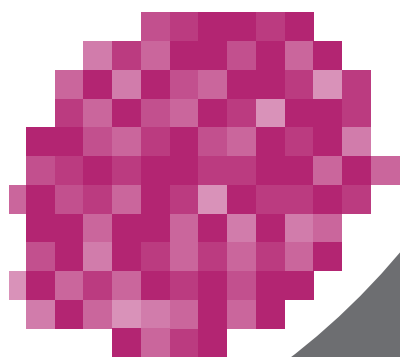


*Humanidades  
digitales  
y abiertas*



*VII de Investigación y VI de Extensión*

***Jornadas 2017***

***Profesor Washington Benavídez***

***V Encuentro de Egresados y Estudiantes de Posgrado***

Grupo de Trabajo 29  
Antropologías ecológicas del Uruguay

# INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS SOCIOPRODUCTIVOS DE PASO CENTURIÓN A LOS PROGRAMAS DE RESERVA DEPARTAMENTAL Y SU POSIBILIDAD DENTRO DE UN ÁREA PROTEGIDA DEPARTAMENTAL

---

PABLO CAPURRO  
MARTÍN ETCHEVERRY  
DANIEL GONZÁLEZ  
MARIANA QUINTANA

## RESUMEN

El presente trabajo es el resultado de la experiencia de dos años de vínculo con la zona de Paso Centurión, Cerro Largo a través de distintas instancias de formación e investigación realizadas en la localidad. Las distintas experiencias recabadas nos han permitido elaborar líneas de investigación dentro de los sistemas socio productivos rurales en relación a la conservación, el uso de los recursos naturales y el valor de la investigación en contextos de áreas protegidas.

Los temas a desarrollar en la investigación estarán marcadas por la integración de la producción y los modos de reproducción social en un área de importancia significativa para la conservación a nivel nacional y que supone la existencia de tensiones y conflictos. Se intenta rescatar a su vez el contexto social de la zona y sus dificultades generales dentro de un contexto más amplio que el productivo.

Mediante este trabajo de enfoque multidisciplinario, identificaremos los sistemas socio-productivos y sus posibles tensiones con el área protegida. Esto generará un insumo importante, por un lado para los productores y los pobladores de la zona en tanto conozcan posibilidades y dificultades que implica un área protegida para sus modos de vivir y producir. Por otro lado, posibilitará generar antecedentes en la materia con el fin de pensar y mejorar las políticas de áreas protegidas.

## ACERCA DE PASO CENTURIÓN

Paso Centurión es una localidad de Cerro Largo ubicada a 60 km de Melo en dirección este. Se sitúa en la frontera con Brasil sobre el Río Yaguarón y está rodeado por las localidades de Sierra de Ríos, Rincón de Paiva y Mangrullo. Este lugar fue declarado

área protegida departamental<sup>1</sup> en el año 2007, por ser un lugar de gran biodiversidad y se encuentra en vías de ingreso al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)<sup>2</sup>. A la zona llegan una gran diversidad de colectivos que trabajan en biodiversidad que se dedican a realizar relevamientos de especies y algunos comienzan a instalarse en el lugar para tener una mayor incidencia en el territorio. El área representa un punto de alta concentración de diversidad biológica de los más importantes en el país, por la presencia de algunas especies únicas en el territorio nacional. Esta importancia ha sido expuesta en la propuesta de ingreso de la zona al SNAP. Existe también interés de parte de organizaciones civiles como el caso de la ONG Julana que desde 2013 viene realizando un monitoreo participativo de fauna, donde se han registrado especies antes no registradas en el país.<sup>3</sup>

En el territorio existe una importante presencia de empresas forestales (78 % del área propuesta para el SNAP es propiedad de estas empresas)<sup>4</sup> que a partir de su instalación han generado conflictos con los pobladores. Amparados en la declaración de reserva ecológica departamental, los pobladores locales desencadenaron un proceso de denuncia pública que culminó con el establecimiento de una moratoria para los cultivos forestales en la zona, de parte de la Junta Departamental de Cerro Largo<sup>5</sup>. A pesar de ello la amenaza de un avance forestal que comprometa las actividades productivas, la biodiversidad y el valor paisajístico sigue presente entre los habitantes de Centurión. Por lo antedicho existen expectativas e incertidumbres por la posibilidad de ingreso al SNAP.

El acceso a Paso Centurión es difícil, una gran parte del trayecto son caminos de tierra y el transporte público es escaso. En cuanto a los servicios con los que cuentan existe una policlínica, una comisaría, una oficina de la junta departamental y una escuela que es la N°16. Según el Censo de Población del año 2011 la zona contaba con una población de 163 personas teniendo en cuenta todas las secciones y zonas censales involucradas (ver mapa 1). La evolución de la población en la zona, surgió como un componente importante en cada salida de campo.

---

1 «Se establece como Rural Natural Protegido a la zona de Centurión y Sierra de Ríos declarada como de Reserva Departamental, delimitada en el decreto 24/07 del Gobierno Departamental de Cerro Largo» (pág. 22..Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Cerro Largo – SET/2014)

2 Ampliar información disponible en: [http://www.snap.gub.uy/sisnap/web/mapa\\_conceptual/snap/informacion\\_general/aps\\_y\\_sitios\\_de\\_interes/sitios\\_identificados\\_en\\_publicaciones/items/32](http://www.snap.gub.uy/sisnap/web/mapa_conceptual/snap/informacion_general/aps_y_sitios_de_interes/sitios_identificados_en_publicaciones/items/32)

3 [www.julana.org](http://www.julana.org)

4 Propuesta de Ingreso de Paso Centurión-Sierra de Ríos al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

5 Referencia Moratoria Junta Departamental.

Mapa 1



## DE LA PERTINENCIA DE LA INVESTIGACIÓN

En miras del ingreso de la zona al SNAP parece conveniente poder realizar un relevamiento de los sistemas socio-productivos de la región, analizando su potencialidad para la implementación de políticas de conservación. En este sentido entendemos como Tommasino y Marzaroli (2008) que la sustentabilidad significa «... permanencia en el tiempo de formas de producción familiar con niveles aceptables de calidad de vida...» (Tommasino y Marzaroli, 2008, 24). Esta tarea será un insumo para la defensa de un plan de manejo coherente con la actividad productiva de los pobladores de la zona y con una propuesta de conservación que no afecte las condiciones necesarias para la producción familiar en la zona. ¿Por qué nos referimos a los planes de manejo? Sabemos que la experiencia con otras áreas ha generado conflicto y tenemos en cuenta las posibles tensiones que pueden haber entre los pobladores de la zona con el plan de manejo y la implementación del área protegida. Existen algunos trabajos referentes para el equipo en términos de áreas protegidas como el de Santos (2011) que dan cuenta de la conflictividad en las relaciones con la implementación

del SNAP, teniendo como referencia también los aportes de Foladori y Pierri (2005) acerca de las contradicciones de las políticas de desarrollo sustentable. Por ello queremos identificar tensiones potenciales entre los sistemas productivos actuales y las políticas de conservación que puedan implementarse con la consolidación de un plan de manejo para el área (ya sea en la órbita departamental como en la nacional). Este proyecto se fundamenta en una fuerte pertinencia social para los pobladores, dado que la implementación de un sistema de conservación de la biodiversidad puede entrar en conflicto con los sistemas productivos que se desarrollan en la zona. Para esto debemos conocer en profundidad los sistemas socio-productivos que se desarrollan, en pos de generar una sistematización coherente con el objetivo, que estos datos sean útiles en la construcción de un plan de manejo representativo para el área y sus pobladores. Además, el marco de la implementación de esta política consideramos que esta investigación será un aporte para la conjugación de los sistemas socio-productivos y los sistemas de protección de la biodiversidad.

En cuanto a la caracterización socio-productiva, la mayoría de los habitantes se dividen en dos rubros, los del sector agropecuario y los del sector de los servicios (manufactureros, comerciantes, empleados públicos, etc.). Entendemos como socio-productivo a las formas de organización social para la producción. Desde la perspectiva teórica del campo uruguayo, existe una abundante literatura sobre los sistemas socio-productivos, que nos sirvieron como marco teórico para realizar una caracterización general del área abordada. En este sentido utilizamos los aportes de Chiappe, Carámbula y Fernández (2008) y Piñeiro (2002), como referencia. En estos trabajos se definen tres categorías: asalariados, productores familiares y empresarios rurales.

En la tipificación de Chiappe, la principal característica de los empresarios capitalistas (Chiappe, Carámbula y Fernández, 2008, 75) es que explotan su producción fundamentalmente a través del empleo de mano de obra asalariada, participando en la producción o no, el trabajo asalariado siempre es predominante. Dentro de estos, los empresarios ganaderos se los caracteriza por priorizar la posesión de la tierra frente a la realización de inversiones, con uso extensivo de este recurso y sistemas tradicionales de explotación con escasa incorporación de mejoras.

Por otra parte el productor familiar se entiende «como aquel productor pobre, con pocos recursos productivos (poca tierra, maquinaria escasa y vieja, poco capital) y bastante tradicional (reticente a la adopción de tecnología).» (Chiappe, Carámbula y Fernández, 2008, 83) Así, predomina el trabajo familiar (en propiedad o en usufructo) sobre la tierra. Mientras que parte de la producción se destina al autoconsumo, la mayoría se vuelca en mercados formales, distinguiéndose por esta característica del campesinado.

En cambio, el asalariado rural es concebido como «todos aquellos trabajadores que lo hacen por un salario sea este en forma mensualizada, jornalizada, a destajo o

según cualquier forma de pago.» (Chiappe, Carámbula y Fernández, 2008, 103). En cuanto a la relación laboral según rubros productivos, la relación laboral permanente se da más en la ganadería, mientras que en el rubro forestación es de tipo temporal (2008, 118).

Destacamos la necesidad de generar abordajes desde la interdisciplinariedad y lo socio-territorial. En este caso participamos integrantes de Sociología, Geografía y Psicología. De esta manera consideramos que siempre que se trabaja con áreas protegidas se hace necesario sumar miradas de distintos enfoques que compongan un territorio de protección de la biodiversidad, siendo los seres humanos parte importante de la misma.

## METODOLOGÍA DE TRABAJO

En primera instancia nos proponemos realizar un censo, donde el objetivo serán los pobladores que desarrollan alguna actividad productiva. El formulario se construirá en base a dimensiones de análisis disgregadas en variables que puedan describir los sistemas socio-productivos. Las dimensiones de análisis son de carácter descriptivo y comparativo, y se construirán en base a las conceptualizaciones teóricas existentes y tomando como referencia, el sistema de evaluación de sistemas productivos a través de los indicadores de sustentabilidad propuestos por Tommasino y Marzaroli (2008). El formulario se realizará en base a las cuatro dimensiones planteadas por los autores, una dimensión productiva: actividad productiva principal, superficie (há), tipo de mano de obra —familiar, asalariada, zafral— dependencia de insumos externos (agroquímicos, semillas). Dimensión económica: ingreso, rodeo, tenencia de la tierra —propiedad, arrendamiento, pastoreo. Dimensión social: integrantes del núcleo —discriminar residencia de cada uno en el lugar—, historia del afincamiento en el lugar, pertenencia o vinculación con colectivos productivos y/o sociales. Dimensión ambiental: carga —cantidad de animales por hectárea—, acceso a agua —distancia— calidad de agua (ha hecho estudios de calidad de agua, si/no), monte nativo (existencia, superficie, primario/secundario). Al ser una zona con muy pocos habitantes, nos es posible llegar a la totalidad de la población seleccionada, involucrando a la mayor cantidad de núcleos productivos, teniendo en cuenta a su vez que el formulario se aplicará a un informante por núcleo. Estas características de la población nos permitirán eliminar las limitantes estadísticas de las técnicas de muestreo.

En una segunda instancia se plantea como metodología el abordaje de trabajo de campo en el formato de entrevistas abiertas (Valles, 2007). Estas entrevistas serán realizadas a aquellos pobladores que por sus características productivas o de vida exigen un análisis más profundo. Al mismo tiempo, se realizará una recolección de datos de actividad productiva (MGAP, DINAMIGE, MTOP, MIEM, SNAP), población (INE), recursos naturales (MGAP, MVOTMA) y otras posibles variables

cuantitativas que nos permitan elaborar una cartografía socio-productiva hacia la conformación de un perfil socio-territorial de la zona de estudio. La síntesis entre estos datos y las observaciones de campo, nos permitirán lograr un panorama socio productivo de Centurión y su aspecto prospectivo respecto al Área Protegida y los planes de manejo. La elaboración de cartografía se realizará fundamentalmente con sistemas de información geográfica de uso libre (GVSIG, QGIS), en base a datos espaciales en formato shp. También se pretende incorporar datos de georreferenciación propios sobre puntos o zonas que puedan ser de interés destacar.

## CONFLICTOS: ¿CONSERVAR Y PRODUCIR?

La Producción global del entorno local

West, Igoe y Brockington plantean que la expansión de las áreas protegidas en los últimos años puede entenderse como parte de la globalización. En este sentido, Dowie plantea que el apoyo financiero para la conservación internacional se ha ampliado en los últimos años mucho más allá de las fundaciones individuales y familiares que dieron inicio al movimiento, para incluir grandes fundaciones como la Ford, MacArthur y Gordon y Betty Moore, así como el Banco Mundial, su Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM),<sup>13</sup> otros gobiernos, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), una serie de bancos bilaterales y multilaterales, y empresas transnacionales. Durante la década de 1990 la USAID sola inyectó casi 300 millones de dólares al movimiento conservacionista internacional, que llegó a considerar un auxiliar vital para la prosperidad económica. Las cinco mayores organizaciones conservacionistas, entre ellas Conservation International, TNC y WWF, absorbieron más del 70% de ese gasto (2006: 3). (Santos, C. 2011: 28)

La idea de la conservación como concepto ha experimentado transformaciones a lo largo del tiempo. Desde las primeras áreas establecidas en el siglo XIX, destinadas como santuarios de la naturaleza sin intervención humana hasta las actuales zonas de conservación con distintas categorías de manejo. Este proceso de cambio se corresponde a la dinámica propia del concepto y a la idea de naturaleza que cada una de estas etapas representa. La apropiación de la naturaleza y su transformación en beneficio de la especie humana como elemento central del paradigma moderno ha ido experimentando fisuras a raíz del impacto que esta apropiación ha generado en los distintos procesos y usos de los recursos naturales. Por lo tanto la idea de apropiación de la naturaleza cambia la forma en que la especie humana se relaciona con ella. Ubicándose dentro de la naturaleza ya no solamente para su transformación y dominación, sino también para su conservación. Estas transformaciones han generado nuevas construcciones sobre el concepto de desarrollo, incorporando otros conceptos como sustentable o sostenible, que le otorgan nuevas dimensiones y/o características al concepto de naturaleza. A pesar de ello, la incorporación de los

conceptos anteriormente mencionados no significan en sí mismo un cambio al modelo de desarrollo moderno, ni a la visión que se tiene sobre la naturaleza, sino que estará sujeto a la corriente que lo proponga.

Las políticas extractivistas llevadas adelante por los gobiernos de la región en las últimas décadas favorecieron la acentuación de formas de producción poco sustentables e intensivas. En Uruguay la creación de áreas protegidas entra en contradicción con los modelos que buscan el desarrollo económico local a través de la exportación a gran escala de commodities. Esto genera contradicciones con la generación de áreas delimitadas para la conservación, ya que por un lado se protegen los sectores definidos arbitrariamente pero en el resto no hay nada a conservar, omitiendo la idea de los ecosistemas como continuum interdependiente de los entornos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Chiappe, M. Carambula, M. y Fernández, E. (2008). El campo Uruguayo, Una mirada desde la sociología rural. Montevideo, Uruguay: Depto. de Publicaciones de la Facultad de Agronomía.
- I.N.E. (Instituto Nacional de Estadística) (Octubre-Diciembre de 2011). Datos Censales del 2011. Departamento de Cerro Largo, Sección 12/segmento 002/ zonas 1, 2, 4, 5, 6 y la sección 04/segmento 105/zonas 600, 5 y 6, Cerro Largo, Uruguay.
- Pierrri, N. y Foladori, G. (2005) ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. Montevideo, Uruguay. Editorial: Trabajo y capital.
- Piñeiro, D. (2002) Violencia, Conflicto e Integración Social en el Campo Uruguayo. Porto Alegre: Brasil. Revista Sociologías, Año 4, N°8.
- Santos, C. (2011) ¿Que protegen las áreas protegidas? Montevideo, Uruguay. Editorial: Trilce.
- Tommasino, H. y Marzaroli, J. (2008) Manual de evaluación de sistemas lecheros familiares a través de indicadores de sustentabilidad. Montevideo, Uruguay. Editorial: First Class.
- Valles, M. (1997) Técnicas Cualitativas de investigación social. Madrid, España. Editorial: Síntesis S.A.



# REVISANDO CÁMARAS TRAMPA REGISTROS, PRÁCTICAS Y CONOCIMIENTOS DE ANIMALES A TRAVÉS DE UN MONITOREO PARTICIPATIVO

---

MAGDALENA CHOUHY<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

En esta ponencia se presentan algunos avances e hipótesis de trabajo en el marco de una etnografía en curso en Paso Centurión, departamento de Cerro Largo, noreste del Uruguay. Esta comporta una aproximación a las relaciones entre humanos y animales envueltas en modelos de naturaleza y territorio actualmente en diálogo en Paso Centurión, una zona rural donde se combinan producción agropecuaria tradicional, pobreza y disminución de población con buenos niveles de conservación de fauna autóctona y una profusión de intervenciones en biodiversidad. Son exploradas percepciones, formas de conocimiento y prácticas de pobladores locales y de dos organizaciones no gubernamentales que trabajan en el lugar a raíz de su interés para la conservación —la asociación civil Julana (Jugando en la Naturaleza) y la ONG Coendu (Conservación de Especies Nativas del Uruguay)—, así como los diálogos y tensiones entre las perspectivas abordadas. Estos colectivos han sido identificados como las intervenciones más relevantes en los últimos años, y se proponen como agentes importantes en la elaboración de modelos de naturaleza y territorio en diálogo actualmente.

Se trata de comprender, a través de las relaciones con los animales, los modelos culturales de la naturaleza (Escobar, 2000) y sus conflictos en un contexto de cambios territoriales de un lugar rural hacia un área de conservación de la naturaleza (Ferrero, 2005). El concepto de territorialidad es entendido como los intentos y negociaciones que intentan: «afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos y relaciones a través del establecimiento de un control sobre un área geográfica» (Sack en Santos, 2011: 27).

El lugar ha sido señalado como relevante desde el punto de vista de la biodiversidad y la conservación de especies de fauna y flora, tanto por su abundancia como por registrarse especies raras y nuevas para el Uruguay. En cuanto a la fauna, representa el área de mayor registro de especies de mamíferos prioritarios para la conservación en Uruguay; se encuentran allí casi la mitad de las especies registradas para el país.

---

<sup>1</sup> Maestranda en Ciencias Humanas, opción Antropología en Ciencias Humanas, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación; becaria del Programa Iniciación a la Investigación, CSIC, Universidad de la República.

El área de Centurión y Sierra de Ríos fue declarada Reserva departamental de Cerro Largo (Junta Departamental, Decreto 24/07) y está propuesto desde el 2009 su ingreso al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) (Oliveira, 2010). La decisión de ingreso fue anunciada en la prensa oficial de presidencia en 2017 (web Presidencia<sup>2</sup>). Proponemos en consecuencia que un proceso de re-semantización está operando desde el comienzo de estas acciones, imprimiendo un modelo territorial basado en la conservación de biodiversidad, donde los animales nativos juegan un rol fundamental.

A nivel socioproductivo se trata de una zona tradicionalmente ganadera de bovinos y ovinos. Asociado a ello, se destaca la reproducción de modos de vida en torno a la producción pecuaria y agropecuaria, la identificación y socialización a través de elementos como el caballo, en prácticas como las carreras, raids, jineteadas y yerras. Si bien es notorio que la agricultura tiene una muy baja incidencia actualmente, las narrativas oponen esto a un pasado no muy lejano de mucho mayor producción de maní, porotos, boniatos, maíz, etc. Estos cultivos también hacen parte de las identidades narrativas de algunas personas y de la identidad del lugar. La ganadería es realizada por productores de pequeños a grandes y emplea a parte de la población directa y permanentemente o través de changas en oficios rurales tradicionales como el de alambrador y en zafras como en el caso de la esquila. Se realizan huertas, así como producción de aves de corral y ganado, para autoconsumo.

La producción agropecuaria, no obstante, es presentada en retroceso por distintos factores, entre los que se destacan la compra de tierras por parte de grandes empresas forestales en la primera década de este siglo. Si bien una medida cautelar de la Junta departamental, a instancias de la población local, impidió en 2011 la continuidad de la actividad forestal (Santos et al. 2014), estos campos han quedado en manos de las empresas multinacionales compradoras. Arrendados en parte a pequeños productores de la zona para pastoreo, algunos con árboles que ya habían sido plantados pero que no pueden ser explotados, estos predios de casas que han devenidos taperas se perciben como un importante indicador de la falta de trabajo y de emigración causada por el empuje forestal. De esta manera el modelo territorial ambiental presentado arriba se enfrentó y determinó el freno de otro modelo posible, el agroforestal. En las narrativas de pobladores locales lo que estaba en juego era el modo de vida y la continuidad del caserío rural como una unidad inseparable de sus vecinos, paisajes abiertos de campos y sierras, producción ganadera.

Históricamente la población de Centurión y los caseríos rurales aledaños presentan índices socioeconómicos muy bajos, y a nivel demográfico una clara tendencia al envejecimiento y la disminución poblacional. Esto es observable al comparar datos censales y también mediante datos que arrojan pobladores al comparar el número de

---

2 <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/rucks-nario-mvotma-intendencia-cerro-largo-botana-snap-centurion-sierra-de-los-rios>

alumnos de la escuela actualmente (un promedio de ocho niños en los últimos tres años) con el de sus épocas de escolares hace cincuenta años, cuando dos escuelas cercanas funcionaban con más de cincuenta alumnos cada una. Asimismo en el transcurso del trabajo en el área, ha sido cerrada una de estas escuelas por falta de alumnos, y varios niños han emigrado para continuar sus estudios, determinando en algunos casos la mudanza de toda o parte de la familia a la ciudad de Melo, capital departamental. La falta de instituciones formales de enseñanza media en la zona y la necesidad de continuar los estudios es ostensiblemente otro factor de migración campo-ciudad.

La distribución de la riqueza y el acceso a la tierra presentan grandes niveles de desigualdad. Recientemente se ha conformado un grupo de familias pequeñas productoras de Centurión sin tierra, que resultó adjudicatario de un campo del Instituto Nacional de Colonización (INC) para pastoreo.

El acercamiento y la motivación por el tema y el lugar descriptos surge a partir de la conformación e integración de un grupo interdisciplinario de la Universidad de la República que desarrolla actividades en la localidad (como el trabajo de campo de un Espacio de Formación Integral<sup>3</sup>), y trabaja en temáticas que contextualizan y dialogan con la etnografía. Dicho trabajo colectivo comienza en 2013, por lo que existe un acumulado de conocimientos acerca del lugar de estudio y múltiples vínculos con sus habitantes. Además, este colectivo trabaja articuladamente con el grupo Julana, lo que supone un acercamiento previo a uno de los aspectos a explorar en profundidad en la investigación.

La actividad más destacada de Julana en el área en el período observado es la realización de un monitoreo participativo de fauna con cámaras trampa, las cuales mediante sensores de calor y movimiento captan animales en estado silvestre. Este monitoreo involucra a los pobladores locales en el proceso de elección de lugares (y en algunos casos también en la colocación de las cámaras), visualización e identificación de los registros (Grattarola et. al. 2016). Asimismo se organizan reuniones y talleres para generar discusiones acerca de las implicancias de la acumulación, usos sociales y políticos del conocimiento derivado de dichos registros, y establecer acuerdos para su difusión.

En la etnografía el monitoreo participativo con cámaras trampa es abordado como práctica de conocimiento que vehiculiza valoraciones y fundamentos epistémicos, envueltos y generadores de determinadas formas de relación humanos-animales. Por otro lado se explora en particular este monitoreo participativo concreto y situado. Se observan las características singulares, sus finalidades, prácticas participativas y diálogos instaurados los diálogos con las categorías locales y los efectos del

---

3 Los Espacios de Formación Integral (EFI) se enmarcan en un proceso de renovación de la enseñanza que en los últimos años está desarrollando la Universidad de la República. Además de la integración de las funciones universitarias (enseñanza, investigación y extensión) y la integralidad de los órdenes en el proceso educativo, estos espacios promueven la curricularización de la extensión, la iniciación a la investigación y la innovación educativa (Rectorado Universidad de la República, 2010).

intercambio —tanto en la población local como en el equipo de científicos activistas— que supone su carácter participativo.

En esta ponencia abordamos este segundo eje de trabajo, en el que se analizan aspectos epistemológicos y territoriales implicados en estos diálogos, en tanto las cámaras trampa implican formas de conocimiento y de relación humanos-animales no presentes con anterioridad en la localidad. En el mismo sentido son exploradas las narrativas que suscitan en los pobladores estos encuentros donde se ven los registros de las cámaras, y los impactos de estos intercambios en el marco de diálogos y posibles conflictos entre distintos modelos de naturaleza y territorio.

La participación activa en este monitoreo permite indagar etnográficamente en las percepciones, categorías —y experiencias asociadas a estas— de los pobladores y pobladoras participantes. Por tanto, este trabajo implica emprender la interrogación sistemática sobre la propia práctica, asumiendo una postura autorreflexiva y crítica hacia esta intervención en el espacio de la localidad y en las relaciones con el entorno y los animales en particular.

### LAS VACAS PROFANAS

Las cámaras trampa constan de un sensor de movimiento y/o calor, que se programa y activa con el movimiento. Se sujetan generalmente en troncos de árboles o en varillas, a una altura determinada, en caminos, entradas de madrigueras, echaderos, etc., dependiendo de los objetivos del estudio. Permiten detectar especies sigilosas o de hábitos nocturnos, que mediante otros métodos de muestreo no habrían sido posible conocer. También se utilizan para conocer patrones de actividad de las especies, estimar abundancia y densidades poblacionales en áreas determinadas. Incluso se han podido identificar diferentes individuos, que no se pueden visualizar cotidianamente.

Esta técnica actualmente es la principal herramienta en ecología para el estudio de la vida silvestre, distribución, abundancia y comportamiento de especies, en particular de mamíferos (Grattarola, com. pers). La cámara trampa se encuentra entre los métodos de muestreo denominado no invasivo, como la observación de huellas y el análisis de fecas (heces de animales) que puede dar lugar a la identificación de especies y sus dietas mediante análisis de ADN. El carácter no invasivo refiere a que no es precisa la muerte o captura de especímenes para el análisis. Permite a los investigadores ver sin ser vistos, sin molestar y —al menos aparentemente— sin incidir significativamente en lo observado, más allá de las ocasionales veces que algún animal mira la cámara o cuando se los ve intentando agarrar un cebo colocado expresamente con el fin de que se detengan ante el objetivo.

En el caso de estudio esta práctica de colocar cebos fue llevado a cabo en algunas ocasiones. Un video captura un zorro saltando para conseguir un pedazo de carne colgado estratégicamente; en este registro además el zorro cuelga un instante y se

balancea con la carne en la boca. Un poblador, productor mediano propietario de la tierra donde vive y pastorea, adquirió la práctica él mismo de colocar las cámaras y cambiarlas de sitio de acuerdo a sus cálculos de mayores probabilidades de registro y de acuerdo a sus intereses de registros selectivos de determinadas especies, asociadas a tal o cual lugar. Para que «salga la paca» coloca naranjas y para que salgan zorros expresa que quiere colocar restos de ovejas. De esta manera las cámaras se acompañan de otras trampas sutiles que promueven ciertas acciones en los animales retratados. Pero desvirtuando o tornando en contra la intención de una interacción provechosa con los animales, sucedió una vez que un animal interactuó con una cámara a tal punto de desactivarla.

Una vaca ha marcado el fin de un ciclo de registros con su lengua: las últimas fotos de ese período de la tarjeta de memoria documentan que su lamida implicó una intervención determinante. Es significativo que haya sido una vaca —y no otro animal— la que acusa recibo de la intervención velada de la ciencia en el monte. La vaca, tan modelada por los ganaderos de nuestro país y los procesos de intensificación tecnológico-productiva (De Torres, 2013; Taks, 2000), interactúa con otro dispositivo (la cámara) que ha sido localizado con la intención de evitarla, y lo desactiva dejando un primer plano de su cara como último registro. Su acción, difícilmente podría considerarse como de la naturaleza desde la concepción antropocéntrica y mutuamente excluyente de naturaleza y cultura (Latour, 2007). Pero las cámaras son dispositivos de conocimiento y producción de la vida silvestre, de la *naturaleza*, según una definición persistente desde su origen en la modernidad (Descola, 2011). La vaca interrumpe el trayecto de la *naturaleza* ante la cámara; se interpone entre esta y un observador lejano; bosteja en los límites entre producción y naturaleza salvaje, conservada.

Otra vez una pobladora concurrió a la escuela —donde Julana y el EFI convocaban a ver registros de las cámaras trampa relevados en esos días— con la novedad de que tenía para compartir un video tomado por ella con su smartphone<sup>4</sup> de una vaca «atascada», un parto complicado de una vaca del campo donde su marido trabajaba. La pareja lidiaba con el ternero y la vaca en la manga, filmaban y sus dos hijos más chicos daban vuelta sobresaltados, lo que ella decía se debía a que viviendo en las viviendas (Mevir<sup>5</sup>) no estaban en contacto frecuente con el campo como sí lo estuvieron sus hijos mayores.

Si bien no pudimos ver el video proyectado por problemas técnicos, muchos lo vimos en pantalla pequeña, y pasó así a conformar el conjunto de contenidos visualizados esa noche. Esta vecina entendía que su video de la vaca pariendo encajaba perfectamente en la actividad de esa noche, ya que formaba parte de la categoría

4 Teléfono «inteligente» con cámara y acceso a internet.

5 Viviendas realizadas por el Plan Mevir (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural) con fondos del MVOTMA, partidas de presupuesto nacional y donaciones (web Mevir, 2017).

*animales*. En cambio, como vimos antes, la aparición de vacas en los registros de las cámaras trampa es incidental, se trata de evitar, y cuando aparecen estos animales las fotos se pasan muy rápido porque es tiempo perdido.

## UN CATÁLOGO POSIBLE DE ZOOICONOGRAFÍA

En la localidad la circulación de imágenes y su puesta de relevancia como mediación en la relación con los animales se extiende más allá del monitoreo con cámaras trampa. Coincide en el tiempo con la generalización de los teléfonos celulares, los llamados teléfonos inteligentes (smartphone) con posibilidad de acceso a internet y el ingreso en las redes sociales, algo que no era posible hace pocos años por la ausencia de redes de conexión, a excepción de la red de la escuela. Cuando conocí la localidad en 2013 no había señal de celular excepto en pocos sitios concretos a los que los interesados debían trasladarse, transitando incluso varios kilómetros. En los últimos años se extiende en la localidad el uso de celulares, la comunicación vía mensajes de texto y llamadas telefónicas. Ligado a esto comienzan a ser utilizados los smartphones y se torna frecuente para algunas personas la conectividad mediante redes sociales como Facebook o WhatsApp. Encontramos personas que no cuentan con celular; que cuentan con un celular común y otras que cuentan con smartphone. Se observa también que el uso de estos últimos es en parte compartido con quienes no los poseen, en el marco del entorno próximo de sociabilidad. Así las publicaciones de Facebook de personas en común o del propio dueño o la propia dueña del dispositivo, la visualización de fotos y los comentarios son compartidos entre vecinas, vecinos o en la familia, en el núcleo doméstico.

Ligado a este proceso, vemos que el lugar de la fotografía atraviesa en estos últimos años un cambio, tal como es observable en los entornos urbanos a partir de la generalización de los celulares con cámara primero, y los smartphones luego. No obstante se puede señalar que en esta localidad, como tal vez en otras localidades rurales del interior del Uruguay, este proceso se da más tardíamente y con mayor celeridad, ya que como vimos, de no tener casi señal de celular se pasó en pocos años a incorporar los smartphones y la conectividad a internet. En estos últimos años vemos que — en parte, en algunos casos— la foto ha dejado de tener el lugar de registro de eventos muy concretos, como carreras de caballos, festivales como ceremonias de casamiento o cumpleaños, donde los fotografiados posan para la cámara y están vestidos para la ocasión. Ha pasado a narrar visualmente las vidas cotidianas y a la vez a constituir las, en tanto la producción de fotos o su continua intervención (a través de la circulación en redes sociales) forma parte del día a día. Una multiplicidad de momentos se han tornado fotografiables, como un paseo común o una actividad laboral cotidiana.

Además, para lo que aquí nos interesa en particular, animales cuya representación estaba relegada al ámbito de la oralidad o la creación plástica alentada por

alguna eventual intervención de investigación en conservación, ahora son retratables y sus imágenes son puestas en circulación. Se multiplican videos y fotos —tomados con celulares— de animales del monte como osos hormigueros (o tamandú) y pájaros de distintos tipos. Estas imágenes circulan, se muestran, se comparten si se tiene acceso a redes sociales. Esto está constituyendo nuevas narrativas que dialogan con una nueva territorialidad ambiental que incorpora la valoración estética y ética de los animales del monte y los torna temas fotografiados por excelencia.

Una vez, durante el trabajo de campo, me mostraron la publicación en Facebook de un hombre que en la mañana había fotografiado en su campo a un oso hormiguero con el que se había encontrado. Presentando la foto su texto decía: «una muestra de la rica fauna de Paso Centurión». Sin dudas la publicación era realizada por un vecino con un capital económico y nivel de escolarización mayor a la media de la localidad, pero estas categorías eran comprendidas y compartidas por otros. La categoría *fauna*, que no es frecuente oír (se utilizan las de *animales* y *bichos*) parece ser un indicador.

En otra oportunidad la camioneta de la policía local se topó con otro de estos tamandú (oso hormiguero) en el camino a las sierras. Mientras tanto junto a dos madres lugareñas y sus dos hijas íbamos en auto por el mismo camino y unos minutos más tarde los encontramos; ellos nos contaron del encuentro con emoción, y nosotras lamentamos no haber coincidido. En pocas horas ya circulaba en las redes las varias fotos que los oficiales se sacaron con el «oso», que no huía porque estaba herido.

Con esto vemos que las imágenes están siendo importantes no solo como formas de comunicación social y de conocimiento acerca de animales, sino que —proponemos— están apoyando una re-semantización del lugar como de «rica fauna», en la que participan pobladores locales a través de su agencia. Pobladores y pobladoras se suman a «mirar a los animales», registrarlos y poner las imágenes en circulación, así como los grupos de avistaje de aves que visitan con frecuencia el lugar, las cámaras trampa y las recientes incursiones de senderistas del llamado ecoturismo. Sin embargo, esa re-semantización no sería un proceso homogéneo al que aportan todos por igual, no sería un proceso sin conflicto de categorías.

Hallamos una diferencia en cómo se categorizan los animales por parte de los distintos grupos. En particular, veremos que en la iconografía doméstica de la localidad sin lugar a dudas el caballo es el gran protagonista, tanto en pinturas (un caballo genérico, un buen exponente) como en fotografías (un caballo en particular, ligado a la familia de forma estrecha o también caballos en general). Las imágenes que circulan mediante las nuevas TICs son más variadas, incluyen animales silvestres que se encuentran de improviso, se comparten otras de otros países que circulan en las redes (muchas veces publicadas por brasileros y con leyendas en portugués) y no excluyen los animales de cría y los sucesos que los atraviesan. Vacas, caballos, momentos del trabajo campestre, carreras de la zona y de otros lugares, son frecuentes en las publicaciones de mis amigos de Facebook de Centurión.

Si bien la categoría nativo/exótico hace gran sentido para las ciencias ecológicas, la educación ambiental y parte del activismo conservacionista, no parece ordenar una clasificación local de los animales. Existe allí una diferenciación entre animales de cría y bichos del monte, pero se trata de una frontera frágil y no resguardada ni vigilada más que en casos de percepción de peligro, o de riesgo para la producción, pero aún estos conflictos atañen a especies o incluso individuos particulares como algunos zorros que por ejemplo «agarran la costumbre» de comer corderos. El caso del video de la vaca puede estar mostrando una continuidad semántica y una no diferenciación a priori de grandes categorías de animales. Además da cuenta de la valorización estética, e interés por compartir conocimientos por ciertos animales cercanos que se conocen bien, en función de experiencias directas, lazos afectivos e identitarios.

### COMENTARIOS FINALES

A partir de los antecedentes de trabajo se plantea la siguiente hipótesis: el monitoreo participativo jerarquiza la fauna silvestre, mientras que los animales más relevantes de la localidad, que tienen importancia cotidiana, ritual y económica, pueden verse a simple vista. El monitoreo genera un diálogo en el nivel epistemológico y perceptual, cuyos efectos territoriales son indirectos, no coactivos; proporciona iconografía a un modelo ambiental no excluyente de la alteridad local, pero de difícil síntesis conceptual con esta. La síntesis está dada en la práctica envolvente del monitoreo participativo, más allá de los registros y las cámaras, en los diálogos y encuentros con los otros.

Dicho esto debemos repensar la forma en que una re-semantización del área, una nueva definición territorial como lugar de biodiversidad y conservación puede dialogar, incluir estas perspectivas y relaciones, en miradas científicas, conservacionistas, urbanas, etc.; ver otras relaciones entre los elementos del entorno; entre nativos y exóticos; entre conservación y producción; definir otras naturalezas.

Un modelo territorial basado en la ruralidad del lugar, de tradición ganadera y paisaje campestre, interactúa con uno ambiental, dado por una identidad basada en la diversidad y abundancia de animales silvestres en el contexto de quebradas y montes ribereños. Los distintos animales juegan importantes papeles en estos modelos y diálogos. El monitoreo participativo de fauna realizado por Julana en Centurión alimenta iconográficamente al segundo modelo, propiciando la participación de pobladores en esta producción y estableciendo narrativamente una continuidad identitaria entre población y animales del monte. En las perspectivas de pobladores y pobladoras involucradas en actividades del monitoreo no parece haber conflicto ni discontinuidad entre ambos modelos. Satisfacen su curiosidad y disfrutan de ver imágenes de animales jamás vistos en presencia, así como de producir y compartir también ellos y ellas mismas fotos y videos de animales silvestres que se encuentran, y no excluyen



a los animales de cría de la producción audiovisual. Imágenes, narrativas y prácticas dan cuenta de formas de categorización e identificación de animales, ligadas a la vez a experiencias y relaciones sociales concretas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beltran, O. y Vaccaro, I. (2011). *Especies invasoras vs. especies protegidas. Fauna, política y cultura en el Pirineo Central*. Ponencia dictada en IX Reunión de Antropología do Mercosul. Curitiba, PR.
- De Torres, F. (2013). *Guardianes de la pradera: el origen de la legitimidad de la ganadería en Uruguay*. Tesis de Maestría. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.
- Descola, Ph. (2011). «Más allá de la Naturaleza y de la Cultura» en: *Aproximaciones a propósito del bicentenario de la independencia de Colombia*. Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis. Ed. Leonardo Montenegro Martínez.
- Escobar, A. (2000). «El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo» en Edgardo Lander (comp.): *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires; CLACSO.
- Ferrero, B. (2005). *El surgimiento de una cosmografía ambientalista en el norte argentino*. Sósieté suisse des Américanistes. Bulletin 69, pp. 59-66.
- 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 yagouaroundi) (Mammalia: Carnivora: Felidae) en Uruguay, con comentarios sobre monitoreo participativo». *Boletín de La Sociedad Zoológica Del Uruguay*. (2.ª época). 25 (1): 85-91.
- Latour, B. (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Oliveira Ramos, A. (2010). «Áreas Protegidas del Uruguay. Paso Centurión y Sierra de Ríos». *El país*. 12 de setiembre de 2010, Colección: Año internacional de la diversidad biológica, N°12.
- Rectorado de la Universidad de la República (2010). *La Extensión en la Renovación de la Enseñanza: Espacios de Formación Integral. Hacia la reforma universitaria*, N.º 10. Montevideo.
- Santos, C. (2011) ¿Qué protegen las áreas protegidas? Conservación, producción, Estado y sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Montevideo: Trilce.
- Santos, C. Chouhy, M.; Grattarola, F.; Garay, A.; Gaucher, L.; Perazza, G.; Bergós, L.; Contreras, S. (2014). *Disputas silenciosas: Conservación y producción en Paso Centurión, Uruguay*. Ponencia dictada en el 10 Congreso Latinoamericano sobre Conflictos Ambientales entre el 30 y 31 de octubre en la Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.
- Taks, J. (2000). *Modernización de la producción lechera familiar y las percepciones del ambiente físico y social en el sudeste de Uruguay*. In Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay. S. Romero Gorski, ed. Pp. 109-125. Montevideo:

## DOCUMENTOS

- Ley N° 17234. Sistema Nacional de Áreas Protegidas (2000).
- Decreto 24/07. Junta departamental de Cerro Largo. Reserva Departamental Centurión y Sierra de Ríos (2007).

# DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA AMBIENTAL EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN EN PROYECTOS DE INVERSIÓN DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

---

CAROLINA NEME CABRERA

## 1. MEDIO AMBIENTE: CAMPO DE BATALLA

Es un hecho a considerar el creciente aumento de la conflictividad socio-ambiental en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALyC). Según un informe de la defensoría del Pueblo de Perú de 2011 más del 50% de los conflictos sociales son ambientales. Se puede inferir que estos conflictos se están produciendo a raíz de la intensificación de las políticas de liberalización de los mercados que contribuyeron a un proceso de re-especialización productiva hacia el sector primario y a una consecuente pérdida de soberanía.

Se destaca el trabajo desarrollado por los investigadores del Instituto de Ciencia y Tecnología Ambiental de la Universidad de Autònoma de Barcelona (UAB) denominado «Atlas Global de Justicia Ambiental»<sup>1</sup>. Es una plataforma interactiva de mapas que analiza la trayectoria de más de un millar de conflictos ecológicos y espacios de resistencia a nivel mundial. Ha sido elaborado a través de un proceso colaborativo entre activistas y académicos y aporta evidencia sobre los desequilibrios estructurales de poder en la economía global. El Atlas muestra cómo los conflictos ecológicos están aumentando en todo el mundo, por las demandas de materiales y energía de la población mundial de clase media y alta. *«Las comunidades que reciben el mayor impacto de los conflictos ecológicos son pobres, a menudo indígenas, y no tienen poder político para poder acceder a la justicia ambiental y a los sistemas de salud. Las injusticias medioambientales involucran a una gran variedad de actores, incluyendo los estados y las empresas de los países de la OCDE, pero con participación creciente de los países BRICSs y otros»*. Comenta el catedrático de la UAB Joan Martínez Alier, director del proyecto EJOLT.

La plataforma on-line permite a los usuarios buscar y filtrar entre 100 campos y visualizar los conflictos por tipo de mercadería, compañía o país. Clicando los puntos ubicados en los mapas, el usuario obtiene información sobre los actores implicados,

---

<sup>1</sup> Es uno de los resultados más relevantes del proyecto europeo EJOLT Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade. <https://ejatlas.org>

la descripción de conflicto concreto, las fuentes de información y los resultados de las acciones de unos y otros.

El medio ambiente empieza a convertirse en un nuevo campo de batalla para los derechos humanos. Con la continua demanda de productos como minerales, madera y aceites, etc. Gobiernos, empresas y bandas de delincuentes están apropiándose de tierra haciendo caso omiso de la gente que en ella vive. En el informe «En terreno peligroso<sup>2</sup>», se documentan 185 muertes que se sabe que acaecieron el 2015 por todo el mundo, una cifra que supone, con mucho, la cifra anual de víctimas mortales más alta jamás registrada, y que representa más del doble del número de periodistas asesinados. En 2015 los países más mortíferos para los activistas de la tierra y el medio ambiente fueron Brasil, con 50 muertes, y Filipinas, con 33, que representan cifras nunca vistas en estos países, seguidos de Colombia (con 26 muertes), Perú (12), Nicaragua (12) y la República Democrática del Congo (11). Entre las principales causas de estos asesinatos se encontraban la minería (en 42 casos), la agroindustria (20), la tala (15) y los proyectos hidroeléctricos (15).

## 2. DEMANDAS SOCIALES DE GOBERNANZA AMBIENTAL

El problema detectado es que la sociedad civil demanda mayor información y participación en las decisiones y procesos ambientales, a falta de respuesta satisfactoria por quienes tienen la información y gestionan los procesos. Existe una creciente y reciente demanda de participación directa por parte de la población por causas ambientales, por ejemplo la herramienta de la «Consulta Previa» (CP) ha desatado un mecanismo de democracia directa ambiental nunca antes visto, con resultados de gobernanza ambiental muy interesantes y dignos de analizar. Se ha convertido en una herramienta de participación cada vez más utilizada por las comunidades locales (especialmente por las etnias indígenas y afros<sup>3</sup>), siguiendo los principios del Convenio 169<sup>4</sup> (H. & H. Pérez Garcés et al, 2011). También se destacan otras herramientas de participación política directa como son el Plebiscito, Referendum y las Consultas

2 <https://www.globalwitness.org/en/reports/terreno-peligroso/>

3 En el caso de las «comunidades campesinas» estas también reclaman su derecho a la CP, las empresas privadas y algunos Estados argumentan que no poseen este derecho por la razón de que son de incipiente creación, que no son «indígenas» sino «agrarias» y que sus tierras ya son de privados, que el Convenio solo habla de indígenas tribales. La posición contraria argumenta que el colectivismo absoluto es un mito, que pueden existir otras formas de tenencia de la tierra y de acceso a los recursos, lo que importa es la relación a través del territorio y del tiempo.

4 El Convenio 169 establece la obligación de realizar una consulta con los pueblos indígenas en una amplia variedad de casos susceptibles de afectarlos directamente, tales como la adopción de medidas legislativas o administrativas (Art. 6), la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas nacionales y regionales de desarrollo (Art. 6 y 7) y la autorización de cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras (Art. 15).

Populares, están logrando decidir en temas ambientales nacionales que tienen una incidencia local o municipal.

A nivel judicial ha llegado incluso a la Corte Constitucional de Colombia, por ejemplo, consideraron <sup>5</sup> que las Consultas Populares son un derecho fundamental de los pueblos indígenas y las comunidades negras, y por tanto se convierte en un trámite obligatorio. Agregan que las decisiones que los afecten deben ejecutarse de acuerdo con los usos y costumbres de cada etnia. Y esas decisiones pueden ser: a) medidas administrativas como la expedición de una licencia o un permiso ambiental para la explotación de recursos naturales o la realización de proyectos; b) medidas legislativas como la expedición de normas que involucren o afecten a estos pueblos o comunidades.

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso del pueblo «Saramaka contra Surinam»<sup>6</sup> pone en debate el tema «del Consentimiento Previo, Libre e Informado —CLPI—». El Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones. Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. La CIDH agrega en esta sentencia —y es lo que marca un precedente a nivel internacional—: lo siguiente: **«Cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala los cuales tendrían un mayor impacto dentro del territorio, el Estado tiene la obligación, no solo de consultar sino también debe obtener el Consentimiento Libre, Informado y Previo —CPLI— de estos, según sus costumbres y tradiciones»**. En este caso la decisión de la comunidad podría considerarse como vinculante.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional Colombiana innova y aplica este precedente internacional de «Saramaka contra Surinam» en su sentencia T-769 de 2009, en el caso del contrato de concesión Mandé Norte exploración y explotación de una mina «de cobre, oro, molibdeno y minerales concesibles», en los departamentos de Antioquia y Chocó<sup>7</sup>. Lopera Mesa & Dover (2013), afirman que «el derecho colombiano no establece de manera general la obligación de consultar y menos aún de contar con el consentimiento. La legislación encaminó la participación de forma individual, a tomar parte, pero no es vinculante, no llegan a admitir de modo expreso «el poder de veto» de las comunidades. En algunos casos de proyecto que causan especial impacto se llega a incorporar el CLPI». Agregan «que la jurisprudencia constitucional se ha mantenido como la principal fuente de normatividad sobre la CP., lo que evidencia la tendencia a la judicialización de los conflictos y en particular la estrategia del movimiento indígena».

5 Sentencia Su-039/97 Magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell. Y Sentencia T-382 de 2006.

6 Sentencia del 28 de noviembre de 2007

7 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-769-09.htm>

Este reclamo de participación directa, en especial por la comunidad afectada ambientalmente en primera instancia por un proyecto de gran envergadura, es cada vez más común. La inclusión comunitaria se vuelve imprescindible para legitimar las políticas públicas ambientales. Por ello dentro de esta vía de demanda de participación política la herramienta de «Consulta Popular», «Referéndum» y «Plebiscito» se han convertido en las herramientas más utilizadas en los reclamos de las comunidades de participación en la toma de decisiones sobre el medio ambiente. El caso de minería en Tolima <sup>8</sup> es muy ilustrativo en este aspecto, donde la comunidad local reclama en defensa de «La Colosa» ubicada en la Reserva Forestal Central. También reclaman por la defensa de sus derechos fundamentales sobre el agua y su peligro de contaminación por cianuro; el Alcalde por su parte realiza un «referéndum» que pretende prohibir la minería en su distrito. Finalmente los habitantes rechazaron el proyecto de explotación minera en su municipio en el 2013 <sup>9</sup>. Mientras tanto el Gobierno Central (GC), por medio del Decreto 934 del 2013, declaró que el referéndum local y las prohibiciones municipales no tienen validez legal ya que la minería es una competencia del GC. Esta interpretación se puso a prueba ante la Corte, la cual en la sentencia C-123/14 interpretó de la siguiente manera

...En procura de una solución que permita aplicar de forma armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión en este caso concreto, se estará acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades...

Esta posición por parte del GC de que los temas mineros o en general de explotación de recursos naturales son de competencia exclusiva del GC o del Ejecutivo es una tendencia que se da en la mayoría de los países de ALyC donde se ha impulsado el modelo extractivista. Así en Uruguay por ejemplo un país sin tradición minera, se pretendió instaurar en el país por primera vez un megaproyecto de minería a cielo abierto denominado «Aratirí» de una empresa extranjera india denominada

8 EL TIEMPO / 31 de marzo de 2014. En Tolima La multinacional sudafricana AngloGold Ashanti (AGA) tiene 426.263 hectáreas concesionadas por Ingeominas para explorar oro. Esta mina, llamada La Colosa, podría ser el yacimiento más grande hallado en los últimos diez años en el mundo. El proyecto está en fase de exploración, pero ha generado reacciones por estar en la Reserva Central Forestal de Colombia, donde existen 161 nacimientos de agua. En julio del 2013, el municipio de Piedras, en referéndum, se opuso al proyecto.

9 El resultado de la votación fue 2.971 votos por el "no", contra 24 por el "sí".

«Zamin Ferrus». Hace más de ocho años que este proyecto está en estudio y proceso de licenciamiento ambiental sin obtener autorización a raíz de la conflictividad socio ambiental que se desató. Durante todo el año 2012 varios departamentos iniciaron la recolección de firmas con el fin de expresar la opinión de la población sobre la minería metalífera a cielo abierto. En la mayoría de los casos, la recolección se realizó cumpliendo los requisitos para presentar las firmas como iniciativa local, pero sin llegar a plebiscito, las Juntas Locales tomaron la propuesta y lo aprobaron y convirtieron en Decreto Departamental.

En consulta realizada al periodista Victor Bacchetta <sup>10</sup> vía mail el mismo respondió: Para el caso de la decisión de la Junta de Tacuarembó que fue anulada por el Parlamento está en proceso judicial ante el TCA. La decisión de prohibición que tiene fuerza de ley, porque fue promulgada por el Intendente departamental, es la de Salto ('fracking'). En los casos de Lavalleja (minería), Tacuarembó (minería y 'fracking') y Paysandú ('fracking'), falta la aprobación del Intendente, por lo que no son ley aún. En San José el procedimiento fue otro, la Junta y el Intendente aprobaron una medida cautelar que suspende los proyectos de minería metalífera a cielo abierto hasta que se realice una revisión de las directrices departamentales de ordenamiento territorial donde se decidirá en definitiva.

### 3. ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS

en este sentido estos países con falta de recursos públicos recurren a la financiación privada llamadas «Alianzas Público Privadas» para poder afrontar el desafío de la apertura económica (Mario Pérez, 2014). Varios problemas se identifican en estas políticas de participación público privado (PPP) en proyectos «de gran porte», estos suelen ser de altos impactos ambientales negativos —especialmente sobre las comunidades locales vecinas— y suelen ser poco garantistas de los derechos de información y participación desde las etapas de planificación territorial. Y esto explica, en parte, la conflictividad de intereses por la lucha en los usos de los bienes y de la tierra, por pérdida de identidad cultural, por generación de expectativas, entre otros.

Este conflicto cultural e histórico sigue siendo alimentado por la histórica invasión de los países denominados «desarrollados» en las políticas y economías de los países en «vía de desarrollo»<sup>11</sup>, por eso según (M.J Romero, 2015) cada vez es más

10 Para más información ver: Victor Bacchetta «Aratiri y otras Aventuras. Soberanías cuestionadas», Doble Clic Editoras y Uruguay Libre de Megaminería, 2015.

11 Se puede explicar este fenómeno por varias razones, por ejemplo según Fanon, (citado (Bretón, V. & De Vries, P., 2010), el sujeto colonial está habituado al sometimiento, niega «lo propio». El sujeto colonial está preso de una conciencia doble por un lado desea la modernidad occidental pero por otro lado ello implica negar su «otredad» y por tanto su propia historicidad; por ello se constituyen en «pueblos sin historia» y esto genera un fuerte resentimiento.

frecuente que se promueva el uso de Alianzas Público Privado (APP)<sup>12 13</sup>. Lo que se detecta como problema es el relacionado con la garantía de los derechos del consagrados por el Principio 10 de la Convención de Río de 1992 que consagraron los derechos a acceso a la información, participación y justicia ambiental. Estos derechos que tienen todos los ciudadanos suelen resentirse aún más cuando la actividad con impacto ambiental la realiza el sector privado, ya que estos suelen tener menos compromiso social por tanto se sienten con menos deber (que el sector público) de brindar información y participación a la sociedad. Según Romero las APP son poco transparentes y su escrutinio público es limitado, lo que tiene un impacto sobre su capacidad de rendir cuentas. Además se suelen dar por medio de la Inversión Extranjera Directa (IED), que según informe (CEPAL, 2015) para los países de ALyC la IED tiene un gran impacto en las economías y el medio ambiente por su potencial para complementar las inversiones nacionales como también consituye un mecanismo de transferencia de tecnología<sup>14</sup>.

Según Cepal 2008 *«La adjudicación de contratos de concesión para obras de infraestructura vial interurbana emergió como un mecanismo alternativo de financiamiento, en el marco de los esquemas de las APP que algunos organismos multilaterales impulsaron desde la segunda mitad de los años ochenta, con el propósito de complementar la actividad del Estado y reducir el progresivo déficit de arrastre que el desarrollo de la infraestructura vial presentaba en ALyC.*

Por todo esto la intervención en procedimientos ambientales, por parte de la sociedad civil, (al menos la directamente afectada) se vuelve en una herramienta clave de participación, porque ya no es solo participar en los procedimientos de licenciamiento (que son una etapa más avanzada) sino participar en la «planificación» o sea en los momentos preliminares de concepción de un proyecto.

---

12 Durante la última década se ha producido un aumento significativo en los países en desarrollo, entre 2004 y 2012, las inversiones se multiplicaron por seis, pasando de U\$S 22.700 millones a U\$S 134.200 millones.

13 Los argumentos a favor de estas alianzas es que el sector privado tiene más posibilidades de realizar inversiones de calidad y los gobiernos se ahorran de pedir préstamos directos. Los argumentos contrarios se reflejan en un análisis realizado por la Oficina Nacional de Auditoría de Reino Unido del 2015 citada por Romero la cual reveló que financiar las APP puede resultar el doble de costoso para los tesoros públicos que adquirir un préstamo en los bancos privados o emitir bonos directamente.

14 Los principales inversores en AlyC son los países Países Bajos con un 20%, le sigue EEUU con un 17% y el tercer y mayor inversionista es España con un 10%.

## 4. ¿Y EN URUGUAY CÓMO ESTAMOS?

### 4.1 GRANDES INVERSIONES (GI)

Según los Cuadernos sobre Desarrollo Humano<sup>15</sup> en Uruguay las Grandes Inversiones (GI) son realizadas esencialmente por empresas privadas extranjeras o por las empresas públicas nacionales; y las inversiones de las empresas públicas y el Gobierno central se concentran especialmente en infraestructuras de energía y transporte, en tanto los privados extranjeros se concentran en industrias vinculadas a algunos recursos naturales valiosos y en logística. Aclaran que «ni la inversión privada externa ni la inversión pública revelan capacidad de arrastre de la inversión privada doméstica». Y que tienen un impacto importante sobre el empleo en la etapa de construcción o instalación. Uruguay ha desarrollado su política en el tema esencialmente por medio de el **régimen de zonas francas** y el **de promoción de inversiones**. El interés de los países por atraer inversiones ha llevado a la proliferación de **acuerdos bilaterales de protección y promoción de inversiones que firman los Gobiernos con empresas privadas extranjeras. Y muchas veces estos acuerdos incluyen disposiciones que benefician más a las empresas extranjeras que a los derechos de los pobladores, especialmente los locales**. Sobretudo respecto a la transparencia y revelación de información porque los contratos de inversión deben considerarse herramientas de política pública, y la falta de transparencia y de control ciudadano podría ir contra el interés público.

Por tanto según los Cuadernos mencionados *«Las carencias del marco estratégico y la institucionalidad para la gestión ambiental son solo un ejemplo de las debilidades del Estado uruguayo para gestionar la respuesta pública al crecimiento económico. La evidencia internacional y alguna experiencia nacional indicarían que la estrategia de aprobar y después regular parece inadecuada e inferior a la de evaluar, regular y después aprobar»*. Siendo un subconjunto dentro de las inversiones públicas, las inversiones en infraestructura podrían considerarse las favoritas de la mayor parte de los economistas. Dicha preferencia se sustenta en la percepción de que dichas inversiones son las de mayor productividad entre las que realiza el Estado: generan derrames positivos hacia el resto de la actividad económica y tienen, en general, un efecto *crowding in* con la inversión privada (Cavallo y Daude, 2011).

Sin embargo, gran parte de los proyectos de GI en infraestructura suelen ser polémicos por sus impactos ambientales. La evaluación de dichos impactos resulta compleja, ya que no solamente hay que considerar los impactos de la construcción del proyecto sobre el medio ambiente, sino también el de las nuevas actividades que se harán posibles gracias a la nueva infraestructura. Un ejemplo son las inversiones en vías de transporte; entre otros efectos, ellas favorecerán la circulación de vehículos

15 EL FUTURO EN FOCO. Cuadernos sobre Desarrollo Humano Grandes inversiones en Uruguay: oportunidades y riesgos. 2014 PNUD Uruguay



que emiten gases de efecto invernadero, o podrán potenciar producciones como la forestal o sojera, que tienen efectos ambientales controvertidos. Adicionalmente, la evaluación de este tipo de proyectos no debería desligarse del contexto institucional. En un país con una débil regulación ambiental, o con un Estado con baja capacidad de hacerla cumplir, es previsible que los impactos negativos sean más graves. Un ejemplo que ilustra este problema es mencionado por Fearnside (2002). En 1994 se completó la construcción de un gasoducto que atravesó el Parque Nacional Yasuni, en Ecuador. Debido a que la construcción del gasoducto permitió el acceso a áreas antes casi inaccesibles, una vez finalizada la obra la zona se vio invadida por ocupantes ilegales, a pesar de las señales, barreras y promesas del gobierno que anunciaban la prohibición de la entrada. El ejemplo expresa claramente la necesidad de contar con un marco institucional fuerte, así como la dificultad para prever los impactos en áreas protegidas o de baja presencia humana cuando se realizan proyectos que facilitan el acceso a esos lugares. Los casos de las áreas protegidas y las lagunas costeras del este de Uruguay deberían requerir este tipo de consideraciones.

Bernardi <sup>16</sup>(citado en los Cuadernos de Desarrollo Humano citados) afirma que existen al menos tres situaciones en las que Uruguay parece estar en el umbral de cambios críticos a raíz de grandes inversiones actuales: a) el deterioro de la calidad del agua, con particular riesgo para la provisión de agua potable, b) la urbanización costera no planificada, con pérdida de los remanentes de costa de mayor naturalidad del país, y c) la potencial escalada en la extracción de minerales e hidrocarburos, con consecuencias socioambientales y cambios no deseados en la matriz energética.

#### 4.2 DERECHOS Y DEBERES AMBIENTALES ANTE LAS GRANDES INVERSIONES Y ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS EN URUGUAY.

Los grandes conflictos ambientales en Uruguay han venido de la mano de megaemprendimientos concesionados por medio de Zonas Francas y negociación directa del Gobierno con empresas privadas o públicas internacionales. Podríamos decir que el primer gran conflicto ambiental comenzó en el año 2005 con la aprobación de la fábrica de celulosa «Botnia» sobre el Río Uruguay». Podríamos seguir con el conflicto minero suscitados por el proyecto de la empresa Zamin Ferrous denominado «Aratirí» en en los departamentos de Treinta y Tres, Durazno y Florida, cerca de la localidad de Valentines, donde se preveía la extracción de 18 millones de toneladas anuales de hierro por un período de treinta años. O con el conflicto sobre el Puente sobre el Area Protegida de la Laguna Garzón o la instalación de un mineroducto y Puerto de Aguas Profundas en las costas oceánicas de Rocha, atravesando humedales y sitios naturales y de alto interés paisajístico y turístico para el país. O con las demandas de acceso

16 Rafael Bernardi. Docente de Universidad de la República Candidato a Ph.D. en Ciencia Ambiental, Universidad de Wageningen .

de información a los contratos de inversión del proyecto del gobierno uruguayo y la empresa Montes del Plata (una asociación del grupo sueco Stora Enso y el chileno Arauco), para la construcción y operación de una planta de producción de pasta de celulosa en el departamento de Colonia, o de acceso a los contratos las exploraciones sobre Fraking. (En octubre de 2009, Ancap estableció el primer contrato de riesgo del país con la empresa estadounidense Schuepbach Energy LLC para la prospección de hidrocarburos en tierra firme con fines de exploración y explotación en 1:400.000 hectáreas de los departamentos de Durazno, Tacuarembó, Paysandú y Salto. Al firmarse el primer contrato, autoridades de Ancap dijeron que se estudiaban las reservas de lutitas gasíferas, una formación geológica de pizarra o esquistos de donde es posible extraer gas metano por medio de una tecnología denominada fractura hidráulica «Fraking»<sup>17</sup>.

Todos proyectos de Gran Inversión extranjera, muchos para infraestructura de carácter público como son el Puente y el Puerto por ejemplo. El modus operandi del gobierno de turno ha sido el mismo, por medio de contratos privados de concesión de obras y derechos, contratos que no poseen consulta pública ni trámites previos de estudios ambientales, osea que el Gobierno de turno compromete a todo el Estado uruguayo ante una empresa internacional sin siquiera tener el aval social e institucional correspondientes. Es importante aclarar que estos megaemprendimientos sobre bienes públicos de interés general y alto impacto ambiental necesitan de un contralor ambiental por el MVOTMA en su división ambiental DINAMA que a su vez se legitima por medio del control social, que se realiza por medio de instancias legales de información, consulta y participación antes de tomar decisión de autorización del proyecto o rechazo del mismo la misma autoridad.

Según investigación efectuada por GAIA Uruguay y Cainfo en 2013<sup>18</sup> el país cuenta con un entramado normativo razonable en materia de protección ambiental, Evaluación de Impacto Ambiental, defensa del ambiente, sistema de Areas Protegidas, Ordenamiento Territorial, Descentralización, Acceso a la Información Pública, Participación y Acceso a la Justicia en temas ambientales y territoriales. Sin perjuicio de la necesidad de algunos ajustes normativos, agrega la investigación, todos estos instrumentos incluyen disposiciones específicas (con sus consiguientes reglamentaciones), destinadas a garantizar el acceso a información ambiental oportuna,

17 Se originó en Estados Unidos y se expandió en otros países y se hizo sin realizar estudios científicos de los impactos del 'fracking' sobre el medio ambiente. La alarma cundió cuando se verificaron graves incidentes de contaminación de los cursos de agua subterráneos y superficiales de áreas extensas, inclusive sismos, generados por la inyección a alta presión en el subsuelo de una mezcla fluida altamente tóxica de compuestos químicos.

18 Sobre la aplicación regional del Principio 10 de la Declaración de Río en Uruguay, compromiso referido a las garantías para el cumplimiento del Acceso a la Información Ambiental, la Participación Ciudadana en las decisiones ambientales y el Acceso a la Justicia en esa materia. <http://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2014/07/Informe-1-1.pdf>

la provisión de información relevante en forma proactiva, habilitar instancias de participación y la opinión consultiva de distintos colectivos, y en ningún caso estas instancias tienen carácter vinculante. No obstante, la puesta en práctica de estas herramientas desde el Estado ha sido parcial; la implementación de estos instrumentos en asuntos ambientales ha sido débil y muchas veces por debajo de los estándares necesarios para garantizar a las personas y a la sociedad civil una participación efectiva.

Se ha consolidado una práctica por la cual el Poder Ejecutivo firma cláusulas de confidencialidad en los contratos de inversión que suscribe con los inversores privados que desarrollan emprendimientos de gran porte, con impactos ambientales significativos o incluso negativos. Estas cláusulas son normas en blanco que declaran la confidencialidad de todo el contrato en forma genérica, una práctica que violenta el derecho las personas a acceder a información pública para la toma de decisiones en el asuntos ambientales. Frente a la negativa de entregar información, la acción judicial de acceso a la información pública ha comenzado a ser utilizada para acceder a información relevante sobre grandes emprendimientos que el Estado no entrega o se niega a desclasificar alegando la firma de cláusulas de confidencialidad. Esta práctica vulnera el Art. 8 de la Ley 18.381 que establece que «*las excepciones a la información pública son de interpretación estricta*». En este campo, hay sentencias del Poder Judicial precisando los términos de la clasificación de información y el alcance limitado de las cláusulas de confidencialidad para reservar sólo la información que afecte aspectos patrimoniales del inversor o secretos comerciales.

No obstante, en este campo queda mucho por avanzar, en particular en la aplicación del artículo 12 de la LDAIP que prevé: «*que ninguna reserva o confidencialidad serán oponibles cuando la información sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de derechos humanos*».

La protección del medio ambiente se encuadra como un derecho fundamental de tercera generación. No permitir el acceso a los contratos en los que el Estado pacta las condiciones de explotación de un recurso natural, amparándose en cláusulas de confidencialidad genéricas, violenta el derecho a la información, pero también la forma democrática republicana de gobierno, adoptada por la nación (Art. 82 de la Constitución y el principio de igualdad ante la ley Art. 7). Los organismos del Estado al no brindar la información ambiental completa también vulneran el derecho a la participación directa en los asuntos públicos, reconocido en el art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). En referencia a documentos y contratos de inversión con impacto ambiental, hay que observar que no incluyen el principio de divisibilidad de la información, de acuerdo al cual los sujetos obligados deben entregar toda la documentación de los procesos de inversión, cautelando solamente aquellas secciones que puedan dañar alguna capacidad competitiva del privado.

## 5. CONCLUSIONES. RECOMENDACIONES

Según Agostino <sup>19</sup> en los Cuadernos mencionados las inversiones se asientan en determinados territorios, con poblaciones específicas que tienen modos de vida y costumbres particulares y relaciones establecidas con el lugar. Y las inversiones, en particular las extranjeras, se concentran fundamentalmente en recursos naturales. Esta visión implica reconocer que la sustentabilidad es un concepto en disputa, lo que explica la diversidad de enfoques... donde conviven y reflejan concepciones muy diversas sobre la relación de los seres humanos con la naturaleza, pero también de los seres humanos entre sí y con su entorno material e inmaterial. Como vimos, la articulación entre lo social, lo económico y lo ambiental es el factor determinante de la sustentabilidad. Esto quiere decir que las decisiones que se tomen respecto a modos de satisfacer necesidades o de buscar el bienestar deben estar informadas por el impacto que las distintas opciones van a tener en cada una de esas dimensiones.

Para todo esto se detecta una debilidad de las políticas públicas para negociar con empresas privadas extranjeras, donde pierden autonomía, las cláusulas de confidencialidad que firman debilitan su legitimidad a la interna, porque descuidan los derechos de sus ciudadanos. Cuando el Estado negocia los términos de acuerdos con grandes inversores, no parece razonable que mantenga condiciones de confidencialidad más allá de horizontes temporales limitados, y solo sobre cuestiones de gestión comercial del inversor.

Por ello se necesita que se de espacio al desarrollo de la política ambiental la cual requiere una inserción institucional que le permita cumplir su rol. Que la misma no sea un mero mecanismo legitimador de las políticas decididas por un solo gabinete del Estado sin consultar a los otros poderes que existen para sopesar los abusos de poder en un estado democrático. Se necesitan además políticas ambientales estratégicas (o **de Estado**) que superen una perspectiva cortoplacista y reactiva respecto a los grandes proyectos.

Por otra parte resulta imposible tomar decisiones estratégicas de altos impactos ambientales y de altos costos económicos y sociales para el país sin saber los beneficios económicos directos e indirectos en un debate público. Costos y beneficios sociales y ambientales deben formar parte del diálogo público sobre grandes inversiones, y no quedar relegados a un rol subsidiario. Según Carriquiri y Piaggio <sup>20</sup> en la actualidad existen diferentes plataformas de mapeo y valoración de Servicios Ecosistémico que han sido desarrolladas por diversos grupos de investigación en el mundo. Analizar el impacto de las grandes inversiones desde esta perspectiva permitirá explicitar tanto

19 Ana Agostino Defensora del Vecino, Intendencia de Montevideo Doctora en Estudios del Desarrollo, Universidad de Sudáfrica

20 Miguel Carriquiri Investigador del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República Ph.D. en Economía Agrícola, Iowa State University

su impacto sobre otros agentes (positivos y negativos) como el soporte que la naturaleza brinda (directa e indirectamente) para que desarrollen sus actividades.

Se deberá buscar una alternativa acerca de la transparencia de los contratos de inversión que involucran asuntos ambientales. La regla para este tipo de contratos de inversión debe ser la publicidad y la máxima divulgación, como lo estableció la Corte IDH en reiterada jurisprudencia. Una cláusula de confidencialidad no puede volver reservado lo que por los principios generales contenidos en la Constitución de la República y la ley de Acceso a la Información debe ser público, de modo que este tipo de cláusula sólo puede determinarse para proteger aspectos patrimoniales o competitivos del inversor.

Lo ideal sería que el Gobierno de turno no comprometa económica y ambientalmente a todo un país durante décadas ante organismos internacionales con gran poderío económico sin tener un consenso social y sin tener el aval técnico correspondiente<sup>21</sup>. Es imprescindible aclarar que estos grandes emprendimientos con altos impactos ambientales son inéditos en nuestro país, no tenemos experiencia al respecto, son nuevas actividades producto del desarrollo tecnológico y del crecimiento de explotación de recursos en el mundo. El problema es que estos grandes proyectos acarrearán impactos también inéditos como son el ambiental. Las políticas ambientales en el mundo han marcado un cambio de paradigma, en el sentido que la normativa exige a los Gobiernos que informen y participen a la sociedad en estas decisiones, es un mecanismo de legitimidad de sus políticas. Esta conducta de apertura de información y participación de la sociedad por medio de manifiestos y audiencias públicas ha provocado reticencias por parte de los gobiernos, no acostumbrados a abrir sus agendas a la consulta popular directa. Este cambio de actitud, este cambio hacia un gobierno abierto que se está dando también con la revolución digital, son nuevos desafíos democráticos que estamos enfrentando como sociedad.

---

y Matías Piaggio Investigador del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República Ph.D. en Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona

21 Ejemplo último caso en julio de 2017, Zamin Ferrous anunció que iniciará una demanda contra el Estado Uruguayo en un tribunal de arbitraje internacional, acusándolo de incumplir el tratado de promoción de inversiones entre Uruguay y el Reino Unido. <http://www.elpais.com.uy/informacion/aratiri-lleva-uruguay-arbitraje-incumplimiento.html>

"Los inversores confiaron en la conducta del gobierno y en sus promesas respecto al proyecto. Y en base a ello invirtieron cientos de millones de dólares en el país en su desarrollo. El proyecto en un momento llegó a emplear casi a 200 individuos y estaba planeado que empleara a miles de uruguayos. Lamentablemente, ello no fue posible debido a la conducta del gobierno, que no cumplió con sus promesas ni sus obligaciones, frustrando así el desarrollo del proyecto y causando muy importantes pérdidas a los inversores", sostiene el comunicado. La firma King & Spalding representa a los demandantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL. (2015). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe* (p. 145). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - ONU. Retrieved from [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500535\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500535_es.pdf)
- El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano Grandes inversiones en Uruguay: oportunidades y riesgos. 2014 PNUD Uruguay.
- Lopera Mesa, G. P., & Dover, R. (2013). Consulta Previa, ciudadanía diferenciadas y conflicto ambiental. *Boletín de Antropología. Universidad de Antioquia*, Vol. 28, pp. 76-103.
- Pérez Garcés, H., Zárate Yepes, C. A., & Turbay Ceballos, S. M. (2011). Conflictos ambientales: la biodiversidad como estrategia ordenadora del territorio. *Opinión Jurídica - Universidad de Medellín*, pp 89-104.
- Pérez Rincón, Mario. A. (2014). Environmental Justice Atlas. Universidad del Valle - Instituto CINARA.
- Romero, M. J. (2015). *Lo que yace bajo la superficie: Una evaluación crítica de las Asociaciones Público Privadas y su impacto en el desarrollo sostenible* (Conferencia de financiamiento para el desarrollo, FFD3). Eurodad, European Network on Debt and Development.