

Santarém (Brasil): (Re)introducción del patrimonio común: implantación de asentamientos agroextractivos en la planicie aluvial del Bajo Amazonas¹

Nombre de la política: Proyecto de Asentamiento Agroextractivo (Projeto de Assentamento Agroextrativista, PAE)

Fecha de inicio: 2005

Fecha de finalización: en proceso

CONTEXTO

CONTEXTO GUBERNAMENTAL

Contexto de la ciudad

El municipio de Santarém, fundado en 1640, es el principal centro urbano de la mesorregión del Bajo Amazonas, la cual abarca una superficie de 722.358 km² e incluye 25 municipios. Con una superficie de 22,887 km², Santarém está ubicado estratégicamente en la confluencia de los ríos Tapajós y Amazonas. La población estimada del municipio en 2010 era de 294.774 habitantes,

¹ El **Observatorio Ciudades Inclusivas** es un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. Contiene más de sesenta estudios de caso sobre políticas innovadoras en materia de interculturalidad, desarrollo comunitario, acceso a los servicios básicos, igualdad de género, derechos humanos, protección del medio ambiente o erradicación de la pobreza, entre otros. La iniciativa ha contado con el apoyo científico del Prof. Yves Cabannes de la University College of London (15 casos) y de un equipo de investigadores del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra (50 casos), que ha trabajado bajo la dirección del Prof. Boaventura de Sousa Santos. Este Observatorio persigue detectar experiencias exitosas que puedan aportar elementos de inspiración a otras ciudades en el momento de diseñar e implementar sus políticas de inclusión.

El Observatorio Ciudades Inclusivas ha sido creado por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** (CGLU) es la plataforma mundial que representa y defiende los intereses de los gobiernos locales ante la comunidad internacional y trabaja para dotar las ciudades de un mayor peso político en la gobernanza mundial. La **Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos** tiene por misión contribuir a construir la voz común de las ciudades de CGLU en materia de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos. También persigue orientar a los gobiernos locales en el diseño de estas políticas y, para ello, promueve debates políticos, intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre ciudades de todo el mundo.

Para más información: www.uclg.org/cisd/observatory

de los cuales alrededor de un 73% se clasificaban como urbanos (web de la Prefectura de Santarém). Recientemente, Santarém ha experimentado una tasa de crecimiento demográfico anual del 4,75%.

Santarém se encuentra en la encrucijada de dos grandes ejes de transporte en desarrollo de la cuenca amazónica: el río Amazonas, que va de oeste a este, y la autopista BR-163, en gran parte todavía sin pavimentar, que discurre de norte a sur y comunica Santarém con la ciudad de Cuiabá, en el corazón de la región productora de cereal del oeste de Brasil. Un tramo de 900 km de la autopista BR-163 del estado de Pará se está pavimentando para proporcionar acceso al puerto internacional de Santarém para transportar cereal de Mato Grosso y madera de los bosques situados a lo largo de la autopista. En 2003, Cargil construyó una instalación portuaria en Santarém con capacidad para almacenar 60.000 toneladas de cereal.

El PIB de Santarém se basa en actividades comerciales (77%), producción industrial (14%) y actividades de agropastoreo (9%). Santarém es la segunda región más importante del Estado en cuanto a productos del agropastoreo, incluyendo pesca, ganadería y agricultura. La agricultura familiar es la encargada de aportar alimentos frescos al mercado local, como frutas, hortalizas, cereales y tubérculos. Santarém también es un importante mercado de pescado, en el que se descargaron 5,5 toneladas en 2008, lo que lo convierte en el tercer puerto pesquero en importancia del Estado (web de la Prefectura de Santarém). El cultivo de soja en Santarém experimentó un rápido crecimiento a principios de la década de 2000, pero desde entonces se ha estancado debido a la falta de tierras con títulos legales y a los conflictos con movimientos de base.

A pesar de la existencia de una historia en la que los minifundistas (pequeños terratenientes) y las personas tradicionales tienen poder político limitado, Santarém tiene una larga historia de resistencia y organización de base que se remonta a la rebelión Cabanagem de la década de 1830 (Harris 2010). Santarém fue un importante foco de resistencia a la dictadura militar en las décadas de 1970 y 1980 y de oposición a la expansión de estancieros fronterizos y pescadores y leñadores comerciales de finales de las décadas de 1980 y 1990. Desde la década de 1960, los programas de la Iglesia católica inspirados en la teología de la liberación invirtieron grandes sumas de dinero en la organización de comunidades rurales y en la educación y la formación de los líderes locales. Los líderes y las organizaciones de base surgidos por medio de este proceso desempeñaron un papel fundamental en los movimientos de resistencia de minifundistas y personas tradicionales en las décadas de 1980 y 1990. Incluso después de que la Iglesia dismantelara estos programas en la década de 1990, estos líderes y organizaciones ahora aliados con ONG continuaron desempeñando un importante papel en los movimientos sociales de la zona amazónica.

Nivel de descentralización del país

Hasta la década de 1990, las políticas de conservación se fragmentaron y desvincularon de las territoriales y agrarias. Principalmente era el Estado el que gestionaba los ecosistemas a través de unidades de conservación, y los residentes locales no tenían derechos legales sobre ellos. Al mismo tiempo, las políticas de desarrollo agrario pusieron el énfasis en proyectos de larga escala (por ejemplo, industria agropecuaria e infraestructura) en zonas muy productivas y comunicadas entre sí, aunque los pequeños agricultores se beneficiaban del establecimiento de asentamientos gracias a la reforma agraria en zonas marginales. Este modelo tuvo diversas

repercusiones sociales. En primer lugar, las poblaciones tradicionales estaban excluidas socialmente de los planes de la política, puesto que carecían de derechos formales para vivir en las zonas protegidas y sus sistemas de producción no estaban adaptados a las políticas dominantes agrarias y territoriales. En segundo lugar, la falta de coordinación institucional entre diferentes organismos estatales provocó divergencias políticas debido a objetivos contradictorios. En tercer lugar, el modelo de anteproyecto y el hecho de que los usuarios no participaran en el diseño y en la aplicación de la política llevaron a una distribución desigual de los beneficios y de los costes medioambientales entre los grupos sociales.

La transición democrática que se inició en la década de 1980 abrió nuevos espacios políticos para la ciudadanía medioambiental y la institucionalización de procesos descentralizados (Hochstetler y Keck 2007). La Constitución de 1988 reconocía a las poblaciones tradicionales derechos especiales sobre sus tierras y sus recursos naturales; en el año 2000, se aprobó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en el que se definieron formalmente las “poblaciones tradicionales” como “grupos que se reconocen a sí mismos como diferentes culturalmente y que disponen de su propia organización social y uso de los recursos territoriales y naturales como modo de reproducir sus condiciones culturales, sociales, religiosas, ancestrales y económicas, utilizando el conocimiento, la innovación y las prácticas generadas y transmitidas por medios tradicionales”. Otro avance fue la descentralización de muchas regulaciones medioambientales que pasaron del ámbito federal al estatal y al municipal. Este cambio facilitó el desarrollo de políticas de cogestión para la industria pesquera, lo que permitió a los directores regionales dar carácter oficial a leyes sobre la pesca local en forma de decretos administrativos (“Portarias”). Del mismo modo, el organismo para la reforma agraria nacional (INCRA) también confirió mayor autonomía a los directores regionales a la hora de definir e implantar la política de asentamiento regional. También se transfirió la responsabilidad de conceder licencias medioambientales de nuevos asentamientos de IBAMA (federal) a organismos medioambientales estatales. La Legislación de Bosques Públicos de 2006 transfirió a los organismos medioambientales del Estado la responsabilidad de evaluar y controlar los planes de gestión del bosque. Estas medidas han tenido un éxito desigual, en gran parte debido a los limitados recursos humanos y financieros de que disponían los gobiernos municipales y estatales y a menudo debido a una mayor injerencia política. Sin embargo, en algunos casos la descentralización ha facilitado enfoques más participativos para la gestión medioambiental. Aunque no están exentas de problemas, este es el caso de pesquerías de la planicie aluvial y, más recientemente, de las políticas de asentamientos.

El nuevo gobierno territorial y medioambiental recién creado y aplicado en la planicie aluvial amazónica combina derechos de propiedad de los humedales, de ámbito del estado nacional, con el uso exclusivo descentralizado y los derechos de gestión de las comunidades locales. Esta estructura se basa en asociaciones entre el Estado y partes interesadas no estatales y la integración de prácticas tradicionales en un marco institucional más amplio (Pinedo-Vasquez et al. 2011). El modelo de asentamiento del PAE constituye la última etapa del desarrollo de marcos de cogestión institucional y de políticas para pesquerías de planicies aluviales y otros recursos. INCRA es el organismo gubernamental encargado de la creación y la implantación de procesos de PAE, que se describe más adelante en detalle.

La política de cogestión es una política federal para las pesquerías, la cual se ha implantado

casi por completo en la región amazónica y especialmente en el Bajo Amazonas. Las principales instituciones que apoyan el desarrollo del sistema de cogestión han sido instituciones federales, IBAMA, el Ministerio Público y actualmente INCRA. Sus políticas se han aplicado en el ámbito regional en diversos estados amazónicos. La participación del gobierno estatal en el desarrollo y en la implantación de las políticas de cogestión ha variado.

Nivel de institucionalización de la política: regional: Bajo Amazonas, incluyendo cinco municipios; nacional e intercomunal (múltiples comunidades)

CONTEXTO SOCIAL

Los dos principales grupos sociales de la planicie aluvial son minifundistas, la mayoría de los cuales se organizan en comunidades, y terratenientes que ocupan gran parte de la planicie aluvial de alrededor. Los minifundistas de la planicie aluvial son parte de una categoría social más amplia de campesinos amazónicos indígenas, africanos y descendientes de europeos (Adams et al. 2009). Llamada localmente “*varjeiros*”, la población se organiza en comunidades situadas a lo largo de diques altos de las principales riberas o islas (Castro 2009). Una comunidad típica de planicie aluvial está formada por un número de hogares comprendido entre los 30 y los 100, los cuales son descendientes de grupos de familias. En el centro de la comunidad puede haber edificios de uso colectivo, como iglesias, una escuela, un centro de salud y un centro comunitario. Las comunidades se organizan en asociaciones o grupos de liderazgo y las actividades sociales engloban equipos de fútbol, clubes de madres y grupos de catequistas, que confieren un sentido de identidad local a sus residentes. También puede haber delegaciones de sindicatos de trabajadores rurales y pescadores. El repertorio económico de los residentes de la comunidad está formado por la pesca, la agricultura, el pequeño ganado, fincas ganaderas y rentas basadas en salarios (trabajos esporádicos, sueldos regulares y subsidios sociales), que se combinan en diferentes porcentajes en las diferentes familias y comunidades. Cada actividad tiene una pauta distinta a lo largo del año, implica a diferentes miembros de la familia y cumple un objetivo específico en la economía del hogar. La pesca es la actividad comercial principal, mientras que la agricultura y el pequeño ganado están destinados principalmente a la subsistencia. Los rebaños tienen 20 animales de media y el ganado sirve principalmente como medio de ahorro y para acumular capital, mientras que los salarios ofrecen un apoyo financiero extra para pequeños gastos e inversiones en ganado, barcos y la construcción de viviendas.

Las grandes tierras ocupan aproximadamente el 70% de las tierras bajas y sus propietarios se dedican casi exclusivamente a la ganadería y/o a la cría de búfalos de agua (McGrath et al. 1999). De unos 3.000 terrenos de una zona de planicies aluviales, el 70% tenía menos de cien hectáreas y solo el 2% ocupaba una extensión de más de quinientas. Los grandes terratenientes son tanto miembros de la élite tradicional que tienen sus propias haciendas desde hace una generación o más como extranjeros que han comprado recientemente sus haciendas. Estos terratenientes son a menudo miembros de la élite regional tradicional o profesionales liberales de centros urbanos cercanos (por ejemplo, propietarios de establecimientos comerciales, médicos y abogados). Especialmente en el último caso apenas visitan sus propiedades y su interacción con la comunidad vecina se limita a dar trabajo a unos

pocos vaqueros. Algunos viven en sus ranchos y participan más de cerca en la vida comunitaria.

Aunque oficialmente la planicie aluvial es propiedad del Estado, se aplica un complejo sistema de tenencia informal de la tierra que combina derechos de acceso abierto, privado y colectivo en el tiempo y en el espacio. Los diques se consideran de propiedad privada y a menudo se vallan los límites laterales. Las praderas interiores de los diques con frecuencia se tratan como zonas comunes para el pastoreo del ganado; sin embargo, los propietarios particulares de la tierra pueden vallar sus praderas en parte o en su totalidad. Los lagos se considera que son patrimonio común abierto a todos los miembros de la comunidad. Las fronteras entre las extensiones de terreno grandes y las pequeñas a menudo son permeables como consecuencia de variaciones estacionales del nivel de los ríos. Los lagos cubren la mayor parte de la planicie aluvial cuando sube la marea y se retraen cuando baja el nivel del agua, con lo que quedan al descubierto los prados naturales utilizados para el pastoreo del ganado por parte de propietarios de extensiones de tierra grandes y pequeñas (McGrath et. al. 2007).

DESCRIPCIÓN COMPLETA

Presentación de la política

El Instituto Nacional para la Reforma Agraria (INRA) creó el Proyecto de Asentamiento Extractivo en 1989. Diseñado para grupos de caucheros residentes en bosques de tierra alta, el asentamiento buscaba combinar el desarrollo rural con la conservación y la inclusión social. El modelo se revisó en 1996 y pasó a llamarse Proyecto de Asentamiento Agroextractivo (PAE), en reconocimiento del importante papel que las actividades agrícolas desempeñan en la economía de los hogares. A diferencia de los asentamientos convencionales de INRA, en los que los colonos reciben títulos para parcelas individuales, se concede a los residentes del PAE derechos de uso colectivo del territorio PAE, y tienen derecho a pequeñas parcelas privadas para actividades residenciales y agrícolas.

Antecedentes / Orígenes

La creación del PAE en el Bajo Amazonas es parte de una política más amplia de asentamiento en la planicie aluvial que empezó en la región del estuario de los ríos Amazonas y Tocantes. Representa la fase final de un proceso de organización local y regional para la gestión sostenible que empezó en la década de 1980 (Benatti 2005, McGrath et al. 1993). En respuesta a la expansión de la pesca comercial en las décadas de 1970 y 1980, comunidades de toda la planicie aluvial amazónica se movilizaron para evitar que pescadores vendedores de fuera entraran en los lagos comunitarios. Con el apoyo de organizaciones relacionadas con la Iglesia y otros líderes de base, las comunidades llegaron a acuerdos colectivos para regular las pesquerías de los lagos de la planicie aluvial (McGrath et. al. 1994). En la década de 1990, se llevaron a cabo algunos proyectos en los que participaron ONG, organismos gubernamentales y donantes internacionales con el objetivo de integrar estos acuerdos de pesca comunitarios informales en una estructura institucional y formal para la cogestión. En colaboración con estas iniciativas, IBAMA (el organismo encargado de la gestión de las pesquerías) desarrolló criterios y procedimientos para el reconocimiento legal de los acuerdos de la comunidad. Se crearon consejos regionales de pesquerías, formados por representantes de las comunidades que compartían un sistema de lago determinado, para llegar a acuerdos de pesca, solicitar el

reconocimiento formal del acuerdo y organizar su implantación. Los organismos medioambientales de la comunidad recibieron formación para controlar y hacer cumplir estos acuerdos en colaboración con IBAMA y sus comunidades. Hasta 2001, se habían creado siete Distritos de Pesquería de Lagos Regionales, los cuales incluían alrededor de 140 comunidades y entre 35.000 y 40.000 personas del municipio de Santarém.

En un proceso paralelo, las comunidades, las ONG y el Ministerio Público desarrollaron otro sistema de acuerdo colectivo, las Condiciones de Regulación de la Actuación (TAC), para regular el pastoreo de ganado en prados de la planicie aluvial. Finalmente, en 2005, tras cinco años de investigación y debate liderados por Provarzea-IBAMA (PPG-7), INCRA empezó a implantar un nuevo asentamiento y sistema de tenencia de la tierra basado en el modelo Proyecto de Asentamiento Agroextractivo o PAE (McGrath et al. 2008). El Ministerio Público solicitó que INCRA incorporara los acuerdos de cogestión preexistentes para las zonas pesqueras y el pastoreo del ganado en los planes de utilización, con lo que se aseguraba una política unificada y un marco institucional para la gestión de recursos y el asentamiento de la planicie aluvial.

Objetivos de la política

La política PAE está organizada para alcanzar cuatro objetivos:

1. *Justicia social*: inclusión de la población tradicional en el gobierno territorial y en la elaboración del plan de gestión a través de la participación activa y el conocimiento local;
2. *Tenencia de la tierra*: concesión de derechos de uso de la tierra colectiva a los residentes locales a través de concesiones formales (normalmente 10 años, renovable) entre la asociación del PAE e INCRA;
3. *Gestión de los recursos naturales*: el contrato de concesión está pendiente de que INCRA y el organismo gubernamental SEMA aprueben un plan de utilización;
4. *Desarrollo agroextractivo*: proporcionar infraestructura colectiva y para los hogares, pequeñas subvenciones financieras, líneas de crédito y asistencia técnica para los residentes del PAE que se consideran que son beneficiarios de la reforma agraria.

Desarrollo cronológico de la política

La creación y la implantación de PAE tuvieron lugar en varias fases en las que participaron organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y grupos de usuarios locales:

Solicitud de creación: deberían ser los residentes locales los que soliciten la creación de un PAE a INCRA. En este caso, las Asociaciones de Pescadores emitieron la solicitud formal, las cuales actuaron como representantes de las comunidades de la planicie aluvial. INCRA desempeñó un papel proactivo al persuadir a las Asociaciones de Pescadores a solicitar la creación del PAE en todo el Bajo Amazonas con una consulta mínima con los residentes locales. Durante sus visitas a las comunidades, el personal de campo de INCRA persuadió a las comunidades de la planicie aluvial a aceptar la propuesta prometiéndoles acceso a créditos de la reforma agraria.

Registro familiar y demarcación de la tierra: siguiendo los requisitos legales, entre julio y diciembre de 2006, el personal de campo de INCRA registró a las familias y demarcó 41 PAE

en ocho municipios del Bajo Amazonas. El proceso se llevó a cabo a través de reuniones con la comunidad y de la elaboración de mapas de los territorios PAE en colaboración con residentes locales seleccionados. En este proceso, INCRA reconoció tres categorías de usuarios locales: 1) residentes tradicionales que reúnen los requisitos necesarios para todas las prestaciones de los PAE; 2) residentes tradicionales empleados por el Estado, como profesores, personal sanitario y jubilados, que no cumplían los requisitos para las prestaciones de la reforma agraria (por ejemplo, pequeñas subvenciones, líneas de crédito y asistencia técnica); y 3) ganaderos de mayor escala que no tienen el perfil de los beneficiarios de la reforma agraria.

Creación de la asociación del PAE: en cada PAE, se creó una asociación formada por todos los cabezas de familia que se consideraba que eran beneficiarios de la reforma agraria que se encargarían de las negociaciones con INCRA durante el proceso de implantación. Se concederá a la asociación derechos de uso colectivo en el marco del PAE. La asociación se convertirá en la institución reguladora encargada de controlar y hacer cumplir el Plan de utilización (UP). En Santarém, donde ya se ha creado una estructura de cogestión regional, las asociaciones de consejo de pesquerías regionales asumieron el papel del gobierno del PAE. En otros municipios, estas asociaciones se crearon entre 2006 y 2008, puesto que muchas comunidades del PAE no tenían tradición anterior de organización intercomunitaria.

Elaboración del plan de gestión: dos organizaciones no gubernamentales contratadas por INCRA, IPAM y EMATER, se encargaban de elaborar dos documentos requeridos para autorizar medioambientalmente un PAE: los Planes de utilización (UP) y los Planes de Desarrollo del Asentamiento (PDA). Ambos documentos se tenían que elaborar a través de un proceso participativo que incluía reuniones con la comunidad, sesiones participativas de elaboración de mapas y evaluaciones participativas de necesidades. El UP incorporó los acuerdos de cogestión preexistentes e incluye legislación para el uso de la tierra y de los recursos y la actividad social. El PDA incluye subproyectos relacionados con el desarrollo del asentamiento, incluyendo infraestructuras, servicios sociales, estructura de gobierno, gestión de recursos, actividades productivas, recuperación medioambiental, programas de formación y fuentes de financiamiento. Antes de finales de 2010, la ONG IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia) había finalizado los 15 UP y PDA de su contrato.

Evaluación del plan de gestión: INCRA ha entregado el UP, el PDA y la documentación de apoyo para cada PAE a SEMA para completar el proceso de obtención de autorización medioambiental. Aunque especialistas de SEMA han revisado los UP y varios componentes de los PDA, la documentación cumplimentada todavía está en proceso de evaluación.

Concesión: Con la aprobación de los UP y de los PDA, se otorgará a las asociaciones de PAE concesiones colectivas renovables para el uso y la gestión de territorios PAE y se encargarán de asegurar que los usuarios cumplan el UP.

Agentes implicados

Hay varios agentes institucionales implicados en este proceso. La Secretaría de Patrimonio Nacional (SPU) es el organismo encargado de la administración de los ríos más importantes de la planicie aluvial. Debido a la falta de capacidad organizativa para implantar una política de tenencia de la tierra a gran escala, se firmó un contrato para la cooperación técnica en 2006

entre SPU e INCRA. En este acuerdo, la SPU transfirió la responsabilidad de crear e implantar la política de establecimiento de PAE a INCRA. Además, se creó una comisión de supervisión formada por la SPU, INCRA, IBAMA y el Ministerio Público, el cual tenía un papel instrumental a la hora de fraguar su asociación y de asegurar que los acuerdos de cogestión preexistentes se incorporaran a los Planes de utilización de PAE.

Las dos organizaciones de base principales implicadas eran las Asociaciones de Pescadores y de Trabajadores Rurales de los ocho municipios del Bajo Amazonas. La primera se unió a INCRA en el proceso iniciando la solicitud de creación de PAE en la planicie aluvial del Bajo Amazonas y la última asociación ayudó a las comunidades de la planicie aluvial en sus negociaciones con INCRA.

LA ONG IPAM desempeñó un papel clave a lo largo del proceso. Los investigadores de IPAM llevaron a cabo el trabajo previo sobre la tenencia tradicional de la tierra y las iniciativas estatales para reconocer los derechos de propiedad de la planicie aluvial, y acompañaron el proceso de regulación anterior paralizado iniciado por la SPU. En 2008, INCRA contrató IPAM para preparar UP y PDA para 15 PAE. Además, IPAM acordó formar personal de campo de INCRA y agentes de servicios de extensiones rurales estatales (EMATER) en ecología de la planicie aluvial y gestión de recursos. Finalmente, IPAM trabajó con PAE y líderes municipales para integrar los PAE en los acuerdos municipales de cogestión.

La asociación PAE es la principal institución de gobierno del PAE. Con la excepción de cuatro PAE de Santarém, estas asociaciones se crearon para dar respuesta a la creación del mismo PAE y las comunidades participantes tenían poca o ninguna experiencia previa en organización intercomunitaria. Los líderes y miembros de estas asociaciones van entendiendo gradualmente sus derechos y responsabilidades en el gobierno de los nuevos territorios PAE y aprenden cómo guiar la burocracia de INCRA y la de otros organismos gubernamentales.

Beneficiarios

Los 15 PAE implantados en el Bajo Amazonas abarcan un área de unas 248.000 hectáreas en 5 municipios, que incluyen cerca de 100 comunidades y más de 22.560 personas. Cada PAE está formado por comunidades de la planicie aluvial (entre 1 y 14 comunidades) y un número no conocido de fincas ganaderas todavía no expropiadas. Hay tres grupos principales que se ven afectados por la creación de PAE:

- 1) Minifundistas de la planicie aluvial que residen en PAE se benefician de la posibilidad de derechos de uso exclusivos para los territorios PAE, participación activa en la formulación y la implantación del plan de gestión, gobierno local más efectivo, provisión de infraestructura basada en la comunidad (por ejemplo, energía, agua limpia, sistemas de alcantarillado) y apoyo técnico y financiero para el desarrollo de actividades productivas.
- 2) Los ganaderos se ven afectados de manera negativa por los PAE, puesto que la nueva política automáticamente convierte sus tierras informales en parte de una zona de gestión colectiva formal. Su uso y acceso a estas zonas dependerá de decisiones colectivas tomadas por el consejo de PAE con el apoyo de INCRA.

- 3) Las pesquerías urbanas y rurales pueden tener acceso a lagos de la planicie aluvial vedados para los residentes del PAE. Dependerá de si la asociación PAE decide simplemente excluir a las personas de fuera o si llega a otros acuerdos para permitir a los foráneos pescar en sus lagos.

Procesos participativos desarrollados

El PAE incluye en su diseño diversos elementos participativos. En primer lugar, la solicitud de creación de un PAE la deben iniciar usuarios locales. Aunque en este caso INCRA inició el proceso, las comunidades han presionado para obtener una resolución referente a su ambigua situación de tenencia de la tierra. En segundo lugar, la demarcación de un PAE se lleva a cabo en colaboración con los residentes locales, que aportan información sobre la manera en la que se delimitan los derechos de propiedad informales. En tercer lugar, una institución de fuera en colaboración con los residentes PAE prepara los UP y los PDA. La metodología participativa que desarrolla IPAM para formular el plan de gestión aseguró la inclusión de acuerdos para la ganadería y la pesca local. Finalmente, la asociación PAE es tanto la receptora de la concesión del uso de la tierra como la institución encargada de la gestión del PAE.

Pese a los mecanismos disponibles para la participación, los niveles reales de participación varían debido a diferencias significativas en la capacidad organizativa de las asociaciones PAE. Además, problemas estructurales como la distancia al lugar de las reuniones, la falta de apoyo financiero y el lenguaje tecnocrático dificultan la participación activa de los residentes locales en las reuniones formales. Finalmente, la temporización establecida por INCRA para el proceso de implantación a menudo es incompatible con el tiempo necesario para la movilización local y la asimilación de la información. Por otra parte, los residentes tienen un gran afán por cumplir los requisitos como el UP y el PDA para poderse beneficiar de subsidios gubernamentales y programas de crédito.

Proceso de institucionalización de la política

Pese a que la PAE no es un modelo territorial nuevo, su implantación en la planicie aluvial es una experiencia pionera que ha implicado acuerdos entre diversos organismos gubernamentales estatales y federales.

El PAE implica cuatro elementos institucionales clave:

- 1) El consejo de la asociación PAE es el encargado de administrar el PAE, lo que incluye la responsabilidad del contrato de concesión y la implantación de los planes de utilización y de desarrollo.
- 2) El contrato de concesión define los términos de la transferencia de derechos de uso a la asociación y los residentes.
- 3) El Plan de utilización es el instrumento principal para formalizar el sistema de gestión basado en la comunidad. Establece las reglas para las principales actividades económicas en el PAE y los procedimientos para controlarlo y hacerlo cumplir.
- 4) El Plan de Desarrollo del Asentamiento establece la estrategia para el desarrollo sostenible del PAE, incluyendo mecanismos para controlar y evaluar la implantación del Plan.

Financiamiento

INCRA financia en gran medida el proceso de creación del PAE (incluyendo gran parte de la infraestructura del PAE), de los programas de crédito y de asistencia técnica a largo plazo para los residentes PAE y la preparación de PU y PDA. Además de los diversos programas de crédito de INCRA, los residentes PAE tienen acceso a crédito subvencionado a partir de otras fuentes gubernamentales para la agricultura familiar (por ejemplo, líneas de crédito PRONAF). A pesar de que no se dispone de las cifras exactas, en el año 2003 el coste medio estimado de un asentamiento de INCRA fue de 11.500 dólares estadounidenses (Graziano 2003).

Principales resultados y logros

La implantación de PAE en la planicie aluvial del Bajo Amazonas representa una innovación institucional con el potencial de aumentar la participación de los residentes de la comunidad en la gestión de los recursos locales. En principio, el PAE es un importante logro en el empoderamiento de las comunidades locales a través de la transferencia de derechos de uso formal. La participación de los residentes asegura la inclusión de conocimiento local en el plan de gestión y su participación directa en el proceso de controlar y hacer cumplir las normas locales.

Con la creación de PAE y la concesión de derechos de uso, las comunidades PAE adquieren control sobre el territorio que les proporciona la mayoría de los recursos de los que depende su sustento. También les da el control potencial sobre la manera en la que se distribuyen y se explotan los recursos. Finalmente, da a la asociación el derecho a cobrar cuotas de usuario y a organizar el marketing de los productos locales. La concesión de derechos de uso al territorio PAE empodera a la asociación local en sus tratos con los ganaderos cercanos que tradicionalmente han dominado las relaciones sociales.

Sin embargo, la implantación de los PAE no debería considerarse la fase final de un proceso lineal. Aunque la creación de PAE confiere a los residentes PAE y a su asociación autoridad y responsabilidad, la asociación PAE debe aprender cómo transformar este potencial legal en realidad práctica. Las regulaciones sobre el uso de la tierra previstas por el modelo territorial del PAE también dan acceso a los residentes a apoyo técnico y financiero. A este respecto, los objetivos de conservación tienen que relacionarse con la creación de alternativas económicas. Finalmente, los PAE han proporcionado a los residentes locales vínculos con una amplia red de instituciones, incluyendo importantes organizaciones estatales y no estatales, lo que abre las oportunidades de desarrollo de un sistema de gobierno regional en forma de red.

Principales obstáculos

La formalización de acuerdos de gestión informal e instituciones a través de la creación de los PAE de las planicies aluviales no es suficiente para asegurar la sostenibilidad medioambiental y social a largo plazo de este sistema de asentamiento, tal y como ponen de manifiesto los malos resultados de los asentamientos INCRA en zonas de tierra alta. Tienen que tratarse tres obstáculos principales para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de la mayoría de los PAE de la planicie aluvial.

En primer lugar, la mayoría de los PAE de la planicie aluvial se ha creado teniendo poco en cuenta su capacidad organizativa. Aunque organizaciones como EMATE se supone que proporcionan asistencia técnica en la creación de la capacidad organizativa, a la práctica no

tienen las habilidades para contribuir de manera significativa en este ámbito. En consecuencia, el resultado de los PAE es probable que varíe considerablemente a menos que INCRA invierta recursos significativos en este ámbito.

En segundo lugar, los programas de INCRA se ven muy influidos por la política nacional, lo que puede afectar al proceso de implantación. Movidado por la presión política, INCRA creó 41 PAE que abarcan aproximadamente 750.000 hectáreas en ocho municipios del Bajo Amazonas en un período de seis meses, lo que despertó sospechas y confusión entre los residentes. Debido a irregularidades institucionales no relacionadas, el proceso se interrumpió durante dos años. Reanudado en 2008, se han tenido que superar muchos obstáculos políticos, burocráticos y financieros y siempre existe la posibilidad de que las prioridades nacionales cambien, con lo que se reducen los recursos disponibles para implantar PAE.

En tercer lugar, la inclusión social de las comunidades locales está teniendo lugar a expensas de otros dos grupos de interés: ganaderos y pescadores de fuera. Los ganaderos son parte de la élite local y tienen una influencia considerable sobre las comunidades y sobre la política local y estatal. Si INCRA busca hacer cumplir las regulaciones de PAE y echar a los ganaderos, pueden intensificarse los conflictos entre las comunidades y los ganaderos. Hasta ahora parece que INCRA y las comunidades optan por una estrategia de coexistencia pacífica. Los conflictos fuera de las zonas de pesca también pueden intensificarse si las comunidades buscan hacer cumplir la normativa que les confiere acceso exclusivo a zonas pesqueras de los lagos. Sin embargo, hay maneras de incorporar al menos algunos pescadores en zonas pesqueras PAE a través de cuotas de usuario y/o la participación en actividades de seguimiento.

En conjunto, el PAE es una innovación institucional que combina conocimiento científico, tecnocrático y tradicional; hace que actores potencialmente conflictivos colaboren e integra múltiples objetivos como la conservación, el desarrollo rural y la justicia social. No obstante, las diferentes percepciones, motivaciones y objetivos de los tres grupos de partes interesadas limitan la participación efectiva. El apresurado proceso de implantación y el enfoque de plantilla para crear PAE son los principales retos del proceso de arriba abajo necesarios para asegurar la inclusión social, la sostenibilidad y el desarrollo rural equitativo.

Replicabilidad y adaptación de la política en otros contextos

El PAE es un modelo territorial flexible fácil de adaptar a diferentes condiciones socioambientales. Su diseño y su enfoque participativo ayudan a asegurar un proceso negociado que puede conciliar intereses y objetivos diferentes. Por lo tanto, como modelo territorial, el PAE contiene los elementos básicos para asegurar la replicabilidad y adaptabilidad a otras zonas de planicies aluviales. De hecho, INCRA planea crear PAE adicionales en todas las áreas pobladas de la planicie aluvial amazónica.

Sin embargo, como se describe en el apartado anterior, diferencias importantes entre el diseño y la implantación pueden desbaratar fácilmente el proceso. Incluso se viola el principio más básico de que los PAE se crean para dar respuesta a la solicitud escrita de comunidades locales, lo que crea confusión y desconfianza desde el principio del proceso. La organización social de la comunidad, las relaciones con otros actores locales, las motivaciones para el PAE y las características ecológicas del sistema deben evaluarse detenidamente antes de crear un PAE. No es probable que tenga lugar un proceso realmente participativo a menos que haya

capital social suficiente para asegurar un incremento gradual en la calidad de la participación a medida que se aplica el PAE.

Esta breve evaluación sugiere tres recomendaciones. En primer lugar, INCRA debe desarrollar la capacidad para trabajar con las comunidades de la planicie aluvial. Como su primera experiencia en la planicie aluvial, la creación y la aplicación de los PAE estuvieron marcados por procedimientos basados en un modelo agrícola colonizador de altiplanicie, inadecuado para las características de la planicie aluvial. Se necesita un equipo orientado a la planicie aluvial en INCRA que sea capaz de considerar asuntos legales, técnicos, sociales, económicos y medioambientales en el diseño y la aplicación de PAE. En segundo lugar, la realidad socioambiental de la planicie aluvial amazónica es muy variable por lo que respecta a la historia de la ocupación humana, la organización social, la actividad económica y el riesgo medioambiental. Para evitar procedimientos repetitivos, es necesario llevar a cabo con más detenimiento un proceso de evaluación para identificar zonas adecuadas. Finalmente, la inclusión de comunidades no debería tener lugar a expensas de otros grupos de interés. Aunque es importante la creación de espacios para grupos marginados como los *varjeiros*, la simple exclusión de la élite local aumentará la polarización entre grupos de interés locales, agravará los conflictos y puede desbaratar todo el proceso.

RESUMEN

El Proyecto de asentamiento agroextractivo (PAE) es una política territorial de reforma agraria, que concede los derechos de uso colectivo exclusivo a las poblaciones tradicionales. Creado anteriormente para las comunidades forestales de altiplanicies (en 1996), el PAE del Bajo Amazonas es la primera experiencia del organismo nacional de reforma agraria (INCRA) con comunidades de planicie aluvial. Entre diciembre de 2005 y julio de 2006 se crearon cuarenta y un PAE y actualmente está en proceso la aplicación de 15 PAE iniciada en 2008 con la colaboración de IPAM, una ONG local.

Entre los objetivos de los PAE se encuentran la seguridad agraria para las comunidades de la planicie aluvial, la conservación de los recursos de la planicie aluvial y el desarrollo de sistemas de producción sostenible. Los residentes de la planicie aluvial son los beneficiarios de los PAE, puesto que se les han concedido derechos exclusivos de uso de recursos locales, la inclusión de su sistema normativo en el plan de gestión y apoyo financiero y técnico para su sistema de producción. Sin embargo, los residentes locales que trabajan para el Estado no son aptos para los beneficios financieros.

El PAE tiene varios elementos participativos en su diseño. Son los residentes locales los que tienen que solicitar la creación de un PAE. La demarcación de fronteras físicas, el plan de gestión y el sistema de seguimiento se formulan en colaboración con los residentes locales. Sin embargo, la participación activa queda limitada por la escasa capacidad organizativa de las comunidades y de los organismos gubernamentales, por restricciones temporales y financieras, por procedimientos burocráticos centralizados, por la política local que implica un flujo informativo limitado y por relaciones de poder acentuadas.

El PAE es un acuerdo institucional innovador que requería la colaboración de tres organismos nacionales. A través de un contrato de cooperación técnica, el ministro de Patrimonio Nacional (SPU) encargado del gobierno de los humedales nacionales trasfiere el poder al organismo nacional para la reforma agraria (INCRA) para que se encargue de la creación y la aplicación de PAE y al organismo nacional medioambiental (IBAMA) para que se encargue del seguimiento medioambiental de los PAE. El Consejo del PAE, los Planes de Desarrollo y Utilización y el contrato de concesión son tres pilares de gobierno del PAE en que participan directamente los residentes locales.

El proceso de creación de PAE (incluyendo gran parte de la infraestructura del PAE), los programas de crédito y la asistencia técnica a largo plazo para los residentes del PAE y la preparación de PU y de PDA reciben financiación principalmente de INCRA. Aunque no se dispone de cifras exactas, el coste estimado de 2003 para un asentamiento INCRA fue de 11.500,00 dólares estadounidenses.

El PAE es una innovación institucional que permite combinar conocimiento científico, tecnocrático y tradicional; hace que actores potencialmente conflictivos colaboren e integra múltiples objetivos como la conservación, el desarrollo rural y la justicia social. No obstante, las percepciones, las motivaciones y los objetivos diferentes de los tres grupos de partes interesadas limitan la participación efectiva. El apresurado proceso de implantación y la propuesta de anteproyecto para crear PAE en toda la región son los principales retos del proceso de arriba abajo necesarios para asegurar la inclusión social, la sostenibilidad y el desarrollo rural adecuado.

Para más información:

Fabio de Castro

CEDLA (Centre for Latin American Research and Documentation)

Keizersgracht 395-397

1016 EK Ámsterdam, Países Bajos

e-mail: f.decastro@cedla.nl

Páginas web

Prefectura de Santarém: <http://www.santarem.pa.gov.br/home/index.php?>

INCRA, Ministerio de Desarrollo Agrícola: <http://www.incra.gov.br/portal/>

Instituto de Investigación Medioambiental del Amazonas, IPAM: <http://www.ipam.org.br/>

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y

Gobiernos Locales Unidos (CGLU):

Tlf: +34 93 342 87 70.

www.uclg.org/cisdp/

Agradecimientos y créditos

Fabio de Castro y David McGrath investigaron y redactaron este caso, bajo la supervisión de la Dra. Stefania Barca, del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal), en 2010.

Referencias bibliográficas

- Adams, C., Murrieta, R., Neves, W. & Harris, M. (eds.), 2009, *Amazon Peasants Societies in a Changing Environment: Political Ecology, Invisibility and Modernity in the Rainforest*. New York: Springer.
- Benatti, J.H. (ed.), 2005, *A Questão Fundiária e o Manejo dos Recursos Naturais da Várzea: Análise para Elaboração de Novos Modelos Jurídicos*. Manaus, Brazil: Provárzea-Ibama
- Castro, F., 2009, Patterns of resource use by *caboclo* communities in the Middle-Lower Amazon. In C. Adams, W. Neves, R. Murrieta, & M. Harris (eds.), *Amazonian Peasant Societies: Modernity and Invisibility*. New York: Springer, pp. 157-77.
- Graziano, X., 2003, O custo da reforma agrária. *O Estado de Sao Paulo*, 21/01/03.
- Harris, M., 2010, *Rebellion on the Amazon: The Cabanagem, Race, and Popular Culture in the North of Brazil, 1798-1840*. São Paulo: Cambridge University Press.
- Hochstetler, K. & Keck, M.E., 2007, *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham, NC: Duke University Press.
- McGrath, D., Castro, F., Fudemma, C., Amaral, B.D. & Calabria, J., 1993, Fisheries and the evolution of resource management on the Lower Amazon Basin. *Human Ecology*, 21(2):167-95.
- McGrath, D., Castro, F., Camara, E. & Fudemma, C., 1999, Community management of floodplain lakes and the sustainable development of Amazonian fisheries. In C. Padoch, J.M. Ayres, M. Pinedo-Vasques & A. Henderson (eds.), *Várzea: Diversity, Development, and Conservation of Amazonia's Whitewater Floodplains*. Advances in Economic Botany Series. New York: New York Botanical Garden Press, p. 59-82.
- McGrath, D., Almeida, O. & Merry, F.D., 2007, The influence of community management agreements on household economic strategies: Cattle grazing and fishing agreements on the Lower Amazon Floodplain. *International Journal of the Commons*, 1(1): 67-88.
- McGrath, D., Cardoso, A., Almeida, O. & Pezzuti, J., 2008, Constructing a policy and institutional framework for an ecosystem-based approach to managing the Lower Amazon floodplain. *Environment, Development and Sustainability*, 10(5): 677-95.
- Pinedo-Vasquez, M., Ruffino, M.L., Padoch, C. & Brondizio, E.S., 2011, *The Amazon Várzea: The Decade Past and the Decade Ahead*. New York: Springer.