

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# ¿Desarrollo territorial o territorio contra el desarrollo?.

Jorge Montenegro.

Cita:

Jorge Montenegro (2009). *¿Desarrollo territorial o territorio contra el desarrollo?. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/2215>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbW/xSx>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# ¿Desarrollo territorial o territorio contra el desarrollo?

*Jorge Montenegro<sup>1</sup>*

En los últimos años, los conflictos por la tierra y por el territorio adquieren en Brasil nuevas dimensiones y presentan nuevos actores. Al conflicto agrario resultado de la persistente concentración de la propiedad de la tierra se le une la emergencia de disputas por la tierra y por el territorio llevada a cabo por los denominados pueblos y comunidades tradicionales que se resisten a ser expulsados de los territorios que tradicionalmente ocupan. La ratificación en 2004 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 o la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Sustentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (PNPCT) en el 2007, marcan el reconocimiento legal de reivindicaciones que en algunos casos se retrotraen a la época de la colonización y en la mayoría de ocasiones profundizan luchas históricas de diversos grupos sociales.

Al mismo tiempo que se da esa emergencia de pueblos y comunidades generalmente arrinconados y/o expropiados, en los últimos siete años viene construyéndose en Brasil una política para el medio rural con un nuevo enfoque: el Desarrollo Territorial Rural (DTR). En su discurso, el territorio aparece como elemento clave para proponer medidas adecuadas que mejoren el nivel de vida de la población, para consolidar el diálogo y la integración entre sus habitantes y para incorporar las actividades productivas en mercados dinámicos. Todo un desafío para un medio rural como el brasileño profundamente conflictivo.

---

<sup>1</sup> Profesor del departamento de Geografía de la Universidad Federal del Paraná (Curitiba-Brasil). <jorgemon00@hotmail.com>

En este trabajo, nos proponemos hilvanar una lectura preliminar (y necesariamente breve) de esos dos procesos a partir de la relación entre territorio e identidad: en un primer momento, destacando la emergencia de grupos sociales que tienen en el territorio uno de sus principales elementos de cohesión, identidad y al mismo tiempo de conflicto y, en un segundo momento, una política pública que se asienta en la centralidad del territorio con identidad para promover el desarrollo.

## **PUEBLOS Y COMUNIDADES TRADICIONALES: IDENTIDAD CON EL TERRITORIO**

En Brasil, según el Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) existen aproximadamente 5 millones de familias (unos 25 millones de personas) viviendo en la cuarta parte del territorio nacional que pertenecen a la categoría de pueblos o comunidades tradicionales. *Indígenas, quilombolas, faxinalenses, caiçaras, ciganos, quebradeiras de coco babaçu, geraizeiros, seringueiros, pomeranos, etc.*, son algunos de los grupos que tienen representación en la Comisión Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos Tradicionales a partir del 2006, pero continúan incorporándose a ese escenario otros grupos que demandan su participación en los programas de políticas públicas y en la discusión política. Son los *ilhéus, cipozeiras, sertanejos, jangadeiros, açorianos, campeiros, veredeiros, paneleiras, etc.*

Unos son grupos sociales originarios, otros fueron llegando a lo largo de las sucesivas oleadas migratorias y la mayoría son grupos que revelan la intensidad del mestizaje que se dio entre todos ellos en los últimos 500 años. Frente a esta diversidad, la categoría “pueblos y comunidades tradicionales” en la legislación brasileña reciente viene siendo alejada del “cuadro natural y del dominio de los ‘sujetos biologizados’ y accionada para designar agentes sociales, que así se autodefinen, o sea, que manifiestan consciencia de su propia condición” (ALMEIDA, 2008, p. 38).

Tanto el Convenio 169 de la OIT como la PNPCT refuerzan esa vía que relaciona la identidad con el territorio, la autodefinición con la territorialidad evidente. En el artículo primero del Convenio 169 se afirma, por ejemplo, que el mismo se aplica a los pueblos tribales y a los pueblos considerados indígenas por descender de poblaciones originarias, asumiendo como criterio fundamental de determinación la “consciencia de su identidad indígena o tribal” (OIT, 2005). Al mismo tiempo, en la Parte II, titulada Tierras, el Convenio recoge que los gobiernos “deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios” y más adelante enfatiza que el “término

«tierras» (...) deberá incluir el concepto de territorios” (OIT, 2005). De forma similar, la PNPCT recoge esa relación entre territorio e identidad en el artículo tercero:

Art. 3º Para los fines de este Decreto y de su Anexo se entiende por: I - Pueblos y Comunidades Tradicionales: grupos culturalmente diferenciados y que se reconocen como tales, que poseen formas propias de organización social, que ocupan y usan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas generadas y transmitidas por la tradición. II – Territorios Tradicionales: los espacios necesarios a la reproducción cultural, social y económica de los pueblos y comunidades tradicionales, sean utilizados de forma permanente o temporal (BRASIL, 2006).

La legislación nacional e internacional ratifica dos relaciones fundamentales para entender la dinámica de esos grupos sociales: a) la comprensión dinámica de la tradición; y b) el entendimiento de que el territorio forma parte esencial de la formación de su identidad.

Respecto de la primera relación, la posibilidad de la autodefinición permite que la tradición sea asumida en un sentido dinámico, que incorpore la renovación que ciertas prácticas tradicionales adquieren dentro de un contexto social y político que va modificándose. Como Souza (2007) afirma para el caso de los *faxinalenses*<sup>2</sup>, la defensa de los recursos naturales, la producción de acuerdos de gestión colectiva del territorio y la reivindicación de tierras tradicionalmente ocupadas permiten una politización de las demandas (y de la identidad) de esos grupos, frente a un modelo de explotación agresiva como el del agronegocio. En todo caso, no se trata de una tradición esencialista, sino más bien una tradición que fue transformándose con el paso del tiempo, pero que les permite disputar incisivamente su territorio y políticas públicas de carácter étnico. Para el caso de los *quilombos*, Carril (2006) considera en su trabajo sobre la comparación entre *quilombos* rurales y urbanos, que la identidad *quilombola* de los primeros se reconstruye no apenas por la memoria de lucha y resistencia de los negros huidos en la época de la esclavitud, sino que también se fundamenta en un pasado común de abundancia y alegría cooperativa después de la abolición de la esclavitud y de un presente

---

<sup>2</sup> Sahr y Sahr (2009) nos describen el sistema *faxinal*, como un sistema basado en la producción de animales en tierras de uso común (“tierras de criar”), en la producción familiar que busca la subsistencia y la comercialización apenas del excedente (en las “tierras de plantar”), en el aprovechamiento forestal de bajo impacto (del bosque de araucarias) y que posee una cultura propia, lazos de solidaridad comunitaria y preservación de sus tradiciones y prácticas sociales. También nos relatan algunos cambios sufridos por el sistema *faxinal* a lo largo de su historia.

marcado por las carencias y la escasez. En el caso de los segundos, la identidad se fortalece más recientemente organizada entorno de una manifestación cultural típica de los guetos norteamericanos, el *Hip Hop*<sup>3</sup>.

La autodefinition libera, como vemos, de la obligación de reivindicar algún tipo de identidad esencial o “biologizada”<sup>4</sup>, esa definición de pueblo o comunidad tradicional se crea y se recrea a través de la defensa histórica y actual de formas de vida, de usos del territorio, de una identidad colectiva que se forja en la movilización contra la expulsión y la marginación, a favor de políticas públicas que garanticen su reconocimiento. Como muestra Almeida (2008, p. 30), “la noción de ‘tradicional’ no se reduce a la historia, ni tampoco a lazos primordiales que amparan unidades afectivas, e incorpora las identidades colectivas redefinidas situacionalmente en una movilización continuada”.

Esa percepción de los pueblos y comunidades tradicionales desde una perspectiva dinámica que no los deja al margen del propio movimiento desigual y contradictorio de nuestra sociedad, atraviesa también la concepción de territorio. El territorio tradicional, lejos de ser un elemento estático e inmutable, se percibe como un territorio que fue mudando sus características y sus dimensiones, y cuyas relaciones tanto interna como externamente sufren un reordenamiento delante de los nuevos desafíos. La frontera del territorio (que también es la relación con el *otro*), muestra un cierto juego de flexibilidad/rigidez incorporado en las estrategias de negociación con el Estado, cuando el pueblo o comunidad tradicional reivindica sus derechos, o incorporado en su enfrentamiento con otros grupos que invaden o amenazan su territorio.

Sea bajo condiciones más estables o sea marcada por la fluidez, la (segunda) relación entre identidad y territorio es una característica fundamental de los pueblos y comunidades tradicionales. Incluso en los casos en que el grupo está fuera de su territorio, éste (o su ausencia) continúa siendo un elemento fundamental de su identidad. El uso de los recursos naturales, las formas de producción de la supervivencia, las marcas de los conflictos, la definición de las fronteras y de los grupos que amenazan la comunidad, la dinámica de las relaciones sociales entre los miembros del

---

<sup>3</sup> “Entre los quilombos urbanos, la organización se da entre los hombres alrededor de la música, del baile, del arte, justo allí donde el medio es hostil. En el medio urbano, no se planta, no se pesca y ni se recolectan frutos del bosque. En la ciudad fragmentada, los grupos se solidarizan para recuperar la autoestima en situación de marginalización social” (CARRIL, 2006, p. 166).

<sup>4</sup> “La auto-identidad indígena o tribal es una innovación del instrumento, al instituirlo como criterio subjetivo, pero fundamental, para la definición de los pueblos objetos de la Convención [169 de la OIT], o sea, ningún Estado o grupo social tiene el derecho de negar la identidad a un pueblo indígena o tribal que se reconozca como tal” (OIT, 2005, p. 11).

grupo, los lugares de la fiesta o de las manifestaciones religiosas son aspectos que perfilan la identidad de un grupo y que están situados espacialmente.

Pero el territorio no es apenas la ubicación geográfica de la identidad. La particular articulación entre las múltiples dimensiones de un territorio (económica, social, política, cultural, ambiental, etc.) no es apenas un palco donde la identidad se construye y se exhibe, es un condicionante fundamental en esa construcción (HAESBAERT; LIMONAD, 2007). El territorio ancestral, el territorio tradicionalmente ocupado, el territorio de la vida que los pueblos y comunidades tradicionales disputan al avance de la lógica de la acumulación capitalista es parte esencial de la construcción de su identidad<sup>5</sup>. Es un territorio enraizado y disputado que las legislaciones de la OIT y del Estado brasileño apenas reconocieron como un derecho que los pueblos y comunidades tradicionales tienen a su propiedad y posesión, lo que significó un punto de apoyo más para continuar con reivindicaciones ya existentes o para emprender otras nuevas.

## **EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL: IDENTIDAD/PRODUCTO Y TERRITORIO**

La importancia de la relación entre identidad y territorio no se revela apenas cuando analizamos la emergencia de los conflictos por la tierra y por el territorio protagonizados por pueblos y comunidades tradicionales, también ocupa un lugar privilegiado en las nuevas estrategias de desarrollo rural

promover y apoyar iniciativas de las institucionalidades representativas de los territorios rurales que busquen el incremento sostenible de los niveles de calidad de vida de la población rural”, mediante la organización y el fortalecimiento institucional de los “agricultores familiares, de los asentados de la reforma agraria y de las poblaciones rurales tradicionales”, la planificación de los territorios que comporte un “desarrollo sostenible, autonomía y participación social”, promoviendo iniciativas que “valoren los recursos locales, la competitividad territorial, el crecimiento y la distribución de renta con incremento de empleos” e implementando políticas públicas que

---

<sup>5</sup> El 12 de diciembre del 2008, los pueblos y comunidades tradicionales del semiárido nordestino brasileño una carta a la sociedad brasileña dejaban clara la importancia de su territorio en la formación de su identidad: “(...) queremos nuestros territorios libres, demarcados, titulados, reconocidos para los pescadores artesanales, *quilombolas*, pueblos indígenas, pueblos de *terreiros* y tantos otros. Es el territorio el lugar de comunión y reunión de la comunidad para vivir la religión, la fiesta, la organización, la resistencia. Es el lugar de la tierra y del agua donde la vida se reproduce, es el lugar de nuestra existencia y de nuestra afirmación identitaria” (CARTA, 2008).

reduzcan las “desigualdades sociales y la generación de riquezas con equidad social” (MDA, 2005, p. 7).

Mediante la institución de 164 Territorios rurales<sup>6</sup>, que ocupan el 45% de los municipios brasileños y el 58% del área territorial del país, se viene implementando una política de desarrollo rural estrechamente alineada con el DTR que organizaciones como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) o el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP promueven en el conjunto de países de América Latina<sup>7</sup>, de hecho Brasil se encuentra entre los alumnos más aventajados en la implementación de esa propuesta.

Dentro de esta iniciativa, uno de los aspectos más valorados es la identidad territorial, que según los documentos del MDA brasileño estaría conformada por las relaciones de reciprocidad existentes en un grupo en función de la proximidad geográfica o social, por las relaciones de confianza y cooperación existentes en grupos concretos dentro de un territorio y por las relaciones entre esos grupos y grupos externos al territorio con el fin de movilizar recursos cognitivos, materiales y financieros para su desarrollo (MDA, 2005). La identidad territorial, por tanto, aglutinaría una serie de elementos extraeconómicos fundamentales para diseñar una estrategia coherente y socialmente arraigada desde la que promover mejoras en la calidad de vida de la población.

Ese es el panorama general, la carta de intenciones, pero ¿cómo la identidad se integra concretamente en los proyectos de desarrollo del MDA en Brasil o en general de las organizaciones que promueven el desarrollo territorial rural en América Latina citados arriba? Para responder a esta cuestión nos asomamos brevemente a un ejemplo paradigmático: el proyecto “Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural” (DTR-IC) realizado, a partir del 2005, en el ámbito del RIMISP, organización que asume el liderazgo en América Latina de la propuesta teórica y de la divulgación de experiencias en DTR, y que posee gran influencia en la elaboración de políticas públicas nacionales. En ese proyecto encontramos una reflexión sobre el papel de la identidad, la cultura y el territorio en las estrategias de desarrollo, tomando como punto de partida la importancia que la identidad cultural tiene para el desarrollo rural en la Unión Europea y que, salvando las distancias, puede convertirse en una estrategia fundamental para combatir la pobreza

---

<sup>6</sup> Los Territorios rurales son conjuntos de municipios con cierta homogeneidad e con perfil rural (menos de 50.000 hab., menos de 80 hab./km<sup>2</sup>, con gran concentración de agricultores familiares y de asentados de la reforma agraria) que ejercen de nodos en la red de planificación de la política de desarrollo rural (MDA, 2005).

<sup>7</sup> Para un panorama de las escalas y las instituciones que intervienen en la construcción de la política de DTR consultar Montenegro (2007).

en América Latina, en función de su riqueza y diversidad cultural. Fonte y Ranaboldo (2007), en un texto introductorio sobre los resultados de la primera fase del proyecto<sup>8</sup>, indican que:

(...) de manera creciente existe un interés y un reconocimiento relativamente extendido en estrategias de desarrollo rural asociadas a bienes y servicios con identidad: servicios de turismo vinculados a la identidad étnica o ecológica; productos orgánicos cuyo valor se basa en su asociación con atributos de salud y/o de respeto a la naturaleza; productos que sugieren la idea de una relación justa entre productores, intermediarios y consumidores (*fair trade*); bienes que se distinguen en el mercado por su origen en procesos que respetan los derechos laborales y los derechos humanos (*ethical trade*) (...); productos que simbolizan nuevas formas de relación entre el consumidor y los alimentos y las comunidades que los generan (*Slow Food*), etc. (p. 11-12).

En ese sentido, la etnia, el lenguaje, la historia, la arquitectura, las formas de manejo de los recursos naturales, las fiestas y la religiosidad popular, la cocina o la música, serían cualidades de un territorio que permitirían construir una imagen de marca específica, capaz de atraer un cierto tipo de consumidor dispuesto a pagar por ese diferencial cultural y mejorar la capacidad que un cierto territorio tendría de competir en mercados dinámicos globales. Al mismo tiempo, la vinculación entre desarrollo e identidad cultural, según la propia Fonte (2009, p. 70) “no significa sólo buscar métodos para ‘mercantilizar’ o ‘vender las tradiciones’ (...) sino plantear el problema de un desarrollo basado en la multiculturalidad y la diversidad”. ¿Contradicción? ¿Paradoja? La identidad cultural, según el discurso del DTR-IC, abre un campo de posibilidades como componente del desarrollo. Supuestamente, el control de los expertos, el diseño de institucionalidades eficientes y la organización de la comunidad serían elementos fundamentales, según ese discurso normativo del desarrollo y la identidad cultural, para “solucionar o aliviar la pobreza” (FONTE Y RANABOLDO, 2007, p. 10), para que la identidad del territorio real pueda ser reproducida como identidad/producto sin necesariamente vender el territorio y todo lo que conlleva.

---

<sup>8</sup> En las publicaciones “Territorios con identidad cultural. Perspectivas sobre América Latina y la Unión Europea” (2007) y “El valor del patrimonio cultural. Territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas” (2009), disponibles en la página web de RIMISP ([http://www.rimisp.org/proyectos/index\\_proy.php?id\\_proyecto=188](http://www.rimisp.org/proyectos/index_proy.php?id_proyecto=188)), pueden consultarse los principales resultados de la primera fase del proyecto.



## **QUERER VIVIR Y/O QUERER VENDER. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.**

Frente a este análisis surgen algunas preguntas: ¿qué territorio resulta de esa tensión entre la mercantilización evidente y el deseo de sus idealizadores de la no mercantilización? ¿La flexibilidad de la identidad cultural es tanta que permite potenciar al mismo tiempo el querer vivir de las comunidades bajo una relación dinámica (pero específica) con el territorio que ocupan y la adecuación a la demanda del mercado por productos con identidad territorial? ¿Cómo los habitantes de esos territorios, en muchos casos pueblos y comunidades tradicionales, consiguen fortalecerse hacia dentro teniendo que vender hacia fuera?

La ecuación proyectos “responsables” de DTR-IC, legislaciones conscientes que respeten integralmente los pueblos y comunidades tradicionales (OIT o PNPCT) y políticas públicas imbuidas de respeto a la diferencia, que marca el horizonte del nuevo discurso institucional del desarrollo rural, se desploma frente a la realidad conflictiva del territorio real donde se localiza. El territorio real de los pueblos y comunidades tradicionales es siempre amenazado, defendido, disputado contra algo/contra alguien, el territorio del DTR-IC es un escenario para la celebración del consenso, donde la ley no es papel mojado y que como recurso bien administrado puede ser fuente de desarrollo.

Los pueblos y comunidades tradicionales enfrentan esa contradicción a la hora de luchar/resistir por sus territorios. ¿Se puede compaginar el *querer vivir* el territorio y la riqueza de sus múltiples dimensiones con el *querer vender* el mismo mediante un proyecto de desarrollo que lo valore como un producto? La lógica del capital que los expulsa/margina difícilmente puede ser la lógica que les dé condiciones de sobrevivir. El territorio de los pueblos y comunidades tradicionales es un territorio contra el desarrollo. Por lo menos contra ese desarrollo moderno, colonial, autoritario y ajeno que se les impone (a veces con un discurso amable).

## Referencias

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Terras tradicionalmente ocupadas: procesos de territorialização, movimentos sociais e uso comum. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais libres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2ª ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008, p. 25-131.
- BRASIL. Decreto nº 6040 de 7 de febrero de 2007. Brasília, 2007.
- CARRIL, Lourdes de Fátima Bezerra. Quilombo, território e geografia. **Agrária**, São Paulo, nº 3, p. 156-171, 2006.
- CARTA dos povos e comunidades tradicionais do semi-árido. Paulo Afonso, 12/12/2008.
- FONTE, Maria. Hacia un sesgo rural en el desarrollo económico: la valorización de la riqueza cultural de América Latina. In: RANABOLDO, Claudia; SCHEJTMAN, Alexander (eds.). **El valor del patrimonio cultural: territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas**. Lima: IEP/RIMISP, 2009. p. 41-80.
- FONTE, Maria; RANABOLDO, Claudia. Desarrollo rural, territorios e identidades culturales. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea. **Revista Ópera**. Universidad Externado de Colombia, nº 7, 2007-2008. p. 9-31.
- HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **Etc, espaço, tempo e crítica**. Universidade Federal Fluminense, Niterói, nº 2 (4), vol. 1, p. 39-52, 2007.
- MDA. Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Brasília: SDT/MDA, 2005.
- MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge. Ancoragem institucional do Desenvolvimento Territorial Rural na América Latina: uma rede de saberes, práticas e poderes para o controle social. **Raízes**. Campina Grande, vol. 26, nºs 1 e 2, p. 71-80, jan./dez. 2007.
- OIT. Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes e Resolução referente à ação da OIT sobre povos indígenas e tribais. 2ª ed. Brasília: OIT, 2005.
- SAHR, Cicilian Luiza Löwen; SAHR, Wolf-Dietrich. Territórios-faxinais-espacos. A problemática “espaço/territorio” na formação social brasileira. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades**. Teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 143-173.
- SOUZA, Roberto Martins de. Da invisibilidade para a existência coletiva: Redefinindo fronteiras étnicas e territoriais mediados pela construção da identidade coletiva de Povos Faxinalenses. In: SEMINÁRIO NACIONAL “MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA”. Universidade Federal de Santa Catarina, 25 a 27 de abril de 2007, Florianópolis, Brasil.