta de alcohol– sobre cómo ya muchos vecinos habían dejado el campo por culpa de la *florestación*, ya que se habían vendido muchos campos de la zona con ese fin. Por otra parte, no dudaba en asociar el presente despoblado con un futuro de desolación si finalmente las plantaciones de árboles llegaban para quedarse. Además de su trabajo regular como peón hace changas, vive “al día”, en un campo de seis hectáreas que heredó de su padre, donde vivió siempre. Se nota cuando habla que no tiene seguridad de poder permanecer en ese lugar por esta invasión de nuevos empresarios. Hay lugar en la charla para hablar de “los coreanos” [la empresa *Posco*] que, según ellos, llegaron allí pensando en la minería⁴⁰.

⁴⁰ La época coincide con el momento de mayor discusión en el país de la posible instalación del emprendimiento minero Aratirí en una zona próxima geográficamente y con un perfil socio-productivo similar.

Hay quienes tienen familiares, vecinos y amigos que vendieron sus campos para a la empresa forestal y se fueron a Melo. “No es que quisiéramos irnos –sostienen algunos– sino que era una oportunidad que no sabíamos si se iba a dar alguna otra vez”. Otro de los vecinos acota que “las empresas vinieron y nos callaron a plata”, y su hermano le complementa “los sacaron a plata, los campos valían 300 dólares y venían y te ofrecían 3 mil”. El problema es que por ese entonces ya se tenía conocimiento de que, a pesar del dinero que se ofertaba, eso no era suficiente por los efectos que tenía sobre los lugares y sobre las personas: “vas a agarrar un montón de plata, y ¿después que vas a hacer? –comenta el comisario del pueblo–, tenemos algunos viejos que se murieron de tristeza porque se desarraigaron”, sentencia de modo tajante.

Una de las personas autoatribuidas como líderes o referentes del proceso de rechazo a la forestación es quien fuera maestra de una de las escuelas de Paso Centurión, aquella que vio la preparación del suelo en un predio vecino y lanzó la alerta sobre el advenimiento de las plantaciones de árboles. En su discurso un nivel de dificultad planteado tiene que ver con ciertos límites para el desarrollo de una acción movilizadora local desde un rol institucional. En ese sentido, describe una serie de males-tares que recibió desde las jerarquías de la educación pública recordándole que “las maestras no pueden expresarse en público sobre problemas de política”. Sin embargo, no tiene reparos en llamar ‘asamblea del pueblo’ a una de las reuniones realizadas en el local escolar del cual ella era responsable y a partir de la cual se tomaron decisiones al respecto de la forestación. De alguna de las varias reuniones que se hicieron en el local llegaron a participar representantes de una empresa forestal, que se comprometieron a volver con material que demostraba que la forestación era una actividad productiva como la ganadería y

que no tenía efectos negativos. Esos representantes de la empresa nunca volvieron a pasar por el pueblo.

Para otro de los pobladores de Centurión, el verdadero problema local no se resuelve con la prohibición de la forestación, aunque defiende que estuvo bien hecha. Con su voz cascada por el tabaco y con el *tempo* de la conversación paisana donde ningún tema –por intenso que sea– es tratado con apuro o superficialidad, cuando le preguntamos por la forestación responde hablando de las escuelas. Enumera una a una las escuelas rurales que han ido cerrando en la zona. Él las conoció con muchos niños. Él fue uno de esos niños, quizás por eso siempre está colaborando cuando desde la escuela se lo convoca para un beneficio o una reunión. Sigue con su adagio: “todas las escuelas van a terminar cerrando, ¡todas! ¡No ven que ya no hay niños!”. Para él, es “el poblador rural de Centurión lo que está amenazado; está en peligro de extinción”. Agrega que “Centurión se estuvo por terminar”, haciendo referencia al momento en que parecía inminente la instalación de plantaciones forestales en la zona. Eso se pudo frenar, pero de todos modos hay una cierta asunción de irreversibilidad en ese desenlace fatal que se hace previsible por el vaciamiento del lugar. “Ha emigrado la gente, en pocos días se termina una zona, se compran los campos y ¡andate! Eso no es un tema de ahora, viene de muchos años”. Otro de los vecinos agrega “nos topamos con que se han cerrado escuelas, que se fue la gente, que recorrés ahí y ves las casas rodeadas de monocultivo, que no ves el horizonte”. Ese conocimiento de la realidad de zonas vecinas y la difusión de estas historias locales y personales entre los pobladores preparó el terreno para el proceso de rechazo a las plantaciones forestales.

Además de la escuela, otro de los centros de actividad social de cualquier poblado rural es el boliche. Uno de los bolicheros de la zona de Centurión ve con escepticismo el futuro de su

negocio. No es del pueblo, aunque hace hace 39 años vive allí, por lo que puede mirar las cosas con cierta perspectiva y hablar con la distancia del extraño. Un extraño que conoce a sus vecinos de cerca porque ha desempeñado múltiples tareas que, de un modo u otro, le han dado acceso a facetas de la vida de los demás que no se aprecian públicamente. A pesar de que ahora hay electricidad en el pueblo y ya puede competir en igualdad de condiciones con el boliche del otro lado de la frontera⁴¹, el movimiento es cada vez menor. “Hace 4 o 5 años que no hay gente. Cuando vinieron los de la *florestación* la gente se fue. Quedaron sin plantar, pero las casas quedaron taperas, nadie va a vivir ahí”, dice. La prohibición de forestar llegó cuando ya muchos campos estaban vendidos. “Quedaron sin plantar, pero la gente ya se había ido”, sostiene el bolichero. Los campos en general fueron arrendados a ganaderos, pero las casas quedaron taperas. Eso actuó como un efecto perverso sobre quienes se habían quedado, ya que a pesar de que se continuaron desarrollando actividades ganaderas y no forestales “ya no había familias en el campo, las que estaban vendieron, se fueron y nadie vino”. Pero el único efecto del cambio en la propiedad de la tierra no es que los productores directos se fueron, también hay menos trabajo para los locales. “Antes cada campo tenía 4 o 5 empleados, pero los que arriendan ahora ya tienen su casa en otro lado”. “Las mismas forestales no quieren que se instale gente muchas veces porque después puede que quieran sacarlos y los que estén se empaquen”. En su discurso se deja entrever que

⁴¹ Antes de que llegara la electricidad, la bebida fría se aprovisionaba en un boliche ubicado del otro lado del río Yaguarón. Las relaciones entre lugares ubicados a ambos lados de la frontera son habituales y fluidas. Quién no lo sabe no diría que ese río –que en algunos momentos del año puede cruzarse fácilmente caminando o en un pequeño bote “público” dispuesto a tal fin en la zona de la vieja aduana– esté marcando un límite internacional.

lo más grave del proceso ya sucedió, el despoblamiento. Ahora que se foreste o no, no parece ser un elemento definitorio para la gente que se quedó. “La gente ya no está, que planten”, su mayor previsión será la de encerrar a las ovejas por los zorros y los chanchos jabalíes⁴².

En ese mismo boliche uno de los peones de la zona recuerda una conversación mantenida con varias cañas⁴³ mediante. Era sobre un gran incendio que ocurrió en las plantaciones forestales de Duraznero, al este de la zona y sobre el río Yaguarón. Entre trago y trago los parroquianos comenzaron a alabar la osadía de quién hubiere iniciado el fuego, afirmando incluso que habría que pagarle para que volviera a encender la llamada y “limpiar” toda la suciedad que traía la forestación. Según recuerda este vecino, entre esos parroquianos estaba el propio responsable del inicio del fuego, quién sin dudas había canalizado su rechazo y frustración por el avance de la forestación realizando una acción directa de protesta que, en el mejor de los casos, figura en las crónicas policiales locales como un hecho vandálico aislado o un foco ígneo de fuente no determinada.

Otra de las vecinas, del núcleo de viviendas de MEVIR, sostiene que para ella es una gran contradicción que ahora “hay luz, pero no hay gente y años antes cuando había gente no había luz”. Hay muchas casas de la zona que están abandonadas. “No se sabe de quién son las tierras y las casas van pasando de generación en generación. Si una generación se va puede venir

⁴² Dentro de los principales aspectos negativos que los productores ganaderos denuncian a partir del incremento de las plantaciones forestales es que sirven de refugios para zorros y jabalíes, que luego atacan a los rebaños de ovejas generado en algunos casos pérdidas cuantiosas.

⁴³ Bebida alcohólica, producto de la destilación del fermento de la caña de azúcar. La ‘caña blanca’, la de mayor consumo en la zona de frontera con Brasil –de dónde proviene–, puede tener una graduación de 35% a 50%.

otro cualquiera y nadie lo saca”. Hay zonas que prácticamente fueron vaciadas. “Al precio que compraron esos campos las forestales no lo venden” afirma, haciendo referencia a que se pagó un precio muy inferior al que actualmente cotizan esas tierras. Por otra parte, en sus comentarios más o menos reservados –o sea, no hechos en público– vecinos y vecinas saben que la cuestión de plantar o no plantar depende de decisiones políticas y de intereses económicos. Si cambian las autoridades es incierto que la medida de evitar la forestación en la zona se mantenga.

Otra vecina ve las cosas de una manera distinta. “Si no se hubiera hecho la movida contra la *florestación* ya no estaríamos ¡qué tristeza!” Para ella, como para muchos otros, la reunión de la que participaron las autoridades fue un punto de inflexión: de ese encuentro participaron muchos vecinos que estaban decididos a vender, sin embargo, salieron de allí con otra idea. Incluso algunos propietarios llegaron de Montevideo para asistir a la reunión. Fueron reuniones de mucha intensidad, porque había gente de la que está acostumbraba a hablar y gente que no. Hubo gente que se emocionó a punto de llegar a las lágrimas y hubo otros que hicieron encendidas argumentaciones en favor de sus ideas. La moderación de esa reunión –la que la maestra llamó asamblea– estuvo a cargo del comisario del pueblo, que también es vecino y productor de la zona, conocido por todos. La mayoría de los participantes de esa reunión reclamaron poder seguir viviendo como hasta ahora, y su derecho a que no les impusieran otra forma de vida.

Entre mate y mate, balidos, terneros y ruido de gallinas, tres vecinas de Centurión con lazos que se confunden entre la amistad y el parentesco intercambian en la cocina de la casa de una de ellas sobre el futuro de la zona y la forestación. Hay una valoración compartida sobre lo oportuno de haber parado la forestación, pero hay escepticismo sobre el futuro y sobre la durabilidad de esa prohibición. La mirada positiva sobre la

medida cautelar que prohibió los cultivos forestales tiene que ver con la negativa proyección de futuro que la gente hace de haberse forestado: “esos campos chicos ¿en qué van a quedar si llegaran a dar esos campos para plantar? Yo hubiera quedado rodeada en el medio del monte de la *florestación*”, dice una de ellas. Para otra, la perspectiva hubiera sido diferente porque se podría haber generado cierto movimiento económico: “la *florestación* da trabajo porque pagan un mundo de plata. Para esa gente trabajar, pagan bien. Ahí en la sierra hay un montón de gente que fue aquí para trabajar, para cortar”. Pero la discusión no puede pasar sólo en función del trabajo que se genere o el dinero que se mueve, retruca su interlocutora. “Los campos de la estancia vecina están todos vendidos para forestar, si llegan a plantar ¿yo que tengo que hacer con mis 18 hectáreas? ¡Me tengo que ir para las casas!”, afirma, no dejando lugar a dudas de cuál sería el destino de los productores ganaderos de pequeña escala en el caso de que se generalizaran los cultivos forestales en la zona. “Yo quedé contenta que no salió la *florestación*, ¡qué sería de una adentro del monte!”, acota otra de las integrantes de la conversación. “Que uno tenga que irse obligadamente de aquí, es una zona tan linda, ¡a mí me encanta lo mío!”, agrega quien le había dado el beneficio de la duda a la producción forestal, en virtud de los puestos de trabajo que generaría. La reciente llegada –y a la vez, la rápida expansión– del uso de las redes sociales explica alguno de los argumentos con los que sus conversadoras de ocasión le responden (casi que recriminando su afirmación): “el otro día mostraron en *facebook* como hacen para cortar los árboles y cargar el camión: no precisan gente, ¡todo lo hace una máquina!”. Pero también aparecen argumentos vinculados con el ambiente. La biodiversidad: “los venenos que ponen mata mucho bicho, mata mulita un montón”, el suelo y el agua: “si ponen todo bosque en la vuelta los campos chicos como este van quedando débiles, sin agua”.

Al tiempo que repasan estos argumentos, comienzan colectivamente a construir la lista de campos vecinos que se sabe son propiedad de la forestación y que por la aplicación de la medida cautelar de la Junta Departamental no se pudieron plantar, por lo que están actualmente arrendados para productores ganaderos. “Si llegan a plantar no queda lugar para los animales, se habla mucho de que más adelante van a plantar, no va a quedar lugar para vaca ni para oveja ninguna”.

Otro vecino, dedicado toda la vida a la tarea de alambrador, se manifiesta preocupado por el futuro de su oficio: “si siguen *florestando* vamos a tener que irnos para el cementerio, yo me quedo sin trabajo si siguen plantando. Si siguen plantando no se va a poder criar nada, la campaña se va a terminar”. Lo único que quedará, dice con cierta sorna –sabiendo del interés de sus interlocutores por el cuidado de la naturaleza y de ciertos ‘bichos’–, es zorro, gato y chanchos jabalíes. “Se pudo frenar por ahora, pero en un año o dos no sé si no plantan todo”. Es claro que los pobladores de Centurión sienten que el sistema productivo de la forestación no tiene lugar para todos: “la *florestando* esa tiene trabajo para la gente de ellos, para las máquinas, para los demás no hay lugar”.

Sentado en su galpón, mirando el camino luego de los saludos de recibo y la puesta al día con las novedades interpersonales de interés, otro de los vecinos pregunta directamente si se va a forestar o no, apelando al conocimiento que supone tienen sus interlocutores, por andar en estos temas de la naturaleza y los animales. Indagando sobre el porqué de ese tema y devolviendo el interrogante, dice que un predio lindero a uno de los campos que arrienda, que está en el límite de la reserva, es propiedad de una empresa forestal que ha dicho proyecta plantar en 2019. En su charla deja claro que no le molesta la forestación, que no es en su campo en el que van a plantar. Al mismo tiempo habla de “la mugre de los árboles, de

la *sujeira*⁴⁴, haciendo referencia al monte nativo (espinillos, coronillas, pitangas), más de la mitad de su campo es así y “no da para que pase el ganado”. Sabe que la forestación implica un aumento de la población de zorros y jabalíes, pero no le afecta directamente.

Hay productores que tienen contratos para hacer silvopastoreo (poner ganado a pastoreo en las plantaciones forestales). Algunos reconocen que es una última alternativa porque no se consigue campo, otros relatan todas las medidas de sanidad que están obligados a cumplir para poder llevar el ganado.

Camino a las sierras –dejando a las espaldas al río Yaguarón–, a medida que se avanza en el paisaje serrano, es más evidente el avance de la forestación. Perfiles de árboles plantados en el horizonte, casas vacías al lado de las plantaciones, la silueta oscura de los eucaliptus en el horizonte. Árboles y ganado. Una suerte de paisaje poshumano verde oscuro e impenetrable alterna con praderas con manchones de cactus y monte nativo.

El comisario del pueblo recuerda claramente una reunión de 2011 de la gente de Centurión “con la junta”. La expresión, de modo anecdótico, da cuenta de cómo se percibe ese proceso de decisión en torno a la forestación. Los legisladores departamentales, electos por la vía de la democracia representativa, discuten con la gente sobre qué hacer en su lugar. No es la junta que habilita un espacio para recibir a los vecinos; es la gente que se reúne “con la junta”. Recuerda que en ese entonces recorrió casa por casa, diciéndole a la gente que concurriera ya “que sus opiniones eran importantes”. Se manifiesta sorprendido de que, una vez en la reunión, la posición de la gente fuera tan contraria a la forestación, ya que “había promesas de las forestales de trabajo y se decía que podía convivir ganadería con forestación”. El comisario sostiene que ahora la gente ya

⁴⁴ En portugués *sujeira* es suciedad.

sabe que no es así, que no hay tal convivencia: “hay campos en las sierras que demuestran que la ganadería no resiste con la forestación”, sobre todo por las plagas (haciendo referencia al aumento de las poblaciones de zorros y de jabalíes). La conclusión de la reunión fue contundente, se definió que “en la reserva no se admitía forestar: lo que se había plantado no se podía volver a plantar; lo que no se había llegado a hacer quedaron sin plantar”. Reflexionando sobre los orígenes del proceso, el comisario agrega: “esta intención de preservar toda esta área es anterior a la forestación, y si hubo una movida de toda la gente de acá para cancelar la forestación fue porque de antes ya estaba la idea arraigada de preservar, preservar esto para las futuras generaciones”. La inclusión de las generaciones futuras no es un *cliché* de la sustentabilidad. Tiene que ver con la visión que la gente local tiene sobre el proceso de despoblamiento que se estaba viviendo y sus consecuencias sobre el futuro: “con el tema de la reserva –afirma una de las pobladoras de Centurión– se nos estaban yendo todos, se fueron yendo todos, estaba muy feo de verdad, de repente viene el tema de la reserva, empezó a aparecer más gente, los que estamos nos queremos quedar, y algunos más quieren venir”.

Además del ingreso del área al SNAP que se maneja hace mucho tiempo –y quizás por eso alguno de los pobladores se muestra descreído de que finalmente el área esté en el Sistema Nacional o que, en todo caso, eso implique algún cambio a las dinámicas locales–, ha habido otras señales institucionales que apuntan a vigilar la aplicación de la medida cautelar sobre la forestación en el área de la reserva ambiental. Por ejemplo, la Intendencia de Cerro Largo designó a un funcionario como inspector medioambiental en el área y entre otros cometidos está el de cuidar, en sus propios términos “que no haya relajo medioambiental, que no se foreste”.

Pero el rechazo a la forestación no se jugó sólo en Paso Centurión. También en Melo hubo acciones y movimientos que allanaron el camino para llegar a la prohibición de la forestación en la zona de la reserva. Uno de esos movimientos tuvo como protagonista al *Grupo Caaobetí*, una organización que trabaja por la conservación de la naturaleza y que tiene sede en Melo. Reunidas alguna de sus integrantes –en la casa de una de ellas–, sostienen que desde Melo nadie conoce el área de Centurión, que es necesario realizar acciones de educación ambiental para cambiar esto, pero sin que se genere una afluencia de visitantes que haga peligrar las condiciones de conservación que el área ha mantenido hasta ahora. Por estar en la capital departamental, en muchas oportunidades reconocen que su rol ha sido el de mediar entre la distancia de los pobladores locales o los investigadores de Montevideo con el espacio donde se toman las decisiones –por referencia a la Junta Departamental y sus medidas cautelares de prohibición de la actividad forestal en la zona.

Pensando a futuro, y sin disimular su orgullo, uno de los vecinos proyecta “donde en el mundo se está destruyendo todo lo que es natural, dentro de 50 o 100 años nos van a agradecer todas las peleas que hemos tenido con las forestales. Trancamos el garrón y llegamos a este punto”.

Luego de la adopción de una serie de medidas cautelares por parte de la Junta Departamental, que impedían la forestación en la zona realizadas a lo largo de 2011, en noviembre de ese año se desarrolló una asamblea de vecinos en Paso Centurión, con la participación del intendente de Cerro Largo, el presidente de la Junta Departamental y varios ediles. La Asamblea incluyó una exposición del intendente y del director de Arquitectura de la Intendencia Municipal, quienes plantearon la situación en que se encontraba la zona a partir de la creación de la reserva en 2007 y de las sucesivas ampliaciones de plazo en la medida cautelar desde julio de 2011 hasta ese entonces.

La Asamblea –que transcurrió en un “diálogo sincero, franco, abierto”, según planteó el informe de uno de los ediles al plenario de la Junta Departamental dos días después– concluyó su objetivo de buscar la manera de “afincarse las familias en zonas Rurales, evitando la emigración campo-ciudad” acordando los siguientes puntos:

1. Rechazo a la forestación.
2. Aspiración a Integrar el SNAP
3. Combinar las actuales actividades productivas con las que pudieran surgir al momento de integrar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas⁴⁵.

Luego de ese punto del proceso, en la sesión del 7 de noviembre, se presentó una versión de la medida cautelar que realizaba una prohibición total de la forestación en la Reserva de Paso Centurión y Sierra de Ríos sin un plazo definido y hasta que el gobierno departamental estableciera los lineamientos de Ordenamiento Territorial que permitieran una sanción definitiva a la situación. Este decreto de medida cautelar fue aprobado en la Junta Departamental por unanimidad. Esto finalmente sucedería con la aprobación de las Directrices de Ordenamiento Territorial del año 2016.

La resistencia al Área Protegida y la inscripción en la política “nacional”

De manera sorpresiva para quienes están vinculados a Paso Centurión, el 9 de julio de 2017, a partir de un comunicado

⁴⁵ Tomado del Informe del edil Gustavo Spera a la Junta Departamental de Cerro Largo, sesión del 7 de noviembre de 2011.

de prensa en el sitio web de la Presidencia de la República de Uruguay, se anunció que definitivamente la Reserva Departamental de Paso Centurión y Sierra de Ríos ingresaría al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El anuncio fue realizado el día previo al desarrollo del Consejo de Ministros Abierto⁴⁶, en la localidad de Ramón Trigo, ubicada en la zona oeste del departamento de Cerro Largo a unos 50 kilómetros de la capital departamental.

El viceministro de Medio Ambiente, Jorge Ruks, dijo en esa oportunidad que “el ingreso del área protegida” de Paso Centurión y Sierra de Ríos era “una de las prioridades” de la cartera⁴⁷.

El Secretario de Estado informó que en una reunión con el intendente Sergio Botana se habían trabajado los aspectos operativos de un acuerdo entre el gobierno departamental, ya que según explicó –en la misma oportunidad– el director Nacional de Medio Ambiente, Alejandro Nario, se trataría de un área

⁴⁶ Conceptualizada bajo la noción de ‘gobierno de cercanía’ la dinámica de los llamados Consejos de Ministros Abiertos, desarrollados por el Presidente Tabaré Vázquez en sus dos períodos de gobierno (2005-2010 y 2015 al presente) consiste en el traslado de todo el gabinete ministerial y las principales autoridades nacionales (organismos desconcentrados de la educación, entes y servicios públicos, entre otros) para recibir directamente de los pobladores y sus representantes locales las demandas relativas a las problemáticas del departamento. En general, los días domingo se realizan reuniones entre las autoridades de los ministerios y sus interlocutores en la ciudad capital departamental (en este caso Melo), y los días lunes a la mañana se realizan los Consejos de Ministros propiamente dichos, en pequeñas localidades del interior de cada departamento. En este segundo período de gobierno, los Consejos Abiertos han tenido una periodicidad de uno por mes entre marzo y diciembre.

⁴⁷ “Luego de varios años, el paisaje Centurión-Sierra de los Ríos será zona protegida”. Entrevista a Jorge Ruks disponible en la sala de medios del sitio de Presidencia de la República, www.presidencia.gub.uy, Acceso: 9/07/2017.

protegida coadministrada por el gobierno nacional y el departamental. Desde entonces hasta abril del año 2018 no hubo otras novedades. En esa oportunidad, las autoridades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y de la Intendencia de Cerro Largo realizaron dos reuniones informativas sobre el proceso de trabajo del área: una el viernes 6 de abril en el Museo Histórico Regional de Melo y la otra el sábado 7 de abril en la Escuela rural N° 16 de Centurión.

Ambas reuniones desnudaron o, en todo caso, dieron lugar a la emergencia de un movimiento de productores de la zona opuestos al área protegida. Esta dinámica tuvo muchos elementos en común con un movimiento de productores rurales 'autoconvocados' que desde inicios del año 2018 realizó una serie de movilizaciones y demandas al gobierno uruguayo reclamando por dificultades de competitividad del sector agropecuario en el contexto nacional y regional. Este movimiento tiene un perfil productivista y corporativo, en el sentido de la defensa de intereses propios y acotados por encima del interés general, una dinámica de acción colectiva basada en la presencia durante actividades públicas convocadas por las autoridades manteniendo un alto perfil de confrontación y la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación para la realización de sus convocatorias o la difusión de sus proclamas.

Lo que culminó denominándose movimiento *Un Sólo Uruguay* se inició como un grupo de productores autoconvocados que en sus inicios incluyó incluso a organizaciones gremiales de productores. En febrero de 2018 realizó una gran concentración en el departamento de Durazno en el centro del país, planteando una consigna que reclamaba medidas sobre cómo reducir el tamaño del Estado y bajar el déficit fiscal (incluyendo la suspensión del ingreso de funcionarios públicos durante tres años y el rediseño de las políticas sociales para conseguir "más eficiencia"), aprobar una ley fiscal que obligue a no gastar más

de lo que se ingresa para cualquier partido que gobierne, bajar el costo de los combustibles, bajar la tarifa eléctrica, refinanciar deudas del sector, aumentar el precio del dólar –para mejorar competitividad– y la inclusión de medidas de desarrollo para el agro en las propuestas de los partidos políticos de cara a las elecciones nacionales de 2019. Desde el gobierno –incluyendo al propio presidente Vázquez– se desplegó al inicio una serie de instancias de negociación con este movimiento y al no lograr avances en el proceso, se lo calificó de movimiento político con intereses partidarios, por lo que el diálogo quedó trunco y las movilizaciones fueron perdiendo fuerza y dinámica.

En la reunión de presentación de la propuesta de Área Protegida desarrollada en la ciudad de Melo el 6 de abril, uno de los asistentes, que se presentó como productor y vecino de la zona⁴⁸, expresó sus reparos a la iniciativa en el sentido de que “los productores quedan relegados en su desarrollo, no pueden tener luz, no pueden tener tajamares, no se puede plantar árboles” (a pesar de que ninguno de estos elementos habían sido planteados previamente en el transcurso de la exposición de autoridades y técnicos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas que había implicado aproximadamente una hora hasta llegar a ese punto de discusión).

En el caso del rechazo al Área Protegida en Paso Centurión, un grupo de *whatsapp* con unos 50 integrantes fue el medio que dinamizó la incidencia del colectivo en diferentes actividades. Pero también tuvieron visibilidad nacional a través del

⁴⁸ Se trata de Ignacio Gigena, que efectivamente es propietario de un establecimiento en la zona de Paso Centurión, pero que en el período 2010-2015 se había desempeñado como edil del Partido Nacional, siendo el único integrante de la Junta Departamental que votó en contra de las medidas cautelares provisorias que prohibieron la actividad forestal en el año 2011.

acceso a la prensa. Uno de estos productores publicó dos cartas en el diario *El País*, de circulación nacional⁴⁹.

En una de esas notas, titulada “Centurión ¿Zona protegida o confiscación?”⁵⁰, el autor afirmaba:

La zona de Centurión, en el Dpto. de Cerro Largo, es objeto en la actualidad de una manipulación ideológica en perjuicio del derecho de propiedad de más de 200 productores chicos, medianos y grandes. Esto es así a través del proceso de delimitación del proyecto de zona protegida, que ostenta una superficie de 37.000 hás. (sin precedentes). Es una exageración ridículamente rayana en lo vengativamente ideológico. Está bien que se proteja al monte indígena y su biodiversidad, pero está mal que se afecte a los campos adyacentes tradicionalmente ganaderos que, nunca perjudicaron ni lo van a hacer, y además ayudan al ecosistema a través de verdeos y praderas artificiales. La producción de ganado vacuno y ovino; ¿acaso no es de interés nacional, más que general, como marca la ley susodicha? La única diferencia es que no hay una ley que lo estipule. Todos sabemos que los comunistas (Frente Amplio) pretenden desconocer y eliminar el derecho a la propiedad, pero no han podido o no se han atrevido a hacerlo directamente. Esta embestida contra el campo es un primer paso, es como sentar jurisprudencia, para futuros actos más audaces en

⁴⁹ Diario de circulación nacional vinculado a sectores conservadores en el plano político y económico. Fue una suerte de medio oficioso del gobierno dictatorial. En términos partidarios está asociado al Partido Nacional. En términos simbólicos y de circulación es el principal diario de Uruguay.

⁵⁰ Viera, Goy (2018) “Centurión ¿Zona protegida o confiscación?”. Diario *El País*, Montevideo, 4 de mayo de 2018.

pos de los bienes habidos con sacrificado trabajo y con mayor o menor capacitación⁵¹.

El artículo, además de establecer que la conservación atenta contra el derecho a la propiedad, inscribe la discusión por el área protegida en la lógica político-partidaria, propia de un año preelectoral en el plano departamental y nacional:

es extraña esta preocupación ecológica de última hora, ya que he constatado a partir del primer gobierno del F.A. la disminución y luego la desaparición en la zona de especies como el perdigón, la mulita, la nutria, el carpíncho, el venado, etc. que cayeron bajo la depredación de los habitantes de infinidad de minifundios que ante la clásica permisividad de la izquierda con la delincuencia aumentó su caza furtiva. Eso es una proyección de lo que pasa en las ciudades uruguayas. Pero hay un componente truculento en el desarrollo del drama, habida cuenta de que es el propio intendente blanco de Cerro Largo Sr. Sergio Botana quien encabeza y dirige tal propósito en acuerdo con la izquierda, contra los productores (Viera, 2018).

Por ello, además de denostar las políticas del gobierno nacional ('los comunistas' apelativo propio del discurso que instaló la dictadura militar) hace lo propio con el gobierno departamental (a quien acusa de estar asociado con 'los rojos'⁵²).

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Dice Viera: "¿Qué explicación le daría Botana a Saravia, Herrera o Wilson [históricos dirigentes blancos]? O más sencillo; ¿de dónde sacó la versión de que los eucaliptos perjudican la biodiversidad cuando es exactamente lo contrario? ¿Qué razones tiene para afirmar a coro con los comunistas que lo blanco es... rojo?" (Viera, 2018).

Finalmente, una intervención política del propio intendente –acompañado del director Nacional de Medio Ambiente– desactivó la acción de rechazo de los productores. Reunidos a campo abierto, en un cruce de caminos próximo al poblado, el jefe del gobierno departamental convocó a través de allegados a los productores con intereses económicos en el área, (incluyendo a los autoconvocados del grupo de *whatsapp*). Allí, recurriendo a sus asesores y al equipo de la Dirección Nacional de Medio Ambiente que estaba presente, fue trabajando uno a uno sobre los argumentos contra el área protegida: la superficie total del área a proteger, las prohibiciones de actividades productivas (habían circulado afirmaciones que en los predios comprendidos en el área no se podrían realizar cultivos ni aplicaciones de plaguicidas o fertilizantes, que habría limitantes del número de cabezas de ganado por hectárea, o que no se podría desarrollar la electrificación en la zona). En la reunión –que duró poco más de una hora–, el intendente dejó en claro que las únicas prohibiciones surgían no de la declaración de Área Protegida sino del proceso de reserva departamental declarado por la Junta de Cerro Largo en 2007, por las medidas cautelares del año 2011 –reafirmadas en 2013– y sobre todo por las Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del año 2016. Esas prohibiciones eran (y son) la forestación y la minería. Este elemento, incluido en esa argumentación realizada en la reunión a campo abierto en 2018, abre otro campo de discusión. La actividad minera no había aparecido como una preocupación directa o pública de los productores de la zona, pero en una gran cantidad de casos existen pedimentos⁵³ mineros (Díaz, 2013). Luego de la difusión que tomó el proceso de Aratirí y de los efectos que tuvo sobre los productores ganaderos (de manera directa: la baja en el precio de venta de

⁵³ Solicitudes de autorización previas a la exploración minera.

la tierra y el deterioro de los campos por el ingreso de equipos para sacar muestras de suelo), este tema sin dudas operó como un contrapeso a la prohibición de la forestación –algunos productores grandes y medianos manifestaron su rechazo a la imposibilidad de desarrollar esta actividad productiva– y allanó el camino para bajar el perfil del rechazo al área protegida.

Otro de los elementos que estuvo presente en la discusión fue la posibilidad o no de instalar parques eólicos en el área protegida. De hecho, en el área de amortiguación de la reserva existe un parque eólico funcionando⁵⁴. Este elemento quedó allanado en el intercambio, aclarando que no existe de antemano una prohibición a la instalación de parques eólicos en las áreas protegidas.

Una vez que la propuesta de ingreso de Paso Centurión y Sierra de Ríos al Sistema Nacional de Áreas Protegidas fuera puesta de manifiesto, la inscripción de la región en la arena política nacional continuó, de mano de los detractores del área. Esta vez sería en el Semanario Búsqueda, en una nota incluida en la sección Nacional bajo el título “Productores arachanes aseguran que serán perjudicados por incluir sus campos en áreas protegidas, ya que no podrán forestar” (Búsqueda, 2018) se planteaban una serie de críticas a la propuesta de área protegida, recuperando la posición de los productores autoconvocados contra el área protegida. De ello se incluía una temeraria afirmación textual de parte de Ignacio Gigena: “Si no hay cambios del proyecto tal cual está elaborado, esa decisión del Ejecutivo significará el fin de la actividad agropecuaria en gran parte de Cerro Largo”. El proceso de implementación del

⁵⁴ Se tramitó la autorización ambiental para otro Parque Eólico dentro del área núcleo de la reserva, pero la empresa no presentó los estudios de evaluación de impacto ambiental correspondiente, por lo que la iniciativa no se llevó a cabo.

Área Protegida y su inclusión al Sistema Nacional de Áreas Protegidas continúa en marcha.

Es interesante que algo que no había sucedido en 2007 con la declaración de la Reserva Departamental ni con el rechazo local a la forestación cristalizado en las medidas cautelares de 2011 primero y en las directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2016 –la trascendencia del conflicto más allá de la escena local– lo logró el anuncio del ingreso del Área Protegida al Sistema Nacional. Uno de los elementos sin duda tiene que ver con la temporalidad del proceso (y la coincidencia temporal en este último caso con el proceso de los autoconvocados y el proceso preliminar de las elecciones de 2019) pero seguramente también directamente con la afectación de intereses privados que este proceso consolidaría.

Infrapolítica de lo común

De acuerdo con la definición de Merlinsky (2013), estamos claramente ante un conflicto de carácter ambiental. De todas maneras, debemos hacernos una serie de interrogantes. ¿Qué quiere decir conflicto ambiental en este contexto del rechazo a la forestación en Paso Centurión? ¿Cómo se inscribe este conflicto a la narrativa dominante sobre la cuestión ambiental en el Uruguay progresista? ¿Cuál es la clave de disputa por lo común que establece este conflicto?

Otra serie de elementos sobre los que debemos dar respuesta tienen que ver con la visibilidad o la trascendencia del conflicto. ¿Cómo es que un proceso que se mantuvo –al menos– entre 2011 y 2013 y que produjo sucesivas instancias de movilización y una normativa que prohibió la actividad forestal en una región del país no tuvo registro en tanto que conflicto ambiental en la prensa nacional? ¿Cómo es que tampoco ha trascen-

dido más allá de las fronteras departamentales la innovación que implica la medida cautelar adoptada en 2011, reafirmada en 2013 y sostenida luego en las directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del departamento en 2016?

También es válido preguntarse –a la luz de la revisión de los conflictos ambientales con repercusión en la prensa de circulación nacional, donde no hay registro de conflictos que tengan como eje la forestación (Santos, 2019)–, ¿qué condiciones particulares hay en Centurión para que esto suceda allí? O podríamos plantearlo de otro modo, ¿por qué no hay reacciones similares en otros puntos del país? El primer planteo es que quizás hayan existido situaciones similares que no hemos tenido oportunidad de conocer. Ello no inhabilita que tratemos de establecer algunas probables respuestas –aunque sean eso, probables, hipótesis que debemos poner a prueba– acerca de lo que hizo que el rechazo a la forestación en Centurión tuviera esta magnitud en su alcance y esta productividad (Merlinsky, 2013) en términos de las normas (medidas cautelares, directrices de ordenamiento territorial) que reflejan el resultado del conflicto en el plano normativo departamental.

Algunas de estas condiciones pueden estar relacionadas con el proceso político general del departamento. Como ya fue comentado con anterioridad, el intendente en funciones en 2011 llevaba apenas un año en su cargo al momento de presentarse la situación de Centurión. Por otra parte, Sergio Botana era la cuarta persona en ocupar el cargo de intendente electo por la ciudadanía desde la salida de la dictadura, ya que su antecesor había ocupado dos períodos⁵⁵. Por ello es dable pensar

⁵⁵ El período de gobierno del intendente Villanueva Saravia no fue completado por él debido a su fallecimiento y se sucedieron en el cargo 2 personas –por otra parte, vinculadas con él por lazos familiares (padre y suegro)– que no incluimos en ese listado. El clima de inestabilidad local generado por la trágica muerte del joven dirigente blanco, a su vez con

que uno de los factores que pueda haber incidido en el devenir de los acontecimientos tenga que ver con cierto reacomodo de la trama política departamental –como hemos dicho, de base caudillesca con liderazgos basados en la tradición y en vínculos familiares e interpersonales–, y que ello haya constituido una ventana de oportunidad para la canalización de la demanda local. Quizás ese contexto particular, ese momento en el que las redes políticas se estaban volviendo a hilar y cuando las empresas aún no consolidaban ningún interlocutor directo en el nuevo equipo de gobierno departamental –siempre en el terreno de las hipótesis– fue el momento oportuno para que los pobladores locales hicieran oír su voz, vinculando su preocupación por la forestación y el desplazamiento de su forma de vida con la cuestión del impacto ambiental de estos cultivos sobre la Reserva Ecológica Departamental. Un dato no menor de este posible rearmado en el escenario político local, es que el apoyo inicial a la medida propuesta por el jefe comunal (la medida cautelar provisoria) viniera del partido de oposición (el Frente Amplio) y no del propio partido del intendente.

Luego, ya desplegadas una serie de reuniones con participación de los pobladores de Centurión y llegado el punto de una Asamblea con la presencia de las máximas autoridades en la propia localidad plantear un escenario en el cual la resolución que adoptara la Intendencia o la Junta Departamental no respetara ese “clamor popular” que dijo no a la forestación era una movida política al menos incómoda. Quizás este no haya sido un factor definitivo, pero seguramente aportó a la solidez que encontró la medida cautelar luego de esa asamblea y en las instancias posteriores en que se la volvió a discutir.

vínculo familiar con la dinastía de los caudillos Saravia de fin de siglo XIX sumió al departamento en una suerte de crisis institucional de la que se salió con el resultado de las elecciones del año 2000, momento en el que asumiría como jefe comunal Ambrosio Barreiro.

Sigamos ahora en torno a plantear la disputa de *lo común* en este caso particular. ¿Cuál es la disputa por lo común que hay detrás del rechazo a la forestación en Centurión? Si bien pensando en un conflicto ambiental en una zona de Reserva Ecológica podríamos pensar que la centralidad de la disputa está puesta en la defensa de la biodiversidad o aún de elementos como la tierra o el agua, lo interesante del caso de Centurión es que lo común que se ve amenazado y genera las acciones de rechazo es –por decirlo en términos de Rosaldo (1991)– una *forma de vida*. Podríamos caracterizar esta forma de vida a partir de una historia de afincamiento en la tierra a partir de actividades “camperas” (Bouton, 2009) antes que ganaderas. Esto quiere decir que esta forma de vida incluye no sólo la producción ganadera y el trabajo generalmente masculino asociado a ella, sino una serie de actividades vinculadas con la producción, pero también con la reproducción de la vida que se realizan en el campo (Narotzky, 2004). Se podrían incluir allí –en una lista no taxativa– las actividades productivas vinculadas a la ganadería, pero también las actividades festivas y celebraciones –*raids* hípicas, yerras–, la cría de animales domésticos y los intentos de domesticación de animales silvestres, la caza, la pesca, actividades cotidianas al aire libre, en el monte o en los cursos de agua. Esa *forma de vida* y su sociabilidad asociada fue lo que estuvo en juego en este conflicto ambiental. Pero es necesario comprender algo: la sociabilidad no se puede dar fuera del lugar concreto. En este caso es indisociable la defensa de esa forma de vida con la defensa de un territorio concreto, que es Paso Centurión y su entorno, un territorio de vida amenazado por la imagen de una selva impenetrable de no-vida, y de ahí que el neologismo de *florestación* cobre una significación fundamental para la comprensión de lo que estuvo –y está en juego– en este conflicto.

La manera en que el conflicto se inscribe en el proceso hegemónico mayor es a través de las normativas que permiten frenar el avance de la forestación: la medida cautelar de la Junta Departamental, las Directrices de Ordenamiento Territorial son procesos que están conectados con una política nacional que se da en el marco de los gobiernos progresistas. Como también ha sido expuesto, la dinámica económica de promoción del agronegocio forestal también se inscribe en el mismo marco político progresista y de ahí la contradicción en la que fueron colocados los legisladores departamentales del Frente Amplio, acompañando una medida de prohibición de una actividad productiva en el plano local –propuesta por un intendente del principal partido de la oposición– la que, a nivel nacional, es permanentemente promocionada como una actividad clave en la estrategia de desarrollo del país (basta para ello con revisar las argumentaciones en torno a la instalación de la tercera planta de celulosa).

Sobre la inscripción del conflicto en la narrativa dominante puede ser de utilidad recurrir a la categoría de Scott de infrapolítica. En *Los dominados y el arte de la resistencia* sostiene que la "infrapolítica de los grupos subordinados" designa "una gran variedad de formas de resistencia muy discretas que recurren a formas indirectas de expresión" (Scott, 2000: 44). En esa variedad de formas, el autor destaca los llamados discursos ocultos:

cada grupo subordinado produce, a partir de su sufrimiento, un discurso oculto que representa una crítica del poder a espaldas del dominador (...) A los grupos que carecen de poder les interesa, mientras no recurren a una verdadera rebelión, conspirar para reforzar las apariencias hegemónicas (...) El discurso oculto termina manifestándose abiertamente, aunque disfrazado (Scott, 2000: 21).

Una práctica que se puede inscribir claramente en la lógica de la infrapolítica es la del incendio forestal de *Duraznero*. Más allá de la veracidad del relato, lo destacable es que, en la narración del mismo, algunos vecinos no dudan en colocar una intención política al hecho: un rechazo explícito pero, a la vez, clandestino y subterráneo a la forestación.

Otra interpretación posible es que los pobladores de Centurión, ante un poderoso externo (las empresas forestales), lograron a través de una práctica *infrapolítica* llamar la atención del más débil de los poderes del gobierno departamental (el legislativo, o sea la Junta Departamental) y de esa manera lograron tejer una sucesión de hechos que pasó de una serie de reuniones con algunos ediles a una asamblea de vecinos con presencia de la máxima autoridad departamental (el Intendente) en el poblado. Fue muy difícil para todos los actores políticos implicados adoptar una resolución diferente a la que se había planteado de parte de los vecinos en ese ámbito. El hecho de que la medida cautelar definitiva (la de noviembre de 2011) se haya adoptado por unanimidad de los integrantes de la Junta es un dato inequívoco de esta dificultad. Colocar a quien ejerce el poder en el lugar de tener que tomar una decisión desde una posición de superioridad es una de las características de lo que Scott define como *infrapolítica*. Se puede, además, asociar –cuando planteamos la centralidad de la defensa de una forma de vida– con la característica que Scott asigna a esta infrapolítica: no disputa directamente con el poder, no establece una consigna en la esfera pública, una reivindicación con voceros claros e identificados, sino en que general se da de manera difusa y le da “privilegio las cuestiones relacionadas con la dignidad y la autonomía” (Scott, 2000: 20) antes que a demandas estrictamente económicas o laborales. Pero también el carácter infrapolítico está dado por el carácter difuso de la protesta. Si bien respondiendo a la lógica tradicional y dominante en la po-

lítica local, algunos de los pobladores se autoproclaman como organizadores o dinamizadores de las acciones de rechazo a la forestación (propio de la lógica caudillesca), aunque nadie se autodefine como líder, coordinador o siquiera vocero, porque tampoco hay un movimiento o un colectivo social organizado y visible como tal a los ojos de las miradas formateadas en *la política*. Sin duda aquí, a caballo entre las dinámicas tradicionales y caudillescas, aparecen lógicas de organización que desde *lo común* disputan el sentido dominante de lo político y la política.

También podríamos pensar en cómo se articula la experiencia de Paso Centurión de rechazo a la forestación con la discusión sobre los *lenguajes de valoración* (Martínez Alier, 2006): en ese sentido se puede plantear que ante la disputa de diferentes lenguajes de valoración (uno de base económica que defiende la forestación como medio de generación de trabajo y/o divisas y otro que defiende una *forma de vida*) uno de ellos –el que está en posición subalterna– asume el lugar que le asigna el lenguaje dominante. En nuestro caso, la defensa de una forma de vida se expone como defensa de la biodiversidad o de una reserva ecológica ante el impacto de la forestación. Sin embargo, cuando repasamos los discursos puestos en juego es evidente que el impacto estrictamente ambiental o ecológico en ningún momento ocupa la centralidad de la crítica al modelo productivo forestal, sino que la mayoría de las críticas tienen que ver con los efectos sobre la dinámica social local. El código subalterno le habla al código hegemónico en el lenguaje que éste puede decodificar (Spivak, 2011), o el proceso hegemónico estableciendo los límites de su propia contestación (Williams, 2009). O para decirlo en los términos que recuperamos de Grimson en la Introducción de este trabajo, es la objetivación de la mediación que se establece a partir de la circulación y sedimentación de las relaciones de poder, en un campo de posibilidades para el

conflicto. Reiteramos la cita de la Introducción, esto “no implica que los subalternos no puedan organizarse y reclamar, sino que lo hagan en los términos que establece la hegemonía” (Grimson, 2011, 46).

El caso de la resistencia a los cultivos forestales en Paso Centurión permite ver cuáles son algunos de los elementos que, sin contradicciones, son admitidos por la hegemonía progresista: la defensa de “formas de vida” o “tradiciones” (patrimonio cultural), la objetivización de la biodiversidad y su valor intrínseco, más allá de esas tradiciones (áreas protegidas), el ordenamiento territorial como panacea de una convivencia plausible de distintas actividades en un mismo territorio (directrices de ordenamiento del territorio). Pero, al mismo tiempo, queda en evidencia lo que no es discutible. En el discurso de la hegemonía progresista uno de los temas que no entra en el *campo de posibilidades* de ser discutido es la propiedad privada de la tierra. El conflicto de Paso Centurión muestra cómo existen iniciativas llevadas adelante durante los gobiernos progresistas que establecen ciertos límites a esa propiedad privada: el Instituto Nacional de Colonización, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible son ejemplos de ello. El discurso de los ruralistas que se oponen al área protegida (y antes a la medida cautelar que prohibió la forestación) da cuenta de que existen sectores que reclaman una libertad irrestricta en el uso del recurso tierra y que estas medidas plantean una clara contradicción con esas posiciones, amplificadas a nivel nacional en el movimiento de productores autoconvocados.

Sin embargo, la realidad muestra que existen amplios consensos –que el progresismo no ha cuestionado– acerca de la propiedad privada de la tierra como fundamento del patrón de acumulación existente, incluso de su defensa como fuente

de recursos para el financiamiento de otro tipo de políticas (sociales, educativas, sanitarias).

En el capítulo siguiente veremos justamente un proceso complementario al de la propiedad privada de la tierra: la mercantilización/privatización del agua, a través del riego agrario.

V. LA LEY DE RIEGO Y LA FICCIÓN DE *LAS AGUAS PERDIDAS*⁵⁶

La intensificación sostenible y el “Uruguay agointeligente”: desmodernización ecológica

En Uruguay, la política de desarrollo agrícola y la investigación agropecuaria oficial se han enmarcado –al menos desde el año 2010– en el paradigma de la llamada *intensificación sostenible*. Esto se corresponde tanto con las orientaciones políticas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca como con las orientaciones de investigación desarrolladas desde el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria u organismos vinculados a determinadas cadenas productivas, como el Instituto Nacional de la Carne. Ese marco conceptual ha dado lugar a la promoción del eslogan de país “agointeligente”.

En el cierre de la Exposición Rural del Prado del año 2010, frente a un selecto público integrado por otras autoridades nacionales –entre ellas el presidente de la República José Mujica–

⁵⁶ Como ya fue planteado participé de la Comisión sobre la Ley de Riego que creó el sindicato de docentes de la Universidad de la República (ADUR) en apoyo al referéndum llevado adelante por el sindicato de la empresa estatal de agua y por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida. Por otra parte, había integrado esa comisión entre 2002 y 2006, en el proceso de la campaña por la reforma constitucional que fue plebiscitada en el año 2004.

y la plana mayor de la Asociación Rural del Uruguay, una de las corporaciones empresariales más conservadoras del país, el por ese entonces novel Ministro de Ganadería Agricultura y Pesca, Tabaré Aguerre, dedicó una parte importante de su discurso oficial de cierre a la cuestión de la intensificación sostenible:

El Uruguay es un país intensivo en uso de recursos naturales. De nuestros recursos naturales sale nuestra producción, pero de nuestros recursos naturales también viene el turismo. El cuidado que este país tenga con los recursos naturales define el futuro que este país tenga. La propiedad privada nadie la discute [...] ¡Pobre de nosotros! ¡Pobre de aquellas generaciones que basadas en el concepto de la propiedad no hicieron un buen uso del suelo! No nos anima a nosotros intervenir en los procesos de producción de las empresas privadas. [...] El Uruguay *agrointeligente* es eso: es vender mejor, agregar valor, conservar recursos naturales, distribuir e incluir socialmente, porque también hay que preguntarse –además de los recursos naturales– cuál es la política que debemos tener con los recursos humanos. Al fin de cuentas, el fin último de la función de toda sociedad, de los que gobiernan y de los que no gobiernan (énfasis agregado)⁵⁷.

La figura de Tabaré Aguerre implicaba una novedad en el elenco de gobierno del segundo período del Frente Amplio. Un tanto *outsider* de la disputa sectorial a la interna del Frente Amplio, había sido convocado para la tarea por el presidente José Mujica y era muy bien visto por el entorno del entonces vicepresidente de la República Danilo Astori, quien había sido

⁵⁷ Palabras del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Tabaré Aguerre, durante el acto de clausura de la 105 Expo Prado 2010, 18 de septiembre, 2010 Acceso: <http://archivo.presidencia.gub.uy>.

el contendiente de Mujica en las elecciones internas y que ha sido además Ministro de Economía en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010) y en el tercero (2015-2020). Pero esa no era la única novedad de Aguerre: su ingreso al gabinete ministerial implicaría la primera irrupción en los gobiernos de izquierda de un ex dirigente de una gremial de empresarios rurales. Aguerre había sido presidente de la Asociación de Cultivadores de Arroz entre 2006 y 2009, con trayectoria como dirigente de la gremial desde la década del ochenta. El exitoso empresario capitalista desentonaba un poco en el gabinete conducido por el ex-guerrillero Mujica. El perfil de su gestión le llevaría a contar con la valoración positiva de Tabaré Vázquez para confiarle la continuidad de la secretaría de Estado en el tercer gobierno del Frente Amplio.

Al asumir su segundo mandato al frente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en marzo del año 2015, también frente al presidente saliente José Mujica, Aguerre sentaría las bases de la continuidad de la política de intensificación sostenible:

No es la simple continuidad de una persona –sostenía Aguerre– es la continuidad de un proceso. Un proceso que está enmarcado en una agenda política. [...] Nuestro segundo eje estratégico tiene que ver con la *intensificación sostenible* [cursiva agregada, ... que] es producir cada vez más con balances positivos de carbono, con cuidado de nuestro suelo, con el aprovechamiento integral del agua que a veces tanto nos sobra y a veces tanto nos falta. Intensificación sostenible que nos debe permitir ponerle un segundo piso a la producción de este país sobre la base de la ciencia, la tecnología y la innovación⁵⁸.

⁵⁸ Palabras del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Tabaré Aguerre, durante el acto de asunción de la secretaría de estado, 2 de marzo de 2015. Acceso: <http://archivo.presidencia.gub.uy>.

Este marco conceptual, surgido inicialmente en el plano académico, ha pasado a formar parte de las referencias institucionales de la organización de Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO) y programas de políticas agrícolas de la Unión Europea y Estados Unidos, así como en otros ámbitos institucionales multilaterales⁵⁹. Pero, al mismo tiempo, –según sostiene Tiftonell (2014)– el término viene siendo utilizado en el mundo del agronegocio y por parte de agencias donantes internacionales.

Según Pretty y Bharucha, la intensificación sostenible se puede definir como:

un proceso o sistema donde los rendimientos se incrementan sin impactos ambientales adversos y sin cultivar más superficie de tierra (...) El concepto es así relativamente abierto, en el sentido de que no articula ni privilegia ninguna visión particular de la producción agrícola (...) Hace hincapié en los fines más que en los medios, y no predetermina las tecnologías, la mezcla de especies o los componentes de diseño particulares. La intensificación sostenible se puede distinguir de las concepciones anteriores de "intensificación agrícola" como resultado de su énfasis explícito en un conjunto más amplio de factores impulsores, prioridades y objetivos que solamente en la mejora de la productividad⁶⁰ (Pretty y Bharucha, 2014, 1578).

⁵⁹ Por ejemplo, el Consorcio de Centros de Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), el Foro Económico Mundial de Davos o el Grupo Temático sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Tiftonell, 2014).

⁶⁰ Esta y las siguientes citas de este texto son traducciones propias del autor, en inglés en el original.

En términos más amplios, el paradigma de la intensificación sostenible se puede asociar con la idea de ecoeficiencia (Martínez Alier, 2004) –mayor producción con menor utilización de recursos– y su objetivo, según Pretty y Bharucha, es colocar a la agricultura en el marco de los procesos de economías verdes: “la intensificación sostenible de los sistemas agrícolas podría al mismo tiempo promover transiciones a economías más verdes y beneficiándose del progreso conducido en otros sectores” (Pretty y Bharucha, 2014, 1590). Este marco conceptual ha sido traducido en ejes estratégicos para el desarrollo de las políticas del MGAP: 1) competitividad y acceso a mercados internacionales; 2) adaptación al cambio climático; 3) inserción competitiva de la agricultura familiar; 4) articulación y funcionamiento institucional y 5) intensificación sostenible (Rosas y Buonomo, 2016, 38).

Al paradigma de la intensificación sostenible se le ha contrapuesto el de la intensificación ecológica. Ésta “promueve un uso inteligente e intensivo de las funciones de soporte y regulación naturales del ecosistema por medio del manejo eficiente de la biodiversidad, de la energía solar y de los ciclos biogeoquímicos” (Tittonell, 2013, 11). Según este autor –de la Universidad de Wageningen de Holanda–, este marco conceptual permite una “intensificación sostenible” de la agricultura familiar y una “extensificación” de la agricultura comercial sin que esto afecte su productividad. De acuerdo con este planteo, la agroecología es uno de los modelos posibles de intensificación ecológica para la producción familiar y campesina. Pero se requieren otros que puedan ser aplicados sobre la producción agrícola a gran escala. Ahí vendría la novedad de este enfoque.

Pero desde este marco conceptual de la intensificación ecológica se ha construido una fuerte crítica a la noción de intensificación sostenible. El propio Tittonell ha planteado que:

A través del discurso de intensificación sostenible, la biotecnología encontró una nueva vía para promocionarse como una cura para el hambre en el mundo. Lograron grabar en parte de la conciencia colectiva la idea de que el mundo no podrá alimentarse por sí mismo sin modificar genéticamente los cultivos, la principal línea de productos comerciales de esta industria⁶¹ (Tittonell, 2014, 54).

El Banco Mundial y el riego como intensificación sostenible

En un documento de recomendación de políticas para Uruguay elaborado por el Banco Mundial (Notas de Política), el organismo multilateral destacó la aplicación del marco conceptual de la intensificación sostenible para promover el desarrollo del sector agroalimentario (Kennedy, *et al.* 2015). El documento aborda propuestas para tres grandes conjuntos de vulnerabilidades que afectan al país en términos de sostenibilidad: una estructural (la dependencia de los recursos naturales para la producción agrícola), otra biofísica (la presión sobre los recursos naturales) y otra climática (el aumento de los fenómenos climáticos adversos). En ese sentido, los autores celebran el marco de la “agrointeligencia” para la elaboración de políticas de intensificación sostenible, por lo que aclaran que en su trabajo “no se recomiendan reformas drásticas en las políticas sectoriales, sino la continuación y el desarrollo de las políticas actuales en las esferas de competitividad y sostenibilidad” (Kennedy, *et al.* 2015).

⁶¹ Traducción propia del autor, en inglés en el original.

En ese sentido de no proponer reformas drásticas sino la profundización de las políticas que se venían desarrollando en el marco de la noción de país “agointeligente”, el documento de política del Banco Mundial se refiere al riego: una actividad con una experiencia muy limitada en el país, básicamente referida a la producción de arroz con impulso de iniciativas privadas e inversión individual. Ante este diagnóstico la propuesta es que:

existen posibilidades de incorporar el riego en los cultivos de cereales de verano, los sistemas de producción de oleaginosas y los pastos para granjas lecheras y cría de ganado, a fin de aumentar la productividad y estabilizar la producción (al disminuir la sensibilidad al estrés hídrico) [al tiempo que el] aumento en los precios de las tierras conlleva la necesidad de intensificar la producción (por unidad de tierra) para mantener el rendimiento de los factores productivos y los ingresos por hogar agrícola. En el ámbito de los establecimientos agrícolas, se ha demostrado que el riego contribuye a aumentar la productividad por hectárea (Kennedy *et al.* 2015, 175).

La recomendación de políticas del Banco Mundial plantea una serie de sugerencias en relación con los rubros y sectores en los cuáles el desarrollo del riego agrícola favorecería un mayor impacto en relación con el aumento de la productividad (maíz y sorgo), reduciría el impacto ambiental (contribuyendo al manejo de los suelos) y adaptación a la variabilidad climática, ante lo cual se establece que:

las acciones públicas en el sector agrícola deben orientarse a la promoción y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de riego, al aprovechar las oportunidades para mejorar la competitividad del sec-

tor agrícola nacional, y a la vez, garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y la mayor adaptación a la variación climática actual y a los cambios climáticos futuros (Kennedy *et al.* 2015, 175).

Como camino a transitar para el desarrollo de esa política de riego se sugieren una serie de elementos vinculados a la implementación operativa de la política: “eliminar obstáculos en el marco jurídico” referidos a la Ley de Riego –vigente en ese entonces– y a la Ley de Participación Público-Privada, el fomento de proyectos de riego colectivos (medianos y grandes) y a la vez “intensificar el respaldo fiscal actual al sector” (Kennedy *et al.* 2015, 175). El documento señala que el MGAP viene trabajando desde el año 2012 en una propuesta sobre el riego y que la misma ha estado basada en una amplia experiencia internacional que, según se consigna en una nota al pie, refiere a:

i) la gestión participativa del riego (gestión del plan de riego colectivo por parte de la Organización de Usuarios de Agua); ii) la participación del sector privado y las alianzas público-privadas en el subsector de riego, y iii) la planificación de riego dentro de un enfoque sostenible de gestión integrada de los recursos hídricos (para obtener más detalles sobre este último tema, véase la Nota de política sobre la gestión integrada de los recursos hídricos) (Kennedy *et al.*, 2015, 175).

El documento lista una serie de líneas de acción en las que debería basarse la ejecución de una política producida en este marco, dentro de las cuáles se encuentran: la adaptación del marco jurídico, el fortalecimiento del marco institucional para adaptarlo a los desafíos del desarrollo del riego en todo el país, la regulación de las intervenciones públicas y privadas para controlar y mitigar los impactos ambientales, el fortalecimiento

to de la capacidad en la Organización de Usuarios del Agua y el desarrollo de modelos financieros a medida e incentivos fiscales para la inversión privada. El mismo documento de Notas de Política del Banco Mundial señalaba que:

es importante alentar el fortalecimiento de las asociaciones de usuarios del agua de riego para la administración, operación y mantenimiento de los planes de riego y difundir las mejores prácticas de riego a través de talleres, publicaciones y otras actividades de sensibilización y fortalecimiento de la capacidad (Yee-Batista, *et al.*, 2015, 192).

Todos estos elementos formaron parte central de las modificaciones a la Ley de Riego que Tabaré Aguerre envió al parlamento en 2016 y que fuera aprobada con votos de todo el Frente Amplio y de los partidos de oposición en 2017. Aunque esta no fue la primera oportunidad en la que el ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca intentó modificar la ley de riego vigente desde 1997.

La ley de riego: el origen y la controversia

Con el paradigma de la intensificación sostenible como telón de fondo y buscando iniciativas para alcanzar la meta del *Uruguay Agroiinteligente*, en el año 2014 el ministro Tabaré Aguerre llevó al por ese entonces presidente José Mujica el borrador de una nueva Ley de Riego. Las modificaciones a la norma vigente desde 1997 respondían a una serie de recomendaciones que surgían de una consultoría que el Estado

uruguayo había encargado al Banco Mundial⁶². El informe final de consultoría incluye en sus anexos la exposición de motivos de las modificaciones a la ley y un articulado que incluía las principales modificaciones sugeridas a la ley:

- desarrollar la figura de las Sociedades Agrarias de Riego (SAR), incluyendo dentro de sus objetos no sólo el uso, manejo y aprovechamiento de agua –existentes desde la ley de 1997– sino también el drenaje

- crear la figura de los Operadores de Sistema de Riego entendido como:

aquella persona física o jurídica encargada de la gestión de entrega del agua y del cobro del precio a los usuarios [quiénes se prevé serían] empresas privadas del sector de la construcción, a quienes les interesa cofinanciar, construir y operar el sistema durante el tiempo de la concesión, obteniendo como contrapartida una remuneración (contraprestación pública e ingresos de la venta de agua para riego [y] de energía) (pp. 209-210).

- establecer el cobro de un precio por el agua (y por los servicios de explotación, conservación y administración de las infraestructuras de riego).

Asimismo, se abría la posibilidad de asociaciones Público-Privadas y se planteaba la realización integrada de planes de uso y manejo de suelos y aguas (hasta ese entonces sólo existía la figura de los planes de uso y manejo de suelos en el marco de la Ley de Suelos).

⁶² Estrategia de Fomento del Desarrollo de la Agricultura Regada en Uruguay. Informe de consultoría. Banco Mundial-Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Gobierno de Uruguay, Montevideo, 2015 (Programa de Asistencia Técnica No Reembolsable del Banco Mundial al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en 2013-2014).

En esa oportunidad la propuesta de Aguerre no tuvo andamiaje. Muchos factores intervinieron para ello. Según trascendió en la prensa en ese momento, el propio presidente Mujica –aunque convencido de la bondad del proyecto– resolvió no dar paso a su discusión. La decisión de Mujica habría estado basada en el contexto preelectoral en el que la propuesta caería –las elecciones nacionales fueron a fines de 2014– y por diferencias con la iniciativa al interior de su propio sector político, el Movimiento de Participación Popular (MPP). En particular la posición de dos integrantes del MPP en órganos de decisión vinculados a la temática del riego habrían sido decisivos para que la iniciativa no llegara a discutirse: uno de ellos ocupaba la titularidad de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (Jorge Ruks), mientras que el otro era el responsable de la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), Daniel González.

En la llamada Expoactiva (exposición agrícola que se lleva a cabo anualmente en el departamento de Soriano en el corazón de la zona agrícola del litoral del país) el ministro Tabaré Aguerre anunció ante un auditorio conformado en su mayoría por empresarios vinculados al agronegocio agrícola en marzo de 2015 –pocos días después de haber asumido su segundo período en el cargo– que el riego era “la única razón poderosa que me lleva a continuar en esta función”⁶³.

Exposición de motivos: las “aguas perdidas”

Las modificaciones a la Ley de Riego aprobadas en 2017 incluyeron todos los aspectos sugeridos por el Banco Mundial:

⁶³ *Brecha* (2015) “Riego al por mayor”, Marcos Rey, N° 1530, Montevideo, 19 de marzo de 2015.

la creación de Sociedades Agrarias de Riego y los Operadores privados de Sistema de Riego, el establecimiento del cobro de un precio por el agua y la posibilidad de asociaciones Público-Privadas, promoviendo directamente la inversión privada en el riego agropecuario.

La propuesta implica un claro avance en la privatización del agua en un país que había sido tomado como ejemplo mundial al incluir en su Constitución la consideración de este bien común como un derecho humano y un servicio público a partir de mecanismos de democracia directa.

Algunos aspectos de la fundamentación del proyecto dejan en evidencia cuál es la concepción “productiva” que el progresismo asigna al agua: un recurso hídrico cuyo papel en el proceso de acumulación debe potenciarse. Acumulación de algunos sectores que está asociada directamente a procesos de despojo sobre otros.

En varios pasajes de la exposición de motivos en el preámbulo del proyecto de Ley se sostiene que uno de los problemas de Uruguay es que llueve mucho y el agua “se pierde”, se “escurre” y no es aprovechada. Esta visión del ciclo del agua tan poco sistémica es más propia del pensamiento productivista de la primera mitad del siglo XX que del siglo XXI. Esta referencia a la ecoeficiencia podría remitir esta noción al marco de la modernización ecológica (Hajer, 1995). Sin embargo, la manera en que se dio el proceso de la discusión de las modificaciones a la Ley de Riego evidencia la ausencia de un componente señalado como característico de este discurso: además de pretender llevar adelante un proceso de cálculo de los recursos hídricos necesarios para el mantenimiento de la dinámica básica de un curso de agua (la idea de caudales ambientales, incluida en la Ley y su reglamentación), la modernización ecológica implica otros dos elementos: un nuevo lugar para la ciencia en la elaboración de las políticas y la

sustentación de su legitimación en procesos de negociación social (nuevas prácticas participativas, de consultas regulares con organizaciones ambientalistas o mesas de negociación). En el caso de la Ley de Riego parece evidente que no se recurrió a la mejor ciencia disponible ni tampoco se establecieron los canales de participación establecidos durante los propios gobiernos progresistas para la participación social en la gestión de los recursos hídricos. La Ley de Riego representa, en todo caso, un paso hacia la desmodernización ecológica del Uruguay.

En sus primeras manifestaciones públicas luego de la aprobación del proyecto en el senado, el ministro Aguerre sostuvo que la "ley sobre riego será lo que fue la ley forestal para Uruguay en la década de 1990. Es una posibilidad de aumentar y de diversificar la producción, aumentar la productividad, capturar más valor y recibir inversiones nacionales y extranjeras".

El paralelismo es sumamente válido y permite vincular su análisis con este conflicto de escala nacional. La Ley Forestal (N° 15.939) fue aprobada en 1987 por todos los partidos políticos y estableció subsidios y exoneraciones tributarias a las plantaciones forestales que, en ese momento, eran insignificantes en la producción nacional. La legislación surgió como resultado de la recomendación de una consultoría realizada por la cooperación japonesa⁶⁴.

En este caso, las modificaciones a la Ley de Riego también fueron aprobadas por unanimidad en su tratamiento parlamentario⁶⁵ y son el resultado de una consultoría desarrollada

⁶⁴ *Japanese International Cooperation Agency, JICA.*

⁶⁵ En el senado las modificaciones a la ley fueron votadas por unanimidad. En la cámara de diputados hubo dos votos en contra (de un total de 99 legisladores): uno del diputado Eduardo Rubio de la Unidad Popular –único partido de la izquierda extrafrenteamplista con representación parlamentaria– y otro del diputado Gastón Cossia del Partido Nacional.

a iniciativa del Banco Mundial. Dicho sea de paso, el equipo del banco que colaboró con los técnicos nacionales en la realización de esta consultoría (MGAP-BM, 2015) sobre el desarrollo estratégico del riego en el país también las ha realizado en otros países de África y América Latina, estableciendo recomendaciones similares: abrir el sector del riego agropecuario a la inversión privada para aumentar la producción.

Es claro que estas modificaciones a la Ley de Riego plantean una visión del agua en las antípodas de la planteada en la reforma constitucional de 2004. Mientras que la reforma constitucional consagró el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano, la propuesta de modificación de la Ley de Riego apunta a generar un mercado de aguas a partir de la gestión privada de su represamiento. Puede decirse que el punto de partida conceptual de la legislación derivada de la enmienda de 2004 es el de considerar al agua como un bien de uso común, propiedad pública y gestión estatal con participación social (Constitución de la República, 2005). Esta nueva Ley de Riego, en cambio, no sólo considera al agua un recurso que debe aprovecharse principalmente en términos de mercancía, sino que establece mecanismos para que haya actores privados (inversores) que se involucren en el negocio de la construcción de infraestructura de riego mediante asociaciones público-privadas con el Estado, a la vez que se encargan de la gestión de las infraestructuras y del riego en sí mismo.

Las modificaciones a la Ley de Riego permiten identificar algunas continuidades entre la normativa producida durante los gobiernos neoliberales y las que surgen durante los gobiernos

En ambas cámaras hubo legisladores del Frente Amplio que argumentaron en contra (la senadora Constanza Moreira del sector Casa Grande y el diputado Carlos Coitíño del Partido por la Victoria del Pueblo) pero en todos los casos votaron afirmativamente las modificaciones a la Ley de Riego.

progresistas. En este caso, la Ley original que se pretende modificar es del año 1997, momento en el que se pretendía abrir todos los sectores de actividad a la participación de la inversión privada. Lejos de transformar ese marco jurídico heredado, el progresismo uruguayo lo profundiza, habilitando la derivación de fondos de inversión (capital financiero) hacia las actividades agropecuarias en una nueva fase (sumado a la presencia de fondos de inversión en la dinámica del agronegocio y a la compra de tierras). Algo similar señala Ioris para el caso de Brasil, con la política nacional de recursos hídricos, que fue aprobada durante los gobiernos neoliberales y potenciada durante los gobiernos del *Partido dos Trabalhadores* (PT). Según señala el autor, “la ley de la Política Nacional de Recursos Hídricos fue promulgada en 1997 (...) e incorporó diversos preceptos de la metodología internacional de gestión integrada” (Ioris, 2010, 236) dentro de los cuáles se encuentran la autorización ambiental previa, el pago de tasas ambientales y la constitución de comités de cuencas. Según sostiene Ioris, para el caso de Brasil: “La transformación simbólica y material del agua en una mercadería poseedora de valor monetario en sí misma es facilitada por la asociación del cobro a otros instrumentos de financiamiento” (Ioris, 2010, 240).

En el caso de la Ley de Riego de Uruguay, otros instrumentos podrían ser los mecanismos financieros incluidos para promover la realización de las infraestructuras de riego (la habilitación para la participación de fondos de inversión o las asociaciones público-privadas, entre otras).

La idea de “consenso de los *commodities*” de Maristella Svampa puede ser una clave para pensar en esas continuidades entre los progresismos y los neoliberalismos, dando cuenta de una suerte de transición desde el llamado Consenso de Washington a este otro, basado en la explotación de los recursos naturales. En este último, el papel de las Instituciones Financieras

Internacionales (IFI) –Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo– fue clave en la promoción de las ideas del neoliberalismo. El proceso de resistencia a la privatización de los servicios públicos de agua en Uruguay tiene en su origen precisamente el rechazo a la firma de una carta intención del estado uruguayo con el Fondo Monetario Internacional en el año 2002, en la que se comprometía la apertura del sector servicios de agua al capital privado. Lo que en su momento fue cuestionado por el progresismo ahora es adoptado como sentido natural de la relación entre técnica y política.

El contenido del proyecto de Ley de Riego plantea la idea de “intensificación sostenible” como marco de la política. La fundamentación plantea que esta intensificación, de carácter “sostenible”, permitirá aumentar el uso del riego en cultivos de soja, maíz y trigo, rubros que en gran medida son llevados adelante por grandes empresarios vinculados al agronegocio. O sea que esta expansión de la frontera agrícola a partir de la ampliación de la “frontera hídrica” lo que busca es aumentar la producción en general, sabiendo que su resultado implicará el beneficio productivo de los sectores que han protagonizado la acumulación de la riqueza agrícola en las últimas dos décadas.

Además de los efectos socioeconómicos de crear un mercado de aguas para la producción –y eventualmente la generación hidroeléctrica como se sostiene en el proyecto–, esta Ley de Riego recibió críticas sobre sus posibles impactos ambientales.

Lo llamativo es que el proyecto de ley sí hace referencia en su fundamentación a elementos ambientales: se sostiene que estas modificaciones a la Ley de Riego prepararán al país para el nuevo escenario que plantea el cambio climático. Se supone que eso tiene que ver con almacenar el agua para poder lidiar con la variabilidad climática y las incertidumbres que podría generar en términos de requerimientos de agua para la producción. De

nuevo, una visión muy particular del ciclo hidrológico (y de los efectos del cambio climático). No está dicho en el proyecto, por ejemplo, como se afectaría la disponibilidad de agua en el país al aumentar su represamiento y, por ende, la superficie de aguas estancadas, aumentando su factor de evaporación (en una proyección global de clara tendencia de aumento de las temperaturas medias).

Desde la sección de Limnología de la Facultad de Ciencias –especialistas en el estudio de aguas continentales, como lagos, lagunas o estuarios– se hizo público un documento referido específicamente a las consecuencias que estas modificaciones a la ley podrían generar en términos ambientales. Dentro de la serie de impactos que se describen hay uno que merece especial atención pues constituye una verdadera advertencia en un contexto de la preocupación por la calidad de las aguas en el país. El citado documento sostiene que:

las represas aumentan el tiempo de residencia del agua, y con ello su temperatura y transparencia por aumento de la sedimentación. Si el agua represada trae consigo una carga importante de nutrientes proveniente de la fertilización agrícola excesiva, como está sucediendo en varias zonas del país, se incrementarán los procesos de eutrofización en el embalse. Si recibe una alta carga de materia orgánica, al acumularse y descomponerse se puede agotar el oxígeno disuelto, afectando a la biota y a los valores estéticos (aspecto, olor) del ambiente, y liberando más nutrientes al medio”. Estos factores “aumentan el riesgo de que se desarrollen floraciones algales y de cianobacterias potencialmente tóxicas. El país ya está sufriendo estos fenómenos en lagunas, embalses y ríos, algunos de los cuales sirven de fuente de agua potable. Este riesgo se ve magnificado cuando los cursos de agua a embalsar se encuentran en cuencas particularmente

fértiles y bajo una intensa actividad agrícola (Sección Limnología, 2016).

La discusión parlamentaria

La discusión parlamentaria sobre la Ley de Riego aportó más elementos de esta visión progresista de la explotación de la tierra y el agua, así como dejó en evidencia el lugar que la narrativa dominante le asigna a las políticas ambientales.

Las modificaciones a la Ley de Riego recogieron amplios consensos del sistema político uruguayo acerca de las vías para promover la llamada “intensificación sostenible”. En el debate parlamentario expuso la visión dominante dentro de la izquierda uruguaya con respecto a la cuestión ambiental.

En un discurso modernizante, los elementos ambientales del debate sirvieron para dejar en claro que la Ley de Riego tendrá impactos, pero los mismos serán minimizados por una institucionalidad ambiental (fiscalizadora) que mantendrá a raya las eventuales tentaciones depredadoras del capital. Esto es altamente contradictorio con el espíritu de una ley que tiene el respaldo explícito no sólo de la derecha partidaria sino también de las cámaras empresariales asociadas a la producción agrícola.

En particular, uno de los defensores de las modificaciones a la Ley de Riego fue el senador José Mujica, ex presidente de la República, ex ministro de Ganadería y Pesca y además el responsable de que Aguerre ocupara ese cargo y desde allí haya promovido esta nueva normativa para la regulación del riego.

Mujica sostuvo en su defensa de la nueva norma que de ello depende “el precio de la comida de la gente”, asumiendo que en el futuro no se podrá producir sin intervención del riego y que el objetivo de esta ley es favorecer el regadío de los alimentos.

Nada más alejado de la realidad, podemos concluir, con apenas analizar la exposición de motivos del proyecto de Ley, donde el ministro Aguerre sostiene que lo que se busca es un “segundo piso” para la producción agrícola uruguaya, en particular la sojera. Desde que se viene procesando la expansión de los cultivos sojeros en el oeste uruguayo está claro que su finalidad no es la de la producción de alimentos para los habitantes de Uruguay sino la producción de *commodities*, un bien agrícola que es utilizado como materia prima en otros procesos productivos, en particular en Asia.

La lógica a partir de la cual el progresismo ha defendido las modificaciones a la Ley de Riego consiste en la idea de que es necesario “hacer algo” para aprovechar una cantidad importante de agua que “se va al mar y por lo tanto no está disponible”, en palabras de Mujica durante la sesión del senado⁶⁶.

Banalizando la cuestión ambiental, Mujica agregó que “todo lo que hace el hombre termina agrediendo en parte al medio ambiente” y que “para respetar bien al medio ambiente y sus equilibrios habría que sacar al principal depredador”, haciendo referencia a que la única manera de atender la cuestión ambiental sería erradicando a las poblaciones humanas del ambiente. Por ello, la conclusión lógica derivada de este razonamiento es que una verdadera “preocupación ambiental” (la única legítima, digamos) es “la lucha por mitigar y por conservar”.

Es interesante señalar que muchas de las críticas al proyecto de modificaciones a la Ley de Riego vinieron del propio Frente Amplio (de legisladores que finalmente votaron el proyecto)⁶⁷. En todos los casos las observaciones tenían que ver con ele-

⁶⁶ Estas palabras y las siguientes de Mujica fueron pronunciadas durante el tratamiento legislativo de las modificaciones a la Ley de Riego en el senado.

⁶⁷ De parte de sectores minoritarios como Casagrande o el Partido por la Victoria del Pueblo.

mentos ecológicos de los eventuales impactos que generaría la proliferación de embalses sobre la biodiversidad acuática y terrestre y también sobre la calidad de los recursos hídricos del país (al combinarse estos represamientos con los efectos del aumento de fertilizantes y agrotóxicos en los sistemas ambientales producto de la intensificación productiva).

Tanto en la fundamentación del voto de estos pseudo-disidentes como en la síntesis positiva del propio Mujica, el rol de los organismos facilitadores ocupó una centralidad que no tuvo ni en la discusión parlamentaria previa ni en los contenidos del propio proyecto. “Confío en los organismos de mi país, no somos tan primitivos”, manifestó Mujica, agregando que “tenemos que tener un poco más de confianza en nuestra propia gente”.

Esta idea de la modernización de las instituciones ambientales del país como resguardo tiene un doble movimiento. Por un lado, limita “lo ambiental” a lo ecológico, escindiendo lo social que está inherentemente vinculado. Por ende, los impactos sociales y económicos de la apertura de la actividad del riego a la financiarización quedan excluidos del horizonte de discusión y participación. Por otro lado, como el propio Mujica manifestó durante la sesión del senado, la intervención de las políticas ambientales está orientada a la mitigación, a la remediación de los efectos nocivos del desarrollo y nunca a evitar tales impactos.

La fe incuestionada en el progreso tecnológico con la finalidad de promover la intensificación productiva no encontrará en las políticas ambientales del progresismo un freno, sino una legitimación. Esta parece ser la única novedad que el siglo XXI trae a un debate de ideas y un contexto de inserción internacional comparable al que vivía el país a fines del siglo XIX. O sea, en términos de las relaciones sociedad-naturaleza, el progresismo ha implicado una continuidad del marco de la moderniza-

ción ecológica, con las salvedades que hemos planteado en este capítulo. Lo novedoso es que ahora se incluyen argumentos de carácter ambiental a la hora de legitimar la faceta tecnológica y productiva del progresismo, cuando de manera predominante en la historia del ambientalismo sus críticas se habían presentado como frenos a la idea de progreso en tanto que ruptura de la relación dependiente con la Naturaleza.

El rechazo a la Ley de Riego

Las organizaciones sociales promotoras de la reforma constitucional de 2004⁶⁸ inmediatamente que se produjo la aprobación parlamentaria de las modificaciones a la Ley de Riego desarrollaron una campaña de recolección de firmas para lograr un referéndum contra la ley. Al mismo tiempo, anunciaron que explorarían mecanismos para promover una declaración de inconstitucionalidad de esta ley. Por cierto, la inconstitucionalidad no estaría dada solamente en los aspectos económicos o ambientales de la nueva Ley de Riego. Desde la citada reforma

⁶⁸ A diferencia de la tierra, que fue tempranamente privatizada (dividida y repartida entre terratenientes hace más de 200 años), las aguas además de un bien común natural detentan su carácter público, reconocido en todos los marcos jurídicos específicos que han regulado su uso. El 31 de octubre de 2004 además de registrarse el triunfo electoral del Frente Amplio también se llevó adelante un plebiscito de reforma constitucional que proponía la inclusión del derecho humano al agua y el saneamiento en la carta magna del país, asegurando una gestión pública, sustentable y participativa. Esta iniciativa que era promovida por una articulación de organizaciones sociales y políticas, la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) –de la cual el propio Frente Amplio formaba parte– resultó aprobada con 64% de los votos emitidos en esa oportunidad (Santos *et al.*, 2006).

constitucional de 2004 quedó inscripto en la Constitución que la gestión y el control del uso de los recursos hídricos debe realizarse con participación social. Los únicos que participarán en la gestión del uso de agua para riego serán quienes lucrarán con el agua (o quienes necesiten de ella para producir). Es por ello que parte importante del foco de la campaña contra las modificaciones a la ley estuvo puesto en los elementos vinculados a la participación y la toma de decisiones, más allá de los elementos vinculados al impacto económico y ambiental de la iniciativa.

El entramado organizativo vinculado a la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) junto a la Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado (FFOSE) fueron los estructurantes de la campaña de referéndum, que constituyó el primer intento surgido desde el campo popular de poner a discusión de la ciudadanía una ley votada durante los gobiernos progresistas⁶⁹. En particular, además, una ley que había contado con el consenso del sistema político en su aprobación. Para activar el recurso de referéndum la legislación establece diferentes vías. La elegida por las organizaciones fue la de reunir las firmas del 25% del padrón electoral habilitado (esto es, unas 650.000 firmas aproximadamente) con el plazo de un año luego de promulgada la ley (para este caso, el plazo se extendió hasta el 27 de octubre de 2018).

Luego de anunciado el inicio del recurso de referéndum por parte de FFOSE y la CNDAV la discusión se trasladó al ámbito del PIT-CNT el plenario de sindicatos que reúne –en un organismo único– a las diferentes expresiones del movimiento sindical uruguayo. Allí podemos observar en particular un espacio de la disputa hegemónica: mientras las organizaciones

⁶⁹ Había existido una iniciativa de sectores políticos conservadores para recoger firmas y convocar a un referéndum contra la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, que no tuvo andamiento.

impulsoras del referéndum pretendían el apoyo del PIT-CNT desde el gobierno trataban de impedirlo. Fue así que la propia vicepresidenta Lucía Topolansky⁷⁰ se reunió con el Secretario Ejecutivo del PIT-CNT en la sede de la organización sindical y con una amplia cobertura de la prensa. Allí la presidenta de la Asamblea General explicó a los sindicalistas que:

acá no se privatiza [porque] el agua que nos llega de OSE y el saneamiento no tienen nada que ver con esta ley. Esta ley se focaliza en la utilización del recurso pluvial, de reintegrarlo de modo de poder utilizarlo en la mejora de la producción. Obviamente que, si tu decís que no se privatiza, la gente va a pensar en OSE y nosotros no estamos hablando de OSE ni la ley habla de OSE. Todas estas leyes son difíciles de reglamentar, y después también tenemos que reglamentar el código de aguas y hay que seguir trabajando mucho porque es un camino nuevo, nada de esto se había hecho en el país [agregando que el país tenía] una vieja ley de riego que es la que se modifica y se mejora desde nuestro punto de vista, esa ley está vigente y a eso le sumamos esto⁷¹.

Topolansky asistió a esa reunión con la compañía de dos senadores vinculados a la discusión parlamentaria de la ley y ambos ingenieros agrónomos: Yerú Pardiñas del Partido Socialista y Daniel Garín del Movimiento de Participación Popular,

⁷⁰ Topolansky, integrante del MPP y esposa del expresidente José Mujica, accedió a la vicepresidencia luego de la renuncia de Raúl Sendic (h) al cargo, en medio de un escándalo de corrupción vinculado a su rol en la presidencia de la empresa petrolera ANCAP durante la presidencia de Mujica (2010-2015).

⁷¹ “Cumbre PIT-CNT con vicepresidenta Topolansky por el agua”. En <https://www.pitcnt.uy/> martes 21 de noviembre de 2017.

quiénes serían luego los principales defensores de la norma en los debates públicos y periodísticos.

La propuesta surgida de esa reunión fue la de convocar a un espacio para discutir la reglamentación de la ley, lo que implicaba abandonar la realización del referéndum. FFOSE y la CNDAV no estuvieron de acuerdo y se insistió en que el PIT-CNT se posicionara con respecto a la campaña.

En un hecho inédito para la historia reciente del Uruguay, la Mesa Representativa del PIT-CNT se encontró discutiendo el apoyo a la realización de un referéndum contra un gobierno del Frente Amplio, fuerza política a la que pertenece la mayoría de la dirigencia –y las bases de los sindicatos. También de manera inédita, sin ningún voto en contra y con sólo tres abstenciones, la Mesa Representativa⁷² del PIT-CNT manifestó su apoyo y adhesión al referéndum contra la Ley de Riego, al que ya habían adherido de manera independiente diferentes sindicatos y organizaciones de sindicatos⁷³.

A la campaña se sumarían la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), colectivos estructurantes del campo popular en Uruguay desde la salida a la dictadura militar (1973-1985) y protagonistas de la resistencia al neoliberalismo en la década del noventa.

⁷² La Mesa Representativa del PIT-CNT cuenta con 44 integrantes, donde entre titulares y suplentes se distribuyen los diferentes sindicatos y federaciones sindicales.

⁷³ Como es el caso de la Mesa Coordinadora de Entes, que nuclea a los sindicatos de los servicios y empresas del Estado.

**Una ley “contaminante y no sustentable”.
Una ciencia “de derecha y muy conservadora”**

Una vez desatada la campaña contra la Ley de Riego tuvo particular importancia en la discusión pública el sustento científico de las críticas a la norma, a partir de los impactos que generaría sobre la calidad del agua. Estas alertas estuvieron basadas en el documento de la Sección Limnología de la Facultad de Ciencias –elaborado durante el proceso de discusión de la Ley–, pero también otros como el Instituto de Ciencias Ambientales de Facultad de Ciencias y un grupo de docentes del Centro Universitario de la Región Este-CURE (todos de la Universidad de la República).

En cierto sentido el debate público reprodujo cierto reduccionismo en el cual se asocia a la formación en ciencias agrarias con visiones productivistas y a la formación en ciencias biológicas con visiones de corte conservacionista⁷⁴. Fue en este contexto que se dio un cruce de opiniones muy fuerte –a través de la prensa– entre estos grupos de docentes universitarios vinculados a las ciencias biológicas y la ecología con jerarquías del MGAP formadas en ciencias agrarias. Las críticas de los científicos representaban una visión “muy de derecha, muy conservadora”⁷⁵. La afirmación se correspondía con las alertas contenidas en el documento de los docentes del CURE en relación con la imposibilidad de calcular los *caudales ambientales*, punto de partida para el establecimiento de medidas de auto-

⁷⁴ Las jerarquías del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca son habitualmente ocupadas por profesionales de las ciencias agrarias, con predominio de ingenieros agrónomos.

⁷⁵ “Jerarca del MGAP criticó la visión ‘de derecha, muy conservadora’ de universitarios que cuestionan la Ley de Riego”. *La Diaria*, 3 de noviembre de 2017, Montevideo.

rización y ajustes del funcionamiento de los embalses, según la nueva ley de riego.

A este respecto sostiene el documento:

Avanzar en definiciones respecto a la aplicación del concepto de caudal ambiental o ecológico, involucra fuertes requerimientos de información hidrológica, climática y biológica, específica para cada cuenca particular, y debe trascender la lógica de sólo asegurar cantidades mínimas de agua en momentos de déficit hídrico. Considerando la virtual desconexión existente entre los programas de monitoreo de cantidad y calidad de agua en el país, y la escasa cobertura espacial y temporal de programas institucionalizados de monitoreo biológico de comunidades acuáticas (particularmente de peces), toda definición al respecto debe guiarse por el principio precautorio⁷⁶.

El documento del CURE no dudaba en calificar como “contaminante y no sustentable” a las modificaciones de la Ley de Riego, con base en la evidencia científica disponible sobre el estado de las cuencas hídricas (sobre todo en lo que refiere a niveles de nutrientes y fósforo):

La evidencia científica disponible respecto al nivel de afectación sobre la calidad del agua superficial que genera la aplicación del modelo de producción intensiva agrícola-ganadera en nuestro país, permite concluir que la intensificación basada en la estrategia del riego es incompatible con el cumplimiento de los estándares de calidad de agua establecidos en la normativa vigente para

⁷⁶ Documento dirigido al debate sobre las consecuencias ambientales de la aplicación de la Ley N° 19.553 de promoción de Riego con fines Agrícolas, 15 de diciembre de 2017, AA.VV., Centro Universitario de la Región Este, Universidad de la República.

nuestros ecosistemas acuáticos, particularmente para los parámetros asociados a contaminación por nutrientes y particularmente el fósforo total. (...) El fomento del riego agrícola a gran escala resulta una estrategia de crecimiento económico contaminante y no sustentable, y por tanto contraria a lo establecido en nuestra normativa vigente⁷⁷.

El enfrentamiento entre los académicos y las jerarquías del MGAP se venía registrando desde inicios de 2017. En oportunidad de discutir una serie de medidas para atender una crítica situación ambiental en la cuenca del Río Santa Lucía (fuente de abastecimiento de agua para potabilización con destino a la población de Montevideo y toda la zona metropolitana), el ministro Tabaré Aguerre había puesto en duda los argumentos científicos según los cuáles el deterioro de la calidad ambiental de la cuenca estaba asociado a la intensificación agrícola.

Pensar que los problemas del agua en el Santa Lucía están asociados a la intensificación agrícola de hoy es un error –sostenía Aguerre. Sí coincidimos por un momento en que el principal problema ambiental en la historia de Uruguay ha sido la erosión hídrica de los suelos, es decir, la pérdida de suelos que termina en las cañadas, en los arroyos o en las cuencas; para ser gráficos, alcanza con mirar el noreste de Canelones. Es una zona con dificultades productivas, porque el suelo del noreste de Canelones no existe más. El horizonte A, que es la capa agrícola del suelo, en muchos lugares del noreste de Canelones no existe más; eso ocurre en la cuenca del Santa Lucía. Lo que tenemos que preguntarnos es si los problemas de carga orgánica y de niveles de fósforo y de

⁷⁷ *Ibid.*

nitrógeno en el Santa Lucía son producto de la intensificación agrícola de los últimos años –que en la cuenca del Santa Lucía no es tal, porque el gran desarrollo de la agricultura no se dio en la cuenca del Santa Lucía– o si no es un proceso acumulativo, porque históricamente la agricultura estuvo en la cuenca del Santa Lucía; la mayor cantidad de tambos está en la cuenca del Santa Lucía, y la mayor cantidad de hortifruticultura está en la misma cuenca y nunca hubo ningún control. Lo paradójico es que cuando Uruguay hoy es el único país que tiene regulado el uso de suelos en función de su capacidad de uso, es decir, previniendo la erosión, en realidad la percepción es que es lento. Sin embargo, Uruguay tiene regulado 95% del uso de los suelos en la zona agrícola.⁷⁸

Pero la discusión sobre el tipo de conocimiento disponible y el carácter científicamente fundado de las decisiones productivas y ambientales continuaría, en el caso de la Ley de Riego con la discusión de la reglamentación de la Ley.

La No-Participación y la reglamentación de la inconstitucionalidad

A pesar de que la Ley de Riego se encontraba bajo el cuestionamiento de organizaciones sociales que promovían un referéndum en su contra, el Poder Ejecutivo inició el proceso de

⁷⁸ “Aguerre sostiene que es un ‘error’ pensar que los problemas del Santa Lucía están asociados a la intensificación agrícola”. *La Diaria*, Montevideo, 23 junio 2017. La referencia a la regulación del uso de los suelos tiene que ver con la obligatoriedad de presentar un Plan de Uso y Manejo de Suelo para los productores agrícolas del país anualmente (incluyendo sistemas de rotación de cultivos y manejo de agroquímicos).

reglamentación de la norma sin la participación de organizaciones sociales y sin recoger ninguna de las observaciones que se realizaron sobre los eventuales impactos ambientales de la Ley.

En la penumbra de una oscurecida sala de teatro (el Auditorio Nelly Goitiño), en el centro de Montevideo, una fría mañana de invierno de 2018 –a seis meses de aprobada la ley– autoridades nacionales⁷⁹ realizaron la presentación de las etapas del proceso de reglamentación de la Ley.

Llamativamente este proceso recibió el nombre de “participación pública”, aunque no habilitó la participación: en esa oportunidad sólo se describió las etapas previstas por parte de las autoridades y no se habilitó la realización de preguntas de los asistentes, unas 40 personas, la mayoría de ellas técnicas que trabajan en reparticiones de alguno de los dos ministerios involucrados (Ganadería, Agricultura y Pesca y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). Luego de esa instancia, la segunda etapa consistió en colocar en los sitios web de cada ministerio los textos de los decretos reglamentarios de la Ley de Riego y habilitar la recepción de comentarios sobre cada uno de ellos. Diez días más tarde nuevamente las autoridades expusieron una síntesis de los comentarios recibidos vía web y anunciaron que de alguna forma se buscaría su incorporación en el texto definitivo de la reglamentación. Según anunciaron, en ese período recibieron algo más de 70 comentarios de diferente tipo y procedencia, aunque la mayoría de ellos estaban vincu-

⁷⁹ Se trata del titular de la Secretaría de Ambiente, Agua y Cambio Climático de la Presidencia de la República (Carlos Colacce) y los Directores Nacionales de Medio Ambiente (Alejandro Nario) y de Agua (Daniel Greif) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y de Recursos Naturales (la saliente Mariana Hill y el entrante Fernando García Préchac) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

lados con académicos del área de las ciencias biológicas y con colectivos profesionales vinculados al notariado –con aportes sobre la implementación de aspectos específicos de la ley y su reglamentación. El propio Secretario de Agua y Ambiente de la Presidencia de la República, Carlos Colacce, adelantó en el inicio del proceso que no tenía un carácter vinculante y que el Poder Ejecutivo se reservaría la última palabra en relación con la redacción definitiva de la reglamentación de la Ley de Riego.

Los diferentes estudios desarrollados desde las ciencias sociales sobre los procesos de participación social reconocen diferentes posibilidades o marcos para el vínculo entre la sociedad y el Estado. Uno de los trabajos pioneros es el de la estadounidense Sherry Arnstein (1969) quien, a partir del estudio de diferentes experiencias de participación social en procesos de toma de decisión (sobre todo a nivel de municipios), propuso una clasificación de 8 tipos o grados de participación. Uno de los principales aportes de este trabajo a las ciencias sociales fue precisamente la definición de uno de esos tipos como la No-Participación, o sea, un nivel en el cual se apela a la participación, pero no se la habilita (Arnstein, 1969, 219).

Si repasamos las características de este proceso iniciado por el Poder Ejecutivo, claramente podemos clasificarlo dentro de este casillero de la tipología de Arnstein. Lo mismo si recurrimos a otro de los estudios clásicos en torno a la cuestión de la participación, el trabajo del británico Jules Pretty (1997) donde expone siete diferentes tipos o niveles de participación. Dentro de esos niveles incluye tres que se pueden asimilar a la No-Participación de Arnstein: la Manipulativa, la Pasiva o la Consultiva (Pretty, 1997, 1252).

Esta misma visión puede encontrarse en uno de los documentos de trabajo generados por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Es el caso del trabajo del sociólogo uruguayo Alain Santandreu de 2007, “Instrumentos y estrategias para pro-

mover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental”. Allí, retomando un trabajo anterior junto a Eduardo Gudynas, Santandreu reconoce tres tipos de participación, dos de los cuáles podrían aplicarse al proceso desencadenado por el Poder Ejecutivo para reglamentar la Ley de Riego: la participación testimonial (que el autor equipara a la categoría de No-Participación de Arnstein) o la participación consultiva.

En este caso particular, la reglamentación de la Ley de Riego N° 19.553, además de la inconstitucionalidad de la norma –señalada por las organizaciones que llevaron adelante un referéndum en su contra y por la Institución Nacional de Derechos Humanos (2017)–, en lo que refiere a la participación no se está cumpliendo con la Ley de Aguas de 2009. Precisamente, esta Ley –la N° 18.610–, en su artículo 18 define la participación como “el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio”. Por su parte, el artículo 19 establece que “los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan”.

La consulta virtual iniciada por el Poder Ejecutivo fue eso: una consulta, no un mecanismo para encauzar una participación “efectiva y real” como dice la ley. Todos los señalamientos acerca de los serios impactos que la multiplicación de embalses para riego podría tener sobre la calidad y cantidad de agua disponible para las necesidades humanas y ecosistémicas deberían ser argumentos suficientes para que se convocara ampliamente a las organizaciones sociales y se las tuviera en cuenta a la hora de realizar estas propuestas. Por otra parte, existen ámbitos creados por esta misma Ley de Aguas –Consejos de Cuencas Hidrográficas, Comisiones de Cuencas– a los que se desco-

noce en la Ley de Riego y en la propuesta de reglamentación presentada.

Otro de los elementos que ronda la discusión en torno a la Ley de Riego tiene que ver con el concepto de “puerta giratoria”. Esta metáfora comenzó a ser aplicada en el mundo anglosajón por parte de las organizaciones que realizaban seguimiento a las empresas transnacionales y su capacidad de incidencia política, al constatar que muchos de los altos cargos de las empresas ocupaban puestos en la función pública en áreas clave vinculadas con su sector de actividad (las temáticas ambientales y las agroalimentarias han sido las que han capturado la mayor parte de la aplicación de este concepto, Ferrara, 1998). Ocurre que mientras los sectores directamente interesados y explícitamente opuestos a iniciativas como esta no pueden participar, los sectores pro-riego tienen incidencia directa a través de la puerta giratoria.

Uno de los casos más evidentes de los gobiernos progresistas en Uruguay ha sido el de Fernando Puntigliano, quien fuera presidente de la Administración Nacional de Puertos durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez, gerente de la malograda Aratirí en el gobierno de Mujica, y luego Director de Desarrollo Ambiental de la Intendencia de Montevideo. Algo similar sucedió con quién se desempeñó como primera Directora Nacional de Medio Ambiente de los gobiernos del Frente Amplio. Alicia Torres, quien estuvo al frente de la DINAMA entre 2005 y 2010, se desempeñó luego como asesora del emprendimiento minero Aratirí entre 2010 y 2015, y en el tercer gobierno del Frente Amplio ejerció como asesora del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

En el caso de la Ley de Riego, resulta evidente ahora una suerte de puerta giratoria desde la academia al gobierno. Quien fue investido como Director de Recursos Naturales del MGAP –Fernando García Préchac– es quien fuera decano de

la Facultad de Agronomía. Es interesante señalar que, durante la discusión interna del gremio de docentes de Agronomía, García Préchac rechazó públicamente la posición adoptada por el colectivo, defendiendo la Ley de Riego (*La Diaria*, 12 de marzo de 2018).

Pero sin dudas, la mayor puerta giratoria está en el propio origen de esta Ley: quién se desempeñó durante 8 años como Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y estuvo detrás de la redacción de la ley –el Ing. Agrónomo Tabaré Aguerre–, antes de ser el referente político para el sector agropecuario, se desempeñó más de 20 años como directivo de la Asociación de Cultivadores de Arroz –ejerciendo la presidencia de la corporación empresarial entre 2006 y 2009. Al dejar el cargo, luego de aprobarse la Ley de Riego, Aguerre volvió a su actividad empresarial⁸⁰.

Lejos de incorporar las críticas realizadas sobre las carencias de la Ley de Riego, el proceso de reglamentación que llevó adelante el Poder Ejecutivo condujo a reafirmar todos los cuestionamientos que han realizado las organizaciones sociales y los académicos.

Además de su inconstitucionalidad, los decretos no resuelven la ausencia de participación “real y efectiva” en los procesos de toma de decisiones sobre los embalses que la Ley de Riego promovería. Desde el punto de vista de los impactos ambientales no se plantean recaudos que antepongan el interés general del cuidado del ambiente ante el lucro empresarial de quienes se benefician con el riego.

Desde las organizaciones que llevaron adelante el referéndum contra la Ley de Riego se cuestionó la forma y el conteni-

⁸⁰ Indirectamente, también se podría mencionar a otros directores nacionales de Medio Ambiente vinculados a empresas consultoras especializadas en realizar Evaluaciones de Impacto Ambiental.

do de la reglamentación del Poder Ejecutivo. En un comunicado emitido por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida se manifestó la “resolución de no intervenir en la reglamentación de una ley (...) ya que no hay reglamentación posible que pueda revertir su inconstitucionalidad”. Según la CNDAV, la Ley de Riego “es inconstitucional porque profundiza el estado actual de contaminación que se registra en las cuencas hidrográficas del país y permite la privatización de la gestión del agua”.

En lo que respecta al carácter participativo del proceso de reglamentación, la CNDAV la calificó de “parodia” que constituye “apenas una consulta tardía e inútil, que no puede reemplazar las instancias requeridas por la Constitución y la Ley”.

La versión definitiva de la reglamentación de la Ley de Riego no hace referencia a la manera en que se contemplará el respeto de la participación social en los procesos de planificación, control y gestión del uso de los recursos hídricos (en este caso, con respecto al riego). En este sentido, la propuesta entra en contradicción con lo establecido en la Ley de Aguas N° 18.610. Tampoco se hace referencia a las Comisiones Regionales de Cuenca o a las Comisiones de Cuenca como ámbitos en los cuales comunicar las iniciativas vinculadas al riego que se procesen en determinado curso de agua. No se establece que tipo de rol tendrán estos ámbitos de participación en relación con los emprendimientos que se lleven adelante en el marco de la Ley de Riego. En el artículo 11 se refiere a la Junta de Riego como ámbito de participación y a la puesta de manifiesto y Audiencia pública como las instancias de involucramiento de actores no estatales en el proceso.

La Reforma Constitucional de 2004 y la Ley de Política Nacional de Aguas quedan de esa manera en los considerandos, como elementos que son mencionados, por tanto, están presentes en el conjunto de normas que deben ser incorporadas en

la reglamentación, pero no son tenidas en cuenta en la redacción propuesta. Por ejemplo, se ubican en un mismo nivel –en los considerandos de la reglamentación– la Constitución y la Ley Nacional de Aguas con el Proyecto de Manejo Sustentable de Recursos Naturales y Cambio Climático del MGAP y el Banco Mundial.

Se plantea que la manera de acceder a una habilitación para realizar una obra de Riego, incluida en las consideraciones de la Ley, es la presentación de un proyecto. Este “Proyecto de Riego” deberá contener “una descripción clara, precisa y detallada de todos los aspectos y alcances de la obra, del aprovechamiento, transporte y aplicación del agua, con referencia expresa a las superficies beneficiadas y afectadas” (Art. 2). Ahí dice que el proyecto debe cumplir con la “protección de los recursos naturales” y no afectar otros derechos (se infiere que hace referencia a derechos sobre el agua, pero también a derechos sobre la tierra). Se hace referencia a que este Proyecto de Riego se deberá presentar en conjunto con un “Plan de Uso y Manejo de Suelos y Aguas”. Actualmente no hay proceso efectivo de fiscalización de los Planes de Uso y Manejo de Suelos. A partir de la nueva Ley de Riego y su reglamentación no están definidos aspectos tales como la fiscalización de los Planes de Uso y Manejo de Suelos y Aguas (quiénes y cómo serán los responsables de su realización), ni tampoco acerca de las sanciones que se aplicarán ante eventuales incumplimientos o faltas a los compromisos acuerdos en esos planes.

A pesar de las salvaguardas institucionales (Evaluación de impacto, Evaluación ambiental estratégica), el artículo 15 del decreto reglamentario establece que estos elementos “no obstarán” para el otorgamiento de permisos o concesiones de obras de riego. Ello quiere decir que los precedentes tienen un carácter declarativo. Aplicando el principio precautorio sería necesario que todos estos controles se aplicaran previo

al otorgamiento de cualquier concesión de obra para riego, de manera de anteponer los resguardos ambientales y de participación a la habilitación de los embalses. La reglamentación de la Ley se realizó a través de dos decretos, dados a conocer públicamente en el Consejo de Ministros del 5 de noviembre de 2018. Uno de los decretos regula los aspectos asociativos y productivos de la Ley y el otro regula los llamados caudales ambientales.

Pensar desde el agua

Más allá del resultado adverso de la campaña de referéndum, las organizaciones sociales que la impulsaron tuvieron para sí el mérito de colocar en discusión una Ley que seguramente de otro modo hubiera pasado desapercibida en la opinión pública. La discusión sobre la Ley de Riego fue en realidad una discusión sobre el modelo productivo del país, sobre la relación de los gobiernos progresistas con el ambiente y sobre la posibilidad de controlar las incertidumbres de las dinámicas ecológicas y los impactos sociales sobre ellas.

La discusión atravesó a los sectores políticos: las unanimidades del Parlamento no lograron sostenerse ante el desarrollo de la campaña y hubo sectores del Frente Amplio y del Partido Nacional que se sumaron a la recolección de firmas (además de sectores de la izquierda extrafrenteamplista como la Unidad Popular –con representación parlamentaria–, el Partido de los Trabajadores y otros). También atravesó fuertemente el campo popular: como ya fue dicho, fue la primera vez que el PIT-CNT apoyó un referéndum contra una Ley de un gobierno frenteamplista, al igual que la FEUU o la FUCVAM.

Inevitablemente, la campaña contra la Ley de Riego remitía a aquella otra campaña desarrollada a inicios de siglo. En

el año 2002, en medio de una de las crisis económicas y sociales más graves del país, el estado uruguayo firmó una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional en la que comprometía la privatización de servicios públicos, entre ellos el de agua potable y el saneamiento. Eso generó un proceso organizativo que desencadenó en la creación de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) donde confluyeron organizaciones sociales de todo el país, incluyendo al sindicato de la empresa estatal de aguas, grupos de vecinos afectados por la privatización, así como organizaciones ambientalistas o de corte territorial. La CNDAV recolectó firmas para plebiscitar una reforma constitucional que incluyera el derecho humano al agua y al saneamiento y la obligatoriedad de su gestión pública en la carta magna del país. Este plebiscito fue acompañado por el 64% de la ciudadanía el 31 de octubre de 2004, en el mismo acto eleccionario en que el Frente Amplio llegaba al gobierno.

En esta sección se incluyen algunas reflexiones sobre ese proceso a partir de entrevistas a integrantes de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida y de la Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado, los colectivos que llevaron adelante la campaña de referéndum.

Uno de los elementos centrales que permitió visibilizar la campaña fue la imposibilidad de dissociar los territorios para la intensificación productiva y los territorios para la “producción de agua”, la idea de que es necesario aplicar políticas integrales para sostener la calidad ambiental en todos los territorios. Esta cuestión entra en directa contradicción con la noción de coexistencia promovida sobre todo desde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en relación con la discusión sobre la relación entre la agricultura convencional y la agricultura ecológica u orgánica. En palabras de uno de los integrantes de los colectivos:

Tenemos una ingeniería jurídica que no puede parar el avance del capital en contra de los derechos, en este caso el derecho humano al agua y al saneamiento. Esto lo podemos ver, por ejemplo, en iniciativas como la promoción de las plantas de celulosa, el agronegocio, las modificaciones a la ley de riego, con la afectación de los subsidios cruzados de OSE⁸¹. Tanto la CNDAV como el sindicato siempre hemos sido muy claros: en la división de suelos no existe una categoría de “suelos para cosecha de agua”. Aquí los territorios están gestionados para la ganancia del capital, para las *commodities*. El estado no gestiona los territorios. Divide arbitrariamente pero no gestiona, no existe una gestión de cuencas. Basta un ejemplo: OSE no está dividida en su organización interna por cuencas. No hay una concepción del territorio a nivel de cuencas. Tenemos una mentalidad urbana, la gran mayoría vivimos en urbes (más pequeñas o grandes), y esa es la lógica que nos gobierna. Cuando

⁸¹ La política de subsidios cruzados de OSE le permite al ente subsidiar las zonas deficitarias en términos de recaudación con los beneficios que se pueden lograr en las zonas superavitarias (que en términos de circunscripciones departamentales en Uruguay se corresponden con los departamentos más poblados: Montevideo, Canelones y Maldonado). La afectación a la que refiere Ferreira tiene que ver con la manera en que se saldó la reestatización de los servicios públicos del departamento de Maldonado, que habían sido privatizados en el año 1998. En 2005 luego de la aprobación del plebiscito que incluyó el derecho humano al agua en la constitución y consagró su gestión estatal, el gobierno del Frente Amplio (en el año 2005) creó una Unidad de Gestión Descentralizada entre OSE y la Intendencia de Maldonado que re-estatizó los servicios pero sin que volvieran a ser parte de la gestión de OSE, sino que se han mantenido bajo esta forma pública mixta entre gobierno nacional y departamental, quitando la posibilidad de sostener los subsidios cruzados con los recursos generados en una de las tres zonas superavitarias del país.

pensamos en el agua nos cuesta pensarla más allá de las tuberías, más allá de las canillas, más allá de la ciudad. La mayoría de la gente le echa la culpa a OSE porque es la encargada de brindar agua potable y saneamiento. Y la sociedad tiene razón: confía y reclama ante el organismo responsable. Pero la respuesta del pensamiento es mucho más compleja a la hora de entender como son los procesos de producción de agua en los territorios. Para nosotros es importante que existan áreas exclusivas para la producción del agua, que el agua se gestione por cuencas, y que haya un ordenamiento territorial, de la producción, que no dependa exclusivamente de la ganancia ni de la distancia del puerto, sino que dependa de la cuenca y de la capacidad que tenga para producir determinados alimentos, con determinada carga y de eso estamos muy lejos como sociedad, muy lejos como movimientos sociales, como sindicato y mucho más lejos como estado. Nos preocupa mucho, pero nosotros entendemos que el primer camino es empezar a pensar desde el agua.⁸²

Esta idea tan sencilla, “pensar desde el agua”, pone de cabeza toda la lógica de toma de decisiones gubernamentales en relación no sólo a la potabilización de aguas, sino al ordenamiento territorial y la gestión de las cuencas de las cuáles surge el agua para la población humana. Un ejemplo de ello fue la llamada “tasa ambiental” que el Ministerio de Economía ordenó aplicar al ente de agua potable⁸³. Anunciada a fines de 2016 y aplicada desde 2017, la “tasa ambiental” implicó un aumento de 7,3% en el cargo fijo del servicio de agua potable en todo el país para

⁸² Entrevista a Nicolás Ferreira, FFOSE/CNDAV.

⁸³ Eduardo Gudynas, “El aumento en OSE y la tasa ambiental de Astori”, *MontevideoComm*, 26 de diciembre de 2016.

hacer frente al aumento en los costos de potabilización, producto del deterioro de la calidad del agua de la que se abastece la empresa. “En el caso de OSE vamos a tener un ajuste tarifario de 8,2% –había explicado el Ministro de Economía Danilo Astori a la prensa en 2016– pero además de este ajuste referido a costos de la empresa vamos a tener un incremento adicional complementario de 7,3% sobre el cargo fijo de agua de acuerdo a la capacidad instalada medida a través del diámetro de conexión de los distintos tipos de clientes [lo que] viene a cubrir lo que en un principio pensábamos iba a ser una tasa medio ambiental que se pensaba poner en práctica a comienzos de este período de gobierno y luego por diversas razones no se puso en práctica”⁸⁴. Las externalidades negativas de la intensificación agrícola fueron distribuidas equitativamente entre toda la población. Una modalidad impositiva sumamente regresiva y una perversa forma de privatización del agua: enajenando los beneficios y socializando las pérdidas.

Algunos espacios del estado quedan vacíos y no se asume la responsabilidad de llevar adelante la gestión que corresponde. Eso hay que leerlo a la luz de una puja de intereses: los intereses de ciertos sectores del país que son más proclives a beneficiarse con un manejo político y territorial antes que con un manejo integral por cuencas. Está el caso de Laguna del Cisne, por ejemplo [en el departamento de Canelones] donde se registró una importante contaminación del agua a partir del uso agrícola de la zona, principalmente el cultivo de soja transgénica. Ahí perdimos calidad de agua y para haberlo evitado se debería haber tomado una decisión que iba a implicar perder plata (por ejemplo, prohibiendo cul-

⁸⁴ “Pese a que tarifa de agua de OSE subió 8,2%, cargo fijo creció 42,8%” Diario *El País*, Montevideo 27 de enero de 2017.

tivos en determinada área de la zona). Entonces, pensar desde el agua, desde el territorio, implica también romper con un paradigma que existe –de gobierno, de estado, de política, de defensa de intereses que no son los populares. Acá lo que ha predominado es la defensa de la tasa de ganancia, y todo lo que vaya en su detrimento no existe, no es considerado en la ecuación y queda afuera. Hoy cambiar la cabeza para tener una visión desde el agua no se corresponde con la realidad de esos intereses. Por lo tanto, el *fracking*, las plantas de celulosa, el monocultivo forestal, el monocultivo de soja no entran dentro de un marco que busque pensar el agua como un bien común⁸⁵.

Otra oportunidad que abrió el referéndum contra la Ley de Riego fue la conexión de diferentes procesos de controversia o conflictividad ambiental que se venían produciendo en diferentes partes del país en relación con la participación en la toma de decisiones sobre el manejo del agua. Muchas discusiones abiertas en los procesos institucionales de participación –las Comisiones de Cuenca son un ejemplo de ello– que se encontraban en muchos casos en situación de estancamiento por enfrentarse a actores externos a los propios ámbitos, comenzaron a confluír en clave de denuncia o al menos de alerta sobre sus consecuencias. En todo caso, la potencialidad de estos espacios de participación institucionalizada de efectivamente incidir en la decisión sobre los procesos de afectación de cada uno de los territorios dependía de la capacidad de movilización de los actores sociales involucrados:

No hay ninguna posibilidad de frenar estos procesos de devastación de nuestros suelos y de nuestras aguas, estos

⁸⁵ Entrevista a Carlos Sosa FFOSE/CNDAV.

procesos de saqueo, si no es a través de la movilización de los pobladores, de la gente propia de los lugares. Por ejemplo, las Comisiones de Cuenca se han instalado en aquellos lugares donde emergieron graves problemas sanitarios vinculados con la contaminación, desde la Cuenca del Río Santa Lucía –en respuesta a los problemas en el abastecimiento de agua potable a la zona metropolitana en 2013–, la Comisión de Laguna del Sauce por los problemas en el sistema de Maldonado, y la Laguna del Cisne en el Departamento de Canelones. En este caso, si bien no se logró nuestro objetivo –que era expropiar terrenos en el entorno de la Laguna para que se priorizara la función ecosistémica de producción y depuración del agua– si se comenzó a aplicar un plan de cambio de las actividades productivas –se cambió el destino de 400 hectáreas que estaban plantadas con soja– y en pocos meses se ha podido observar una mejora de las condiciones ambientales de la Laguna. ¿Por qué no es posible generalizar este tipo de propuestas? ¿No sé podría instrumentar algo así en toda la cuenca del Río Santa Lucía o a todas las cuencas críticas del país? Evidentemente porque habría que afectar intereses muy grandes. Hay actores que por su poder económico y político logran que sus intereses se mantengan intactos o que se les transfieran recursos directos cuando éstos son afectados (mediante juicios, etcétera)⁸⁶.

La gestión de los recursos hídricos, la priorización del abastecimiento de agua para las poblaciones humanas como principio, los efectos de las fumigaciones con agrotóxicos o la pérdida de la calidad de agua (a partir del deterioro ambiental

⁸⁶ Entrevista a Nancy Espasandín, Comisión en Defensa de Laguna del Cisne/CNDAV.

generado por la intensificación agrícola) fueron todos temas ineludibles de la campaña. Muchas veces los defensores de la Ley reclamaban que estos elementos excedían ampliamente a la Ley de Riego, lo que efectivamente es así. Pero en la sociedad uruguaya esta fue una de las primeras oportunidades –quizás junto con el rechazo a la megaminería a cielo abierto– en las cuáles se planteó la oportunidad de discutir ampliamente de estos temas.

Nosotros siempre decimos que militamos por el agua, pero no específicamente por el agua sino porque queremos cambiar este modelo de sociedad y el agua es una de las tantas formas de alcanzar ese objetivo mayor. Tenemos claro que dentro de este modelo capitalista no existen los parches, tenemos que promover cambios totales. En el propio 2003 ya teníamos elementos para saber cómo iba a ser el proceso de implementación de la Reforma Constitucional. ¿En qué momento de la campaña de recolección de firmas se consiguió la firma de Tabaré Vázquez? El día antes de entregar las firmas en el parlamento, cuando ya era el candidato a la presidencia por el Frente Amplio. ¿Por qué? Porque ya sabía que si llegaba a la presidencia iba a ir en contra del plebiscito. El modelo, su orientación general ya estaba definida. Ya se sabía que ir de lleno con el cumplimiento de la reforma constitucional iba a traer problemas. Ya se había definido la continuidad de las empresas multinacionales, la compra de las acciones a las privatizadoras y no su expropiación. Con respecto a las comisiones de cuenca, creo que en algunos lugares se han dado procesos que han sido de utilidad para los vecinos. Las movilizaciones se orientaron a reclamar la instalación de las comisiones, porque eran mecanismos que existían en la constitución y en la ley. Formalmente, cuando se reclamó la instala-

ción de una comisión de cuenca, nadie les pudo decir que se trataba de un disparate⁸⁷.

El contexto del proceso de No-Participación desplegado en la reglamentación de la Ley de Riego, así como las críticas a la apertura a la discusión social durante el proceso legislativo, también habilitó la discusión de las formas y los contenidos de la participación en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos hídricos. En particular, la referencia la ocuparon los espacios de las Comisiones de Cuenca, ámbitos creados a partir de la Ley de Aguas de 2009 y de la Reforma Constitucional de 2004. Las condiciones para la participación y las características formas de su instrumentación.

Si tú vas a una comisión de cuenca, la mayor parte de las personas que están allí están trabajando, o sea son miembros del estado. Por lo tanto, reciben dinero por estar allí. Por eso las reuniones son –en su mayoría– en horarios de oficina en días de semana. Por eso, uno de nuestros primeros planteos en el caso de la comisión de Laguna del Cisne fue que las reuniones fueran después de las seis de la tarde porque si no los vecinos no podían participar. Hay otra cosa que es interesante: se hacen comisiones de trabajo, por ejemplo, una de monitoreo, la cual le interesa a muchos vecinos. Pero ¿cómo hace una persona para sostener una participación en una sub-comisión así? Hay que tener movilidad propia hasta la laguna, hay que tener tiempo. Se definió la figura de un guardaparque pero ni siquiera se le asignó un vehículo, se mueve con su moto personal, por toda el área. Eso es contradictorio. Está lejos de ser una panacea, es apenas

⁸⁷ Entrevista a Carmen Sosa (FFOSE/CNDAV).

una herramienta que se puede usar cuando existen procesos de autoorganización⁸⁸.

Pero por otro lado y pese a estas limitaciones, estos espacios institucionales desplegados a partir del proceso instituyente de la Reforma Constitucional de 2004 fueron en ese período –según la valoración de los integrantes de estos colectivos– espacios en los cuáles se pudo empezar a pensar desde el agua, a promover una lógica de manejo de un bien común con atención al interés general. Esta lógica incipiente y a contrapelo de las lógicas dominantes se dan de bruces contra la Ley de Riego que no considera en ninguna medida la utilización de estos canales institucionales para la aprobación de los proyectos de riego.

Hay que tener en cuenta que en esas comisiones se discuten cosas que no se discuten en ningún otro lado. En la comisión de cuenca de Santa Lucía, por ejemplo, se dio la situación de que se le reclamaba a algunos tamboros de la zona que estaban contaminando un bien de uso común, por la propiedad privada, el derecho del individuo como productor a usar los recursos como le parezca está absolutamente naturalizado. Esa discusión, la visualización de que hay cuestiones que son de la comunidad, de todos, sólo sucede en esos espacios: la discusión sobre la imposibilidad de vulnerar un derecho de todos por un interés particular⁸⁹.

Por el carácter de las modificaciones que se realizaron a la Ley de Riego de 1997, otro elemento que se puso en evidencia fueron las continuidades de las políticas económicas de la década de los noventa. La inclusión de referencias al Marco

⁸⁸ Entrevista a Nancy Espasandín, Comisión en Defensa de Laguna del Cisne/CNDAV.

⁸⁹ Entrevista a Carlos Sosa (FFOSE/CNDAV).

Regulatorio de la Energía Eléctrica y a la Ley de Inversiones de 1998 o a la Ley de Participación Público-Privada (ésta de 2011 pero fuertemente cuestionada por las organizaciones populares ante sus reminiscencias a los intentos de privatización de diferentes sectores del estado durante los noventa) lograron que la Ley de Riego también fuera discutida por lo que implicaba en términos de continuidad de un modelo de acumulación (y de saqueo). Que aparecieran elementos ambientales en la fundamentación –las referencias a la variabilidad y al cambio climático– eran considerados, en todo caso, una suerte de *caballo de troya* del modelo dominante para concretar su objetivo real: la intensificación de la producción para el acaparamiento.

Hay una ingeniería jurídica que está a favor del saqueo. Se quiere justificar que se tienen en cuenta cuestiones ambientales, cuestiones de derechos, de participación y eso es lo que se recoge en el Plan Nacional de Aguas. Pero lo que hay en la realidad es zonas francas, tratados de inversión, el decreto antipiquetes y la Ley de Riego. El Plan Nacional de Aguas no dice nada y justifica todo. La Ley de Riego potencia el modelo actual y lo que va a generar es más exclusión social, más contaminación, mayor acaparamiento de tierras y acaparamiento de aguas. Es la vuelta de tuerca del modelo, un cierre a favor del capital. Toda esta normativa del agua no está pensada desde la lógica del agua, está pensada desde una lógica de mega acaparamiento⁹⁰.

Más allá de estos elementos generales, la campaña de referéndum contra la Ley de Riego implicó un punto de inflexión de la conflictividad ambiental en particular y de la conflictividad social en general, en el marco del Uruguay Progresista.

⁹⁰ Entrevista a Nicolás Ferreira, FFOSE/CNDAV.

Con respecto a la conflictividad ambiental logró trascender demandas puntuales o de rechazo a emprendimientos concretos para poner en discusión en todo el territorio nacional la lógica productiva dominante y sus impactos. En ese sentido, fue la primera vez que se disputó el sentido de la estrategia productiva del progresismo y se evidenciaron sus consecuencias inmediatas y futuras. En términos de la conflictividad social, por primera vez desde la llegada al gobierno del Frente Amplio, las organizaciones articuladoras del campo popular (las sindicales nucleadas en el PIT-CNT, las estudiantiles en la FEUU y las de cooperativas en FUCVAM) activaron un recurso en contra de una Ley promovida por el gobierno y votada por unanimidad en el Parlamento.

La 10° Gran Marcha Nacional y la marea de firmas

El cierre de la campaña de referéndum dio lugar a una sinergia entre la CNDAV y FFOSE por un lado, con la Asamblea Nacional Permanente en Defensa de la Tierra y los Bienes Naturales (ANP) por el otro. La última etapa de la campaña de recolección de firmas coincidió con la preparación de la 10° marcha de la ANP en Montevideo. Las primeras movilizaciones de la ANP habían tenido como motivo el rechazo al proyecto de megaminería de hierro a cielo abierto Aratirí. Pero la particularidad de esta 10° Gran Marcha Nacional es que contó con la adhesión del PIT-CNT y la convocatoria activa de una gran cantidad de sindicatos. Si bien no fue de las movilizaciones con mayor masividad (se estimó la participación en unas cinco mil personas asistentes), y si bien tuvo una repercusión mediática bastante restringida, la movilización marcó un punto de inflexión en la campaña ya que, a partir de ella, se multiplicaron los espacios de recolección de firmas y se generó un

“clima” de recolección de firmas similar a las iniciativas contra la privatización llevadas adelante en los años noventa.

Desde los defensores de la Ley se multiplicó la aparición pública en defensa de la norma, pero tratando de instalar un nuevo relato: que buscaba beneficiar a la producción familiar. Uno de los exponentes de este discurso fue el senador del Movimiento de Participación Popular (Frente Amplio) Andrés Berterreche, quién se había desempeñado como ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca en la transición entre el primer y el segundo período de gobierno del Frente Amplio (o sea, entre la gestión del MGAP a cargo de Mujica y la que iniciaría luego Tabaré Aguerre). En una entrevista realizada en la misma semana en que se cerraba la campaña de recolección de firmas, Berterreche fundamentaba este nuevo relato:

En realidad [la Ley de Riego] fue pensada desde otro punto de vista, para que aquellos que nunca van a poder tener acceso al riego lo pudieran tener, los productores familiares que cada vez que hay una seca o un déficit hídrico quedan con el cuero en la estaca y en ese sentido se incluye en las Sociedades Agrarias de Riego la gestión de los productores (Berterreche, 2018).

Estas consideraciones públicas no mencionaban el papel de los Operadores Privados de Riego, el rol del capital inversor ni la posibilidad de ejecución de las tierras de aquellos productores que no lograran afrontar el costo del riego. “Que la gente, que la sociedad en su conjunto se base en el conocimiento de causa y no en el simple griterío que no es posible tomar decisiones adecuadas, luego con toda la información disponible que cada cual se sienta libre de hacer lo que le corresponda” (Berterreche, 2018).

Al ingresar en el último período de la campaña de recolección de firmas (se entregaron el 26 de octubre de 2018

al cumplirse un año de aprobada la Ley, tal cual lo establece el plazo jurídico para iniciar el recurso de referéndum), se desarrollaron de manera autoconvocada una serie de iniciativas barriales o vecinales de recolección de firmas, descentralizadas y fuera de la planificación de las organizaciones que llevaron adelante la campaña.

Se realizaron barriadas, se instalaron puestos de recolección en ferias vecinales, en plazas y lugares públicos, en muchos casos con personas haciendo fila esperando su turno para firmar⁹¹. Un comunicado emitido por la FFOSE dos días antes del cierre del plazo legal era elocuente en el llamado a la población:

surgieron mesas de recolección en todos los barrios, lugares de trabajo o estudio, puntos neurálgicos de las ciudades. Militantes anónimos recorren las casas, las barriadas. Los sindicatos instalan mesas de recolección, lo mismo hacen los estudiantes y jóvenes inundan las redes llamando a firmar (FFOSE, 2018).

La alegría por la explosión de puntos de recolección se mezclaba con una angustia propia de la evidente dificultad, una suerte de cuello de botella, que generó la dispersión de esta ampliación de puntos de recolección de firmas. Un punto particular de atención lo llevó el hecho de que un número importante de integrantes de la escena cultural (actores y actrices de teatro, músicos, compositores, integrantes de murgas de carnaval) comenzaron a grabar mensajes que circularon a través de las redes sociales convocando a firmar contra la Ley de Riego.

⁹¹ La adhesión al referéndum se realizaba a través de una papeleta firmada, en la cuál era necesario inscribir el número y serie del documento electoral (diferente de la cédula de identidad, que la mayoría de las personas no recuerdan porque se utiliza solamente en instancias electorales) y la impresión dígito pulgar derecha, lo que hacía del acto de adhesión un acto no muy ágil.

El comunicado de FFOSE lo planteaba en estos términos: “Ahora lo necesario es realizar todos los esfuerzos para que esta marea que ha inundado todo el país se convierta en papeletas firmadas” (FFOSE, 2018).

El 26 de octubre de 2018, las organizaciones que llevaron adelante el referéndum entregaron ante la Corte Electoral aproximadamente 300.000⁹² firmas que se recogieron en el intenso año de campaña que se desplegó en todo el país. Si bien la cantidad de firmas no fue suficiente para alcanzar el 25% del padrón electoral requerido para interponer el recurso de referéndum (650.000 firmas aproximadamente) es importante destacar que el número de firmas es superior al que se recogieron entre 2002 y 2003 para habilitar el plebiscito de Reforma Constitucional de 2004⁹³.

Todo el proceso de la campaña de referéndum y la discusión en torno a la ley de riego es un marco excepcional para analizar las disputas entre lenguajes de valoración. Tomemos algunos ejemplos. El uso del término privatización por parte de quienes impugnaban la Ley y su rechazo por parte de los defensores es un lugar apropiado desde dónde plantear la discusión. Como fue señalado antes en el momento en que se inició la discusión pública sobre un eventual referéndum contra la ley, la iniciativa del gobierno –en particular de la vicepresidenta Topolansky– fue la de cuestionar el término: el servicio de agua pública seguiría siendo estatal, por lo tanto, no podría hablarse de privatización. Esta restricción del término a la órbita de los servicios públicos instalaba la discusión en el contexto

⁹² El número definitivo será establecido por el recuento que realiza la Corte Electoral, contabilizando papeletas anuladas o duplicadas y firmas de personas que no figuran en el padrón.

⁹³ En aquel entonces se habían recogido unas 250.000 firmas, cuando las requeridas para la puesta en marcha del plebiscito por la vía de la democracia directa eran unas 220.000 firmas (10% del padrón electoral).

de las luchas de resistencias al neoliberalismo, de las cuáles el Frente Amplio fue parte, junto al protagonismo de las organizaciones sociales en la defensa de lo público. Del otro lado, las organizaciones partían de una noción de privatización que implicaba un lenguaje de valoración antagónico con el anterior: la consideración de cualquier forma de contaminación, despojo o impedimento de acceso a un bien común por parte de un tercero es entendido –legítimamente, agregó– como una forma de privatización (Ribeiro, 2005). Otro de los elementos a considerar es la discusión en torno a los beneficiados con las modificaciones a la Ley de Riego: los impulsores del referéndum sostenían que sólo se beneficiaría al agronegocio agrícola y, por tanto, a partir del control de la gestión del agua se podría controlar el acceso a la tierra y, en última instancia, favorecer el proceso de concentración de la producción agrícola en pocas manos. Por otro lado, los defensores de la Ley comenzaron a esgrimir el poco consistente argumento de que la ley estaba concebida para favorecer a los productores familiares. Además de ser fácilmente demostrable su inconsistencia –el propio Tabaré Aguerre había defendido y explicitado el objetivo del proyecto; duplicar la producción agrícola a partir del aumento de la superficie regada–, lo cierto es que la ley original ya preveía la posibilidad de asociación entre los productores para este fin.

Luego de invalidado el camino de la interposición del referéndum contra la Ley de Riego, las organizaciones sociales anunciaron la presentación de un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia y, en caso de ser necesario, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El 12 de diciembre de 2018 el MVOTMA otorgó la Autorización Ambiental Previa a la primera obra de riego amparada en la Ley de Riego vigente. Se trataba de una obra en el Departamento de Durazno, en el centro del país, a cargo de una Administradora de Fondos de Inversión (TRUST S.A) que gestiona

el Fideicomiso Financiero Campos Sustentables⁹⁴. TRUST y Campos Sustentables son propiedad, entre otros, de Gustavo Licandro, economista, viceministro de Economía durante el gobierno del Partido Nacional (1990-1995), actualmente es vicepresidente de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios y ha sido uno de los voceros del movimiento ruralista de los autoconvocados. La represa inundará una superficie de más de 100 hectáreas para abastecer de agua un predio de 700 hectáreas dedicado a la agricultura.

Una grieta en la hegemonía: los desbordes en el campo sindical

Uno de los campos de mayor relevancia para la construcción de la hegemonía progresista fue el sindical. De hecho, el propio surgimiento del Frente Amplio como fuerza política de confluencia de diferentes tradiciones de la izquierda es una consecuencia del proceso de unificación sindical que condujo a la creación de la Convención Nacional de Trabajadores desde mediados de la década del 60 (Porrini, 2015).

Como ya explicitamos, el rechazo a la Ley de Riego implicó que el movimiento sindical uruguayo tomara la decisión –inédita hasta entonces– de llevar adelante una campaña de referéndum contra una norma promovida y defendida por el Frente Amplio en el gobierno. Sin embargo, lejos de implicar un cambio radical en el rol de los sindicatos para el sostenimiento de la hegemonía progresista, el desarrollo de la campaña dejó en evidencia la existencia de posiciones diferentes (y en algunos casos antagónicas) sobre la relación entre el movimiento sin-

⁹⁴ El gobierno autorizó primer proyecto de riego a un fondo privado, Victor Bachtta, *Sudestada*, 11 de febrero de 2019, www.sudestada.com.uy.

dical y los gobiernos progresistas. Luego de seis meses, transcurridos entre el malogrado fin de la campaña, el PIT-CNT continuó posponiendo la realización de un balance de la campaña y su resultado. Ello motivó la declaración pública de una agrupación de sindicatos que cuestionaron la lógica centralista de la corriente mayoritaria que responde a sectores del Frente Amplio.

Desde el último congreso del PIT-CNT (realizado a mediados de 2018), máximo órgano de toma de decisiones, quedó en evidencia la partición en tres del espectro interno del movimiento sindical. Por un lado, la corriente denominada Gerardo Cuesta que, bajo el predominio del Partido Comunista, reúne a sindicatos vinculados a diferentes sectores del Frente Amplio. Una segunda corriente conformada por la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado y la Federación de Obreros y Empleados de la Bebida, que responde también a sectores del Frente Amplio, pero, al nuclear a trabajadores estatales, en muchos casos, ha sido protagonista de los principales conflictos con los gobiernos frenteamplistas por tener una posición crítica de la gestión de gobierno. Por último, se encuentra la corriente llamada Grupo de los Ocho, que nuclea a diversos sindicatos⁹⁵. Precisamente esta corriente, la menor de las tres en términos proporcionales, emitió una declaración pública⁹⁶ a partir del re-

⁹⁵ Lo integran el Sindicato de Trabajadores de la Educación Privada (Sintep), la Agronomía de funcionarios de UTE (Aute), la Unión de Funcionarios de Codicen (Ufc), el Sindicato de Trabajadores Gastronómicos (Sughu), la Agronomía de Funcionarios Postales (Afpu), la Unión de Ferroviarios (UF), la Asociación de Funcionarios de la Universidad de la República (Affur) y el Sindicato de Artes Gráficas (Sag).

⁹⁶ ¿Central o Convención? Sindicatos denuncian improntas centralistas en el Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT, Venancio Acosta, en: *Brecha* N° 1737, 7 de marzo de 2019, Montevideo.

chazo a realizar un balance de la campaña de referéndum en la Mesa Representativa del PIT-CNT, órgano intermedio entre el Congreso y el Secretariado Ejecutivo, el mismo nivel en el que se había decidido el apoyo a la campaña de recolección de firmas contra la Ley de Riego. En la declaración, los sindicatos sostienen que “es hora de que las preocupaciones dejen de quedar encerradas entre cuatro paredes, presas de la sordera y el menosprecio político”, al tiempo que inscriben la actitud frente a la Ley de Riego (el débil apoyo a la campaña y luego la negativa a realizar un balance de la misma) dentro de una serie de problemas de funcionamiento de la organización, marcado por una “falta de democracia interna” atribuida a prácticas de los dirigentes de las corrientes mayoritarias, afines al Frente Amplio. La carta sirvió, además, para adelantar que esta corriente sindical pretendía que todo el movimiento sindical tome una posición común en relación con la instalación de la tercera mega planta de celulosa en el país.

Parece evidente que la grieta de la hegemonía progresista sobre el movimiento sindical fue puesta en evidencia a partir de la campaña contra la Ley de Riego, profundizándose en virtud de discusiones pendientes que cayeron en un contexto particular: un año electoral clave para la continuidad de las fuerzas progresistas en el gobierno y la concreción de la inversión de la empresa UPM para su segunda planta de celulosa en el país, donde el establecimiento de un acuerdo de garantías sindicales (una suerte de cláusula de paz sindical establecida en el contrato que el gobierno firmó con la empresa nórdica) era uno de los elementos centrales que la empresa reclamaba al gobierno para definir favorablemente su inversión.

Se puede sostener que esta es una de las particularidades del conflicto por la Ley de Riego en tanto que conflicto ambiental: ninguno de los conflictos ambientales precedentes tuvo este

nivel de repercusión sobre la relación entre el Frente Amplio y el movimiento sindical.

VI. DISCUSIONES FINALES: LOS LÍMITES AMBIENTALES DE LA HEGEMONÍA PROGRESISTA

El primero de marzo de 2019, el presidente Tabaré Vázquez realizó un acto público en el que planteó una Rendición de Cuentas de su gobierno iniciado en 2015. Fue un momento particular: restando sólo un año de gestión y en el inicio de un año electoral en el que se define la continuidad del Frente Amplio en el gobierno, el acto fue realizado en el Antel Arena, un moderno estadio cerrado construido por la empresa pública de Telecomunicaciones y transmitido en cadena nacional de radio y televisión. Durante los 75 minutos de su discurso, el presidente Vázquez repasó los principales logros de su gestión desde 2015, aunque en muchos casos explícitamente marcó las diferencias entre las políticas implementadas desde la llegada del Frente Amplio al gobierno en 2005 y las políticas previas. De todo ese discurso no hubo un sólo minuto dedicado a la problemática ambiental del país o a las políticas implementadas en la materia. Como ha sostenido Eduardo Gudynas a este respecto:

De alguna manera podría decirse que el discurso presidencial fue sincero al no incluir cuestiones ambientales. La calidad del ambiente sigue sin ser un tema central del gobierno, y cada año que pasa se deteriora un poco más el patrimonio ecológico nacional. Es como si esta gene-

ración de gobernantes no lograra comprender que hoy ya están afectando a las futuras generaciones (Gudynas, 2019).

En 2019, desde fines del mes de enero y durante todo febrero, se registró una contaminación de playas por cianobacterias en toda la costa oceánica y del Río de la Plata (afectando a los departamentos de Colonia, San José, Canelones, Montevideo, Maldonado y Rocha). La contaminación por cianobacterias tuvo un efecto directo sobre el turismo al tiempo que generó una serie de debates públicos acerca de los efectos del modelo productivo sobre el ambiente. La expansión del fenómeno puede hacer que esté incluido dentro de las mayores del mundo.

Unos días antes de ese acto, el lunes 18 de febrero, se había desarrollado el primer Consejo de Ministros abierto de 2019, enmarcado en la dinámica de “gobierno de cercanía” de la gestión de Tabaré Vázquez. El lugar elegido fue Pueblo Centenario, la localidad del departamento de Durazno ubicada sobre el río Negro que sería la seleccionada por la empresa UPM para la ubicación de su segunda mega planta de celulosa en Uruguay (la tercera de estas características en el país). El acto fue leído como una señal clara de la definición del gobierno de apostar a la construcción de la fábrica, ante versiones de prensa que insistían en que la empresa aún no ha confirmado su decisión. Pero al mismo tiempo fue una respuesta pública (de manera completamente indirecta) a una serie de movilizaciones que comenzaron a desarrollarse en los barrios de Montevideo que serán atravesados por la vía de ferrocarril⁹⁷ que transportará la

⁹⁷ La vía ya existe, pero se requiere su ampliación (y por ende la expropiación de terrenos a vecinos ya afincados) y además la intensidad del tránsito generaría dificultades de comunicación de un lado a otro de la vía (la propia empresa habla de entre 16 y 50 trenes diarios, de unos 800 metros de largo y a una velocidad de hasta 80 kilómetros por hora). El colectivo

celulosa desde la fábrica hasta el Puerto de Montevideo por dónde saldrá del país el producto.

Pueblo Centenario es una localidad de poco más de 1.000 habitantes y tiene un vínculo de interdependencia con la ciudad de Paso de los Toros (en el vecino departamento de Tacuarembó) a la cual la une el puente sobre el río Negro. Como todos los Consejos de Ministros abiertos, el primero de 2019 generó un cierto revuelo a nivel local, por la presencia de una gran cantidad de personas ajenas al pueblo y la mayoría de ellas con responsabilidades políticas a nivel departamental o nacional.

Fue así que el Gimnasio Polideportivo quedó chico para la cantidad de gente que asistió al Consejo de Ministros, pero de ellos muy pocos eran locales. De hecho, entre los “de a pié” la mayoría eran procedentes de Paso de los Toros y de Durazno capital. El clima además de caluroso era tenso, ya que se había anunciado una manifestación del colectivo *Un solo Uruguay*. Sobre un palco que, ubicado debajo de uno de los aros de básquet del gimnasio municipal, se ubicó a todos los ministros, y en el centro presidía la reunión Tabaré Vázquez, acompañado por el intendente de Durazno, Carmelo Vidalín, perteneciente al Partido Nacional. Luego de una ronda de anuncios de los diferentes ministros, a los cuáles el propio Vázquez iba dirigiendo y alternando en el uso de la palabra, comenzó la oportunidad de escuchar a los vecinos. El primero en hablar fue un joven de Pueblo Centenario que se identificó como militante del Frente Amplio. En su intervención le transmitió al presidente su preocupación por el estado de deterioro ambiental del río Negro y alertó sobre el riesgo que implicaría la instalación de una mega planta de celulosa en esas condiciones.

“Por el costado de la vía” reúne a personas de los barrios montevidianos de Sayago, Colón, Peñarol, Capurro y Paso Molino que serán afectados por la ampliación de las obras del ferrocarril.

La respuesta de Vázquez fue breve y directa: el río Negro ya está contaminado, aun antes de que se instale la planta de celulosa, por lo tanto, la preocupación se vuelve redundante. Sobre la situación de contaminación actual recurrió a ubicar el problema fuera del territorio nacional: la eutrofización del río Negro estaría originada –según manifestó el presidente– en el hecho de que la ciudad brasileña de Bagé (a una distancia aproximada de 400 kilómetros de Pueblo Centenario), en la cuenca alta del río, no cuenta con saneamiento y vuelca sus aguas residuales al río sin tratamiento⁹⁸.

Refiriéndose en particular al proyecto de UPM 2 (la tercera planta), el presidente remarcó la experiencia propia que el país tiene en la instalación de estos emprendimientos desde hace 13 años –en el caso de UPM 1 (ex Botnia)–, y de 10 años –en el caso de la planta de Montes del Plata. En ninguno de los dos casos “vi que nacieran niños de dos cabezas” ironizó Vázquez, en relación con los argumentos supuestamente esgrimidos durante la discusión sobre la instalación de la primera planta, en la ciudad de Fray Bentos.

Fue ese el momento en el que se dio una intervención discordante con el generalizado tono oficialista y celebratorio en el que transcurrió la reunión. Otro de los asistentes, en este caso de Paso de los Toros, también se refirió a UPM, pero en este caso al Ferrocarril. Esta persona, sirviéndose de un andador para poder trasladarse y mantenerse en pie, se presentó como fundador del Frente Amplio en Paso de los Toros y reclamó para sí el respeto a los viejos militantes de la fuerza política (invocando a los nombres de Seregny y Licandro, figuras emblemáticas de los orígenes de la coalición de izquierda en la década del '70):

⁹⁸ Única ciudad brasileña ubicada sobre el río Negro, tiene una población aproximada de 100.000 habitantes.

Acá vinimos a hablar de las consecuencias que va a tener para Paso de los Toros [*la planta de celulosa de*] UPM. Un ferrocarril que no es para pasear, un ferrocarril que va a necesitar 7 transportes de 270 vagones por día. No nos pueden engañar, yo he estado estudiando a fondo. Están publicados los estudios –y ustedes desmíentame– en la página de Presidencia, pero no están comprobados por el gobierno como gobierno. Son estudios hechos por la empresa. Es imposible pensar que pueda suceder una cosa así. He escuchado cosas que me sorprenden [...] Yo creo que estamos trabajando sobre supuestos. Yo no quiero faltar el respeto a las autoridades, pero el manejo del supuesto es enorme y el riesgo que se corre políticamente es enorme y ustedes lo saben mejor que nadie. Quiero mostrarles mi profunda decepción con ustedes [...] porque se han cometido errores enormes, entre ellos este de UPM⁹⁹.

Vázquez inmediatamente respondió con la habilidad de quién logra incorporar la disidencia como parte de la construcción de hegemonía, estableciendo la alteridad dentro del campo de posibilidad y, a la vez, asignándole un rol subalterno y testimonial:

Felizmente estamos en un país donde quien se opone a los proyectos y a la acción del gobierno se puede expresar libre y se le respeta, cosa que no podía hacer, como el recordó muy bien, aquellos años atrás [*aplausos*] y creo

⁹⁹ Luis Alberto González Merlano, vecino de Paso de los Toros en la Sesión Pública del Consejo de Ministros realizada en el Gimnasio Polideportivo de Pueblo Centenario, 18 de febrero de 2019. Acceso: <https://presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios>.

que esto es un reconocimiento al avance profundamente democrático que tiene el país y que lo vamos a llevar entre todos. Ahora, el segundo aspecto. Cuando usted plantea que nosotros nos basamos en supuestos, quiero decirle que los Ministerios trabajaron intensamente con los técnicos durante dos años y medio. Y plantear que se trabaja con supuestos o que se esconde algo es ofender a los compañeros y compañeras y a los ministros que trabajaron intensamente. [aplausos] Yo creo –sinceramente se lo digo, de corazón, con todo respeto– que los planteos que usted hizo, esos sí se basan en simples supuestos que no tienen ninguna confirmación científica y responsable. Así que UPM se va a instalar en esta zona [aplausos]¹⁰⁰.

El lugar que se asigna a los conflictos cumple el rol de reafirmar el consenso dominante en relación con los caminos para alcanzar el progreso. Al responderle a este vecino, viejo militante del Frente Amplio que manifestó públicamente su disidencia con relación a la instalación de UPM, Vázquez cumplió con el objetivo principal de la realización de ese Consejo de Ministros en Pueblo Centenario, la confirmación de la instalación de la empresa allí. Esa frase, “así que UPM se va a instalar en esta zona”, tenía como destinatarios a los ciudadanos aún indecisos en la definición del voto que deberán realizar en octubre de 2019, a los propios empresarios de UPM, a los dirigentes políticos de la oposición, a otros eventuales inversores y aún a las calificadoras de riesgo.

¹⁰⁰ Tabaré Vázquez, presidente de la República en la Sesión Pública del Consejo de Ministros realizada en el Gimnasio Polideportivo de Pueblo Centenario, 18 de febrero de 2019. Acceso: <https://presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios>.

Fue el momento propicio para que Vázquez recurriera a su tono monocorde y con una impronta casi sacerdotal, apelara a la complicidad de los asistentes:

Yo los invito a hacer un ejercicio, cerremos por un instante los ojos y veamos a Paso de los Toros, grande, resplandeciente, creciendo, en desarrollo cuando llegó el ferrocarril. Se fue el ferrocarril y decayó Paso de los Toros. Con este ferrocarril vamos a tener de nuevo un Paso de los Toros grande, reluciente, con trabajo para todos¹⁰¹.

Una imagen de fines del siglo XIX para marcar el horizonte de progreso del Siglo XXI: el ferrocarril como símbolo de la expansión de las actividades extractivas que hace “relucir” lo que toca y promete trabajo para todos.

La paradoja ambiental del progresismo uruguayo

¿Qué particularidades plantean los conflictos ambientales para el análisis del progresismo en Uruguay? Repasaremos a continuación algunos elementos que creemos centrales no tanto como conclusión de la revisión realizada en este trabajo, sino como la apertura de elementos que merecen ser analizados a profundidad.

Ha sido expuesta la evolución histórica de los conflictos ambientales en Uruguay, la manera en que sociedad y Estado se fueron *ambientalizando* y, por último, se han expuesto una

¹⁰¹ Tabaré Vázquez, presidente de la República en la Sesión Pública del Consejo de Ministros realizada en el Gimnasio Polideportivo de Pueblo Centenario, 18 de febrero de 2019. Acceso: <https://presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios>.

serie de situaciones conflictivas, producto del desarrollo económico derivado del *consenso de los commodities* en el país. En estos casos, lo estrictamente ecológico es un elemento más, una dimensión más, entre otras que incluyen el plano socioeconómico y político.

Se proponen a continuación algunas reflexiones en torno a la relación entre los conflictos ambientales y la disputa hegemónica en Uruguay.

Una de ellas tiene que ver con el hecho de que a pesar de un aumento sostenido en la visibilidad y capacidad de convocatoria de algunos conflictos ambientales que podríamos llamar “de alcance nacional”, hay otros que no llegan a constituirse como tales, que responden a ese proceso que Harvey propone entender como acumulación por desposesión y en el cual están en juego de manera imbricada las condiciones de vida de poblaciones subalternas, su capacidad de expresión política y un tipo de relacionamiento con el ambiente muy diferente al que se proyecta de la mano de la expansión de la lógica capitalista de producción sobre los bienes comunes de la naturaleza. Podemos definirlo, provisoriamente al menos, ya que no ha sido el foco de esta tesis, como un tipo de relación sociedad-naturaleza no alienado, no mediado por la lógica del capital. Estamos en falta aún con establecer una definición positiva de esa relación no hegemónica con el entorno.

Sobre este punto y señalando el carácter de la intervención estatal, también podemos realizar algunas reflexiones. La primera de ellas tiene que ver con el hecho de que accedemos a estos conflictos, aún en su carácter emergente, a partir de una intención de planificación, gestión u ordenamiento territorial que parte del Estado. Podríamos reconocer entonces, inicialmente, una capacidad desencadenante o al menos visibilizante de esos procesos de desigualdad, que tienen su dimensión ambiental. Dicho esto, debemos señalar también que tales inter-

venciones estatales no son neutrales, sino que arrastran consigo –por acción u omisión– intereses opuestos a los que expresan estas poblaciones locales. Por acción, por ejemplo, en el caso de los conflictos costeros, donde interviene directamente en la promoción de un modelo turístico que le permita ampliar su capacidad de recaudación impositiva. Por omisión, en el caso de los conflictos por intensificación de la agricultura en el litoral del país, donde el estado es el gran ausente en la fiscalización de la gran cantidad de normativa existente para la correcta aplicación y control de agrotóxicos. En los casos asociados a la forestación tenemos toda una novedad para Uruguay: una intervención del nivel departamental de gobierno que, a partir de la Ley de Ordenamiento Territorial de 2008, tiene mayores potestades sobre su territorio de influencia en materia de categorización de suelos que el propio gobierno nacional, lo que no sólo aumenta su capacidad de incidencia sino también su exposición ante la presión de los actores locales que reclaman por sus condiciones de vida. Obviamente que esta es una situación en proceso y es de esperar que los actores de peso económico también traten de incidir, ya sea por la vía local o por la vía nacional, para que se concrete la posibilidad de la utilización productiva de las áreas protegidas.

En términos de la acción política, lo paradójico de este momento de visibilidad del movimiento ambientalista y de la generación de ámbitos de coordinación multisectorial en plataformas de acción común, es que este propio movimiento, con su dinámica colabora –sin proponérselo– a mantener en un segundo plano a estos conflictos latentes, en los cuales sigue operando la acumulación por desposesión y desde donde muchos de los actores protagonistas rechazan el calificativo de “ambiental” para identificar su proceso de resistencia.

Un dato de ello es la confluencia, sin precedentes en la historia reciente del país, en un mismo espacio de articulación

social (la ANP) de sectores afines a los partidos tradicionales, a sectores minoritarios del frenteamplismo y a sectores de la izquierda extrafrenteamplista detrás de la consigna *En defensa de la tierra, el agua y los bienes naturales*. La misma sorpresa puede aplicarse a la confluencia en el mismo espacio de sectores sociales con amplias trayectorias de antagonismos: organizaciones de asalariados y empresarios rurales, sectores que reivindican la reforma agraria y la gestión colectiva de la tierra con sectores que reivindican la propiedad privada sobre los recursos, sectores que plantean alternativas socialistas y otros que se conforman con un capitalismo menos salvaje y más verde.

En el proceso de transición hacia la hegemonía progresista (años previos a 2005), el proceso de *alterización* se enfocó fuertemente en las diferencias a la interna del Frente Amplio, identificando claramente entre “moderados” y “radicales”. Esta clave de construcción de la alteridad –previamente existente– fue adoptando cada vez más el carácter de una categoría negativa, asignable a todas las expresiones políticas extrafrenteamplistas, asociando el mote de “radical” como sinónimo de una suerte de infantilismo de izquierda.

El cambio en la práctica política del ambientalismo y en las preocupaciones que expresa se puede apreciar en la emergencia de un nuevo repertorio de acción. Cada vez es más evidente, por un lado, la expresión de un ecologismo institucionalizado, preocupado por problemas ambientales globales y con una práctica de incidencia política hacia el gobierno. Por otro, hay un grupo de organizaciones y militantes ecologistas que han incluido en su repertorio de acción movilizaciones masivas sobre Montevideo y han desplegado un marco de alianzas muy particular (desde terratenientes que defienden su derecho a la propiedad privada hasta grupos anarquistas urbanos). Eso ha hecho que automáticamente sobre todo por su repertorio y por su clara oposición a las principales políticas de los sucesivos

gobiernos progresistas, actualmente el mote de “radical” está directamente asociado a estos grupos (tanto o más quizás que a las propias expresiones políticas extrafrenteamplicas).

Si pensamos que “las ‘unidades’ proclamadas por las identidades se construyen, en realidad, dentro del juego de poder y exclusión y son el resultado, no de una totalidad natural e inevitable o primordial, sino del proceso naturalizado y sobre-determinado de ‘cierre’” (Hall, 2006, 19), la manera en cómo se presentan estas identidades asociadas al ambientalismo o ecologismo “radical” son parte de un ejercicio del poder que logra colocar al movimiento como parte de los discursos que se oponen a la hegemonía progresista, antes que la capacidad propia de construir un sentido unificador común por parte de un movimiento diverso y heterogéneo.

Claro que aquí encontramos matices. Una parte del movimiento es ubicada en esa frontera: aquella cuyo repertorio de acción remite a la recolección de firmas y a la realización de plebiscitos y consultas populares. El sector del movimiento que apela a la movilización y que, entre sus consignas, incluye una apelación a una gestión pública de los bienes comunes (incluyendo la tierra) es permanentemente invisibilizada. Aquí es dónde decimos que es pertinente la idea de que la hegemonía establece no sólo sus propios límites, sino los de su contestación. Aquellas demandas que no hablan el *lenguaje habilitado* –volveremos sobre él más adelante– no tienen lugar, ni siquiera en términos de expresiones subalternas.

Quieran o no, estos ecologistas “radicales” han sido ubicados en el lugar posible que les asigna la hegemonía progresista. Poder salir de ese lugar será clave para pensar en una acumulación hacia movimientos masivos que instalen estos conflictos como centrales para la vida de toda la sociedad uruguaya.

Si esta reestructuración de las identificaciones sociales será perdurable en el tiempo es difícil de predecir, pero el sólo he-

cho de su existencia en este contexto hace prever que “algo se está rompiendo” (Marchesi, 2015). Algo que al romperse está debilitando las fronteras de fuertes alteridades históricas y, quizás, facilite la emergencia de nuevas identificaciones políticas.

Los elementos aquí planteados parten de una historización del proceso de construcción de estas identificaciones, dando cuenta de conflictos emergentes que enuncian diferentes posiciones de poder y, por ende, desigualdades en ese marco de construcción de la hegemonía progresista, poniendo el foco en la dinámica heterogeneidad de ese colectivo sobre el que se construye la alterización del “ecologismo radical”.

Es aquí donde aparece la tensión que define Grimson –y que exponemos al inicio de este trabajo– entre esas categorías identitarias sedimentadas y aquellas que establecen disputas directamente con ellas, tratando de ampliar el campo de posibilidades que establece la hegemonía al interior de una configuración cultural.

El lugar que ocupen en esta construcción los conflictos que hemos categorizado aquí como propios del ecologismo popular o de la justicia ambiental dependerá del devenir de los movimientos ambientalistas y de su capacidad de emprender procesos contrahegemónicos, más allá de su manifiesto antagonismo con el progresismo.

La principal paradoja del progresismo uruguayo en términos ambientales tiene que ver con que su dinámica de crecimiento está asociada a la explotación de la naturaleza pero, a su vez, la manera en que concibe, planifica y ejecuta esta explotación confirma y profundiza la inserción colonial del país en el mundo. La inserción en un régimen extractivista colonial, como sostiene Machado Aráoz (2015). ¿Existe alguna posibilidad de resolución de esa paradoja? Coincidimos con Hardt y Mezzadra en la afirmación de que:

una de las maneras para resolverlas es justamente el desarrollo de luchas sociales, el desarrollo de movimientos sociales que toman en serio un artículo, una frase de la Constitución, la reivindican y tratan de desarrollarla de una manera material, de una manera que no es posible sin la afirmación de la autonomía de las luchas y de los movimientos y por eso para nosotros la autonomía es un tema fundamental. Claro que hablar de luchas y hablar de conflictos, por lo menos constitucionales, significa plantear el tema del poder (Hardt y Mezzadra, 2013: 76).

En el marco de la discusión sobre el fin de ciclo progresista sudamericano y el inicio de un nuevo giro conservador, Svampa indica que la crítica al modelo extractivista implícito en los progresismos latinoamericanos no configuró el factor que afectaría la popularidad de estos gobiernos “en virtud de la asociación entre el boom de los *commodities*, crecimiento económico, políticas de inclusión y ampliación del consumo” (2017, 15). Esto llevó a que las luchas sociales asociadas a estas críticas fueran estigmatizadas, deslegitimadas y demonizadas. Por ello es evidente que los conflictos ambientales no pueden asociarse con las causas principales del fin de ciclo. ¿Qué hubiese pasado si los progresismos realmente existentes hubiesen integrado la dimensión ambiental dentro de su marco de iniciativas políticas? ¿Cuál sería la condición de la hegemonía progresista si se hubiera atendido la conflictividad ambiental? En la mayoría de los países sudamericanos esta es una pregunta contrafáctica. Más allá de la discusión conceptual sobre el fin de ciclo, es pertinente incluir la proyección de Modonesi y Svampa sobre la proyección del lugar de los conflictos ambientales en el devenir de la disputa social:

todo indica que en el nuevo ciclo político estas dos líneas de acumulación histórica hoy desconectadas (lu-

chas socioambientales, luchas urbanas y sindicales) cuya trayectoria y espesor difieren según los países y experiencias, podrían establecer un diálogo mayor, en términos de estrategias de acción y resistencias a la restauración conservadora y de superación del progresismo pero también de diálogo en cuanto a la concepción del cambio civilizatorio (Modonesi y Svampa, 2017, 171).

Comunes, lenguajes de valoración y disputa hegemónica

La pregunta central de este libro es sobre la hegemonía progresista en Uruguay y el lugar que ocupan en ella los conflictos ambientales. A lo largo de este trabajo hemos demostrado la validez que tiene para Uruguay la afirmación de Maristella Svampa acerca de las hegemonías progresistas: aquella que sostiene que sus “puntos ciegos” han sido expuestos “allí donde ha habido un conflicto ambiental y territorial, mediatizado y politizado” (Svampa, 2017, 149).

A menos de cumplir meses en el gobierno, el Frente Amplio enfrentó el primer descontento social que provino de una movilización ambiental: el plebiscito del agua de 2004. El 27 de mayo de 2005 el gobierno, encabezado por Tabaré Vázquez y asumido el 1° de marzo de aquel año, enfrentó el primer acto en contra de una decisión del Poder Ejecutivo. El principal orador de ese acto fue el escritor y periodista Eduardo Galeano. El acto, que no reunió a más de un centenar de personas en la Plaza Cagancha, había sido convocado por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida y el Grupo Guayubira. Este último encabezaba la incipiente resistencia a la instalación de una planta de celulosa en Fray Bentos (la actual fábrica de UPM). La CNDAV mostraba su descontento por el decreto que el propio Tabaré Vázquez había firmado una semana atrás

—el 20 de mayo de 2005—, mediante el cual se habilitaba la permanencia de las empresas beneficiadas con la privatización del agua en el departamento de Maldonado hasta la finalización de sus contratos (algo que contravenía el contenido de la Reforma Constitucional aprobada el 31 de octubre de 2004).

Ya en aquella oportunidad planteaba la discusión de la relación entre gobierno y protesta ambiental, la discusión en torno al lugar de los conflictos ambientales en la hegemonía progresista:

esta concentración [no] es una concentración contra el gobierno, yo entendería que al revés, esta concentración está alimentada por una esperanza que elegimos, por una esperanza que compartimos todos de que el gobierno escuche otras voces, no sólo las voces que le urgen a tomar decisiones apuradas en relación con temas fundamentales para el país, porque hay decisiones que se toman en 15 minutos, o en 20 pero después tienen consecuencias durante siglos¹⁰².

Luego de lo que en este trabajo hemos denominado el “efecto Botnia”, o sea, la anulación de cualquier tipo de oposición a la instalación de la planta de celulosa por la operación de dicotomización discursiva promovida desde el oficialismo (bueno/malo, nacionales/extranjeros, progresistas/conservadores, contaminantes/no contaminantes) fue muy lenta y costosa la construcción de una agenda ambiental de disputa con el sentido común dominante.

Podemos encontrar aquí elementos de un modo de hacer política del progresismo, que siempre ha buscado instalar disputas simbólicas con rituales políticos claves del campo popular. Señalamos como una de ellas fue la firma del decreto que

¹⁰² Citado por Raúl Zibechi (2015) en “De izquierda, o sea independiente”, *Brecha*, N° 1534, 17 de abril de 2015, Montevideo.

contravenía la reforma constitucional del 2004 de manera coincidente con una Marcha del Silencio o el anuncio de la instalación de la tercer mega planta de celulosa el día siguiente de un Paro General de todos los sindicatos. La consigna parece ser la de disputar cualquier señal cuyo mensaje atente contra la legitimidad del gobierno. Recrear y renovar permanentemente la hegemonía.

Por otro lado, analizando propiamente los lenguajes de valoración, podemos señalar algunos elementos del lenguaje habilitado del progresismo en relación con los bienes comunes que señalábamos en la sección anterior. La noción de la propiedad privada de la tierra es uno de los elementos establecido como signo político del país, quizás desde antes de su fundación. El progresismo construyó la base de su política agraria sobre esa idea, aun cuando existieran algunas iniciativas que marcaron límites puntuales al libre albedrío del productor individual. Quizás podría pensarse que esos límites (mencionábamos, el Instituto de Colonización, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, las Áreas Protegidas), lejos de impugnar la idea de la propiedad privada, terminan por reafirmarla al establecer lógicas de gestión colectiva o de protección ambiental como contadísimas excepciones en una orientación general indiscutida. Esto sería lo que pensábamos (a partir de Rico, 2005) como capacidad de los sectores hegemónicos de prescribir como “valores” de toda la sociedad elementos que en realidad son “sus propios signos ideológicos” (economía de mercado, propiedad privada de los recursos). Algo diferente sucede con el agua. La política analizada en este libro se enmarcó en una propuesta de desarrollo agrícola amparada en la protección ambiental (la intensificación sostenible), pero sus eventuales impactos generaron una movilización social de las más importantes que se han registrado durante los gobiernos progresistas en el país.

Este elemento, que se quiso integrar al *lenguaje habilitado*, fue resistido y disputado.

En otro campo –yendo a otro de los elementos planteados por Rico (2005)– podemos incluir como un elemento central de ese lenguaje habilitado por el progresismo, en relación con los temas ambientales, a la “imposición de criterios de verdad” a partir de la racionalidad burocrática y tecnocrática para la solución de los conflictos ambientales: así, todos los problemas tendrán una solución técnica y serán expuestos como dificultades de gestión de los recursos, haciendo difusas las causas y las responsabilidades de los diferentes actores.

El desborde a esa noción hegemónica de progreso lo constituyó en primer lugar la resistencia al megaemprendimiento minero Aratirí y sus emprendimientos asociados, la planta Regasificadora en el oeste de Montevideo y el Puerto de Aguas Profundas en la costa oceánica de Rocha. Sin dudas la campaña contra la Ley de Riego desplegada en 2017-2018 configuró un nuevo desborde a la hegemonía progresista. Hablamos de desbordes porque, el estudio de la prensa escrita entre 2012 y 2017, deja en evidencia que la gran cantidad de conflictos y controversias ambientales registrados en ningún momento forzaron los límites de posibilidad (Grimson, 2011) establecidos por la hegemonía (Carlos Santos, 2019).

¿En qué sentido éstos fueron desbordes? En el caso de Aratirí su evidente desborde tiene que ver con la producción de un nuevo entramado organizativo, la Asamblea Nacional Permanente en Defensa del Agua, la Tierra y los Bienes Naturales (ANP), donde confluyó un amplio espectro de organizaciones con muy pocos elementos comunes entre sí, pero en pos de un objetivo claramente definido: impugnar la consolidación de una nueva frontera extractiva –la minería de hierro a cielo abierto– con sus efectos ambientales, sociales y económicos como principal argumento de denuncia. En el caso del refe-

réndum contra la Ley de Riego el desborde estuvo dado por la posibilidad de vincular el entramado organizativo anterior con aquellos entramados herederos de las luchas anti-neoliberales. Las primeras, organizaciones territorialmente dispersas con el rechazo al extractivismo como elemento articulador central de su confluencia organizacional. Las segundas, organizaciones sindicales en su mayoría, con una base militante tradicional. La novedad que significó la coordinación de las primeras en el proceso de resistencia a Aratirí (“fragmentadas y hasta volátiles”) tuvo su correlato en la ampliación de esta coalición a un tipo de organización con menor heterogeneidad y, por ende, con mayor “coherencia y cohesión internas, en términos ideológicos, organizacionales y políticos” (Ribeiro, 2007, 179). Como plantean Svampa y Modonesi:

la aparente debilidad de las luchas socioambientales reside no tanto en su supuesta marginalidad (el extractivismo amplía sus fronteras cada vez más en América Latina); sino su carácter rural y ligado a pequeñas localidades y, por ende, a su encapsulamiento en la escala local y regional, así como a su desconexión con las grandes luchas sindicales y –en menor medida– con las luchas sociales urbanas (Svampa y Modonesi 2017, 171).

El conflicto que implicó el rechazo a la Ley de Riego generó también un quiebre en la relación que venía manteniendo el movimiento sindical con los gobiernos del Frente Amplio y al mismo tiempo evidenció posiciones antagónicas al interior del propio movimiento sindical, con respecto a cómo entender estas relaciones.

En esta tesis hemos abordado en profundidad dos conflictos que configuran excepciones a los límites establecidos por la hegemonía y que, en su propio despliegue, generan desplazamientos de esos límites en sentidos que es necesario discutir.

Pero antes de hacerlo, repasemos algunos elementos de esos conflictos a partir de la idea de seguir el espiral de los conflictos (Merlinsky, 2013). Cuando vemos de manera comparada el conflicto de rechazo a la forestación en Paso Centurión y el conflicto de rechazo a la Ley de Riego encontramos escalas diferentes. Si bien el conflicto de Paso Centurión incluye argumentos que pueden cuestionar el desarrollo de los monocultivos forestales en cualquier lugar del espacio nacional, su inscripción territorial particular a la zona de influencia de Paso Centurión dota al conflicto de una serie de particularidades (su temporalidad, sus lógicas de resistencia) que lo hacen diferentes de otros casos presentados a la prensa en el mismo período. En el caso de la Ley de Riego estamos ante una alerta de escala nacional, más allá que los espacios en los cuáles se desarrolló con mayor energía militante la recolección de firmas y la promoción del referéndum fue en aquellos territorios en los cuáles existían colectivos dinamizados en torno a problemas concretos (Santa Lucía, Laguna del Cisne, Suárez, Maldonado y otros).

Con respecto a las controversias sociotécnicas o al papel de los saberes expertos en el caso de Paso Centurión hay un momento crítico para analizar este elemento: la solicitud de la empresa *Posco* en 2013 de levantamiento de la medida cautelar que había prohibido la forestación dos años antes. En ese momento, por un lado, la empresa solicitante presentó una nota aclarando a los ediles que su emprendimiento forestal no estaría ubicado en el área núcleo de conservación, pretendiendo que los legisladores departamentales desconozcan la diferencia entre núcleo y zona de amortiguación y sus respectivas condiciones de manejo. Por otro lado, organizaciones e investigadores científicos vinculados con la zona lograron reunir la información científica publicada sobre el valor ambiental de Paso Centurión en términos de biodiversidad, lo que fue uno de

los elementos fundamentales para el descrédito de la solicitud de la empresa coreana y el mantenimiento de la medida cautelar, hasta la aprobación de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial. En este caso –el de Paso Centurión–, tenemos una clara inscripción institucional de la demanda de los pobladores que se resistieron a la forestación, si damos cuenta de todo el proceso ante la Junta Departamental, la aprobación sucesiva de medidas cautelares y, finalmente, las directrices de Ordenamiento Territorial (con su respectiva inscripción legal nacional). Empezando por este último elemento, en la Ley de Riego la inscripción institucional estuvo dada por la propia condición del mecanismo puesto en marcha: la figura de un referéndum contra una ley del parlamento, una de las vías de democracia directa prevista en la Constitución de la República.

En el caso de los saberes expertos en juego durante la campaña contra la Ley de Riego un elemento interesante es que hubo saberes expertos tanto en la detracción como en la defensa de la Ley. De manera bastante monolítica de un lado –en la defensa de la Ley de Riego–, quedaron los profesionales de las ingenierías agronómicas e hidráulica, mientras que en el otro –el rechazo de la Ley–, en su mayoría, encontramos a biólogos y/o ecólogos. De manera muy poco académica, de un lado quedaron argumentaciones sobre la inocuidad ambiental de las represas –y la fundamentación de su necesidad para prepararse de cara a la variabilidad climática– y, del otro, sentencias proféticas acerca del inminente colapso de los recursos hídricos en el país en caso de que la Ley se aplicara. Una síntesis de esta confrontación fue expuesta en el análisis de la controversia entre una funcionaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca –ingeniera agrónoma– y un colectivo de docentes de Facultad de Ciencias (donde tiene lugar la formación en ciencias naturales). El calificativo

de “muy de derecha, muy conservadora” expresado por la jerarca del MGAP con respecto a la visión de los docentes de Ciencias por cierto no guardaba relación con el pedido de los académicos, quienes reclamaban la aplicación del principio precautorio como medida básica antes de realizar cualquier tipo de autorización ambiental sobre obras de infraestructura, en particular las represas para riego. La discusión conceptual sobre la posibilidad de calcular o no un caudal ambiental o ecológico y la necesidad de contar con diferentes tipos de información enunciaban una clara discusión que podríamos colocar en torno al paradigma de la modernización ecológica (Hajer, 1995).

Para completar el espiral es necesario dar cuenta del perfil de los actores y sus patrones de acción colectiva. Empecemos por la campaña contra la Ley de Riego. El perfil de los actores fue establecido más arriba, dando cuenta de los elementos novedosos de este conflicto que configuraban un desborde del marco hegemónico. En términos del repertorio de acción al que se recurrió se encuadran dentro de los repertorios propios del campo popular uruguayo en rechazo a, por ejemplo, las iniciativas neoliberales de privatización. La movilización popular, la recolección de firmas y el intento de poner en marcha un dispositivo de democracia directa como el referéndum son la constante más que la novedad en Uruguay. Lo novedoso sí fue su activación en el marco de gobiernos progresistas.

En el caso de Paso Centurión y las resistencias a la forestación dar cuenta del patrón de acción colectiva y el repertorio desplegado requiere mayor detenimiento. El marco de la infra-política que asumimos como clave de interpretación del conflicto nos obliga a considerar la existencia de discursos públicos y discursos ocultos (Scott, 2000).

¿Cómo se resiste cuando no hay lugar para resistir? Acciones como el incendio de un campo forestado es una práctica

que se ubica entre los discursos ocultos, donde las claves de comprensión o decodificación del hecho no están disponibles en la esfera pública. Es así que, el discurso de la conservación, la promoción de la defensa del territorio por su consideración de “reserva ecológica”, es una “máscara” que asume el rechazo al avance de los monocultivos forestales en la zona. Esa máscara se inscribe en una lógica política particular, caudillesca, clientelar, que obliga a los subordinados, pero también obliga a los sectores dominantes. El conocimiento de estas obligaciones y la manera de movilizarse de un lado a otro de la escena (entre lo público y lo oculto) fue sin duda una de las claves del éxito de esta movilización. Pero si queremos analizar el proceso de inscripción de esta resistencia particular en las disputas por el establecimiento de lenguajes de valoración podemos quedar sorprendidos al no encontrar en Paso Centurión el nivel de los discursos públicos de tal apelación. Por el contrario, parece haber una aceptación tácita de los discursos dominantes del lenguaje de valoración hegemónico y la aceptación del carácter subalterno de otros (por ejemplo, la defensa de la forma de vida campera). La defensa de la biodiversidad se vuelve entonces el código hegemónico de un discurso público desde el cual el lenguaje subalterno puede ser escuchado (Spivak, 2011). No se pretende establecer el lenguaje local como el dominante. Por el contrario, su enunciación en el código dominante implica la aceptación de la condición subordinada del discurso propio.

Una característica general de la situación de los bienes comunes en Uruguay en el progresismo ha sido la consolidación de un doble proceso en el que resultan asociadas la concentración en el acceso y la extranjerización de la propiedad de esos comunes. Es así para la Tierra (fertilidad del suelo) –desde fines del siglo XIX no se constataba un proceso tal de concentración y extranjerización– y para la Energía –donde se ha constatado un fuerte proceso de transferencia de recursos

estatales por la vía de subsidios directos, a través de la compra-hacia los inversores del sector, sobre todo en la biomasa –con la producción energética de las plantas de celulosa– y en los parques eólicos.

El agua es claramente el bien común que constituye la nueva frontera extractiva. Las modificaciones a la Ley de Riego son la principal herramienta de expansión de esta frontera hídrica, para abrir el agua a la inversión financiera y, por ende, a la acumulación capitalista.

Quizás por esta condición de nueva frontera en expansión es que el rechazo a la Ley de Riego logra generalizarse como una disputa social de base legítima: ingresa en el campo de posibilidad de la hegemonía (Grimson, 2011). La movilización, el proceso de campaña para promover un referéndum fue, para muchas personas, la primera oportunidad de discutir públicamente temas vinculados al modelo de desarrollo del país. Permitió conectar diferentes procesos locales de reclamo o denuncia de procesos de contaminación y arrojar como resultado una visión global, a escala nacional, del deterioro ambiental generado por el modelo. Si el rechazo a la Ley de Riego tuvo algunas virtudes, claramente esta fue una de ellas. El rechazo a la Ley de Riego permitió además poner en evidencia las continuidades entre el marco económico productivo de los gobiernos neoliberales y los gobiernos progresistas: el hecho de que la Ley en sí misma conectara iniciativas surgidas en pleno momento neoliberal y que en su momento fueron duramente combatidas desde el campo popular, sin dudas allanó la posibilidad de establecer estas conexiones (el marco regulatorio energético, la ley de inversiones, la ley de participación público-privada), haciendo evidente la lógica de continuidad del saqueo, a pesar del cambio de discurso en su sustentación.

Si, como dice Williams (2009), cada proceso hegemónico establece los límites de su propia contestación, las disputas

planteadas en el rechazo a la forestación en Paso Centurión y el rechazo a la Ley de Riego trabajaron como mediaciones en la circulación y sedimentación de las relaciones de poder en un campo de posibilidades para el conflicto (Grimson, 2011, 46). Los discursos de resistencia se expresaron en el lenguaje de valoración hegemónico en un caso, y en el otro acumularon un proceso contrahegemónico de disputa por el sentido común dominante. El primero fue exitoso en términos de alcanzar el objetivo propuesto, prohibir la forestación, teniendo como productividad una norma y un procedimiento de canalización institucional de la protesta que abre posibilidades de pensar otras formas de resistencia al agronegocio. Sin embargo, los protagonistas de esa lucha consideran muy frágil su victoria y mantienen la percepción de su posición subalterna. El otro conflicto no alcanzó su objetivo; la Ley de Riego no pudo ser llevada a referéndum y ya se encuentra reglamentada. Sin embargo, la campaña desplegada durante un año activó colectivos y organizaciones sociales que ahora consideran posible el despliegue de una movilización de esta magnitud que cuestione la base misma de la acumulación por desposesión. Una gota que, junto a otras, se vuelve aguacero.

EPÍLOGO

El fin del ciclo progresista y el lugar que se abre para la cuestión ambiental

Entre la elección nacional de 2014 y la de 2019 el Frente Amplio perdió más de 180 mil votos¹⁰³. En la instancia electoral de octubre de 2019 hubo otras novedades para el poco dinámico escenario político electoral de Uruguay. El Partido Ecologista Radical Intransigente –que ya había comparecido en las elecciones de 2014– obtuvo más de 30 mil votos y accedió a una banca en la Cámara de Diputados por el departamento de Montevideo, que ocupa su candidato a la presidencia, el Ingeniero Agrónomo César Vega. Por su parte, una nueva organización política, el Partido Verde Animalista, obtuvo casi 20 mil votos, no alcanzando el mínimo para acceder a la representación parlamentaria. La agenda de estas dos fuerzas electorales autoproclamadas verdes o ecologistas remite a posiciones conservadoras, neomalthusianas y de corte punitivista.

¹⁰³ La comparación se corresponde con el resultado de los comicios donde se realiza la elección legislativa a nivel nacional en conjunto con la primera vuelta de la elección presidencial. Ocurre en el último domingo de octubre del último año del período de gobierno.

Otra de las novedades electorales de 2019 fue la participación del Partido Cabildo Abierto, agrupación de extrema derecha que llevó como candidato a la presidencia al ex Comandante en Jefe del Ejército, Guido Manini Ríos. Este partido obtuvo unos 270 mil votos en todo el país. Una de las personas que resultó electa como diputado por Montevideo es un abogado que había acumulado capital político asesorando a grupos de vecinos movilizados por los efectos negativos de la obra del tren para UPM 2, el denominado Ferrocarril Central, que une la fábrica de celulosa en la zona de Pueblo Centenario en Durazno con el Puerto de Montevideo.

En la segunda vuelta presidencial, o balotaje, realizado un mes después de las elecciones legislativas, la derrota de la fórmula presidencial del Frente Amplio se dio por poco más de 37 mil votos. Sería reduccionista decir que las fuerzas progresistas perdieron por los votos que habían obtenido un mes antes los partidos ecologistas. Pero lo que no es exagerado es plantear que la posición de los sucesivos gobiernos del Frente Amplio ante los diferentes conflictos ambientales fue una parte considerable del desgaste que le impidió seguir en el gobierno.

Por otra parte, los temas ambientales fueron parte de la campaña y en la agenda del gobierno que asumió el 1° de marzo de 2020, con Luis Lacalle Pou como presidente de la República, la temática ambiental ocupa un lugar destacado. Dentro de sus iniciativas de gobierno se ubica la creación de un Ministerio de Medio Ambiente, que en principio reubica con rango ministerial las preexistentes Direcciones Nacionales de Agua y de Medio Ambiente, que funcionaban en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Partiendo de manera implícita de uno de los consensos fuertemente reforzados en el ciclo progresista uruguayo, los aspectos vinculados a la producción y su regulación (ubicados sobre todo en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) no

se tocan y, al contrario, quedan al resguardo del nuevo titular de la secretaría de Estado, anterior presidente de la Federación Rural. El poder de las corporaciones empresariales rurales se mantendrá asegurado en la gestión de todo lo que no entra en el marco de la regulación ambiental, como por ejemplo la habilitación de agrotóxicos o la autorización de planes de suelo y de aguas, como los que se comenzaron a habilitar con la nueva Ley de Riego.

Pero el fin de ciclo se produjo, además, en medio de la discusión pública de otro caso de conflictividad ambiental, el rechazo de organizaciones sociales y territoriales a la instalación de un Megabasurero en la cuenca del Arroyo Solís Chico, en el departamento de Canelones. Este conflicto interpeló al Frente Amplio por su responsabilidad en la autorización ambiental de la obra otorgada por el gobierno nacional, sino también por la implicación del gobierno departamental de Canelones, también en manos del Frente Amplio, ya que este era el impulsor de la instalación del Megabasurero.

Las organizaciones que rechazaban el emprendimiento reunieron argumentos técnicos, sociales, ambientales y aún referidos directamente a la gestión de los residuos sólidos urbanos en el departamento que no fueron contemplados ni por el gobierno departamental ni por el gobierno nacional.

Menos de un mes antes de que terminara la gestión del Frente Amplio en la Dirección Nacional de Medio Ambiente, se realizó la Audiencia Pública del proceso de autorización ambiental del basurero. En un club social de la localidad de Soca tuvo lugar una de las audiencias públicas de mayor concurrencia, de las que han tenido lugar en el país. Más de mil personas se dieron cita en la oportunidad, exponiendo sus argumentos para rechazar la instalación del basurero. Dos días antes de que terminara la gestión de gobierno del Frente Amplio se emitió la autorización ambiental para la instalación del basurero.

En el proceso, al no poder domesticar la posición de los vecinos, sus reclamos fueron desacreditados y sus argumentos no fueron tomados en cuenta.

Ni siquiera en sus últimas horas a cargo de la gestión estatal ni luego de haber sufrido el fuerte golpe electoral de octubre de 2019 la hegemonía progresista logró enfrentarse a la paradoja ambiental que atravesó el proceso de los tres gobiernos del Frente Amplio desde 2005.

Tal como está sucediendo en el resto del continente, en el nuevo escenario del Uruguay pos progresista sin dudas la conflictividad ambiental continuará siendo uno de los ejes de movilización popular.

BIBLIOGRAFÍA

- Acselrad, Henri, Mello, Cecilia y Bezerra, Gustavo (2009). *O que é justiça ambiental?* Garamond, Rio de Janeiro.
- Acselrad, Herculado y Pádua, (2004), "A justiça ambiental e a dinamica das lutas socioambientais no Brasil-uma introdução". En: Acselrad, Herculado y Pádua, *Justiça Ambiental e Cidadania*, (pp. 9-20), Dumará, Río de Janeiro.
- Althabe, Gérard (1999) "Lo microsocial y la investigación antropológica de campo". En: *Antropología del presente*. Althabe y Schuster (comps.). Edicial, Buenos Aires.
- Alimonda, Héctor (2011) "La colonialidad de la naturaleza - Una aproximación a la ecología política latinoamericana". En: Héctor Alimonda (org.), *La naturaleza colonizada - Ecología Política y Minería en América Latina*. CLACSO-CICCUS, Buenos Aires.
- Arnstein, Sherry R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation". En: *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35, Nº. 4.
- Barrios, G. (2001) "Políticas lingüísticas en el Uruguay: estándares vs. dialectos en la región fronteriza uruguayo-brasileña". En: *Boletín da ABRALIN: 24*. Fortaleza. 65-82. Acceso: <http://www.unb.br/abralin/>
- Bouton, Roberto (2009). *La vida rural en el Uruguay*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

- Bullard, Robert, (2004), "Enfrentando o racismo ambiental no século XXI". En: Acselrad, Herculado y Pádua, *Justiça Ambiental e Cidadania*. Dumará, Río de Janeiro.
- Brian, Brovotto y Geymonat, (2008). *Portugués del Uruguay y educación bilingüe*. Consejo de Educación Primaria, Montevideo.
- Carruthers, David, (2008) "Introduction. Popular Environmentalism and Social Justice in Latin America". En: Carruthers, David, (ed.) *Environmental justice in Latin America*, MIT Press, Cambridge-Londres.
- Castro, Diego, Elizalde, Lucía, Menéndez, Mariana y Sosa, Noel (2014). "Grietas en la hegemonía progresista uruguaya, entre consensos y resistencias". En: *OSAL N° 35*. CLACSO, Buenos Aires.
- Castro, Diego y Santos, Carlos (2018) "Rasgos de la lógica estatal en la hegemonía progresista uruguaya". En: Ouviaña, H. y Thwaites Rey, M. (compiladores). *Estados en disputa. Auge y fractura del Ciclo de Impugnación del Neoliberalismo en América Latina*. El Colectivo, Buenos Aires.
- Chasteen, John Charles (2001) *Héroes a caballo: los hermanos Saravia y su frontera insurgente*. Aguilar, Montevideo.
- Chouy, Magdalena y Santos, Carlos (2014) "Los enclaves del 'Uruguay Natural' en los márgenes del neodesarrollismo". En: *Actas del I Congreso Latinoamericano de Conflictos Ambientales*. UNGS, Buenos Aires.
- Composto, Claudia, Mina Lorena Navarro (2014). "Claves de lectura para comprender el despojo y las luchas por los bienes comunes naturales en América Latina". En: Claudia Composto y Mina Lorena Navarro (comps.). *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias en América Latina*. Bajo Tierra Ediciones, México.

- Descola, Philippe (2004) "Constructing natures. Symbolic ecology and social practices". En: Descola y Pálsson (eds.). *Nature and Society. Anthropological perspectives*. Routledge, New York.
- Descola, Philippe (2012) *Más allá de naturaleza y cultura*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Díaz Estévez, Pablo (2013) *POSCO Uruguay S.A.: la senior del acero coreano compra tierras en Cerro Largo*. Observatorio de Política de Tierras. FHUCE, Montevideo.
- Elizaincín, Adolfo (1978). *Algunas precisiones sobre los dialectos portugueses del Uruguay*. Dirección General de Extensión Universitaria. Universidad de la República, Montevideo.
- Elizaincín, A., Behares, L. y Barrios, G. (1987) *Nos falemo brasileiro. Dialectos portugueses en Uruguay*. AMESUR, Montevideo.
- Elizalde, Lucía. Menéndez, Mariana. y Sosa, Noel (2013) "Cronología del conflicto minero". En: *Contrapunto N° 2. Bienes comunes. Saqueo y resistencias*. Extensión Universitaria, Montevideo.
- Faccio, C., y Achkar, M. (2008). "Propuesta de ingreso del área Paso Centurión-Sierra de Ríos al Sistema Nacional de Áreas Protegidas". PROBIDES-Facultad de Ciencias. Universidad de la República, Montevideo.
- Falero, Alfredo (2008). "Las batallas por la subjetividad: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay. Una aproximación desde la teoría sociológica". CSIC-Universidad de la República, Montevideo.
- Ferrero, Brián G. (2013) "La conservación de la naturaleza como arena de acción política. Dos conflictos en la provincia de Misiones". En: Revista *PUBLICAR* en Antropología y Ciencias Sociales.

- Ferrara, Jennifer (1998) "Puertas Giratorias: Monsanto y la Administración". En: *The Ecologist/El ecologista* N°15. Ecologistas en Acción, Madrid.
- Gago, Verónica y Sandro Mezzadra (2017) "A critique of the extractive operations of capital: Toward an espendend concept of extractivism". En: *Rethinking Marxism*, Vol. 29. N.º 4. Association for Economic and Social Analysis. Routledge. Kalamazoo. Michigan, EUA.
- Gago, Verónica y Sandro Mezzadra (2015). "Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. Patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización". En: *Nueva Sociedad* N° 255. Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Gautreau, Pierre (2014). *Forestación, territorio y ambiente. 25 años de silvicultura trasnacional en Uruguay, Brasil y Argentina*. Trilce, Montevideo.
- Grattarola, F., Hernández, D., Duarte, A., Gaucher, L., Perazza, G., González, S., Bergós, L., Chouhy, M., Garay, A., Carabio, M., y Rodríguez-Tricot, L. (2016). "Primer registro de Yaguarundi (Puma yagouarundi) (Mammalia: carnivora: felidae) en Uruguay, con comentarios sobre monitoreo participativo". En: *Boletín de la Sociedad Zoológica del Uruguay*, N° 25. Sociedad Zoológica del Uruguay, Montevideo.
- Grimson, Alejandro (2011). *Los límites de la cultura*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Guha, R. y Martínez Alier, J. (1997). *Varieties of Environmentalism: Essays North and South*. Earthscan, Londres.
- Hajer, Maarten (1995). *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the Policy Process*. Oxford University Press, New York.
- Hall, Stuart (2006) "Introducción: ¿quién necesita 'identidad'?". En: Hall, S. y du Gay, P. (comps.). En: *Cuestiones de identidad cultural*. Amorrortu, Buenos Aires.

- Hardt, Michael y Mezzadra, Sandro (2013). “Transformaciones en los procesos de Gobierno y movimientos sociales en América Latina”. En: Negri, Hardt, y Mezzadra. *Biocapitalismo, procesos de gobierno y movimientos sociales*. FLACSO-Ecuador, Quito.
- Harvey, David (2007). *El nuevo imperialismo*. Madrid, Akal.
- Harvey, David (1996). *Justice, nature and the Geography of Difference*. Wiley-Blackwell, Nueva York.
- Ingold, Tim (2002). *The Perception of the Environment. Essays on livelihood, dwelling and skill*. Routledge, New York.
- Ioris, Antonio (2010) “Da foz ás nascentes: análise histórica e apropriação económica dos recursos hídricos no Brasil”. En: AA.VV. *Capitalismo globalizado e recursos territoriais*. Lamparina, Rio de Janeiro.
- Kennedy Freeman, Kate, Kray, Holger y Trier, Rémi (2015). “Intensificación sostenible de la agricultura: aumento del acceso a soluciones inteligentes desde el punto de vista del clima”. En: *Banco Mundial. Notas de Política. Uruguay: desafíos y oportunidades 2015-2020*. Documentos del Banco Mundial, Montevideo.
- Kneitz, Agnes (2012). “Polluted water”. En: *On water. Perceptions, politics, perils. RCC Perspectives*, N° 2, 2012. Rachel Carson Center for Environment and Society, Munich.
- Leite Lopes, José Sergio (2006). “Sobre procesos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação”. En: *Horizontes Antropológicos*, Año 12, N° PPGAS-UFRGS, Porto Alegre.
- Lerner, Steve (2010). *Sacrifice zones. The front lines of toxic chemical exposure in the United States*. MIT Press, Cambridge.
- Little, Paul (1999). “Environments and environmentalisms in anthropological research: Facing a New Millenium”. En: *Annual Review of Anthropology*, Palo Alto.

- Lobao, Ronaldo (2005). "Reservas extractivistas: de Política Pública a Política de Ressentimiento?" En: *Anais de 25º Reunião Brasileira de Antropologia*. ABA, Goiania.
- Machado Aráoz, Horacio (2015). "Ecología política de los regímenes extractivistas. De reconfiguraciones imperiales y re-existencias decoloniales". En: *Nuestra América en Revista Bajo el Volcán*, N° 25. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla.
- Marcus, George E. (2001). "Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal". En: *Alteridades*, N° 11.
- Martínez Alier, Joan, (1995), "De la economía ecológica al ecologismo popular", Nordan-Icaria, Montevideo.
- Martínez Alier, Joan (2004) *El ecologismo de los pobres*. Icaria, Barcelona.
- Martínez Alier, Joan (2006) "Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad" En: *POLIS*, Revista Latinoamericana. Universidad Bolivariana de Chile, Santiago de Chile.
- Merlinsky, Gabriela (comp.) (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina*. CLACSO-CICCUS, Buenos Aires.
- Narotzky, Susana (2004). *Antropología Económica. Nuevas tendencias*. Melusina, Barcelona.
- Negri, Antonio, Hardt, Michael y Mezzadra, Sandro (2013). *Biocapitalismo, procesos de gobierno y movimientos sociales*. FLACSO-Ecuador, Quito.
- OLCA-Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (2005). *Justicia Ambiental un derecho irrenunciable*. OLCA, Santiago de Chile.
- Oliver Costilla, Lucio (2006) "Estado capitalista, movimientos sociales y proyectos políticos: consideraciones teóricas". En: Oliver, de Salles, Carleial (orgs). *Movimientos sociales, poder y Estado en América Latina*. FCPyS-Plaza y Valdés, México.

- Oroño, Marcela (2016). “La escuela en la construcción de las fronteras culturales y lingüísticas en el Uruguay desde fines del Siglo XIX”. En: *Revista Páginas de Educación*. Vol. 9, Núm. 1. Departamento de Educación. Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Pierri, Naína (2002). *Análisis crítico del instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental y su aplicación en Uruguay*. Tesis del Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Mimeo. Curitiba. Universidad Federal de Paraná, (Mimeo), Paraná.
- Piñeiro, Diego (2014) “Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo”. En: Almeyra, Concheiro Bórquez, Mendes Pereira y Porto-Gonçalves (coords). *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012) Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*. Volúmen I. CLACSO. UAM-X. CSH, México.
- Piñeiro, Diego (2011). *Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. El caso de Uruguay*. FAO, Montevideo.
- Polanyi, Karl (2007). *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Porrini, Rodolfo (2015). *El sindicalismo uruguayo en el proceso histórico nacional (1870-2006)*. AFFUR, Montevideo.
- Pretty, Jules y Bharucha, Zareen Pervez (2014) “Sustainable intensification in agricultural systems”. En: *Annals of Botany*, N.º 114. Oxford University Press, Oxford.
- Pretty, Jules (1995). “Participatory learning for sustainable agriculture”. En: *World Development*, N.º 23, Vol. 8. Elsevier.
- Reboratti, Carlos (2008), “Conflictos y justicia ambiental en Argentina”. Versión en español de “Environmental conflicts and environmental justice in Argentina”. En: Carruthers, David, (ed.). *Environmental justice in Latin America*. MIT Press, Cambridge-Londres.

- Reboratti, Carlos y Palermo, Vicente (comps.) (2007). *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Edhasa, Buenos Aires.
- Renfrew, Daniel (2018). *Life without Lead. Contamination, crisis and hope in Uruguay*. California University Press, Oakland.
- Renfrew, Daniel (2009) "In the margins of contamination: lead poisoning and the production of neoliberal nature in Uruguay". En: *Journal of Political Ecology*, N° 16. The University of Arizona, Arizona.
- Renfrew, Daniel (2006). "Uruguay; políticas ambientales, agua y sociedad". En: Santos, Valdomir, Iglesias y Renfrew. *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. De la Canilla, Montevideo.
- Renfrew, Daniel y Santos, Carlos (2017). "Mega-mining Sovereignty: Landscapes of Power and Protest in Uruguay's New Extractivist Frontier". En: Jalbert, Paladino, Willow and Casagrande (de). *ExtrACTION: Impacts, Responses and Alternative Futures*. Rotuledge-Tylor y Francis, New York.
- Reygadas, Luis (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. Antrophos, Barcelona.
- Ribeiro, Gustavo Lins (2007). "Poder, Redes e Ideología en el campo del desarrollo". En: *Tabula Rasa*, N° 6. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Bogotá.
- Rico, Álvaro (2005). *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay 1985-2005*. Trilce, Montevideo.
- Rosaldo, Renato (1991). *Cultura y verdad*. Grijalbo, México.
- Rosas, Francisco y Buonomo, Mariela (2016). "Marco conceptual para un desarrollo del sector agropecuario basado en la intensificación sostenible". En: *Desafíos de la intensificación sostenible para la política pública*. INIA-OPYPA-MGAP. Serie técnica INIA N° 227, Montevideo.

- Santandreu, Alain (2007). “Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental”. Documento de Trabajo N° 10. SNAP-DINAMA-MVOTMA, Montevideo.
- Santandreu, Alain y Gudynas, Eduardo (1998). *Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales*. Trilce-CLAES-FESUR, Montevideo.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003). *La caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social*. ILSA, Bogotá.
- Santos, Carlos (2019). “Naturaleza y hegemonía progresista. Los conflictos ambientales durante los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay”. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- Santos, Carlos (2011). *¿Qué protegen las áreas protegidas? Conservación, producción, Estado y sociedad*. Trilce, Montevideo.
- Santos, Carlos (2006). “Los conflictos sociales en torno al agua”. En: Santos, Valdomir, Iglesias y Renfrew. *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. De la Canilla, Montevideo.
- Santos, Carlos. Valdomir, Sebastián. Renfrew, Daniel y Iglesias, Verónica (2006). *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. De la Canilla, Montevideo.
- Santos, Carlos. Narbondo, Ignacio. Oyhantçabal, Gabriel y Gutiérrez, Ramón (2013). “Seis tesis urgentes sobre el neodesarrollismo en Uruguay”. En *Contrapunto* N° 2. Extensión Universitaria, Montevideo.
- Scott, James (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. Ediciones Era, México.
- Soutullo, A., Clavijo, C., y Martínez-Lanfranco, J.A. (2013). *Especies prioritarias para la conservación en Uruguay. Vertebrados, moluscos continentales y plantas vasculares*. SNAP/

- DINAMA/MVOTMA y DICYT/ MEC, Montevideo.
- Svampa, Maristella (2017). *Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismos y movimientos sociales en América Latina*. Edhasa, Buenos Aires.
- Svampa, Maristella (2013). “El consenso de las commodities”. En: *Nueva Sociedad* N° 244. Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Svampa, M. y Modonesi, M. (2017). “Post-progresismo y horizontes emancipatorios en América Latina”. En: *Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismos y movimientos sociales en América Latina*. Edhasa, Buenos Aires.
- Spivak, Gayatri (2011). *¿Puede hablar el subalterno?* Cuenco de Plata, Buenos Aires.
- Taks, Javier (2013) “Los desafíos de la antropología para la comprensión de los conflictos socioambientales en Sudamérica”. En: Machado, Dos Santos, Araújo y Dos Passos (organizadores). *Conflitos ambientais e urbanos. Debates, Lutas, e Desafios*. FURG, Rio Grande.
- Tarrow, Sidney (2004). *Poder en Movimiento. Movimientos Sociales, Acción Colectiva y Política*. Alianza, Madrid.
- Tittonell, Pablo (2013). “Hacia una intensificación ecológica de la agricultura para la seguridad y la soberanía alimentaria mundial”. En: *Agroecología* N° 14. Sociedad Española de Agricultura Ecológica.
- Tittonell, Pablo (2014) “Ecological intensification of agriculture sustainable by nature”. En: *Current Opinion in Environmental Sustainability* N° 8. Science Direct.
- Walker, Gordon y Bulkeley, Harriet (2006). “Geographies of Environmental Justice”. En: *Geoforum*, Vol 37, N° 5. Science Direct.
- Williams, Raymond (2009). *Marxismo y literatura*. Las cuarenta, Buenos Aires.

Yee-Batista, Carmen, Tiffer-Sotomayor, Ruth, Trier, Rémi, Montgomery, Robert, Broeks Motta, Elvira, Lee Engle, Nathan y Contijoch, Manuel (2015). “Aprovechamiento y gestión integrada de los recursos hídricos: una base para el crecimiento económico sostenible”. En: *Banco Mundial. Notas de Política. Uruguay: desafíos y oportunidades 2015-2020*. Documentos del Banco Mundial, Montevideo.

DOCUMENTOS

- Banco Mundial-Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Gobierno de Uruguay (2015) Estrategia de Fomento del Desarrollo de la Agricultura Regada en Uruguay. Informe de consultoría. Programa de Asistencia Técnica No Reembolsable del Banco Mundial al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en 2013-2014.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (2005). Parlamento de Uruguay. Montevideo. Art. 47.
- Federación de Funcionarios de OSE (2002) El Agua Derecho Humano Fundamental, Montevideo.
- Federación de Funcionarios de OSE (2018) Comunicado por la entrega de firmas contra la Ley de Riego, Montevideo.
- Institución Nacional de Derechos Humanos (2017) Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo sobre la Ley de Riego con Destino Agrario, N° 19.553. INDDHH, Montevideo.
- JDCL (2016) Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Decreto 61/16. 23 de setiembre de 2016, Melo.

- JDCL (2011a) Medida cautelar. Prohibición de forestación en del Departamento de Cerro Largo, en suelos fuera de los definidos como prioridad forestal. Decreto 34/11. 29 de julio de 2011, Melo.
- JDCL (2011b) Medida cautelar. Prohibición de forestación en Centurión y Sierra de Ríos. Decreto: 41/11. 5 de setiembre de 2011 y Decreto: 58/11. 7 de noviembre de 2011.
- JDCL (2007) Reserva Departamental Centurión y Sierra de Ríos. Decreto 24/07. 27 de julio de 2007, Melo.
- PROBIDES (1996). "PROBIDES en la conservación de la biodiversidad de los Humedales del Este. PROBIDES". Documento de Trabajo N° 9, Rocha.
- Sección Limnología (2016). "Sobre el Proyecto de Modificaciones a la Ley de Riego. Facultad de Ciencias". UdelaR, Montevideo.
- SNAP (2018). "Proyecto de selección y delimitación del área Paso Centurión y Sierra de Ríos", Montevideo.

FUENTES

- Actas de sesiones de la Junta Departamental de Cerro Largo.
- Registro del Consejo de Ministros realizada en el Gimnasio Polideportivo de Pueblo Centenario, 18 de febrero de 2019. Acceso: <https://presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios>

PRENSA

- Berterreche, Andrés (2018). *Tiempo Agrario*, 97.9 FM. 24 de octubre de 2018. Acceso: <https://soundcloud.com/tiempo-agrario>
- Brecha* (2015). “Riego al por mayor”, Marcos Rey, N° 1530. 19 de marzo de 2015, Montevideo.
- Brecha* (2019). “¿Central o Convención? Sindicatos denuncian improntas centralistas en el Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT”, Venancio Acosta, N° 1737. 7 de marzo de 2019, Montevideo.
- Búsqueda* (2018). “Productores arachanes aseguran que serán perjudicados por incluir sus campos en áreas protegidas, ya que no podrán forestar”. 8 de noviembre de 2018, Montevideo.
- Búsqueda* (2015). “La empresa *Posco*, de Corea, se fue de Uruguay y vendió sus tierras a Colonización y a dos firmas forestales”. 14 de agosto de 2015, Montevideo.
- Gudynas, Eduardo (2019). “La rendición de cuentas presidencial se olvidó del ambiente”. 5 de marzo de 2019, MontevideoComm.
- La Diaria* (2017). “Aguerre sostiene que es un ‘error’ pensar que los problemas del Santa Lucía están asociados a la intensificación agrícola”. 23 junio 2017, Montevideo.
- La Diaria* (2017). “Jerarca del MGAP criticó la visión ‘de derecha, muy conservadora’ de universitarios que cuestionan la Ley de Riego”. 3 de noviembre de 2017, Montevideo.
- La Diaria* (2018). “Gremio de docentes de Agronomía apoya referéndum contra la Ley de Riego y generó rechazo de ex-decano”. 12 de marzo de 2018, Montevideo.
- Marchesi, Aldo (2015) “Algo se está rompiendo”. *La Diaria*. 28 de agosto de 2015, Montevideo.

- PIT-CNT. Cumbre PIT-CNT con vicepresidenta Topolansky por el agua. En <https://www.pitcnt.uy/> martes 21 de noviembre de 2017.
- Sudestada (2019) “El gobierno autorizó primer proyecto de riego a un fondo privado”. Victor Bachetta, *Sudestada*. 11 de febrero de 2019. www.sudestada.com.uy.
- Viera, Goy (2018) “Centurión ¿Zona protegida o confiscación?”. *El País*. 4 de mayo de 2018, Montevideo.
- Zibechi, Raúl (2015) en De izquierda, o sea independiente. *Brecha*. N° 1534. 17 de abril de 2015, Montevideo.

ÍNDICE

Presentación /7

Agradecimientos /13

I. INTRODUCCIÓN /19

II. CONCEPTOS PARA ENTENDER LOS
CONFLICTOS AMBIENTALES /29

**Consenso de los *commodities*, comunes y regímenes
extractivos / 30**

Lenguajes de valoración / 36

Ambientalización de los conflictos / 38

Acumulación por desposesión y
ecologismo popular / 39

Zonas de sacrificio y justicia ambiental / 44

Hegemonía y progresismos. Naturaleza, hegemonía y
configuraciones culturales del Uruguay / 49

Ciclos de lucha y transiciones hegemónicas. Del
neoliberalismo al progresismo / 52

El progresismo a la uruguayaya / 56

Una estrategia metodológica / 61

III. RUPTURAS Y CONTINUIDADES DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES: URUGUAY NATURAL, URUGUAY NEOLIBERAL, URUGUAY PROGRESISTA /65

- La crítica al productivismo / 69
- Los conflictos locales de rechazo a la contaminación / 71
- La eclosión del ecologismo popular y la justicia
ambiental / 74
- ¿Un nuevo ambientalismo? / 75
- Rupturas y continuidades / 80

IV. PASO CENTURIÓN: ENTRE LA CONTROVERSIA Y LOS 'DISCURSOS OCULTOS': INFRAPOLÍTICA DE LAS RESISTENCIAS A LA FORESTACIÓN /85

- El Paso del Centurión / 87
- El rechazo de la forestación en Paso Centurión:
infrapolítica instituyente / 92
- Historia de un conflicto ¿ambiental?: la controversia y
su dinámica local / 95
- Discursos locales: *florestación* o vida / 100
- La resistencia al Área Protegida y la inscripción en la
política “nacional” / 113
- Infrapolítica de lo común / 121

V. LA LEY DE RIEGO Y LA FICCIÓN DE *LAS AGUAS PERDIDAS* /131

- La intensificación sostenible y el “Uruguay
agrointeligente”: desmodernización ecológica / 131
- El Banco Mundial y el riego como intensificación
sostenible / 136
- La ley de riego: el origen y la controversia / 139
- Exposición de motivos: las “aguas perdidas” / 141

La discusión parlamentaria / 148
El rechazo a la Ley de Riego / 151
Una ley “contaminante y no sustentable”. Una ciencia
“de derecha y muy conservadora” / 155
La No-Participación y la reglamentación de la
inconstitucionalidad / 158
Pensar desde el agua / 166
La 10º Gran Marcha Nacional y
la marea de firmas / 177
Una grieta en la hegemonía: los desbordes
en el campo sindical / 182

**VI. DISCUSIONES FINALES: LOS LÍMITES
AMBIENTALES DE LA HEGEMONÍA
PROGRESISTA /187**

La paradoja ambiental del progresismo uruguayo / 193
Comunes, lenguajes de valoración y disputa
hegemónica / 200

EPÍLOGO /211

El fin del ciclo progresista y el lugar que se abre para la
cuestión ambiental / 211

Bibliografía /215

