

**Análisis del conflicto ambiental de la Cuenca de la Laguna del Cisne:  
territorio en disputa.**

**Autores:** Karina Sassano<sup>1</sup>, Paola Iccardi<sup>1</sup>, Gabriel Giordano<sup>1</sup>, Rodrigo García<sup>1</sup>, Guidahí Parrilla<sup>1</sup>, Agustín Reyes<sup>1</sup>, Paula García<sup>1</sup>.

**Filiación institucional:** <sup>1</sup> Programa Integral Metropolitano - Universidad de la República

**Dirección postal:** Laureles 861 esquina Rivera Indarte. Código postal: 11900.

**Correo electrónico del primer autor:** karycuatroch@hotmail.com

## **Introducción**

### *Emergencia del conflicto ambiental*

Incontables conflictos ambientales han emergido en las últimas décadas en el mundo (Suárez et al., 2014; Temper et al., 2018). El término “conflicto” refiere en este caso a dos o más partes que “presentan relaciones de choque y confrontación por las dificultades en la interacción social, la falta de diálogo y la escasa participación de la población local en las decisiones públicas” (Quintana, s/f: 3). La categoría ambiental pone el foco en “que existe una relación que se construye a través de un conocimiento que legitima y justifica una apropiación específica de una sociedad del entorno [...] y pone en evidencia la insustentabilidad de la visión de mundo dominante actual” (Eschenhagen, 2007: 90). Un conflicto ambiental emerge de dos formas generales: como choque de intereses entre quienes causan un problema ecológico y quienes reciben las consecuencias o impactos dañinos de dichos problemas; o como desacuerdo o disputa por la distribución y uso de los recursos naturales entre pobladores de un territorio determinado (Quintana, s/f).

En este último sentido los conflictos ambientales hacen parte de la larga historia de la humanidad, pero estos han ampliado su escala con el advenimiento del sistema mundo-ecología capitalista (Moore, 2014) y la era del Chthuluceno (Haraway, 2016). Desde los años 90 se dan nuevas modalidades de expansión del capital global y su especificidad en América Latina: los cambios técnicos (semillas transgénicas, nuevas maquinarias, etc) dan lugar a una nueva configuración de la matriz productiva a raíz de la incorporación del agro a las cadenas globales e internacionales de la agroindustria.

Uruguay no es ajeno de este escenario donde el agronegocio sojero cambió sustancialmente los usos del suelo en apenas una década. Esta velocidad del cambio en el medio rural, sumado a la desregularización institucional, llevó a que las consecuencias de este modelo de producción interfiera en el modo de vida de muchas personas habitantes del medio rural uruguayo. Necesariamente estos cambios debieron ser acompañados por nuevas regulaciones sociales y políticas. Un factor innovador fue la llegada de los gobiernos progresistas en el 2005, los que se incorporan modificaciones regulatorias y un cambio parcial en la orientación de las políticas públicas en pos de la participación ciudadana e incentivando la conciencia ambiental, que se enfrentan al mismo tiempo a las políticas de mercantilización de los recursos naturales implementadas (Gudynas, 2009).

Comprender las estrategias que se llevan adelante, así como también los procesos mediante los que estas se ejecutan y las decisiones políticas (innovadoras y en muchos casos experimentales) que suponen, resultan aspectos importantes a la hora de analizar un conflicto ambiental. El presente documento, realizará un estudio de caso sobre la Cuenca de la Laguna del Cisne (CLC) donde entre los años 2010 y 2016 se gestó y desarrolló un conflicto ambiental en relación al uso del territorio y del agua, atravesado por una cantidad de factores y actores que forman el territorio. En el año 2015 y como respuesta a esta situación, la Intendencia de Canelones (IC) determina que la CLC será zona cautelada con la particularidad de que en el suelo rural las actividades de carácter productivo deberán transitar un proceso de reconversión productiva hacia sistemas sustentables.

Esta regulación se configura como una de las tantas decisiones políticas que persiguen fines ambientales impactando directamente en la esfera social y cultural e involucrando toda una

serie de actores que viven en un territorio determinado, donde existen y se reconfiguran relaciones asimétricas de poder dando lugar a una dinámica local compleja, que sólo puede entenderse a la luz de un exhaustivo análisis que si bien no abarca al tema en su total complejidad, sí lo contempla desde varias de sus aristas.

El desarrollo del documento pone énfasis en la conformación del conflicto ambiental que se inscribe en el territorio y su desenlace, y como aspecto central aborda las reacciones ante las medidas cautelares en la población del medio rural de la cuenca, teniendo en cuenta también la aparición de nuevos actores sociales y su protagonismo en el conflicto.

### *Antecedentes de la Udelar en el territorio y marco de la investigación*

Desde el 2012 el Programa Integral Metropolitano (PIM), la Sociedad de Fomento Rural Piedra del Toro (SFR-PT) y otros servicios de la Udelar han desarrollado trabajos conjuntos en la zona (apoyo a la organización, realización de actividades de formación, proyectos de investigación en la producción, cursos de grado y de maestría, entre otros). Estudiantes de la Udelar también han realizado investigaciones en cursos de grado y posgrado.

En el 2016, en el marco del Espacio de Formación Integral (EFI) “Problemas Ambientales y Territorio: aproximación desde la investigación participativa a dos cuencas metropolitanas”, parte del grupo de autores de este artículo trabajó en conjunto con la SFR-PT sistematizando el conflicto ambiental y aproximándose a una caracterización de los diferentes actores rurales de la cuenca, sus relaciones y sus posiciones con respecto al conflicto (González et al., 2016). Entre el 2017 y el 2019 se integran nuevos datos a la investigación realizada.

Durante el 2018, ante los resultados obtenidos en los que se visualizó la necesidad de espacios de encuentro y planificación entre la población local y la necesidad de mejorar los flujos de información, se realizaron jornadas de intercambio entre productores locales y de la Red de Agroecología, habitantes de la Cuenca y representantes del gobierno departamental. Actualmente el grupo continúa trabajando en diferentes proyectos con la SFR-PT.

La modalidad del curso EFI representa un enfoque que prioriza la práctica, reflexión y generación de conocimientos con actores extra universitarios, buscando articular aproximaciones interdisciplinarias y actividades de enseñanza, investigación y extensión. Es en este sentido que la Universidad empieza a generar un vínculo con los actores sociales para desarrollar una estrategia de articulación entre estos, el estado y organizaciones del medio urbano.

## **Objetivos**

### *Objetivo general*

Generar y sistematizar información sobre el territorio de la Cuenca de la Laguna del Cisne para ser utilizada por la población del mismo y distintas organizaciones involucradas en su gestión.

### *Objetivos específicos*

1. Sistematizar la historia del conflicto ambiental en la Cuenca de la Laguna del Cisne.
2. Caracterizar a los actores del ámbito rural de la Cuenca.
3. Conocer los posicionamientos y argumentos de los actores de la Cuenca en torno al conflicto ambiental y a las medidas impuestas.
4. Analizar las relaciones de poder y vínculos entre actores de la Cuenca.

## **Metodología**

### *Área de estudio*

La Cuenca de la Laguna del Cisne se ubica en el departamento de Canelones y cuenta con una superficie aproximada de 50 km<sup>2</sup> (ver Figura 1). En esta se desarrollan múltiples actividades: se realizan actividades productivas (forestación, ganadería bovina, ovina y suina, lechería, agricultura, vitivinicultura y horticultura, entre otras), es zona residencial, producto de la cercanía con el medio urbano, y la Laguna del Cisne es utilizada por Obras Sanitarias del Estado (OSE) como fuente de agua para potabilización y suministro estable a más de 30.000 habitantes de la Costa de Oro, llegando a abastecer a aproximadamente 100.000 personas en verano.

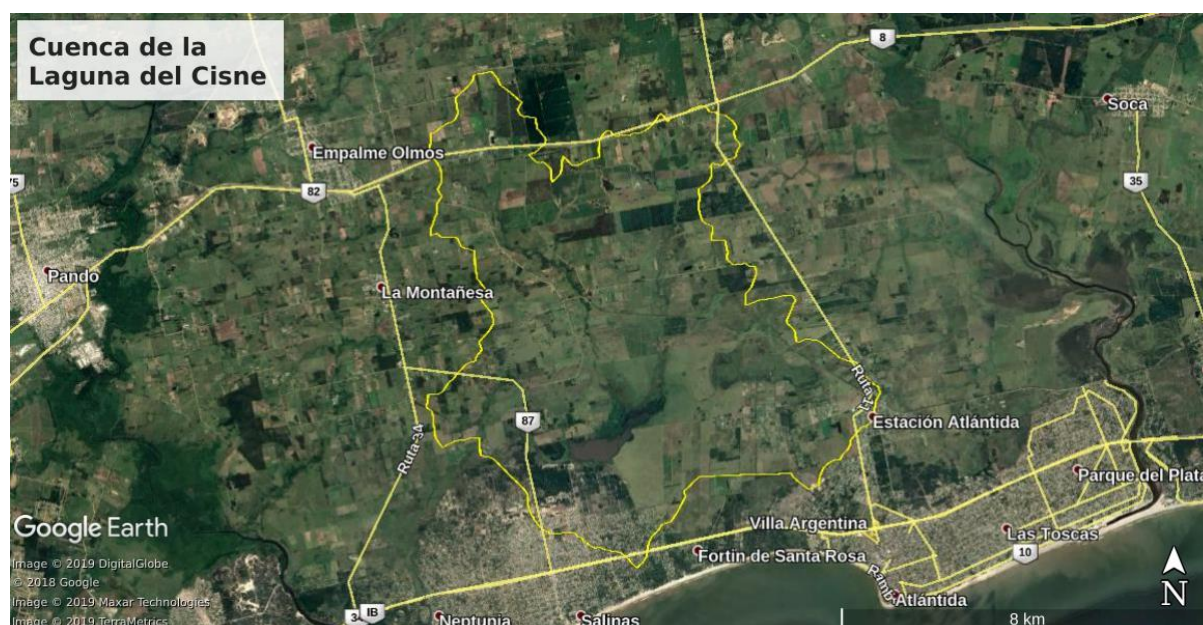


Figura 1. Cuenca de la Laguna del Cisne.

### *Estrategia metodológica*

Los resultados que aquí presentamos son parte de lo que se ha aprendido acerca del territorio de la CLC a través de un proceso de investigación-acción participativa que continúa en curso y que ha ido transformando sus objetivos.

En primer lugar, se profundizó en el análisis documental de información secundaria (buscadores científicos, prensa, documentos oficiales, bibliografía gris) para sistematizar la

historia del conflicto, haciendo foco en los actores, sus relaciones y la cronología de hechos. Esta instancia fue acompañada por un acercamiento teórico en relación a conflictos ambientales, territorio y sistemas de producción.

Teniendo en cuenta el estado de situación de este conflicto, intentamos llevar adelante una investigación de carácter participativa que aporte información al proceso en el que ya estaban embarcados los propios actores sociales. Con este objetivo, establecimos contacto con la SFR-PT y la Regional Toronjil de la Red de Agroecología del Uruguay, organizaciones sociales del territorio involucradas en el conflicto. En esta instancia tuvimos dos encuentros: el primero fue una instancia de presentación donde nos contaron sus diferentes visiones y problemáticas frente a la situación, sugiriendo posibles temas de investigación; de esta instancia emergió un segundo encuentro con modalidad de taller para escoger de manera participativa y en conjunto el problema de investigación a llevar adelante. Se definió la necesidad de realizar una caracterización de los actores sociales que de una forma u otra se encuentran en el territorio de la cuenca de la Laguna del Cisne, haciendo principal énfasis en el área rural, las características productivas y su posicionamiento en relación a las medidas cautelares.

A la revisión bibliográfica sobre el territorio y el conflicto se sumó información que se obtuvo a través de las reuniones con la SFR-PT, de entrevistas con informantes calificados y de otras instancias participativas (p.ej. reuniones de la Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne). Se procuró obtener una visión general sobre las etapas que conformaron el conflicto así como también sobre la emergencia de distintos y nuevos actores.

La definición de los límites temporales se fue elaborando a partir de la utilización del método narrativo, una estrategia que permite organizar la estructura de un caso a partir de la selección y jerarquización de los diferentes eventos que lo componen, las relaciones entre ellos y su relevancia para generar y responder preguntas de investigación (Abbot, 2001).

La segunda etapa se basó en el trabajo de campo acordado con la SFR-PT, con el objetivo de realizar entrevistas semiestructuradas para caracterizar a los actores de la cuenca. Se utilizó esta técnica dado que posibilita el análisis cualitativo en profundidad y la fundamentación de la teoría basada en los datos (Glaser y Strauss, 1967).

Se llevaron adelante 25 entrevistas semi-estructuradas con habitantes de la Cuenca de la Laguna del Cisne realizadas entre noviembre 2016 y diciembre 2017, y 8 entrevistas realizadas en abril del 2019. Las entrevistas se enfocaron en los productores rurales de la zona, dejando por fuera de la muestra a habitantes que residen en áreas urbanas o suburbanas de la cuenca, por lo tanto las entrevistas realizadas no son representativas de la población que habita el área sino que pretendieron dar una visión general sobre los actores rurales.

Las entrevistas fueron realizadas en función de los objetivos planteados y compuestas por cinco dimensiones:

- Características socio-económica y productiva;
- Acceso a la información y conocimiento de las medidas cautelares;
- Incidencia de las medidas cautelares en su vida cotidiana;
- Posicionamiento respecto a las medidas cautelares;
- Relacionamiento con los vecinos y poder de influencia.

Hecho el recorte de los actores a quienes estaban dirigidas las entrevistas, el contenido de las mismas tomó en cuenta la normativa creada a raíz del conflicto.

La tercer técnica utilizada y de manera complementaria fue el mapeo de actores o sociograma en busca de comprender las relaciones de poder y los vínculos entre los actores de la cuenca. El mapeo de actores tiene como finalidad “Determinar los actores y las relaciones sociales existentes y su situación de poder con respecto a una situación determinada” (Santos: 2009) y en general se realiza a partir de talleres en los cuales se busca que participen informantes calificados, que puedan ayudarnos a identificar las características de los actores que participan en un conflicto determinado. Esta técnica permite medir la afinidad y el poder de los actores y visualizar sus relaciones respecto a un conflicto determinado.

### *Caracterización de actores del medio rural de la Cuenca*

Se construyeron las categorías de actores del medio rural de la CLC desde la Teoría Fundamentada (o Grounded Theory), método de investigación en el que la teoría emerge desde los datos (Glaser y Strauss, 1967) y que tiene por objeto la identificación de procesos sociales básicos y aspectos que son relevantes de una determinada área de estudio (Strauss y Corbin, 1990).

La investigación y el trabajo de campo (entrevistas) estuvieron enfocadas en la caracterización de la población rural de la cuenca, evidenciando la heterogeneidad de los actores que componen esta zona. Esto llevó a la construcción de las siguientes categorías en el análisis de las entrevistas:

1. Productores para comercializar: a) productores familiares; b) productores empresariales.
2. Habitantes de uso residencial: a) asalariados; b) jubilados.

En las siguientes líneas se describen las distintas categorías, entendiendo que la presencia de estos distintos actores del medio rural es parte un proceso más amplio acerca de las nuevas formas de ruralidad.

Siguiendo a Piñeiro (2001) la Población Económicamente Activa vinculada a actividades rurales se puede desdoblar en tres categorías diferentes: la que vive y trabaja en actividades agrícolas, la que vive en pueblos y ciudades y trabaja en actividades agrícolas, y la que vive en el medio rural pero trabaja en actividades no agrícolas.

La categoría Productores para comercializar engloba a los productores familiares y a los empresariales y en nuestro trabajo se correspondió con la población que vive y trabaja en actividades agrícolas. Esta subcategorización fue necesaria realizarla con fines analíticos para la caracterización de los actores sociales de la cuenca, dado que estos productores tienen en común la comercialización de sus producción pero sus características y condiciones de producción distan bastante, siendo en algunos aspectos antagónicas.

Para definir a los productores familiares son oportunos los aportes de Diego Piñeiro: “*Por agricultor familiar se entenderá entonces un sujeto social que estando inserto en el modo capitalista, es poseedor o (controla) tierra que trabaja él con la ayuda predominante de la familia. Es decir, que podrá emplear trabajo asalariado permanente o zafra pero siempre en proporción menor al trabajo familiar.*” (Piñeiro, 2014). En esta categoría se toma en cuenta distintas variables como son las relaciones sociales de producción, la predominancia o no de trabajo familiar o asalariado, la calidad del suelo, el rubro de producción, el capital invertido, entre otras. Las características del Agricultor familiar cambian en base a las modificaciones

del sistema capitalista y las formas en cómo se inserta y sortea las contradicciones capital-trabajo.

En base a esto se puede clasificar como: a) productor familiar capitalizado: consigue generar y guardar excedentes de un ciclo agrícola para el próximo y está inmerso en procesos de producción ampliado; b) semi-asalariado: debe recurrir al empleo fuera del predio; c) productor familiar: que dedica todo el trabajo familiar a la explotación de su unidad productiva.

Siguiendo la definición de las categorías, los productores empresariales conforman empresas capitalistas con producción a mediana y gran escala, con una heterogénea extensión de tierra y condición de propiedad de la misma (algunos son propietarios otros arrendatarios). Son productores capitalizados con ciertos niveles de tecnificación, lo que hace que su producción pueda ser de carácter intensivo en algunos casos, cuentan con capital de giro, y emplean una gran proporción de mano de obra asalariada en la producción. Estos pueden residir en el predio donde se da la producción o no.

En relación a los actores de la zona rural que la utilizan de manera residencial, fue necesario hacer la diferenciación entre aquellos que viven en predios de la CLC pero son asalariados rurales (fuera de su predio), o asalariados en ciudades cercanas, no dejando por eso de realizar algún tipo de producción para autoconsumo o con miras de comenzar a vender en el mercado de forma complementaria, y también encontramos a aquellos que son jubilados.

En relación a la categoría jubilados, estos se pueden desdoblar en dos tipos: los jubilados que vivieron y trabajaron antes en la ciudad, denominados también “nuevos vecinos”, y que deciden cambiar su modo de vida en lugares más alejados de la ciudad, buscando un acercamiento con la naturaleza, característica del proceso denominado la “nueva ruralidad”; y por otro lado están los jubilados que vivieron toda la vida en la Cuenca, quienes en su mayoría fueron productores pero que ya no se dedican más a la actividad productiva.

## **Resultados**

### *1. Historia del Conflicto*

En las próximas líneas intentaremos reflejar los acontecimientos objetivos que se suscitaron en relación al caso de estudio escogido (en base a la revisión bibliográfica y el trabajo de campo realizado) al mismo tiempo que los ordenaremos en función de las etapas del conflicto ambiental. Esta perspectiva histórica es posible por los 3 años de trabajo continuo desde la Udelar con la SFR-PT que nos permitieron ver parte de las transformaciones del territorio mientras ocurrían.

En 1971 la Laguna del Cisne comienza a ser utilizada por OSE como fuente de agua para potabilización para la población del área, llegando hoy en día a suministrar agua desde la zona de Marindia hasta Parque del Plata, y abasteciendo a una población variable entre aproximadamente 25.000 personas durante el año y cerca de 100.000 personas en verano. Esto configuró tempranamente la importancia de un recurso fundamental para la población usuaria de los servicios de abastecimiento de agua potable.

En el 2008 comienza a introducirse un cambio en la matriz productiva de la CLC, con la introducción de cultivos de soja y del paquete tecnológico asociados. A raíz de esto se comienzan a manifestar problemas tempranamente entre vecinos por la intoxicación y muerte

de mascotas y por la intoxicación de una niña. En el 2010 los vecinos y productores afectados por la aplicación de plaguicidas en dos predios con plantaciones de soja comienzan a hacer denuncias ante la IC, esta última respondiendo puntualmente ante los hechos pero sin resolver las situaciones y prevenir nuevos acontecimientos similares.

En el 2011 desde Facultad de Ciencias se elabora un informe sobre la CLC en convenio con la IC y en el marco del Plan Estratégico Departamental de Calidad de Agua, en el que se reconoce que existen actividades que “involucran el uso extensivo de agroquímicos (como herbicidas, insecticidas, fungicidas, etc.), aún en la zona más próxima a la laguna, estableciendo un riesgo ambiental y sanitario no despreciable” (Goyenola et al., 2011: 8), y se propone tomar medidas enmarcadas en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y la “aplicación de medidas cautelares que establezcan mecanismos de evaluación y aprobación previa sobre toda actividad que pueda afectar potencialmente la calidad de agua o el régimen hídrico [...] deberían incluirse actividades de riego, impermeabilización de grandes superficies, aumento de la escorrentía y erosión, construcción de tajamares, uso de fertilizantes y herbicidas, forestación, desarrollo de feedlots, tambos, cultivo de soja, urbanización, y otros proyecto en general” (Goyenola et al., 2011: 28).

Teniendo en cuenta las etapas por las que transcurren los conflictos se puede decir que estos acontecimientos manifiestan un conflicto latente en relación a la situación del agua, y a las consecuencias del modo de producción intensivo en la zona. Lo que hizo que otros actores que no están directamente involucrados (organizaciones civiles de la zona urbana) comienzan a organizarse y a exigir respuesta por parte del Estado.

En marzo de 2013, se detiene una fumigadora por primera vez en la CLC, debido a que una familia comenzó a sentir síntomas luego de una fumigación. En esta instancia participa el Ministerio de Salud Pública (MSP) elevando un acta con los síntomas de los vecinos afectados y se les recomienda asistir a sus servicios de salud. Desde estos se les deriva al Centro de Información y Asesoramiento Toxicológico donde se maneja la posibilidad de realizar análisis de sangre y orina pero esto no se lleva a cabo dado la falta de herramientas y el marco normativo específico en el país.

En julio del mismo año la IC solicita a la Dirección Nacional de Aguas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (DINAGUA-MVOTMA) la formación de la Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne (CCLC), y a finales de año la DINAGUA constata rastros de Atrazina en el agua de la Laguna.

En marzo y abril del 2014 se realizan nuevas denuncias ante nuevas fumigaciones que comienzan a hacerse más notorias ya que llegan a afectar a la Escuela Rural “Sosa Díaz” y otras viviendas rurales. También se generaron incidentes de olor y sabor en el agua potabilizada por una floración algal en la Laguna.

El mismo año se aprueban las “Cautelares de Exclusión de actividades en el uso del suelo en las cuencas hídricas en Canelones” mediante el Decreto Departamental 84/2014, las cuales prohíben el laboreo, la siembra y las fumigaciones a menos desde 100m. del álveo de la Laguna. Esta normativa afectó a uno de los dos productores de soja el cual plantaba hasta la orilla de la laguna.

La CCLC logra formarse en agosto de 2014 y tiene su primera sesión el 5 de noviembre de ese mismo año. Entre sus principales competencias se incluye: “[...] asesorar al consejo regional en la planificación del uso de los recursos hídricos de la cuenca; contribuir a la



articulación entre actores nacionales, regionales y locales [...]; propiciar el fortalecimiento y ejercicio efectivo del derecho de participación [...]”.

En junio de 2015, DINAGUA presenta ante la CCLC una estrategia para la consolidación de un plan de gestión ambiental integrado para la cuenca.

La continuidad de las fumigaciones en los predios con soja con sus repercusiones en la salud de habitantes y en el ambiente llevaron a la aprobación de la primera normativa específica para la CLC como respuesta de la IC, marcando un cambio de etapa en el conflicto ambiental. En marzo de 2015 la IC inicia el procedimiento para aprobar la normativa y en octubre de 2015 se aprueba la Reglamentación por la Categorización Cautelar de la Laguna del Cisne mediante la Resolución N° 15/06959. Dicha normativa se enmarca en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, y es posible por los avances Plan Local Directrices de Ordenamiento Territorial para la Microrregión Costa de Oro, en el que se integra la Reglamentación.

En lo que refiere al objeto de estudio los puntos que cobran relevancia de la normativa son la prohibición de fumigaciones terrestres con pulverizadoras autopropulsadas (es decir las que se venían causando el conflicto), y los cambios en los modelos de producción permitidos, exigiendo una transición a modelos sostenibles de producción en un plazo máximo de 3 años, a partir de los cuales se comenzaría a controlar y fiscalizar, y estableciendo, entre otras cuestiones, la prohibición del ingreso de animales a los cursos de agua.

La aprobación de las medidas cautelares y la posterior puesta en práctica dan lugar a la etapa de crisis del conflicto. Aquí la intervención estatal aparece cumpliendo una doble función, por un lado respondiendo a la presión ciudadana ejercida desde las organizaciones sociales en su mayoría de carácter urbano, en defensa de su calidad de vida, la protección de su salud, sus recursos y actividades económicas, y por otro lado lleva a cabo el control del cumplimiento de las exigencias del artículo 47 de la Constitución y la Ley 18.610 Política Nacional de Aguas, la cual debe garantizar el fortalecimiento y ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana.

La materialización de las medidas cautelares marcaron un antes y un después en dicho conflicto, momento en el cual no existió diálogo directo entre los actores implicados, relacionado directamente con la heterogeneidad de los mismos. Esta situación de enfrentamiento deja en segundo plano los impactos ambientales transformándose en un conflicto de carácter político donde su constitución y resolución depende básicamente de la relación de fuerzas entre las partes o actores involucrados.

A principios de 2016 se instala la figura de guardaparque en la zona, y por primera vez la IC logra la aplicación de una multa de 500UR a los dos productores de soja la zona por realizar nuevamente fumigaciones prohibidas y afectando nuevamente a vecinos del área. Esto provocó que en el corto plazo uno de los productores multados vendiera su tierra en la CLC, dando posibilidad a que nuevos productores vieran una oportunidad comercial en el área.

En este momento del conflicto, varios actores involucrados (productores de diferentes rubros) perciben las prohibiciones planteadas desde la normativa y las nuevas potestades de intervención estatal como una amenaza real a su producción y modo de vida, lo que les llevó a generar resistencia a estas mediante la organización de un grupo de productores que se opusieron a la Reglamentación y buscaron eliminarla. En este contexto se generaron tensiones entre vecinos que se sumaron a incertidumbres sobre la Reglamentación y el territorio, a lo que muchos productores manifestaron a las autoridades estar en contra de las

medidas y que estas no presentaban soluciones reales para los que realmente vivían de la producción.

En julio del 2016 la IC comienza a realizar un relevamiento voluntario de padrones, llegando a aproximadamente 140 padrones y conociendo el sistema productivo de cerca de 60 productores (en la CLC existen poco más de 550 padrones). Al mismo tiempo la IC comienza a trabajar y tener un diálogo más fluido con los productores más grandes del área.

En este contexto de tensión entre actores y presiones en torno a las medidas cautelares y a partir del trabajo realizado en la Subcomisión de Reconversión Productiva de la CCLC entre la IC y productores, en octubre de 2016 se modifica la Reglamentación cautelar mediante el Decreto 0012/016 entendiéndose que “vistos los avances en la profundización de las medidas de protección [...] se entiende necesario realizar ajustes a las medidas establecidas”. Estas modificaciones eliminan la obligación a transitar hacia “sistemas sostenibles de producción (agroecológicos, orgánicos, producción integrada)”, tal como lo mencionaba la Reglamentación anterior, y establecen “un procedimiento, casi que alternativo, para permitir que los sistemas productivos [...] siguieran con las actividades que fueran necesarias, en el marco de la aplicación de fitosanitarios o de cualquier otro trabajo, por ejemplo, movimiento de tierra para abrevadero, tajamares, etcétera” (versión taquigráfica de la reunión realizada el 6 de septiembre de 2016 en Comisión de ganadería, Agricultura y Pesca de la Cámara de Representantes).

Esta acción “de ajuste” por parte del estado muestra el grado de sensibilidad de la situación y las distintas realidades de los perjudicados. También deja de manifiesto lo necesario que de una forma u otra fue comenzar a regularizar desde varios puntos de vista el territorio, desde lo que implica el uso del suelo así como las prácticas llevadas adelante en el ámbito productivo. Pasado los eventos antes relatados no se volvieron a realizar denuncias por fumigaciones y la intensidad del conflicto fue disminuyendo paulatinamente, más allá de tensiones que persisten al día de hoy acerca de determinados aspectos (calidad de agua y plaguicidas entre otros).

El paso del tiempo en conjunto con las nuevas formas de intervención y la información que va circulando, comienza a dar una articulación más fluida entre diferentes instituciones y organizaciones para poder llevar a cabo el proceso de reconversión.

En febrero del 2017 la Red de Agroecología y la IC establecen un convenio con el fin de “Apoyar los procesos de transición agroecológica en la Cuenca de la Laguna del Cisne, en el marco de participación de la Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne”. Ese mismo año el Centro Uruguayo de Tecnologías Adaptadas lanza el proyecto “Zonas Buffer productivas” integrando un predio de la CLC (en el marco del Programa de Pequeñas Donaciones) y “Tecnologías Más 2da edición” del MGAP.

En octubre de 2017 se comienza a trabajar en un proyecto llamado “El agua y la vida” con la finalidad de posicionar a la Laguna del Cisne como un punto de referencia de “turismo rural”, proyecto impulsado por el Municipio de Salinas, de Atlántida y de Empalme Olmos en el marco del programa de la OPP denominado “Gobiernos Locales: Desarrollo sostenible y equidad”. generando oportunidades para los habitantes de la cuenca.

En el 2018 se aprueba el Plan Local para la Microrregión de Costa de Oro, el cual integra y vuelve a modificar la normativa cautelar, estableciendo que “La Producción agro-ecológica será obligatoria para el ámbito de cuenca de la Laguna del Cisne”.

En abril del 2019 la Comisión Nacional de Fomento Rural en conjunto con la IC buscan reencaminar el diagnóstico socio-productivo de la Cuenca, y desde la IC se comienza el proceso de construcción de un Plan Estratégico para la Cuenca.

Todos estos acontecimientos muestran el paso de la etapa más crítica y de tensión, luego la etapa de calma y puesta en práctica de cambios en el territorio para llegar a la actualidad donde los involucrados puedan tomar posición al respecto de lo sucedido y sacar conclusiones.

## *2. Caracterización y posicionamientos de los actores del medio rural*

Como se mencionó en Metodología se dividió a los actores del ámbito rural en dos grandes categorías, con dos subcategorías correspondientes: 1. Productores para comercializar: a) productores familiares, y b) productores empresariales; 2. Uso residencial: a) asalariados, y b) jubilados.

### *2.1. Productores familiares*

Dentro de esta categoría se entrevistaron a 9 personas de 5 rubros diferentes: 4 productores hortícolas, 2 productores de ganado bovino, 1 productor de ganado ovino, 1 productor de ganado caprino y 1 vivero.

La mayoría de los productores entrevistados en esta categoría han habitado toda su vida la zona y se han dedicado siempre a la producción. En general el campo y el rubro de producción es una herencia intergeneracional que se transmite desde sus padres o abuelos. Solo dos de ellos son productores relativamente nuevos que se han establecido en la zona en los últimos 10 años. Ninguno de ellos tiene otra actividad fuera del predio, por lo cual se dedican exclusivamente a la producción. Las superficies que ocupan tienen entre 3 y 30 hectáreas y el trabajo es realizado en general por la familia, acompañado por empleados zafrales o en algunos casos por el o la productora sola.

La mayoría conoce y se relaciona con los vecinos de la zona, y cuatro de los ocho participan de la SFR-PT, mientras que el resto no se ha acercado, por falta de interés o por desconocimiento. En algunos casos se encuentran comunicados por trabajo, otros temas relacionados a la producción u otras actividades que se dan en el territorio, y en los últimos años también para mantenerse informados acerca de los cambios de normativa. Por otro lado, uno de ellos se vinculó con los productores empresariales durante los años 2015 y 2016 para oponerse a las medidas cautelares.

Solo aquellos productores familiares que participan de la SFR-PT o que se vincularon con los productores empresariales durante el conflicto afirman tener información sobre las medidas cautelares, mientras que el resto tiene un total desconocimiento de las medidas. Esta situación se constata en las entrevistas como el resultado de la ausencia de comunicación y de una campaña de información por parte de la Intendencia de Canelones hacia los productores de la Cuenca sobre las medidas cautelares y subsiguientes cambios institucionales. Asimismo, los productores que dicen conocer las medidas manejan únicamente la información que afecta sus formas de producción, es decir las prohibiciones para la zona rural productiva, mientras que la mayoría de ellos no conoce la propuesta de transición productiva hacia sistemas sustentables.

Respecto a las medidas cautelares, existe en general una perspectiva común entre estos productores: se entiende que hay buenas intenciones detrás de las medidas, compartiendo la

necesidad de velar por el ambiente y la salud, aunque se señalan determinados aspectos en cuanto a su alcance e instrumentación que no son compartidos. Para ellos, las medidas fueron muy exigentes y, aún luego de las modificaciones realizadas, habría que contemplar particularmente cómo trabaja y produce cada productor. Entienden que los pequeños productores pueden verse muy afectados negativamente, que algunos están acostumbrados a trabajar de cierta forma y que es difícil un cambio de mentalidad. Más allá de esto, muchos de ellos comparten que, aún con voluntad para el cambio, no contarían con el capital necesario para implementar las modificaciones requeridas por la normativa.

Los productores entrevistados son afectados de distintas formas por estas medidas y algunos no se han visto alcanzados por las mismas. Se indicó especialmente que uno de los efectos que conlleva las medidas implementadas es cierta pérdida de cooperación entre los mismos productores: el temor a posibles sanciones sobre un predio propicia una pérdida de confianza para producir en conjunto con productores vecinos.

## *2.2. Productores empresariales*

Dentro de esta categoría se entrevistaron a 6 productores: un agricultor de secano (soja), 2 productores hortícolas, 1 productor de ganado bovino y 2 viñedos.

En general todos los entrevistados viven en la zona desde hace al menos 20 años, sin embargo se dedican a la actividad productiva desde hace 10 años aproximadamente. La mayoría de los entrevistados se dedican exclusivamente a la producción, existiendo el caso de un profesional que se desempeña tareas fuera del predio. Todos contratan mano de obra asalariada para realizar las tareas productivas, en el caso de los productores hortícolas y los viñedos utilizan formas de contratación zafral, mientras que el productor ganadero y el sojero contratan mano de obra fija. La cantidad de hectáreas es muy variable y depende del rubro de producción, siendo en el caso de los productores hortícolas de 60 hectáreas aproximadamente, mientras en el caso del agricultor de secano es de 500 hectáreas.

En cuanto al relacionamiento con los vecinos, este grupo presenta una fuerte vinculación con el resto de los productores (grandes y pequeños), no así con los nuevos vecinos provenientes de la ciudad. Estos productores generaron fuentes de empleo para habitantes de la zona y para los pequeños productores que necesitan de otros ingresos. La combinación entre los vínculos ya existentes y los recursos que pueden ofrecer los convierten en un grupo de poder muy importante que tiene la capacidad de influenciar los posicionamientos y las acciones del resto de actores.

En relación al conflicto ambiental y sobre la discusión y aprobación de las medidas cautelares, estos productores se organizaron en un grupo para oponerse a las resoluciones tomadas. Los productores de este grupo, que fue dinamizado por productores empresariales pero participaban en él algunos productores familiares, cuentan con asesoramiento jurídico y técnico propio a cada cual, lo que les da una ventaja en el acceso a la información. Ninguno de ellos participa de la Sociedad Rural de Fomento Piedra del Toro.

En cuanto al acceso de la información sobre las medidas cautelares, este grupo se encuentra muy informado pues al contrario que el grupo anterior, no han esperado de forma pasiva a que las instituciones se acerquen con las novedades, sino que se han movilizado para estar al tanto de todos los sucesos que ocurran en torno a la temática. Por ende, este grupo tiene un alto manejo de la información y esto se debe principalmente a que son los más afectados por las medidas, poseen el tiempo, los recursos y los contactos necesarios como para informarse continuamente sobre el tema en cuestión.

Esta afectación refiere a que estos productores deben modificar prácticas en relación a sus producciones, ya que en forma variable utilizan intensivamente diferentes plaguicidas, emplean tecnologías como la máquina fumigadora (mosquito) y la avioneta, y generan un mayor impacto sobre el ambiente y la laguna por su volumen de producción y la extensión de la tierra que manejan. Estas características hacen que sean los actores mayormente controlados en relación al cumplimiento de la normativa.

En cuanto a sus posicionamientos, los integrantes de este grupo no niegan que la Laguna está contaminada, pero explican que esta situación se generó por las antiguas plantaciones de papas que existían en la zona y por el fuerte dinamismo productivo que ha adquirido este lugar. Además, argumentan que la contaminación se da porque la Laguna no es un curso de agua que fluya, si no que queda estancada generando un foco de Nitrógeno y de Fósforo. Plantean que ni el glifosato, ni las plantaciones de soja, ni las tecnologías que ellos utilizan son las causantes del problema ambiental.

Según los entrevistados, ellos están pagando los costos de un conflicto social, pues esta es la única medida concreta que puede tomar el Estado para demostrar su efectividad y accionar sobre la problemática. Asimismo, creen que las medidas cautelares van en oposición a lo que es el progreso y la ciencia, pues les exigen que sustituyan el “mosquito” por maquinaria menos moderna, cuando en realidad se debería utilizar la tecnología para solucionar los efectos ambientales, en vez de renegar de ella.

En conclusión, para este grupo las medidas cautelares no son una solución efectiva a la problemática ambiental de la Laguna del Cisne, sino que representan únicamente una pantalla que utiliza el Estado para apaciguar el conflicto social.

### *2.3 . Asalariados*

Es importante tener en cuenta para el análisis de los habitantes de la Cuenca los cambios demográficos que vienen sucediendo en estos últimos 10 años en el territorio. Estos cambios son multicausales configurando la denominada “Nueva Ruralidad”, inmersa a un proceso más amplio de transformaciones estructurales de la economía y la sociedad. En este sentido, el desarrollo de las comunicaciones, de los medios de transporte y las inversiones en infraestructura en algunos territorios rurales, comenzaron a influir decisivamente en ampliar la estructura de oportunidades de los pobladores rurales y permitir por otro lado, que algunos pobladores urbanos también miraran con atención las posibilidades de vida y empleo en el medio rural, dando lugar a la urbanización de áreas rurales.

La ubicación geográfica de la Cuenca incide directamente en el fenómeno anteriormente descrito ya que la zona rural se encuentra muy cercana a la urbana, generando una relación directa entre ciudad-campo, lo urbano-rural. Se da una reconfiguración socio-espacial del territorio, a abordar de una nueva manera la dimensión espacial y ver en el espacio rural, ya no sólo un soporte físico para realizar determinadas actividades económicas (agrarias y pecuarias) sino ver en él, un nuevo escenario desde la sociedad en general como un nuevo destino para vivir.

Lo antes mencionado explica la necesidad de crear esta categoría para clasificar una gran parte de los habitantes del territorio quienes tienen como ingreso principal actividades no relacionadas con el medio rural, o aquellos que sí realizan actividades agropecuarias pero de manera asalariada y viven en predios la CLC.

En este caso se entrevistaron a 5 personas, dos de ellas han habitado la cuenca durante toda su

vida, los otros tres se han establecido en ella en los últimos 6 años. Si bien el tiempo de residencia en la cuenca varía, todos ellos han estado vinculados toda su vida al medio rural. La principal actividad generadora de ingresos de estas personas se realiza en la ciudad, aunque algunos de ellas han trabajado como asalariados rurales también. Todas ellas tienen huertas o animales de granja para autoconsumo.

En el transcurso de la investigación se visualiza a estos actores como los que mayormente han modificado sus formas de vida a partir de las medidas cautelares. Dos de los entrevistados han llevado adelante nuevas estrategias de producción en el campo como forma de disminuir su trabajo en la ciudad, transformándose en potenciales productores familiares. Los predios de estas personas varían entre 2 y 7 hectáreas.

Otro aspecto que muestra cambios en esta población es que en el momento de mayor tensión y conflictividad todos manifestaron tener buena relación con los vecinos pero ninguno de ellos tenía relación con la SFR-PT. En la actualidad tres de estos entrevistados están integrando de manera activa la Fomento.

En cuanto a la información sobre las medidas cautelares, tres de los cinco entrevistados tenían un total desconocimiento de la temática y manifiestan nunca haber escuchado sobre la problemática ambiental, ni sobre las medidas aplicadas, mientras que los otros dos entrevistados tenían poca información que habían escuchado de sus vecinos, pero entendían que a ellos no les afectaba ni influía en nada, por esta razón no habían buscado mayor información.

#### *2.4. Jubilados*

En este caso entrevistamos a 7 personas que comparten la particularidad de tener como principal fuente de ingreso sus jubilaciones. Sin embargo, esta no es una categoría homogénea ya que la integran dos tipos de actores. Por un lado encontramos tres parejas de jubilados que tuvieron sus emprendimientos productivos como productores familiares, pero en la actualidad se encuentran jubilados y solamente tienen una huerta y animales de granja para autoconsumo. Estos entrevistados han estado en la zona durante toda su vida. Por otro lado, encontramos cuatro parejas de jubilados que se han instalado en la zona en los últimos cinco años luego de jubilarse, y que durante su vida fueron asalariados y habitantes de la ciudad. En estos casos los entrevistados decidieron instalarse en la Cuenca para disfrutar su jubilación en tranquilidad y contacto con la naturaleza, priorizando su salud y buscando un cambio en sus estilos de vida. De estas últimas cuatro parejas que se instalan en la Cuenca como nuevos vecinos, dos de ellas no producen y las otras dos tienen huerta y animales de granja para autoconsumo. Las extensiones de sus predios en todos los casos son de entre 3 y 5 hectáreas.

Por un lado, los jubilados “nuevos vecinos” se han instalado en la CLC para tener contacto con la naturaleza y mejorar su calidad de vida, por esta razón son quienes se encuentran más preocupados por la contaminación del ambiente y de la Laguna, y han tenido un papel importante en las denuncias por fumigaciones o irregularidades. Asimismo, la mayoría de ellos se movilizaron junto a organizaciones urbanas para exigir la aplicación de las medidas cautelares, es decir que se posicionan a favor de las medidas y son uno de los actores más movilizados dentro del conflicto.

En el caso de los jubilados ex-productores, todos ellos tienen vínculos con la SFR-PT, a partir de la cual se han informado sobre la temática. Sin embargo su posición es más neutral ya que conocen las dificultades de los productores familiares para llevar adelante una transición productiva en tan poco tiempo y sin un apoyo estatal en recursos económicos.

Todos los entrevistados de esta categoría coinciden en que si bien las medidas cautelares pueden ser positivas para mejorar las condiciones ambientales de la Cuenca, la IC falló en la socialización de la información, ya que no hubo una campaña informativa y los productores no conocen exactamente cuáles son las medidas a tomar, siendo este punto el que más influyó en el estado de tensión y conflictividad en el territorio.

### *3. Análisis de relaciones de poder y vínculos entre actores de la Cuenca*

Por motivos relacionados a la coyuntura del conflicto y a dificultades espacio-temporales para generar una instancia de encuentro dedicada al mapeo participativo de actores en el 2016, el grupo de investigación realizó un ejercicio de identificación de los diferentes actores implicados en el conflicto en base a la información generada que posteriormente se puso en común y revisó en una instancia de reunión con la SFR-PT. El mapeo se realizó teniendo en cuenta la afinidad hacia la reconversión productiva y el grado de poder que poseen los involucrados, y tuvo como utilidad para los objetivos trazados, identificar a todos los actores implicados hasta ese momento en el conflicto y organizar la información con respecto a los actores relacionados en el conflicto (productores, organizaciones sociales, sociedad civil, instituciones de gobierno, O.S.E, etc.). Al construir el mapeo de actores, se puso en discusión elementos centrales en torno al poder de los diversos actores que nos permitió visualizar panorámicamente las relaciones existentes en el territorio.

En la Figura 2 se muestra el mapeo de actores realizado en 2016 donde se visualizan grupos marcados en relación al grado de poder y afinidad con respecto a las medidas cautelares. En este marco identificamos al MGAP (particularmente a la Dirección General de Servicios Agrícolas) y a los productores empresariales de la CLC como los actores que tienen menos afinidad con las medidas cautelares y con un alto grado poder y de influencia. Los productores familiares, en ese momento se presentan con poca afinidad hacia las cautelares (esto en cierta medida influenciado por aquellos productores de más poder) y con poca influencia sobre el devenir del territorio.

Por otro lado, se visualiza a la IC, a la Junta Departamental de Canelones, al Municipio de Atlántida y a la DINAGUA como actores con gran poder y alto grado de afinidad a las medidas cautelares. La afinidad hacia las medidas es compartida por otros actores con menor grado de influencia como son las organizaciones ambientalistas y de productores agroecológicos y algunos servicios de la Udelar.

Con afinidad media y un alto poder se identifica a inversores inmobiliarios y turísticos que ven la oportunidad de negocios en el área pero que también necesitan las condiciones oportunas para sus proyectos, en los que la normativa también les implica mayores restricciones. Con menor grado de poder y afinidad media (en diferentes grados) se incluye a la mayoría de las instituciones estatales que tienen diferentes roles complementarios y a veces solapados sobre el área, como son OSE, la Dirección Nacional de Medio Ambiente y la Dirección Nacional del Ordenamiento Territorial del MVOTMA, la Dirección General de Gestión Ambiental y la Secretaría de Planificación de la IC, el Centro Universitario Regional Este de la Udelar, la SFR-PT, la Dirección General de la Granja y la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP, el MSP, el Ministerio del Interior. En un grado inferior de poder y afinidad media se destacan los grupos de vecinos del área suburbana y usuarios del agua potable, y la Escuela Rural Sosa Díaz.

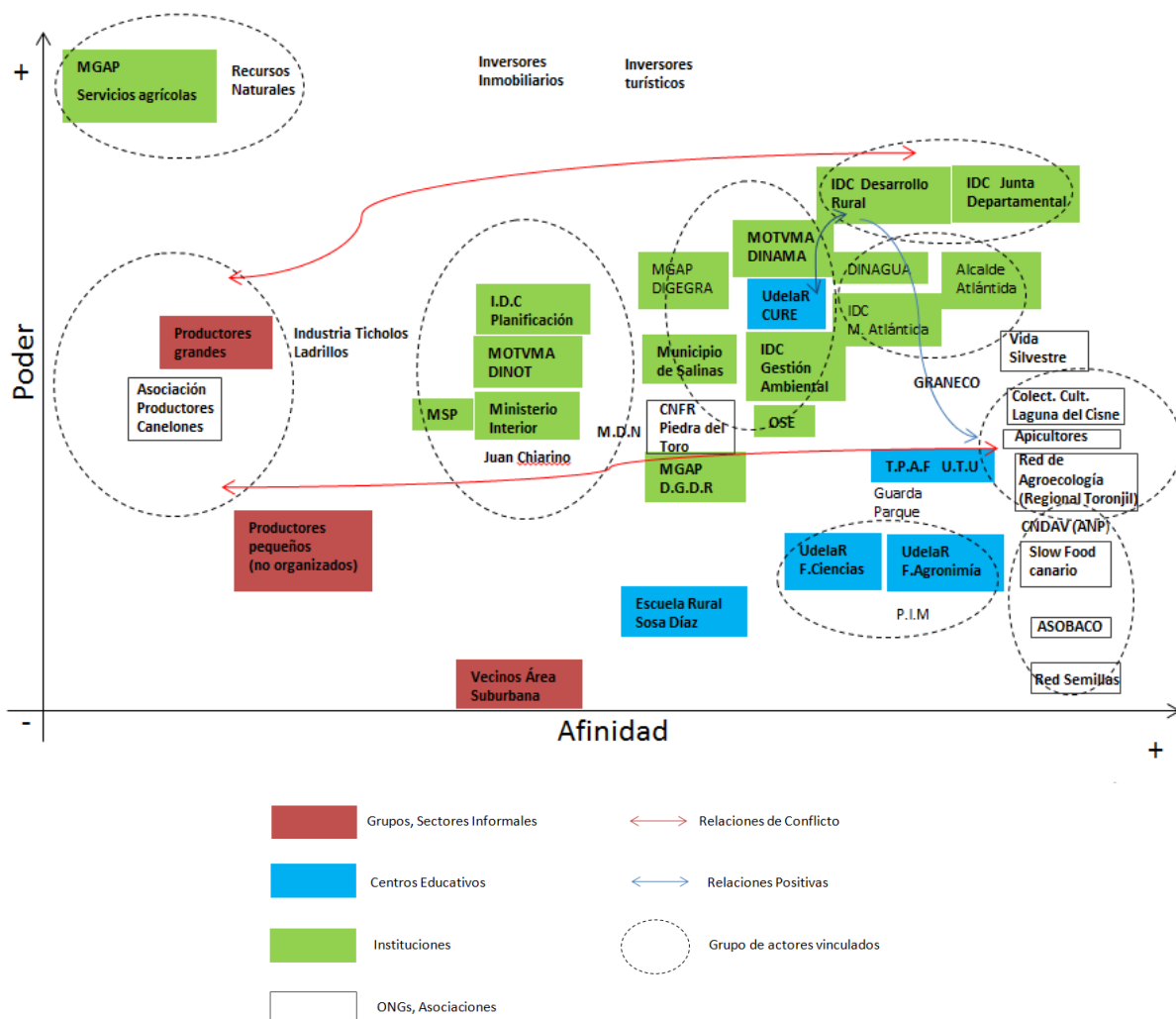


Figura 2. Mapeo de actores.

Mirando este sociograma en 2019, podemos decir que el conflicto ambiental, el territorio y los actores se han ido transformando, y esta técnica permite visualizar el estado de situación de un conflicto en un momento determinado. Hoy podemos decir que las circunstancias han cambiado, algunos actores han perdido poder, otros han cambiado su posición y su forma de organizarse frente al conflicto y las transformaciones territoriales. Han aparecido nuevos actores que vieron en la cuenca cautelada la posibilidad de desarrollar sus proyectos, como por ejemplo la incorporación de una nueva estrategia de turismo rural.

### Discusión y conclusiones

La CLC es una zona donde han transcurrido muchos cambios en este último tiempo. Las medidas cautelares fueron un hecho político determinado que hizo que distintas problemáticas latentes, en particular la salud de los habitantes y el estado de contaminación del agua de la Laguna, confluyeran en un conflicto ambiental. Se puede ver que este conflicto fue a la vez un conflicto que implicó un choque de intereses entre quienes causaron un



problema ecológico y quienes recibieron los impactos dañinos de dichos problemas y también una disputa por la distribución y uso de los recursos naturales entre los pobladores del territorio.

Esta situación de crisis fue reconocida y asumida como tal por parte de los grupos y personas implicadas desde sus diferentes ópticas. En las crisis y conflictos ambientales, los quiebres en la confianza y comunicación entre actores llevan a estructuras de conocimiento rígidas y fragmentadas que resultan en facciones de actores hostiles entre ellas, representadas por múltiples redes de actores cerradas que comparten conocimientos a la interna (Moynihan, 2008). Esto ocurrió progresivamente a lo largo de acumulación de eventos entre 2008 y 2016.

Siguiendo a Gabriela Merlinsky, en el análisis de conflictos ambientales se pueden identificar siete dimensiones: “la escala, la inscripción territorial, las controversias sociotécnicas generadas por los conflictos, el perfil de los actores participantes en la controversia, los patrones de acción colectiva, la juridificación y la inscripción institucional de las demandas en cada conflicto” (Merlinsky, 2013:65). El proceso de la investigación nos permitió ver cómo emergieron y se transformaron estas dimensiones al mismo tiempo que se modificaron los aspectos subjetivos de los actores en el territorio.

Se puede ver cómo el conflicto ambiental tuvo una alta productividad institucional que se concentró en normativas, políticas públicas, medidas judiciales, entre otras. Particularmente este conflicto cobró relevancia pública por exigir una transición a la agroecología a nivel de cuenca, siendo el primer y único caso a nivel país. Por un lado la falta de conocimiento a nivel productivo, económico y social sobre el territorio y por otro, la falta de herramientas técnicas y recursos humanos para la transición a la agroecología por parte de las instituciones estatales, fueron las causas de mayor conflictividad.

Siguiendo los aportes de Merlinsky se visualiza como el conflicto dio lugar a una gran fertilidad asociativa entre actores dispersos como patrón de acción colectiva, reuniendo actores que en otras circunstancias no lo hubieran hecho, como por ejemplo jubilados que se reunieron con organizaciones sociales y el cambio de percepción hacia los procesos colectivos en productores familiares y asalariados que se acercaron de manera activa a la SFR-PT y a la Red de Agroecología.

Uno de los datos más relevantes de las entrevistas fue la escasa y en algunos casos nula información en relación a las medidas cautelares durante el período de conflicto: qué son, qué implican, para qué sirven y a quiénes están dirigidas: únicamente se conocían las prohibiciones y no la propuesta de reconversión productiva; la gente se fue enterando por contactos entre vecinos, organizaciones sociales y a través del guardaparque; cuando explicamos la posibilidad de realizar una reconversión productiva hacia sistemas más sustentables se nos respondió con bajo interés o con rechazo por miedo a posibles dificultades asociadas a otros tipos de producción; también se desprende cómo el acceso a la información por parte de productores empresariales o nuevos vecinos implica poder e influencia sobre otros actores de la zona a favor y en contra de las medidas.

Con respecto a la caracterización de los actores del medio rural, lo encontrado en la investigación condice con las transformaciones que se dan a nivel país en la población económicamente activa del medio rural: mientras que las poblaciones que viven en el medio rural o en pueblos y ciudades y trabajan en actividades agrícolas decrecen, la población que vive en el medio rural y trabaja fuera de este crece considerablemente (Piñeiro y Cardeillac, 2014). Si bien la primera categoría es la propiamente rural, las otras dos pueden interpretarse como formando parte de una nueva forma de ser rural o como formas en que las dinámicas

urbanas y rurales interaccionan. Estas dinámicas denominadas Nuevas Ruralidades conforman el territorio de la Laguna.

En este nuevo escenario, nuevas oportunidades de producción y reproducción de vida hacen que los sujetos transiten de una a otra categoría o compartan características de dos o más de estas, como por ejemplo: dos de los casos entrevistados al momento de las cautelares eran asalariados y en la actualidad son parte de distintos proyectos colectivos que ofrecen las organizaciones sociales e institucionales a partir del conflicto, por una parte siguen siendo asalariados y por otra producen para autoconsumo, empiezan a producir para comercializar y forman parte de un proyecto de turismo rural; son asalariados o semi-asalariados buscando transformarse a productores familiares.

Otro resultado del conflicto fueron las distintas formas de intervención del estado mediante sus diferentes organismos, por una parte se implementan políticas destinadas a la producción y por otro lado a incentivar los procesos colectivos.

En relación a las políticas de producción estas se destinaron a los productores empresariales más consolidados de la zona y con mayor superficie. Sin embargo no se contempló a los productores familiares no organizados que son la mayoría en la zona y los más vulnerables al momento de implementar las exigencias de las nuevas normativas, sea esto por falta de recursos o información, dando también lugar a multas y malos entendidos. Esto se condice con la escasez de recursos técnicos y las prioridades de intervención asumidas por la IC.

En relación a las políticas de promoción de los procesos colectivos se visualiza una nueva modalidad de interacción entre el estado y las organizaciones sociales de la zona a través de diferentes proyectos, asesoramiento técnico, financiamiento e infraestructuras, entre otras, las cuales no estuvieron libres de tensiones y conflictos entre acuerdos y desacuerdos.

Es importante reconocer que estas políticas han ganado legitimidad a lo largo del proceso en las personas y grupos involucrados en las instancias de resolución del conflicto y que mantuvieron los vínculos.

Con respecto a las controversias sociotécnicas del conflicto visualizamos tres posturas principales muy distintas: grandes empresarios y sectores del MGAP que visualizan a la agroecología como un atraso y a la contaminación de la laguna como consecuencia de prácticas históricas; los productores familiares que no tienen seguridades o conocimiento tanto sobre esta modalidad de producción así como sobre el estado y evolución de la Laguna, sintiendo miedo y falta de orientación lo que genera a priori un rechazo hacia la agroecología; la visión a favor de la transición del modelo productivo compartida entre la IC, otras instituciones gubernamentales, los productores organizados alrededor de la Agroecología y los vecinos suburbanos, este último conjunto de actores teniendo diferencias en muchos aspectos relacionados a la transición.

Vistas las transformaciones territoriales consideramos que la sustentabilidad territorial está fuertemente vinculada con el arraigo de las poblaciones locales y la posibilidad de proyectar imaginarios territoriales. Sin lugar a dudas el caso de la Laguna del Cisne es controversial en varios aspectos ya que implica una verdadera reconfiguración del territorio en todas sus dimensiones con intención de transitar hacia la sustentabilidad de la cuenca, sin perder de vista que este es un proceso experimental, con incertidumbres e intereses contrapuestos.

### *Consideraciones finales*

Como se dijo en la Introducción, además de visualizar a las relaciones sociales como un factor primordial a la hora de pensar los conflictos ambientales, se debe tener en cuenta el contexto territorial en que se enmarcan. Hoy en día en América Latina “la mayor conflictividad por recursos naturales se da en espacios rurales, donde son extraídas las materias primas (agua, madera, minerales), los productos generados de la tierra (animales, granos, frutas, verduras) para ser utilizados en la elaboración o exportadas directamente a los países de mayor consumo (EEUU, Europa, Asia, India)” (González, 2019:59). En este sentido los conflictos ambientales surgen en correlación con la abundancia de recursos naturales de los países “subdesarrollados”, lo que Auty (1993) y otros autores han llamado la “maldición de los recursos naturales” o la “paradoja de la abundancia”.

A partir del conocimiento de este conflicto sus particularidades y su contexto es importante plantearse algunas interrogantes que darán continuidad a la reflexión:

- ¿Son las funciones de control y de fiscalización las únicas formas transformar un conflicto?
- ¿Es posible plantearse una estrategia de intervención estatal que contemple las particularidades de cada actor en un proceso de aprendizaje conjunto?
- ¿Cómo se compatibiliza políticas que vayan hacia un desarrollo sustentable al mismo tiempo que se ponen en prácticas políticas de mercantilización de los recursos naturales?
- ¿En qué formas las transformaciones de la CLC pueden ser ejemplo para otros territorios?
- ¿Son necesarias las crisis para la reacción de la población ante las problemáticas ambientales?
- ¿Cuales son los aprendizajes sociales derivados del conflicto y en qué medida posiciona a los actores para transformar el territorio y anticipar futuras crisis?

## **Bibliografía**

- Auty, R. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Nueva York: Taylor and Francis.
- Eschenhagen, M.L. (2007). La educación ambiental superior en América Latina: una evaluación de la oferta de posgrados ambientales. *Revista Theomai*. ISSN: 1515-6443.
- Glaser, B.G. y Strauss, A.L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*. Aldine, New York.
- González, M; Iccardi, P; Parrilla, G; Reyes, A; Ribero, V; Rodríguez, F; Rosa, G; Sassano, K. (2016) “Conflicto socio-ambiental en la Cuenca de la Laguna del Cisne. Posicionamientos y relaciones de poder en torno a la reconversión productiva de los actores presentes en la Cuenca de la Laguna del Cisne”. Informe final del Curso Problemas Ambientales y Territorio. Programa Integral Metropolitano - Facultad de Ciencias – UDELAR. S/P.
- Gonzalez, S; Da Silva, C.; Méndez, N. y Passarini, J. (2019) Observatorios Socio-Ambientales y Escuelas Rurales: repensando una educación para la Justicia Ambiental. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*
- Goyenola, G., S. Acevedo, I. Machado y N. Mazzeo. (2011). Diagnóstico del Estado Ambiental de los Sistemas Acuáticos Superficiales del Departamento de Canelones, Volumen III: Laguna del Cisne. Plan Estratégico Departamental de Calidad de Agua. Intendencia de Canelones, Uruguay.
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. Pp 197-225, en: “Extractivismo, política y sociedad”, varios autores. CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latinoamericano de Ecologías Social). Quito, Ecuador. ISBN 789978510277.
- Haraway, D. (2016). *Staying With the Trouble: Making Kin in the Chthulucene*. Durham: Duke University Press.
- Merlinsky, G. (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Compilado por Gabriela Merlinsky. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2013. ISBN 978-987-693-033-8.
- Moore, J.W. (2014). Toward a Singular Metabolism: Epistemic Rifts and Environment-Making in the Capitalist World-Ecology, *New Geographies* 6, 10-19.
- Moynihan, D.P. (2008). ‘Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management.’ *Public Administration Review* 68: 350–365.
- Piñeiro, D. (2001). Población y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias. Capítulo de libro en: *Una nueva ruralidad en América Latina?* CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100929020330/13pineiro.pdf>.

*Análisis del conflicto ambiental de la Cuenca de la Laguna del Cisne: territorio en disputa.*

- Piñeiro, D. y Cardeillac, J. (2014). Población rural en Uruguay: Aportes para su reconceptualización. *Rev. Cienc. Soc.* [online] vol. 27. pp 53-70.
- Strauss, A.L. y Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory, procedures and techniques.* Sage Publications. Newbury Park, CA.
- Suárez, F., C.A. Ruggerio y W. Pengue (2014). Libro de Resúmenes del 1o Congreso Latinoamericano sobre Conflictos Ambientales. Oportunidades para una Gestión Sustentable del Territorio. Universidad Nacional de General Sarmiento. ISBN 978-987-33-6718-2
- Temper, L., F. Demaria, A. Scheidel, D. Del Bene y J. Martínez-Alier (2018). The Global Environmental Justice Atlas (EJAtlas): ecological distribution conflicts as forces for sustainability. *Sustainability Science* 13:573–584.
- Quintana, A. (Sin fecha). El conflicto socioambiental y estrategias de manejo. Recuperado de:  
[http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos\\_socioecologicos/conflicto\\_socioambiental\\_estrategias%20manejo.pdf](http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos_socioecologicos/conflicto_socioambiental_estrategias%20manejo.pdf).