

PARQUES, RESERVAS ECOLÓGICAS Y PESCADORES ARTE- SANALES EN EL SURESTE BRASILEÑO: UNA SIMBIÓISIS DIFÍCIL*

Yvan Breton
Antropología
Universidad Laval

Introducción

LA creciente interacción entre representantes de comunidades de pescadores y de movimientos ecologistas ha suscitado en los últimos años, una literatura en expansión que bien señala la complejidad de las posiciones asumidas con relación al manejo de las zonas costeras (Davis, 1996; Diegues, 1995; Alexander, 1993; Lane y Stephenson, 1995; Leveil, 1996). Ya sea que se trate de la creación de un parque o de una reserva (en zonas marinas o terrestres), estamos obligados a aceptar, no obstante, que la variable social inherente a estas intervenciones permanece frecuentemente relegada a un segundo plano: el lugar prioritario lo ocupan la preservación de los recursos naturales o los valores económicos involucrados.

Quisiéramos, en el marco de esta conferencia, examinar la situación que prevalece en diversos municipios del sureste brasileño, región en la cual emprendimos investigaciones comparativas durante el período de 1992 a 1996. Nos concentraremos en la asimetría "ecológica-social" mencionada anteriormente¹. En un primer momento, presentamos un breve cuadro de las intervenciones del Estado brasileño en el ámbito de los parques, reservas o superficies protegidas. Enseguida, veremos cómo esas intervenciones han sido actualizadas en la región de estudio, señalaremos la diversidad de fórmulas utilizadas y nos concentraremos en las múltiples consecuencias que ellas, y sus obligaciones jurídicas, han tenido sobre la vida cotidiana de las comunidades. A la luz de los casos estudiados, terminaremos con algunas observaciones sobre el resurgimiento del concepto de "governabilidad" en varias agencias internacionales que promueven planes de manejo en zonas costeras.

* Conferencia presentada en las Jornadas de Estudio sobre el Manejo Costero. Universidad de Quebec en Rimouski . Universidad de Bretaña Oriental. Traducción realizada del francés por la Dra. Sayra Munguía.

Nota: No citar este documento sin permiso.

1- Subvencionada por el Consejo de Investigaciones en Ciencias Humanas de Canadá. Subv: 410-93-11-97.

1.- Areas naturales protegidas en Brasil: orientaciones múltiples y ambiguas

Con 170 millones de habitantes, Brasil ocupa el 48 % de la superficie de América Latina. Un 4 % de su territorio forma parte, actualmente, del patrimonio nacional protegido. La mayoría de las zonas protegidas se encuentran en la región amazónica, situación que no sorprende mucho, en vista de la amplitud de este ecosistema y de la publicidad enorme que tiene a escala mundial. Se presupone, sin embargo que las intervenciones se dan en el total del territorio nacional.

El litoral brasileño, de 8500 km de extensión y con 12 de las 14 ciudades más grandes del país, ha estado sometido, desde la colonización hispano-portuguesa, a un deterioro constante de su medio ambiente. Este deterioro se ha acentuado con la sucesión de ciclos económicos basados, en buena parte, en la explotación de recursos naturales —ya sea de especies forestales, caña de azúcar, minerales o café—, lo cual ha generado un flujo constante de población. Uno de los principales argumentos expuestos por el Estado brasileño y por diversos movimientos ecologistas para la constitución, a comienzos de los años sesenta, de las áreas protegidas, centraba su atención en la necesidad de preservar lo que quedaba de la "Mata Atlántica", un bosque tropical de gran biodiversidad, cuya superficie, hoy en día, representa apenas un 16% de lo que existía a comienzos del siglo XVI.

Si bien es posible enumerar más de una docena de fórmulas relativas a la protección de áreas naturales, cuatro de ellas revisten una importancia mayor. La primera, reservada al "patrimonio edificado nacional", se utiliza en ciudades de alto valor histórico, y está constituida por un perímetro urbano en el que está prohibida la circulación de automóviles y donde la renovación domiciliaria está sometida a reglas estrictas. Tal es el caso del centro histórico de Parati, creado en 1945 en el municipio del mismo nombre y que comprende una superficie de 17 hectáreas².

La segunda fórmula, la más importante en términos de superficie —y la que contiene la reglamentación más rígida—, consiste en el establecimiento de "parques nacionales", tales como el de la Serra de Bocaina, instituido en 1965 en el límite de los Estados de Río de Janeiro y de Sao Paulo, o el de Ilhabela, creado en 1977 en el municipio de Sao Sebastiao. La tercera fórmula, de gran popularidad en los años ochenta, se refiere a las "reservas ecológicas", que pueden ser, a la vez, marinas y terrestres, como la de Joatinga en el municipio de Parati y en la cual la explotación de los recursos es en parte controlada. Finalmente, una fórmula más reciente y más flexible en términos de la utilización de los recursos naturales se refiere a las "áreas de protección ambiental", como aquellas de Cairacu y de Iguape-Cananea-Peruibe, que se encuentran a lo largo del litoral de Sao Paulo. Estas diversas intervenciones, bien ilustradas por los mapas que se adjuntan, han afectado profundamente el modo de vida de las poblaciones litorales.

Es importante señalar, a la luz de estas observaciones introductorias, que "la cuestión de protección del medio ambiente en Brasil como en casi todos los países del tercer mundo, rebasa frecuentemente los debates fundados sobre argumentos de racionalidad estrictamente "ecológica". Ya sea en la elección de los mecanismos de protección ecológica o en su proceso de institucionalización, uno ahí encuentra viendo de muy cerca, una panoplia de consideraciones" (Benazera y Canavagh, 1995:12) en las cuales se entremezclan posiciones políticas y económicas.

2.- Distritos semejantes existen en Ouro Preto, en Minas Gerais y en El Salvador, localizados en el Estado de Bahía.

Como bien lo señala Diegues (1993:2), las áreas protegidas proliferaron en una época en la que su creación permitía la obtención de una ayuda financiera externa. Además, por falta de una vigilancia adecuada, en numerosas ocasiones las industrias forestales y mineras han invadido las áreas inhabitadas para explotar ilegalmente sus recursos. A la multiplicidad de leyes y a la existencia de límites algunas veces indefinidos, se agrega una multitud de interventores y de instituciones, entre los que sobresalen las autoridades federales, estatales y municipales (Fundación Brasileña para la Conservación de la Naturaleza, Fundación Biodiversidad, FUNATURA, PRONATURA, Instituto Forestal de Sao Paulo, etc.). Estas autoridades algunas veces se suceden en sus funciones y otras se fusionan, lo que genera un cuadro jurídico extremadamente difícil para las poblaciones costeras. Finalmente, otro hecho que ha venido a agravar esta situación es que el antiguo Ministerio de Pesca, la SUDEPE, ha sido integrado a un ministerio más grande, el IBAMA, el Instituto Brasileño del Medio Natural, lo que no ha dejado de tener incidencia sobre la vida de los pescadores.

2- Pescadores artesanales, naturaleza y turismo en los municipios de Iguape, Sao Sebastiao y Parati

Para comprender bien el impacto causado por la creación de áreas naturales protegidas en las comunidades de pescadores artesanales, es importante mencionar algunos elementos estructurales ligados a la morfología del litoral y a la industrialización progresiva de la zona costera. Una de las principales características del litoral de Sao Paulo reside en la presencia de imponentes declives rocosos que imposibilitan el acceso a esas zonas por vía terrestre. Exceptuando algunos lugares donde la presencia de una ribera facilitaba la comunicación con el interior y donde se desarrollaban actividades de cabotaje en gran escala, la mayoría de los pescadores artesanales de la etnia caíçara estuvieron confinados a pequeñas bahías y ensenadas costeras relativamente aisladas (Diegues, 1973). Ellos practicaban una economía mixta, de pesca y agricultura en pequeña escala, y realizaban esporádicos intercambios comerciales. El medio natural constituía, en cierta medida, una barrera contra las influencias exteriores. El desarrollo que a partir de los años treinta experimentó la pesca en alta mar en el sureste brasileño— que presenta una plataforma continental importante en comparación con el noreste— tampoco tuvo mayor influencia. La única consecuencia visible es que las "colonias", órganos supuestamente representativos de los pescadores, y creados por el Estado brasileño a comienzos de siglo, han sido progresivamente marginadas, sobre todo si las comparamos con las de los pescadores de alta mar.

Esta situación de aislamiento prevaleció hasta comienzos de los años sesenta. A partir de ese momento, después de la rápida expansión de las ciudades de Río de Janeiro, Sao Paulo y Santos, de la presión de los movimientos ecologistas y también la de empresas turísticas en busca de beneficios a corto plazo, el Estado brasileño decide construir, a lo largo del litoral, una autorruta con múltiples vías de acceso a las comunidades pesqueras. Lo paradójico de esta empresa es que, luego de promover, profusamente, la creación de parques y reservas, el Gobierno, con la construcción de la autorruta, vino a provocar, en numerosos lugares del litoral, daños irremediables: desde el encallamiento de múltiples bahías hasta la deforestación de muchas montañas (Figueiras Gómez, 1984: 229). Esta nueva vía de comunicación —prácticamente terminada a comienzos de los setenta—, generó

un flujo turístico sin precedentes (de tipo internacional, nacional, de recreación de masa, turismo ecológico, cultural, estacional, radicado en el lugar, etc.), el cual, modificó considerablemente la morfología espacial y social de las comunidades.

Para fines de esta demostración, nos limitaremos a presentar tres ejemplos que ilustran la interacción existente entre la creación de áreas naturales protegidas, la llegada significativa de extranjeros y la práctica de la pesca artesanal.

Iguape: Manjuba y pesca deportiva

Cerca de 3000 pescadores trabajan en un municipio en el que la mayor parte de las comunidades gravitan alrededor de un importante sistema de laguna. Dada la presencia de una ribera que permite el acceso a los valles fértiles del interior, existe, desde hace mucho tiempo, una simbiosis entre las actividades agrícolas y las pesqueras. Estas últimas revisten especial importancia por la presencia de una especie pelágica (de alta mar), la "manjuba", cuya captura se efectúa seis meses al año. Situado a tres horas de camino de Sao Paulo (ciudad que, recordemos, tiene unos 20 millones de habitantes), este municipio y con él sus comunidades, se vieron progresivamente sometidos, a partir de los años setenta, a una llegada constante de turistas, ya fueran nacionales o radicados en el lugar. En 1955, por ejemplo, solamente en Ilha Grande (situada frente a la villa de Iguape) se habían vendido más de 3000 lotes. En una de las comunidades estudiadas, Barra de Riberia, la población local debe enfrentar, anualmente, la llegada de más de 40,000 turistas (Benazera y Cavanagh 1995:73). Además de la llegada de turistas —que ha desplazado a muchos pescadores de sus zonas residenciales—, entre las consecuencias más drásticas de la creación de áreas naturales protegidas en la zona costera se pueden citar la prohibición de cortar ciertas especies forestales, inclusive las utilizadas para fabricar "canoas" y diversos instrumentos de pesca, y la imposibilidad de continuar con las actividades de recolección y de pequeña agricultura en las zonas interiores, las cuales dejaron de ser de libre acceso. Pero, quizás el elemento más conflictivo es que una buena parte de los turistas se dedican a la pesca deportiva en la misma zona productiva de los pescadores, el sistema de laguna, pues allí los peligros de navegación son mínimos. Surgen de esto múltiples reivindicaciones, por una parte de los pescadores y sus familias, que actualmente constituyen un grupo minoritario, y por otra, de las autoridades, que ven en el crecimiento del turismo una contribución fiscal interesante. Al momento de nuestro estudio la "colonia" estaba en plan de reestructurarse sin ser capaz de identificar las vías consensuales de manejo.

Sao Sebastiao y la dualidad del turismo

Contrariamente al municipio de Iguape, el municipio de Sao Sebastiao se caracteriza por un largo litoral escarpado y la presencia de algunas islas importantes. Ahí viven alrededor de 1200 pescadores, de los cuales los más ricos y que controlan la "colonia" residen en la parte este, en la proximidad de la ciudad de Sao Sebastiao³. Fue precisamente en esta parte del municipio donde fue establecida, en primer instancia, la vía de acceso

3.- Los pescadores (camaroneros) semi-industriales son casi todos originarios de Santa Catarina en Argentina. Ellos se establecieron en la región hace unos 20 años y no son vistos como miembros de la comunidad "çaicara".

terrestre a la autorruta. Enseguida se dio la aparición de un turismo radicado en el lugar, en la periferia de la ciudad, y cuyos representantes mantienen relaciones de conflicto con los pescadores, sobre todo en cuanto a la utilización de la playa y los olores que se desprenden del procesamiento del pescado. En cambio, en la parte oeste del municipio, mucho más aislada que la región insular y de difícil acceso (Ilha Bela, Vitoria, Buzios, Montao de Trigo), ha surgido un turismo ecológico, cuyos representantes se han convertido en promotores de la preservación del medio natural y de la cultura *çaicara*, y buscan diversas maneras de mejorar las condiciones de vida de los pescadores artesanales. Una corporación, "Sao Sebastiao Tem Alma", se formó hace algunos años, con la vocación explícita de valorar sus costumbres y modos de vida, e incluso llegó a suministrar ayuda jurídica para impugnar el acceso a algunas áreas protegidas. He aquí, entonces, una situación intermedia, donde, por una parte turistas con residencia en el lugar y pescadores industriales se enfrentan, y por otra, turistas "ecológicos" promueven el mantenimiento de la pesca artesanal y logran crear coaliciones con los productores locales.

Parati y la omnipresencia de un patrimonio nacional

Además de estar rodeada de zonas naturales protegidas de toda suerte, el centro de esta ciudad se ha convertido en un lugar histórico, cuyo valor patrimonial es reconocido a nivel nacional. Pequeño puerto, tranquilo a comienzos del siglo XX, pero de gran apogeo en el siglo XIX (con la economía aurífera), comienza su expansión a partir de la construcción, a comienzos de los años setenta, de la autorruta Río-Santos. Parati se convierte, entonces, en un lugar de residencia para trabajadores temporales, muchos de los cuales se establecen definitivamente en el lugar. Cuando en 1945 se crea el "centro histórico", pocos cambios tuvieron lugar. Los turistas que frecuentaban el sitio se identificaban con una élite artística e intelectual; sin embargo, la creación del parque nacional de Serra de Bocaina en 1965 y la construcción subsecuente de la autorruta cambiaron drásticamente la situación. El patrimonio incluido en el lugar histórico fue objeto de una especulación importante de bienes raíces por parte de la burguesía Paulista y los cientos de pescadores que habitaban en las proximidades de la ribera Pereque-Açu fueron progresivamente desplazados a los barrios periféricos. Muchos pescadores se reubicaron en las excursiones turísticas y su "colonia" no tiene prácticamente más existencia⁴. En otros términos, el turismo de tipo cultural y ecológico se ha convertido en la punta de lanza de la economía de Parati y los pescadores artesanales no tienen mayor poder de reivindicación frente a las autoridades, las cuales, deben darle prioridad a un "patrimonio nacional" y buscar controlar un fenómeno de "favelización" cada vez más acentuado en la periferia del centro histórico.

4.- La marginalidad relativa de los pescadores de Parati está relacionado con un conflicto intenso que tuvo lugar en una pequeña comunidad vecina, Trindade, entre promotores inmobiliarios y pescadores "çaicas", en el transcurso de los años setenta. A pesar de que fueron parcialmente expulsados o expropiados por la fuerza, los habitantes lograron levantar la opinión nacional a su favor y recuperar una parte de sus bienes. Pero, como lo demuestra el estudio de Plante y Breton (1994), otro tipo de turismo, mucho más ecológico, transformó la economía de la comunidad en los años subsiguientes y ha generado una fuerte especulación de bienes raíces.

3-Discusión: Áreas naturales protegidas y gobernabilidad

Los tres ejemplos precedentes señalan bien la ambigüedad de la situación que prevalece en el sureste brasileño en cuanto al impacto de las áreas naturales protegidas en la vida cotidiana de los pescadores artesanales. A la multitud de fórmulas de manejo puestas en ejecución por las autoridades, corresponden reacciones en las poblaciones locales que van desde enfrentamientos algunas veces violentos, hasta ajustes constantes, o simplemente deserciones que conllevan al abandono de la pesca artesanal.

Además de la naturaleza variable de las áreas naturales protegidas —cuyo contorno jurídico descansa sobre la prohibición total del acceso a una utilización controlada de los recursos—, para comprender bien la situación de los pescadores artesanales es preciso tomar en consideración los siguientes factores: la cronología de las intervenciones estatales destinadas a preservar el medio natural, las características que presentaban las poblaciones locales antes de la intervención, y el tipo de turistas que frecuentan las comunidades. Nos parece que estas variables, al menos en el caso del sureste brasileño, se revelan útiles para comprender las dificultades de consolidación de un enfoque de "gobernabilidad" para el futuro, orientación actualmente puesta en ejecución por varias agencias internacionales de especial relevancia para el manejo de zonas costeras, y a la cual las autoridades brasileñas se han sensibilizado, sobre todo después de la conferencia de Río de 1992.

En primer lugar, parece existir más que una simple coincidencia entre la antigüedad de las intervenciones y lo negativo de su impacto sobre la práctica de la pesca artesanal. El mejor ejemplo es, sin duda, el de Parati, donde la creación del centro histórico se remonta a los años cuarenta. Aun cuando los efectos reales se hicieron sentir más tarde (en los años setenta) con la construcción de la autorruta Río-Santos, ya se había instalado un cuadro jurídico limitativo que casi no ha evolucionado desde entonces. Esta situación fue reforzada, en 1965, con la creación del Parque Nacional Sierra da Bocaina. Esta iniciativa, una de las primeras de este tipo en la región, se inscribe dentro de una óptica de "estricta" conservación ecológica, lo que da lugar a expropiaciones masivas e impide a los pescadores costeros tener acceso a recursos que anteriormente se encontraban a su disposición⁵.

Hemos visto, por el contrario, que en los otros municipios donde las intervenciones estatales fueron más tardías, las fórmulas de manejo fueron más flexibles, y se enfocaron mucho más sobre la creación de reservas ecológicas o de áreas ambientales protegidas. Sin embargo, las reglas de conservación menos estrictas facilitaron la llegada de un número imponente de turistas, cuya presencia ha modificado medianamente el panorama social de las comunidades. Si en el caso de Iguape, esta presencia ha tomado la forma de conflictos crecientes entre pescadores deportivos y pescadores locales —por practicar esta actividad en un espacio restringido, la laguna—, en otros casos, como el de Sao Sebastiao, la presencia de turistas, de tipo ecológico o radicados en el lugar, ha producido una dualidad en los miembros de la "colonia": los pescadores caiçaras ubicados en la parte sur del municipio se llevan bien con los turistas ecológicos, los pescadores semi-industriales se entremezclan y se enfrentan con los turistas residentes en el lugar en la parte norte del municipio. Esta situación suscita grandes ambigüedades en el plano de las reivindicaciones.

5.- Más de 5000 pequeños productores fueron desplazados y, en 1994, más de 1000 de ellos resistieron de una forma u otra, apoyándose en la imprecisión relativa de los límites del parque en varios lugares.

De hecho, las repercusiones —sobre los pescadores artesanales del sureste brasileño resultantes de la creación de áreas naturales protegidas, son múltiples y no son fáciles de evaluar. Las transformaciones que han tenido lugar se han suscitado a la luz de un cuadro jurídico vago y experimental, situación que queda bien ilustrada por la multitud de fórmulas utilizadas. Dichas fórmulas han respondido a varios intereses, de preservación de recursos naturales y de expansión de capital, pero también han surgido de la necesidad de reducir tensiones sociales en las grandes áreas metropolitanas, donde se ha incitado a los individuos a apropiarse de "áreas verdes" que ahí son poco accesibles. Teniendo en cuenta estos hechos y la rapidez del impacto generado por la construcción, en los años setenta, de la autorruta a lo largo del litoral, muchas poblaciones locales relativamente aisladas se han encontrado, de la noche a la mañana, frente a interventores externos que no comparten sus mismos valores e intereses.

Rehaciendo la trayectoria de las intervenciones, se puede asumir que, dentro de una óptica de "governabilidad", los pescadores locales no han sido jamás interventores privilegiados. Las iniciativas estatales, en parte influenciadas por la importancia de los movimientos ecologistas "naturalistas" del Brasil, han estado también constantemente supeditadas a un capital financiero que, gracias a la presión de sus representantes, ha aprovechado el espacio litoral en detrimento de los pescadores. Pero más significativo todavía es que, a pesar de las diferencias que muestran las intervenciones en las localidades particulares, con el tiempo y a un nivel regional, se ha originado una toma de conciencia acumulativa, la cual ha desembocado en una desconfianza generalizada hacia los interventores estatales, desconfianza que frecuentemente va acompañada de un sentimiento de impotencia y de resignación frente a las iniciativas externas. Los turistas de toda clase, son ahora los que mayor influencia ejercen sobre la vida municipal y el futuro de la región.

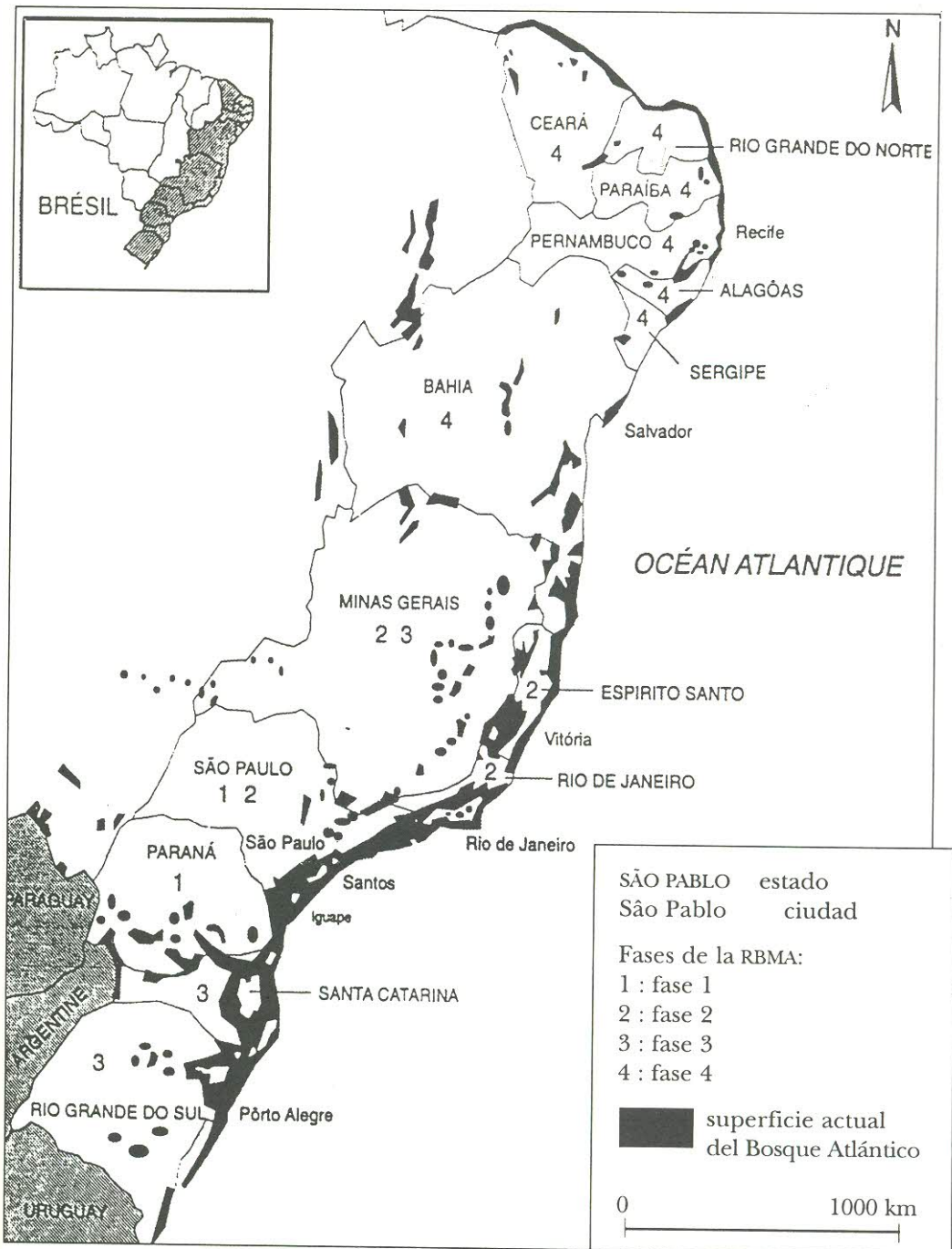
Finalmente, esta visión un poco pesimista de la situación se ve reforzada por el hecho de que, en 1989, la entidad administrativa dedicada a la gestión de la pesca, la SUDEPE, fue incluida en un ministerio más grande, el IBAMA, Instituto Brasileño del Medio Ambiente. Consideramos que esta modificación, en apariencia estructural y orientada a la búsqueda de una mejor coordinación entre diversos ministerios, implica peligros de marginalidad creciente para los pescadores costeros, sobre todo si se toma en cuenta que uno de sus principales problemas, es decir, la gestión de superficies naturales protegidas próximas a sus zonas de explotación le compete al IBAMA⁶. La trayectoria reciente de los movimientos de pescadores en el medio brasileño demuestra que desde los cambios administrativos las "colonias" de pescadores han perdido mucho peso y que ellas son objeto de una indiferencia cada vez mayor por parte de las autoridades (Diegues, 1993; Santos da Silva, 1993)⁷.

6.- Un cambio similar ocurrió en México en 1994. Ahí se presentaron grandes ambigüedades en el plano de la gestión pesquera. Se pusieron en ejecución muchos planes de manejo en las zonas de lagunas y costeras, pero estos fueron concebidos y establecidos, en su mayoría, por especialistas provenientes de las ciencias naturales. El soporte social de esas iniciativas sigue siendo muy limitado.

7.- La situación es todavía mucho más dramática en el noreste y en la región amazónica. Muchas comunidades de pescadores se han adherido a nuevos movimientos reivindicativos, tales como la Pastoral de Pescadores o MONAPE (Movimiento Nacional de Pescadores), convencidos de la ineficacia de las "colonias".

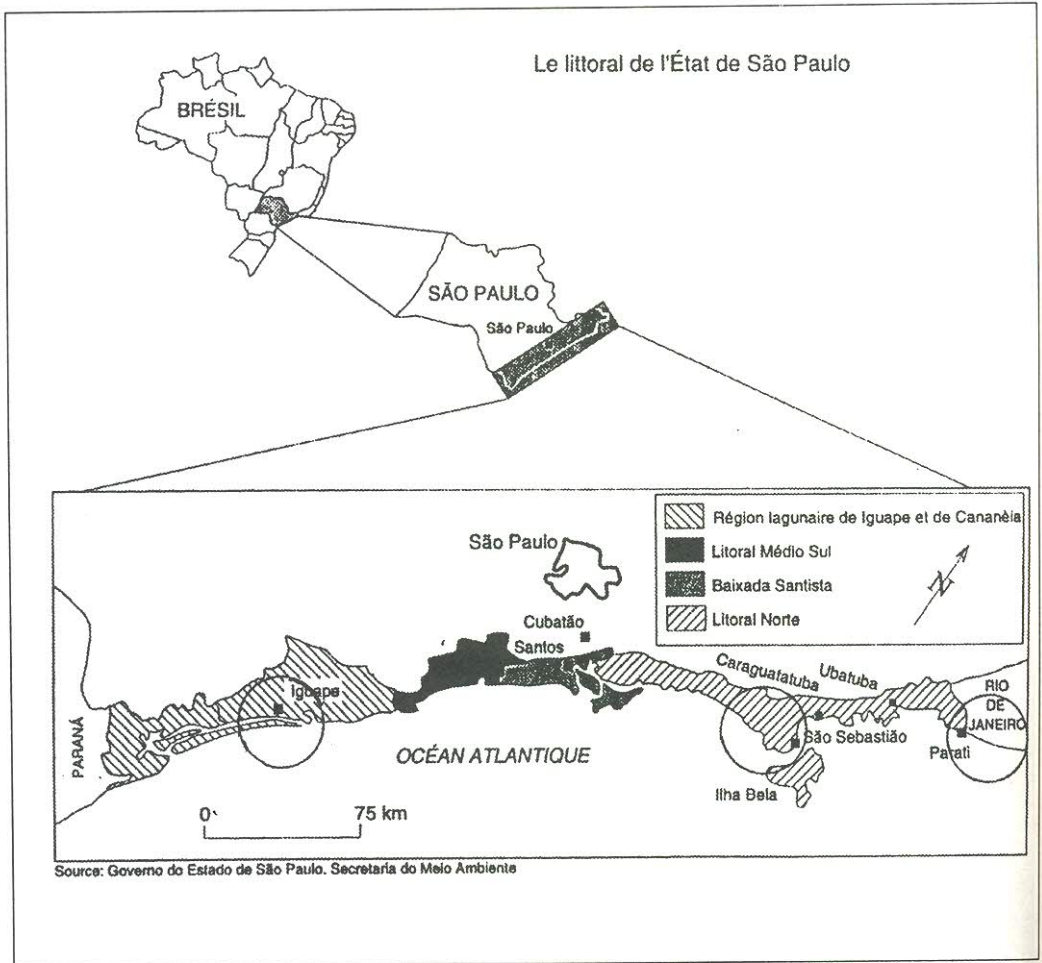
Los ejemplos precedentes señalan, entonces, que la creación de áreas naturales protegidas no constituye, en sí misma, una prueba de mejor gestión, especialmente cuando, en relación con las aspiraciones de la gente del exterior, se minimizan los intereses de las poblaciones locales. Los ejemplos demuestran, también, que a pesar de los discursos ecológicos y "preservacionistas" que justifican su establecimiento, muchas otras lógicas sociales están presentes y pueden interferir en el desarrollo de las áreas naturales protegidas. No tomar esto en cuenta desde el comienzo, suele generar costos adicionales —por gestión y aplicación de medidas de tipo retroactivo— que no logran nunca seguir la evolución real de las situaciones. Paz "ecológica" y paz "social" están lejos de ser sinónimos. Es de desear que en los nuevos proyectos de manejo de las zonas costeras, el concepto de "governabilidad" adquiera todo su sentido y que los actores sociales de base, esos que estaban allí antes de la llegada de los interventores externos, recobren su importancia y su dignidad.

RESERVA DE LA BIÓSFERA DE LA MATA ATLÁNTICA

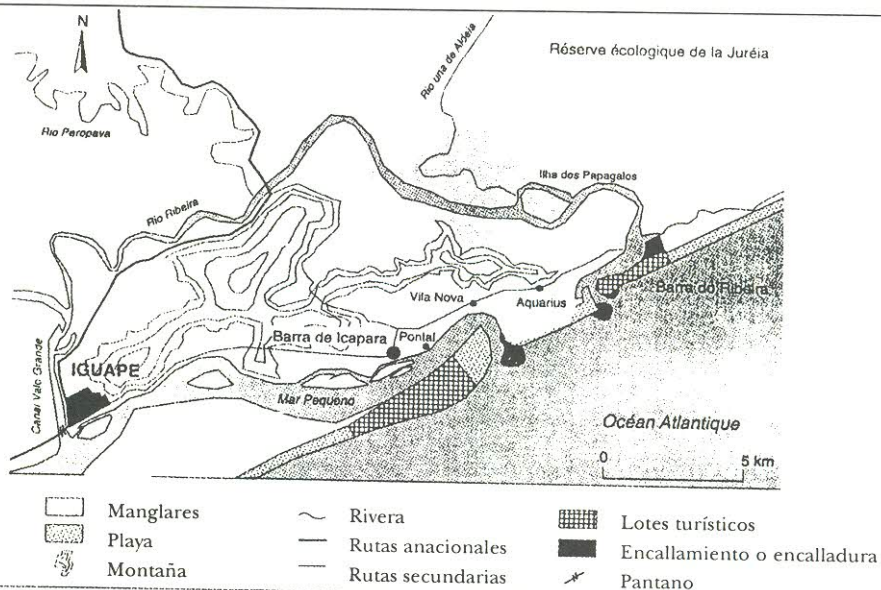


Fuente: Jonal Povos do mar, marzo 1944, ano 1-N° 2.

El litoral del estado de Sao Pablo

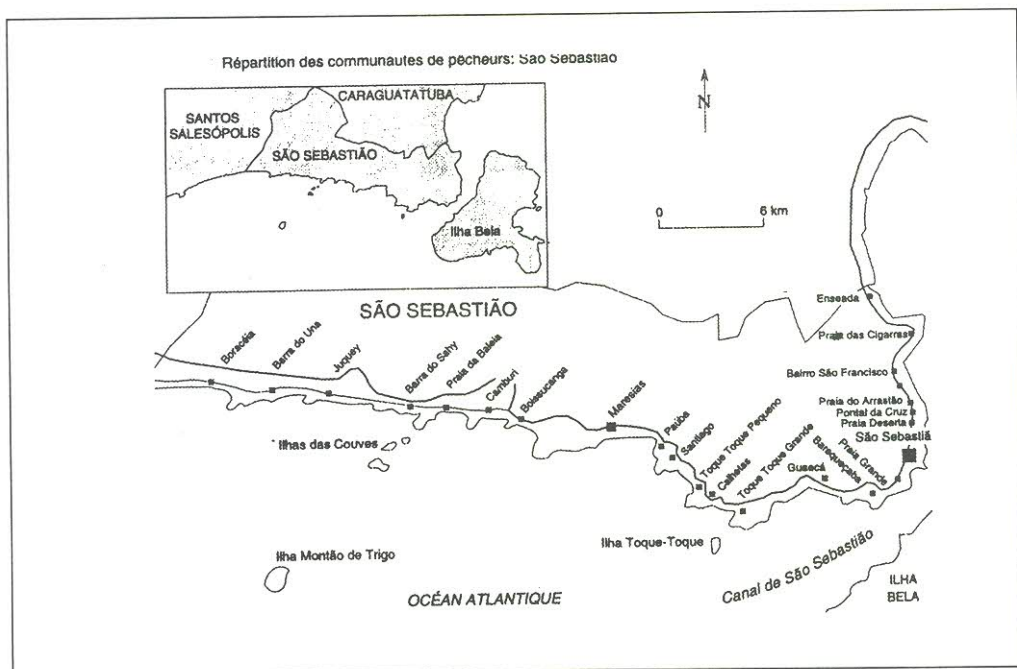


Región de Iguape: Localización de las comunidades estudiadas





Sources: Superintendencia de Cartografía, 1973; Instituto Geográfico, 1989.


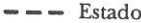

Repartición de comunidades de pescadores . São Sebastião



Recursos comunes y Patrimonio natural : Municipios de Parati



-  Parque Nacional Serra de Bocaina
-  Área de protección del ambiente de Cairucu

-  Reserva ecológica de Joatinga
-  Estado
-  Municipios