

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**La política de áreas protegidas en Uruguay
(1993-2005)**

Rafael Tejera

INDICE

Indice	2
A. Introducción	3
B. Marco teórico y metodológico	5
I. Etapas de desarrollo de la política de áreas protegidas en Uruguay	7
II. Ejecución de la política durante la fase de reorganización institucional (1993-2005)	12
II.a La gestión de Probides	12
II.a1 <i>El escenario local al crearse el programa</i>	12
II.a2 <i>La dificultosa importación de pautas de gestión en red</i>	14
II.a3 <i>Debilidades de coordinación e implementación</i>	15
II.a4 <i>Las debilidades de implementación a través del desarrollo y caída del Plan Director 1999</i>	17
II.a5 <i>Dificultades en la construcción de capacidades institucionales</i>	19
II.b La gestión de los ministerios y los agentes de acción local	22
II.b1 <i>MGAP: ocaso del liderazgo clásico en la política de áreas protegidas</i>	23
II.b2 <i>MVOTMA: consolidación y límites de Dinama como nuevo centro político</i>	24
II.b3 <i>Ministerio de Turismo: proyecto y bloqueo de una política de áreas protegidas liberal</i>	26
II.b4 <i>Agentes de acción local: la expansión de la escena institucional</i>	30
III. Situación actual de las áreas protegidas como arena política	35
III.a Recursos y capacidades de los participantes	35
III.b Enraizamiento local de la red de asuntos: la emergencia de actores in situ	38
III.b1 <i>Guardaparques</i>	39
III.b2 <i>Comisiones locales/Comunidad local</i>	42
III.c Perfil del actual proyecto Dinama/GEF para áreas protegidas	45
IV. Conclusiones	47

ANEXOS

- Anexo 1: Antecedentes de la política de APs
- Anexo 2: Reorganización de la política de APs – aspectos legales e institucionales
- Anexo 3: Otros saldos en la gestión de Probides
- Anexo 4: El poder del “segundo ámbito” institucional – Mandiyú como ejemplo

A. Introducción

Este trabajo repasa el desarrollo de la política de áreas protegidas (APs) en Uruguay. Iniciada en 1876 en E.U.A., esta política está orientada, en la actualidad, a establecer medidas de regulación dentro de un ámbito geográficamente acotado para conservar su acervo natural y propender a que la producción en el área no resulte agresiva en términos ambientales.

En un caso típico la constitución de un área protegida implica disponer un pequeño núcleo de territorio parcial o totalmente vedado (por ejemplo lugares de reproducción), una zona mayor dedicada a actividades turísticas y un cinturón en el que se desarrollan actividades productivas convencionales bajo ciertos criterios que garanticen un bajo impacto ambiental (la ganadería extensiva es caso clásico de este tipo de actividades).¹

Es entonces una política compleja en la que inciden desde la disponibilidad de tierras públicas (necesarias para establecer las “áreas-núcleo” restringidas) hasta la capacidad del Estado para regular actividades productivas en el medio rural (un ámbito que ya desde el primer batllismo ha resultado especialmente poco afecto a la intervención pública).

El Uruguay abordó la aplicación de este instrumento con notorio rezago y mínima proyección. Fue uno de los últimos países de Latinoamérica en comenzar a efectivizar la política (el proceso comienza en 1991, con más de medio siglo de retraso respecto a los países vecinos, por ejemplo) y es, junto a Nicaragua, el de menor superficie protegida en proporción a su territorio.²

Desde comienzos de los noventa diversas instituciones han estado a cargo de impulsar programas de APs, pero como veremos (y tal como los datos anteriores permiten percibir) su efectividad fue muy escasa.

El objeto central de este trabajo es entonces analizar la eficacia que esta política ha tenido, contrastando las metas que el Estado se propuso en sucesivas instancias de planificación con el conjunto de medidas que realmente llegó a aplicarse. La brecha entre las políticas diseñadas y las ejecutadas es estudiada dando especial atención a los elementos intrínsecos del modo de gestión: es una política exógena (movilizada desde organismos internacionales tanto en su génesis como en su financiamiento actual) y administrada por un staff fuertemente desbalanceado hacia funciones de diseño en detrimento de las funciones de implementación.

El resultado de esta combinación es que lo sustancial de los recursos destinados a APs suele aplicarse una y otra vez a realizar estudios previos y diseñar planes. La concreción de estos planes queda librada al presupuesto, lo cual en la mayoría de los casos equivale a decir postergada sine die.

Como la presión social por este tipo de producto político es débil (la mayoría de la población ni siquiera lo conoce cabalmente) y también lo es el reclamo de quienes tienen en la concreción de APs su fuente de trabajo (porque el sector del personal aplicado a funciones de protección efectiva en el terreno es débil y reducido en comparación al staff

¹ A un lado y otro de este ejemplo típico están: las reservas estrictas, totalmente vedadas (no previstas en el marco legal uruguayo, aunque cercanas ya que la riograndense Estación Ecológica de Taim, a 70 km. de la frontera, es de este tipo) y las áreas de recursos manejados, que pueden operar exclusivamente en base a medidas de regulación de las actividades productivas, sin lugares especialmente preservados.

² En América continental la gran mayoría de los países presenta cifras entre 5 y 15% de su territorio bajo modalidades de áreas protegidas. Uruguay y Nicaragua son los únicos con menos de un punto porcentual.

de gestión) cada nueva partida de recursos vuelve a destinarse a un nuevo plan, mientras la política se mantiene en un eterno punto de partida.

Junto a este tipo de problemática relacionada a las APs como producto se expondrá el escenario institucional que ambienta la política (atendiendo a que la arena está viviendo una etapa particularmente dinámica de expansión y diversificación) y los modelos que han regido su aplicación (que marcan simultáneamente el tránsito desde una lógica estadocéntrica hacia estrategias de red y hacia enfoques liberalizantes).

Las dificultades en lo que hace a la generación de productos y a la conformación de la arena así como las distintas opciones de estrategia serán repasadas en tres secciones.

En la primera se expone una periodificación del uso de este tipo de herramientas en Uruguay durante el siglo XX y los rasgos generales de cada etapa, tratando luego en detalle lo actuado en materia de APs por cada uno de sus protagonistas en la fase que va de 1993 a 2005.

En esta sección se repasa la evolución de Probides, de especial interés por presentar el tipo de deficits en materia de coordinación institucional y de concreción de APs que han sido características de la política.

En la órbita propiamente ministerial, se analiza el efecto que tuvo sobre la implementación de APs el “cambio de mando” operado durante el período (desde la Dirección de Recursos Naturales Renovables -Renare- del MGAP a la Dirección de Medio Ambiente -Dinama- del MVOTMA), así como el papel que el Ministerio de Turismo tuvo durante la pasada administración (en un intento por irrumpir en la política de APs que fue bloqueado por el resto de sus actores).

Finalmente, se estudia el protagonismo creciente de los “agentes de acción local”; un cóctel donde los gobiernos municipales han sido el catalizador para la mancomunidad de actores locales y actores nacionales abocados a proyectos de alcance local (Universidad, ONGs). Un formato de política no tradicional y en ocasiones desatendido, pero que es responsable por productos tanto o más logrados que los desarrollados por los titulares de la política.

Al cierre de esta sección dedicada a la implementación de APs por cada uno de sus protagonistas se establece un balance general de sus concreciones en función de los objetivos que el Estado se había fijado en la materia. Este contraste de metas y realizaciones salda el estudio del desarrollo de la política de APs hasta la actualidad.

La segunda sección detalla la composición actual de la arena, describiendo las características de sus principales actores con énfasis en sus recursos institucionales, y el tipo de relacionamiento que los vincula a las distintas secciones de la escena (el eje institucional de la política constituido por MVOTMA y MGAP, el ámbito de las ONGs y el espacio emergente integrado por los actores “in situ” -guardaparques y comisiones asesoras locales-). Al cierre se analiza el actual proyecto para APs (solicitud de financiamiento que Dinama gestiona ante el Global Environment Facility desde 2004) en función de la dicotomía diseño/implementación estudiada en el período.

La tercera sección plantea aportes que el estudio de caso puede generar a temas de debate clásicos en la teoría de redes (relación entre fragmentación y número de partícipes en la arena, efecto que sobre el desarrollo de la política tiene la formación de una red) y conclusiones respecto a la situación actual y las opciones de gestión que la política de APs tiene ante sí (orientación de los fondos; formatos de ejecución estatales y mixtos).

Se desarrollan también conclusiones respecto a la situación actual de la política en función de los modelos de gestión estadocéntrica y ampliada. Se analiza el proceso de transición en marcha, del primero al segundo de ellos, destacando que, si bien la gestión ampliada es un modelo preferible en términos teóricos, se está llegando a él de manera forzada y sin contar con una institucionalidad capaz de conducirlo. Tras haber incumplido la mayor parte de su programa de APs el Estado deriva en actores sociales locales la responsabilidad de implementarlo. Esto significa liberarse en buena medida del compromiso económico, político e institucional que implicaría desarrollarlo por sí mismo, pero mantiene la incertidumbre sobre la concreción real de APs. Si antes el Estado diseñaba programas pero no lo cumplía, ahora diseñará planes cuya ejecución quedaría en buena medida fuera de su órbita, invirtiendo en el lanzamiento de un proceso cuyos resultados no puede garantizar, ni controlar adecuadamente.

B. Marco teórico y metodológico

La política de áreas protegidas como proceso

Estudiar la política de APs en Uruguay como proceso (y no en base a una mirada focalizada en su situación actual) es un imperativo que, de eludirse, quita la necesaria perspectiva en que ha de evaluarse su presente. Con un estudio de coyuntura puede llegarse a la auspiciosa conclusión de que Uruguay vive un vigoroso lanzamiento de la política de APs. Pero un análisis del proceso previo puede dar cuenta de la cíclica emergencia de etapas semejantes, y ante la reiteración de períodos de estudio y planificación que repiten sus conclusiones postergando siempre su ejecución, el balance sobre la política y sus perspectivas no puede ser el mismo.

Debido a que dentro del ciclo de políticas (diseño-implementación-evaluación) es en la segunda etapa donde el caso uruguayo ha tenido su cuello de botella, el análisis se detiene especialmente sobre la brecha entre lo planificado y lo implementado. La comparación entre las políticas programadas y su ejecución se realiza en base a un listado de las zonas cuya gestión como APs fue indicada por estudios suscritos por el MGAP o el MVOTMA. Este conjunto se contrasta con el de las áreas implementadas (definiendo esta condición en base a la presencia de guardaparques, como ejecutores de la política en el terreno), atendiendo a la participación que le cupo a cada tipo de actor en la formación de ese segundo conjunto. Cabe anticipar que aún en estos casos se trata de una implementación parcial en sentido territorial -abarca solo una pequeña parte de las áreas planificadas- y de gestión -ya que buena parte de las medidas de manejo necesarias (regulación de obras edilicias, de infraestructura productiva, gestión de desechos, etc.) permanecen sin regulación-.

La política de áreas protegidas como arena

En este plano el estudio se inscribe en las propuestas teóricas del institucionalismo y el enfoque de redes. Ambas se aplican en forma complementaria ya que la escena combina rasgos estadocéntricos con ámbitos de gestión en red.

Se aplican líneas institucionalistas para interpretar las causas de la escasa implementación de la política señalando que, además de los condicionantes exógenos habitualmente señalados, la estructura del aparato estatal que la gestiona es un factor importante para ese resultado.

La teoría de redes se aplica a un escenario más extendido de debates, donde la estructura institucional que protagoniza la política se relaciona con una amplia gama de actores complementarios. El estudio incorpora herramientas de la teoría de redes en relación a la dirección de las políticas, el número de partícipes y el tipo de red que estructuran.

Estas dimensiones son analizadas en el estudio de caso a lo largo del período 1993-2005, planteando en la última sección las conclusiones que pueden derivarse hacia la faz teórica.

Número de partícipes: El número de actores involucrado en la arena hace a la caracterización de la red. Pero en el marco de un estudio que de cuenta de su evolución en el tiempo, enlaza con una polémica clásica de la teoría de redes: el debate entre quienes sostienen que la matriz de redes es por definición pluralista y quienes apuntan que la progresiva fragmentación del escenario en políticas cada vez más específicas implica una dinámica en que las redes se incrementan pero el número de actores que participa en cada una se torna más restringido.

Dirección de las políticas: Esta dimensión refiere a la distinción entre políticas generadas e implementadas *top down* (políticas descendentes) y *bottom up* (políticas ascendentes). En el caso que nos ocupa esa relación es particularmente compleja debido a la emergencia de actores locales que han dinamizado iniciativas de política ascendente y porque si bien en términos formales se trata de un ámbito estructurado en función de políticas descendentes la administración central tiene escaso margen de control sobre lo que realmente sucede en los escenarios locales. Este es un punto importante ya que un análisis convencional que atienda solo a los centros políticos de la arena dejaría de lado buena parte de los procesos más ricos que la política de APs ha generado.

Para atender a su importancia y sus particularidades se han generado categorías específicas (actores in situ, agentes de acción local) que se adecuan mejor al caso que las habituales dicotomías entre actores nacionales y locales o estatales y sociales.

El término “agentes de acción local”, acuñado para el estudio de la primera sección, designa un tipo específico de asociación en el que agentes diversos (estatales, privados y tercer sector; nacionales y locales) operan coordinadamente sobre una locación específica. Por su parte la categoría “actores in situ” engloba a los guardaparques y comisiones asesoras locales, que tienen la peculiaridad de haber surgido como consecuencia directa de la implementación de la política, lo cual tiene, como veremos, consecuencias importantes sobre su posicionamiento en la arena.

Estructura de la red: Para este tema se utilizan y combinan diversas categorías desarrolladas por el análisis institucional en general y el de redes en particular.

Una primera tipología distingue modelos de política burocráticos (gestionados directamente por el Estado), liberales (donde el Estado libra al mercado buena parte de la gestión) y de red (combinación de actores estatales y sociales bajo diversos modos de asociación).

En aportes generados por la teoría de redes el tercer modelo puede ser desglosado en “comunidades políticas” (redes estables y cerradas, con escaso número de actores, vínculos estrechos y cierto equilibrio en los recursos de poder) y redes de asuntos propiamente dichas (de estructura abierta y cambiante, numerosos partícipes, vínculos laxos y gran disparidad en sus recursos de poder).

La gestión de áreas protegidas ha generado su propia teoría institucional distinguiendo un “modelo clásico” (de gestión exclusivamente estatal) y un “modelo moderno” que incorpora a actores privados, a las ONGs y la comunidad local. De modo que, traduciendo a las propuestas anteriores este esquema (planteado como tipología y como tendencia)

equivale en su aspecto politológico a la apertura de un abanico desde la gestión burocrática hacia sistemas donde cohabitan casos de gestión en red junto a otros de matriz liberal. Cada una de estas tipologías es aplicada a distintas etapas y ámbitos de la política uruguaya de áreas protegidas para las que resultan especialmente útiles. Mientras que en las conclusiones se articula una propuesta general sobre la caracterización de la política de áreas protegidas en Uruguay, sus implicancias sobre la teoría de redes y la inserción del caso en una tipología de global políticas públicas que reúna los tres esquemas anteriores.³

La coyuntura actual es especialmente indicada para hacer un racconto y balance de situación de la política de APs. En primer lugar porque en 2005 se cerró el extenso proceso de aprobación de la ley 17.234 (1993-2000) y su decreto reglamentario (2000-05), con lo cual concluye el período de reorganización normativa de la política. En segundo término porque 2005 marca el inicio de la instrumentación del proyecto “Construcción de capacidades para la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas” que, con financiamiento del Global Environment Facility (GEF), deberá abordar la planificación del sistema y pulir las capacidades institucionales para gestionarlo.

El momento actual constituye entonces el cierre de una etapa -signada por demoras de implementación propiciadas por la lentitud en aprobar la normativa- y la apertura de una nueva instancia cuyo signo está dado por la planificación (supuesta plataforma de lanzamiento de la política, pero también amenaza de nuevas postergaciones).

Ocasión oportuna, entonces, para hacer un balance de lo actuado y establecer el perfil que la gestión de APs podría tener en el futuro.

Por otra parte, repasar desde el análisis político el tema de las APs tiene una doble pertinencia, pues en relación a ella se ha hecho política de manera sostenida en los más diversos ámbitos (poderes legislativo, ejecutivo y judicial, ministerios, municipios, Universidad, ONGs, etc.) pero ese nutrido corpus de producción política no ha sido analizado con el detenimiento que merece desde la óptica politológica.

A esto se añade que el debate, si bien intenso, está ceñido a escenarios técnicos muy acotados, por lo cual el tema no se presenta en la agenda política visible para el público general.

³ Sobre las fases del “ciclo de políticas” y la importancia de no estudiar las políticas públicas solo en función de su diseño -atendiendo especialmente la fase de implementación-: Mancebo (2002), p.145-148., y Meny-Thoenig (“Las políticas públicas”, 1992, en particular p.158-168 para la discusión sobre políticas “descendentes” y “ascendentes”, o *top down/bottom up*). Sobre los distintos enfoques de la teoría de redes: Jordana (1995) y Zurbriggen (2002). Zurbriggen se detiene sobre el problema conceptual del enfoque de redes como teoría de alcance medio (p.7-9) y Jordana expone sus puntos de articulación con el enfoque institucionalista (p. 85-87).

Zurbriggen (p. 3-7), expone la visión de Campbell sobre una tendencia a la reducción del número de partícipes en cada arena específica (concepto opuesto al que formulara Hecló, para quien la política de redes era por definición un modelo pluralista) y la tipología de Marsh y Rhodes, que sistematiza esas diferencias planteando un modelo bipolar en base a los conceptos de “red de asuntos” (formulado por Hecló, “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”, 1978) y “comunidad política” (introducido por Richardson y Jordan en “Gobernado bajo presión”, 1979).

El modelo tripartito de formas de gestión burocrática, liberal y de red fue tomado de Narbondo-Ramos-Zurbriggen (2004) con modificaciones que revisaremos más adelante.

La tipología de políticas de APs (“modelo clásico” y “modelo moderno”), planteada en el Congreso Internacional de Áreas Protegidas (Durban, 2002), es el marco teórico de referencia para el equipo técnico del actual programa GEF-Dinama sobre APs.

La extensa lista de publicaciones locales en relación a las APs está constituida por:

- a) Trabajos que tratan el tema desde las ciencias biológicas o ambientales, haciendo solo apuntes colaterales sobre su faz política.
- b) Documentos de trabajo provenientes de la administración o de actores sociales que marcan posición sobre el tema y son en sí mismos productos políticos. Por su naturaleza son textos breves que hacen hincapié en el deber ser de la gestión de APs sin extenderse sobre cuál ha sido su desarrollo concreto.
- c) Artículos de corte periodístico que exponen asuntos puntuales en coyunturas específicas. No hay bibliografía a la cual remitir que dé cuenta globalmente de los procesos políticos involucrados y las posiciones en discusión, tejiendo el nexo entre las formulaciones teóricas, los grandes productos políticos como leyes y decretos, y la gestión del tema en la práctica.

Este es el espacio que el presente trabajo busca cubrir.

I. Etapas de desarrollo de la política de áreas protegidas en Uruguay

Si el análisis de la política de APs en Uruguay ha sido escaso, tanto más lo es su desarrollo en la larga duración. Síntoma de ello es que los trabajos que hacen mención a sus antecedentes locales se limitan a citar hechos, sin sistematizarlos en períodos e interpretarlos como conjunto.

El punto de partida para el presente análisis fue entonces establecer una periodificación que situara la evolución reciente de las APs en un marco global y permitiera valorar de forma más acabada la situación actual (algo especialmente necesario para estudiar la política local de APs debido a la lentitud extrema de cada uno de sus procesos).

Su origen en Uruguay está en tiempos del primer batllismo y desde entonces ha vivido tres grandes etapas.

1) La primera (“parques recreativos”, 1916-46) se caracteriza por un desarrollo aislado y a contramarcha de las claves básicas de esta herramienta a nivel mundial. Uruguay comenzó a utilizar la figura de “parque nacional” (PN), pero dándole un sentido inverso: mientras en el resto del mundo se entendía por parque nacional un área de preservación de ambientes naturales, en Uruguay el término designó zonas de recreación donde los ambientes naturales eran sustituidos por forestación artificial exótica.

El hoy conocido como PN Roosevelt inició esa etapa, en la que también surgieron los parques Andresito, Sta. Teresa, S. Miguel y Bartolomé Hidalgo. Similar proceso de forestación artificial vivieron las islas del Santa Lucía y del río Negro, declaradas “islas fiscales” durante este período.

2) La segunda etapa (“política endógena de áreas naturales”, 1946-82) marca la introducción a Uruguay de las pautas internacionales de conservación de áreas silvestres de especial valor patrimonial (incorporación procesada como un capítulo marginal de la estrategia panamericana en la que EUA comenzó a permear las políticas públicas de América Latina). Iniciada con nexos técnicos tendidos desde ámbitos universitarios de EUA hacia la Facultad de Agronomía, la nueva influencia pasó luego al Ministerio de Ganadería y Agricultura (cuyos técnicos se formaban en dicha facultad y que tenía a su cargo la creación de PNs).

Durante esta etapa el MGA se interesó por girar la antigua política de parques nacionales hacia la protección de ambientes naturales y la biodiversidad, surgiendo entonces el PN

Arequita, el PN Lacustre de José Ignacio, Garzón y Rocha, los “monumentos naturales” Dunas de Cabo Polonio y Costa Atlántica, el Refugio de Fauna Laguna de Castillos y el Bosque Nacional Islas del Río Negro (que luego sería rebautizado como Reserva de Fauna y Flora del Río Negro).

Sin embargo la característica unánime de estas áreas fue que a su sanción legal no siguió medida de conservación alguna, manteniéndose desde entonces como áreas protegidas “de papel”, sin existencia real. (Los antecedentes de la política de APs hasta 1982 son tratados *in extenso* en el ANEXO 1).

3) En la tercera etapa (“política exógena de áreas naturales”, de 1982 a la actualidad) los organismos internacionales (OEA, FAO, PNUD, consejos administradores de los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente) se convierten en el factor clave de la política de APs uruguayas: financiando consultorías, indicando pautas para su implementación, y también en base a la incorporación formal de Uruguay en dos tratados internacionales de gran influencia en el origen de la gestión local de APs. Estos tratados son la Convención de Ramsar (sobre protección de humedales) y el Programa MaB (que coordina las Reservas de Biosfera declaradas por UNESCO). En Uruguay ambos se focalizaron en los “Humedales del Este” cuyo centro neurálgico es el departamento de Rocha.

Esta etapa puede subdividirse en 3 fases: preparatoria (1982-89), de lanzamiento (1989-92) y de reorganización institucional (1993-2005).

En la fase preparatoria se oficializa la incorporación uruguaya a Ramsar, la aprobación gubernamental para crear la Reserva de Biosfera Bañados del Este (que estaba inscrita en la lista de UNESCO desde 1976), y con fondos de OEA se crea en la órbita del MGAP la Red de Cooperación Técnica en Parques Nacionales y Áreas Protegidas.

A continuación nos detendremos en la fase de lanzamiento, en la que aparecen rasgos que serán característicos de la política en su evolución posterior.

1989-92: Fase de lanzamiento- Este período es fermental y dinámico, comenzando oficialmente el diseño de planes para un sistema de APs tanto en el MGAP (a cargo del tema desde sus orígenes) como en el MVOTMA (creado en 1990).

No obstante, ya en este momento inicial se hace notorio el que será el problema central desde entonces hasta hoy: el reiterado gasto en estudios que diseñan programas para APs reiterándose unos a otros sin que los avances en implementación justificaran tal recurrencia. En 1988 una misión de Ramsar había visitado el país para preparar en líneas generales la futura designación de las áreas a incorporar al tratado.

En 1989 el MGAP encargó a la consultora española Inypsa elevar una propuesta de mapeo de las “áreas Ramsar”. Las zonas identificadas -en las lagunas costeras, bañados de Rocha y laguna Merín- fueron así la primera propuesta de sistema de APs elaborada en el marco de un programa oficial.

Apenas un año después (y por cierto sin que se hubiese avanzado en llevar a cabo lo propuesto) se encargó una segunda consultoría con el mismo fin (realizada por J. Clark). Las zonas identificadas en esta instancia, con financiamiento de OEA y BID, repetían las que ya recomendara Inypsa y agregaron otras.

Al mismo tiempo en que se desarrollaban las consultorías relacionadas a áreas Ramsar estaba realizándose el Estudio Ambiental Nacional (OEA-OPP-MGAP, 1989-1992), primer gran análisis de conjunto sobre la cuestión ambiental. En el marco de este programa se encargó en 1990 una nueva consultoría para determinar lugares de interés en todo el país para la conformación de un sistema de APs (el tercer plan de APs realizado en la órbita del

MGAP en dos años). El trabajo, realizado por R. Huber, fue un modelo por lo minucioso del plan (que incluía desde el mapeo básico de las zonas hasta diagramas y planos de las obras de infraestructura que se requerían en las futuras APs para el desarrollo de actividades turísticas). El estudio propuso un sistema integrado por 27 lugares de interés para la conservación de ambientes naturales. La mitad de este conjunto correspondía a las áreas relevadas por Inypsa y Clark: 13 zonas que Huber integraba en dos grandes parques nacionales, los proyectados PN del Este y PN de la Laguna Merín.

Pero para entonces el MVOTMA había sido constituido y su Dirección de Medio Ambiente había recibido entre sus competencias la política de APs. El MVOTMA podía hacer suya la acumulación (ya de por sí reiterativa) realizada en la órbita del MGAP, pero en lugar de ello formó su propio grupo de trabajo para identificar áreas de preservación en los humedales del Este (1991). El grupo señaló las mismas zonas ya indicadas por Inypsa, Clark y el Estudio Ambiental Nacional entre 1989 y 1990. Las zonas indicadas por el MVOTMA fueron designadas áreas protegidas por el decreto 527/992.

Junto a este agitado escenario burocrático, el hecho más trascendente de la política de APs en esta fase fue la concreción del primer paso en medidas de protección real. En 1991, al influjo del Estudio Ambiental Nacional, el MGAP destinó un guardaparque para hacer efectivo el Refugio de Fauna Laguna de Castillos. Esta AP había sido creada en 1966 en un predio propiedad del MGAP pero, al igual que todo el conjunto de “áreas de papel”, permanecía sin medidas de gestión en el terreno. Pese a que este paso era solo una concreción incompleta de uno de los 13 casos de APs previstas en los humedales del Este su inauguración es un hecho de importancia capital; nada menos que el verdadero nacimiento de las APs como política efectiva en Uruguay.

Pero este primer paso, tan importante en lo cualitativo, no era más que una muy pequeña porción de lo que la política de APs debía ser según lo estipulado por los cuatro programas desarrollados en MGAP y MVOTMA y las designaciones legales hechas por estos ministerios.

Había por entonces 18 zonas declaradas como APs o identificadas a tal fin en estudios ministeriales. Una de estas era la zona de laguna de Castillos: el espejo lacustre, su orla y la cuenca baja de los arroyos afluentes.

La implementación del Refugio de Fauna Laguna de Castillos implicaba hacer operativa la política en el pequeño sector de tierras propiedad del ministerio. En el resto de la proyectada AP (la mayor parte de su superficie terrestre) los predios eran privados y por tanto allí el AP debía consistir en políticas de regulación (inexistentes) de las actividades agropecuarias y de la construcción.

De modo que la implementación de APs fue muy parcial en sus dos dimensiones, la territorial y la institucional. En lo territorial se aplicó a la protección efectiva de algunos de los predios estatales que habían sido designados, ciñéndose con ello a una muy pequeña porción del AP proyectada; y en lo institucional la implementación carecía de los recursos básicos para ser completa, comenzando por la propia reglamentación que indicara qué actividades estaban permitidas y cuáles no, vale decir, que definiera cabalmente en qué consistiría en términos de políticas el AP creada.

Lo más importante de esta doble limitación es que, lejos de ser propia del momento inicial de aplicación de la política, le ha sido característica hasta la actualidad.

Cierre de la fase de lanzamiento – Pronto llegó la constatación de que la política de APs, tan prolíficamente diseñada durante la fase de lanzamiento, tendría virtualmente cerrado el

camino para trascender el estrecho reducto de algunos predios públicos y extenderse hacia los predios privados legalmente involucrados.

El talante en las esferas más altas de gobierno quedó de manifiesto en dos decretos, el 345/992 y el 224/994. En ellos la OPP convalidaba las obras de canalización y represamiento construidas en forma irregular por privados para drenar los bañados de Rocha (obras que ya habían provocado la desecación parcial del Bañado de India Muerta) e impulsaba nuevas obras de magnitud, en especial el proyecto del Colector San Miguel (cuyo impacto previsto era una más rápida desecación de India Muerta y un efecto similar, a más largo plazo, sobre los Bañados de San Miguel).

Esta coyuntura muestra lo limitado del peso político conseguido por los técnicos involucrados en cuestiones ambientales. Porque fue la propia OPP quien, tras encargar en 1989-1991 varias consultorías que recomendaban la protección de esas zonas, terminó por desoírlos y promover las obras de desecación que el sector privado ya había comenzado de motu propio y sin autorización.

Ante este resultado quedaba en evidencia que la reiteración de estudios para identificar zonas de protección no solo era innecesaria sino que podía convertirse incluso en una inversión inútil de tiempo y dinero toda vez que los ámbitos de decisión política marchaban en dirección opuesta a los estudios técnicos. De ahí la necesidad siempre imperiosa de invertir los fondos disponibles en crear APs en la práctica, en lugar de utilizarlos en diseñar vastos programas cuya implementación acaso nunca estuvo realmente en juego.

Fase de reorganización institucional (1993-2005)-

La fase de reorganización institucional fue heredera de la fase de lanzamiento: si en esta la necesidad de una política de APs había llegado tomar el mayor relieve en los cuadros técnicos del Estado, la nueva fase llevó el tema al primer plano del ámbito político. Pero esto no significó un impulso renovado sino que por el contrario comportó un virtual detenimiento en la implementación de la política mientras se aguardaba la instauración de un nuevo andamiaje normativo para aplicarla.

En 1993 comenzó a tratarse en el parlamento un primer proyecto de ley de áreas protegidas. Su discusión y las de los que le siguieron se extendió, alternando períodos de debate y otros de total estancamiento, hasta enero de 2000 cuando finalmente se aprobó la ley que promueve la creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP, ley 17.234).

Durante el trámite parlamentario de 1993-2000 el MGAP y el MVOTMA (Renare y Dinama respectivamente) se disputaron la titularidad de la política, aunque pronto la balanza se inclinó a favor del último. Esto significó el abandono por parte del MGAP de todos sus proyectos relacionados a APs, manteniendo desde entonces su participación acotada a los lugares que hasta ese momento estaban a su cargo. Pero tampoco el MVOTMA mostró especial dinamismo, a la espera de que culminara el proceso de diseño institucional. Y como a la ley debía seguir un decreto reglamentario, mantuvo en lo sustancial suspendida la aplicación de la política hasta que el proyecto de decreto terminó su dificultoso peregrinar por los ministerios que debían aprobarlo. El periplo culminó a fines de enero de 2005 cuando la administración Batlle aprobó el decreto como uno de sus últimos actos de gobierno. Recién entonces quedó completo el proceso iniciado en 1993 y

la Dinama se abocó a retomar el tema con firmeza.⁴ (La faz de construcción legal que implicó este proceso se expone con detalle en el ANEXO 2).

Lo que nos ocupará en lo sucesivo será en cambio la aplicación concreta de la política en este período, cuyos rasgos principales pueden sintetizarse en tres elementos:

- 1) El desplazamiento del foco central de la política a Probides, programa autónomo generado en el MVOTMA (pero de muy tenues lazos con la institución), en base a financiamiento exterior para hacer efectiva la Reserva de Biosfera Bañados del Este. En el ámbito de Probides se repitió la experiencia vivida en la fase de lanzamiento, al aplicarse lo sustancial de los fondos para APs en diseñar planes mientras se postergaba su concreción.
- 2) La muy escasa presencia de los ministerios como gestores directos de la política, entre la detención absoluta en del MGAP y avances puntuales en el MVOTMA (que pese a ello no dejó de aplicar un nuevo fondo de financiamiento externo a otro plan de APs realizado como parte de la elaboración de una Estrategia Nacional de Biodiversidad).
- 3) La emergencia de agentes de acción local (intendencias, facultades, ONGs, comunidad y productores locales) que actuando en grupos de trabajo ad hoc sobre casos concretos de APs en gestación consiguieron erigirse en protagonistas fundamentales de la implementación de la política pese a contar con recursos mucho más limitados que los de las instituciones centrales.

A continuación veremos con detalle este escenario.

II. Ejecución de la política durante la fase de reorganización institucional (1993-2005)

II.a: La gestión de Probides

II.a1) El escenario local al crearse el programa

En 1992 el PNUD y el Banco Mundial habían creado el Global Environment Facility (GEF), un fondo dedicado a financiar políticas que atendieran a alguna de las cuatro prioridades establecidas en la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro (conservación de la biodiversidad, medidas contra la desertificación, gestión de recursos acuáticos internacionales y cambio climático).

En noviembre de ese año la oficina local del PNUD acordó que una de estas partidas de préstamos no reembolsables se destinara a la puesta en práctica de medidas de preservación en la Reserva de Biosfera Bañados del Este que, inscrita por Uruguay en la lista de reservas de biosfera desde 1976, se mantenía sin concretar.

Para ejecutar ese plan se creó Probides (Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este) que inició sus actividades en marzo de 1993 como una sociedad de tres miembros: MVOTMA, I.M. de Rocha y UdelaR.

El programa tenía por objetivos: 1) Conservación de la biodiversidad: crear un sistema de APs en la zona, promover legislación al respecto, estudiar la flora y fauna locales.

⁴ Para realizar esta periodificación (apretada síntesis de lo que en sus versiones iniciales constituía el corpus principal de la presente tesis) se han utilizado en especial: Caldevilla (1993) y Nebel (1992) respecto a los parques recreativos. Las mismas obras, junto a Gudynas (1994), Pesce (1993) y Vaz Ferreira (1969) sobre concreciones y proyectos en tiempos de lo que hemos llamado fase endógena. Sobre las etapas previas de la fase exógena (1982-1993): Gudynas (1994), Huber (1990), Oltremari (1988), Probides (2000) y el Estudio Ambiental Nacional, editado en 1992.

2) Armonizar producción y conservación estableciendo un sistema de gestión de los humedales orientado a formas de desarrollo sustentable. 3) Formar recursos humanos y herramental técnico para la prosecución de los objetivos anteriores. 4) Desarrollar políticas educativas dirigidas a la población en su conjunto, y en especial de difusión de temas ambientales en la comunidad local.⁵

De acuerdo al modelo de Cohen-Franco (en “Evaluación de proyectos sociales”) los objetivos que Probides se planteó pueden distribuirse en distintos lugares de la línea de procesos del programa:

1) Productos (objetivos intermedios): capacitación, estudios, propuestas de legislación, políticas educativas (medidas colaterales cuyo cometido principal en el programa es favorecer el logro de los objetivos centrales).

2) Efectos (objetivos centrales): áreas protegidas y regulación productiva (son los resultados principales ya que, dentro del herramental que el programa desarrollaría, son los instrumentos que operan directamente sobre las metas).

3) Impactos: conservación de la biodiversidad y desarrollo sustentable (constituyen el propósito final, las metas a las que deben conducir las herramientas creadas por el programa).⁶

Áreas protegidas y regulación productiva son entonces los dos objetivos centrales a destacar en los planes de Probides, mientras el resto de sus acciones remite al nivel de los objetivos intermedios.

En la declarada pero aún no implementada “Reserva de Biosfera Humedales del Este” esto significaba ante todo que áreas protegidas y regulación productiva eran las herramientas fundamentales para dar un marco ambiental adecuado a la expansión del arroz, que en especial desde fines de los '80 había acelerado su avance sobre los humedales.

Los núcleos de áreas protegidas debían garantizar la integridad de los principales reductos naturales de la región, y la regulación productiva lograr que la fuerte expansión territorial de las arroceras se realizara con un impacto ambiental controlado.

La fase de lanzamiento 1989-1992, desde las primeras consultorías para zonificar APs hasta las medidas de OPP tendientes a continuar la desecación de bañados, había mostrado a un tiempo las oportunidades y las amenazas relacionadas al tema.

Probides se enfrentaba entonces a un escenario complejo. Con las armas de un importante financiamiento internacional y el respaldo de múltiples estudios y planes recientes que podrían servirle como insumo y hoja de ruta. Pero también ante la evidencia de que el Estado no se mostraba dispuesto a corroborar en los hechos lo que le indicaban consultorías y tratados.

Para alcanzar sus objetivos se requería que Probides contara con el máximo apoyo político e institucional, pero en lugar de ello abordó un problema tan difícil como el ordenamiento territorial del boom arrocero en condiciones de extrema debilidad.

⁵ Sobre la conformación y objetivos de Probides: www.probides.org.uy y Probides (2000, en especial fasc. 1).

⁶ El esquema productos-efectos-impactos ha sido tomado de Ernesto Cohen y Rolando Franco, “Evaluación de proyectos sociales”, México, Siglo XXI, 1996 (3ª ed.), p.97, con modificaciones en la categoría “efectos” para clarificar su sentido (en el planteo de los autores los “efectos” son también una categoría de tránsito entre productos e impactos, pero aparecen como una mixtura de objetivos intermedios y metas).

En los siguientes capítulos veremos las diversas facetas que minaron el respaldo político-institucional de Probides, las consiguientes limitaciones de su accionar (que se desplegó sobre objetivos intermedios sin alcanzar los centrales) y su deficiente resultado en materia de áreas protegidas.

11.a2) La dificultosa importación de pautas de gestión en red

Las primeras dificultades de relacionamiento institucional en el proceso de Probides se plantearon respecto a las ONGs. Cuando en diciembre de 1992 la Red de ONGs Ambientalistas supo que un mes antes se había acordado la implementación del proyecto, se dirigió a la oficina local del PNUD a solicitar información. Se le respondió entonces que se reunirían con las ONGs locales cuando el proyecto estuviera en marcha. Esta actitud contrariaba la normativa que pauta la aplicación de los fondos GEF a nivel mundial y que dispone la consulta a los agentes del Estado y la sociedad civil desde la instancia de planificación de los proyectos.

Las ONGs denunciaron el hecho ante las autoridades centrales del PNUD, las del Banco Mundial y ONGs internacionales que se ocupan del seguimiento de los fondos GEF. Una de estas organizaciones remitió una nota a la oficina local del PNUD expresando su preocupación sobre el hecho; ante lo cual ésta contestó con una carta donde detallaba instancias de información y consulta con ONGs locales -que según afirmaba- había desarrollado y continuaban en curso, adjuntándose las firmas de representantes de esas organizaciones. Las ONGs citadas por el documento denunciaron como falso su contenido, señalando incluso que las firmas de sus responsables habían sido reproducidas.

Este punto de partida es muy significativo tanto en términos políticos como culturales. Ante todo expresa la voluntad de la administración local de hacer a un lado a las ONGs y desarrollar políticas que prescindan de ellas cuanto sea posible. Un rasgo expresivo habida cuenta de que las ONGs eran las principales promotoras de políticas de biodiversidad.

Por otra parte, en una perspectiva más amplia, el incidente expresa las dificultades para hacer cumplir modernas pautas de gestión de redes en medios que funcionan con una lógica ajena a ella.

Aunque los fondos del GEF disponían procedimientos de consulta delineados de acuerdo a criterios internacionales, la administración local pudo hacer caso omiso de esta normativa. Cuando las ONGs reclamaron por ello debieron buscar respaldo no en el resto de la estructura institucional uruguaya sino en los organismos que habían creado esa normativa, ignorada en Uruguay. Y aún así el hecho -agravado por una respuesta denunciada como falsa- no tuvo consecuencias.⁷

El episodio muestra instituciones locales tan ajenas a las pautas de gestión en red que no las siguen aunque estén obligadas a ello, y un aparato institucional que, en su conjunto, desatiende su rol como garante de esa normativa, a la que recibe como una guía de uso de la que puede prescindirse.

⁷ Sobre las críticas al proceso de constitución del programa y su desarrollo inicial: Gudynas, com. pers. y Tierra Amiga, n°15, julio 1993, p.25-26. Tierra Amiga, n°19, nov. 1993, p.57 (“Cómo no gastar dinero en medio ambiente”) reproduce un artículo de la revista londinense The Economist (2 oct. 1993) que plantea críticas similares y fue una referencia importante en el debate de la época; y el n°40, nov. 1995, p.32-33, transcribe una carta abierta al intendente de Rocha firmada por diversas ONGs repasando estos problemas.

Pese a todo, ese comienzo tan poco auspicioso incluía el potencial para generar un cambio progresivo en el modo de gestión: porque Uruguay comenzaba a insertarse en políticas condicionadas y solventadas desde el exterior, y al hacerlo quedaría sostenidamente expuesto en el futuro a esas pautas de gestión en red que resultaban tan ajenas a la matriz institucional local.

Uruguay había asumido la necesidad de actuar en un campo de política al que fue llevado por influencia externa; ahora comenzaba a recibir dinero del exterior para aplicar en temas ambientales a los que el Estado uruguayo nunca hubiera dedicado fondos propios en tal cantidad. Pero junto al dinero la administración recibía también indicaciones de uso en lo referente al diseño de planes de gestión y las consultas sociales e institucionales que debían realizarse.

La llegada de dinero internacional para manejo de biodiversidad llevó al Estado a atender nuevos objetos de política pero influyó también en la forma de construcción de la política misma, introduciendo pautas de trabajo en red propias de países ya habituados a ellas en un medio que no lo estaba. Hasta qué punto no lo estaba y renegaba de esas pautas lo muestra el incidente relatado. Pero en el trascurso de más de una década la administración se ha habituado a esta lógica, y sus rasgos esenciales forman un modo de gestión que es asumido por los organismos estatales de manejo de la biodiversidad como el curso natural de un proceso político (algo que probablemente no hubiera ocurrido de no mediar ese condicionamiento exterior que, comenzando en la selección de los objetos de política, actuó finalmente sobre el modo de concebir la gestión pública).⁸

II.a3) Debilidades de coordinación e implementación: diez años, dos documentos y una problemática sostenida

Probides adoptó la forma de una sociedad tripartita constituida por el MVOTMA, la Intendencia de Rocha y la UdelaR. Esta integración era una apuesta a la dupla técnicos-poder político, evitando inmiscuir a grupos de la sociedad civil en el proceso.⁹

Pero pese a esta opción por una estructura pequeña y cerrada que en teoría permitiría un trabajo más armónico y sostenido, durante los diez años siguientes las carencias de Probides como organismo gestor y sus escasos resultados conformaron una problemática constante.

A continuación nos detendremos en un ejercicio de “arqueología política”, comparando dos documentos relativos a la gestión de Probides: “El drama del continuo empezar”, artículo de Gudynas en Tierra Amiga (julio de 1993) y el “Informe de la misión de evaluación final del proyecto GEF” redactado por los consultores Eduardo Fuentes y Carmen Varela para el PNUD al cerrarse la última fase de Probides como programa de financiación internacional, en noviembre de 2003.¹⁰

⁸ No obstante, pueden señalarse diferencias muy significativas en esta evolución. Como veremos, Dinama ha llegado a incorporar las pautas de gestión en red con una sistematicidad que no tiene parangón en los programas con financiamiento internacional instrumentados por el MGAP.

⁹ Al cobrar forma el programa en 1993 la Red de ONGs Ambientalistas pidió ser incorporada a esta estructura ofreciendo incluso la posibilidad de tener voz pero no voto en su directiva. Sin embargo la UdelaR, vetó la propuesta (Gudynas, com. pers.). Desde entonces Probides se consolidó como estructura estatal y tripartita

¹⁰ Gudynas: “El drama del continuo empezar”, en Tierra Amiga, julio 1993. Fuentes-Varela (2003) en www.probides.org.uy.

El primero alerta ex ante sobre deficiencias de Probides en el momento en que se constituía, mientras que el segundo puntualiza ex post deficiencias constatadas diez años después durante la evaluación del programa. Repasar en detalle ambos documentos ilustra sobre la persistencia de los mismos problemas en la política de APs desarrollada en Probides, ya que pese a estar separados por toda una década ambos textos presentan similitudes claves en su contenido.

Los déficits señalados en ambos textos pueden articularse en dos tipos de problemas: una gestión que no enfatiza las medidas de protección concreta, y que es encarada sin tender los lazos necesarios con otros organismos estatales y actores sociales. Este último problema, a su vez, hace imposible alcanzar el objetivo de modificar el rumbo de la producción pecuaria en los humedales hacia formas que no lesionen la biodiversidad, algo que solo podía alcanzarse con un sólido respaldo institucional y social, del que Probides en tanto actor aislado carecía. A continuación repasaremos ambos factores.

a) Implementación: Escasa efectividad en la orientación del gasto

-En su artículo Gudynas expone para el caso de Probides un principio sostenido para el conjunto de las políticas de biodiversidad en Uruguay: la necesidad de priorizar las medidas de consulta concretas de protección por sobre la investigación de fauna y flora, dado que el acervo de especies es razonablemente conocido y lo que urge no es obtener nuevos datos sino garantizar la supervivencia de una biota en riesgo.

En este punto Probides repite uno de los rasgos del “eterno comienzo” plantándose frente a su tema como ante un universo por descifrar, insistiendo en demasía con propuestas de investigación frente a magras iniciativas de conservación.

Por otra parte reclama orientar la investigación hacia el desarrollo de una agropecuaria alternativa (que aportando nuevas posibilidades contenga la expansión del arroz) por sobre los clásicos estudios de distribución de especies silvestres.

De igual modo cuestiona en Probides un gasto excesivo en sueldos que opera en detrimento de los rubros destinados a inversión. Todo esto configura un uso poco efectivo de los fondos asignados.

-Diez años después Fuentes y Varela consignan que Probides se extralimitó en el diseño de planes de acción, dedicando tanto tiempo y dinero a trazar proyectos que comprometió las acciones concretas. Detenido en el punto de partida Probides, para confeccionar planes, gastó recursos que deberían haber sido aplicados a dotar de mayor infraestructura a las áreas protegidas de propiedad estatal (señalización, sendas, caminería).

b) Aislamiento institucional

-Gudynas cuestiona la falta de nexos institucionales de Probides con el resto del sistema, y muy especialmente con MGAP-Renare y el Parlamento.

Sin un entramado como éste que pueda intentar traducir las propuestas de Probides en medidas de gobierno, nada garantiza que este programa escape a la lógica habitual que ha seguido el sistema político en estos temas (esa lógica había sido puesta en evidencia en las consultorías sobre humedales realizadas en torno a 1990).

Finalmente cuando el gobierno toma una determinación surgen sorpresas como el decreto 345 de 1992 que va en contra de las consultorías realizadas.¹¹

¹¹ Efectivamente el gobierno emitiría en 1994 un nuevo decreto que, como el 345/992, tendía a la desecación de bañados o su conversión en arrozales (el dto. 224/994).

Sin una base política y social sólida Probides sería incapaz de lograr transformar sus propuestas en acciones de gobierno y de doblegar la resistencia de los poderosos intereses económicos de los productores rochenses, en especial de las empresas arroceras.

-Por su parte, la evaluación de Fuentes y Varela apunta el escaso involucramiento de la Universidad en Probides, algo que ya había sido consignado durante el desarrollo del programa e incluso motivó en 2002 la creación de un grupo de trabajo integrado por seis de las facultades de UdelaR para revisar el rol de la institución en el marco de Probides y buscar formas de incrementar su participación.

También establece la ausencia de lazos institucionales con otros ámbitos del Estado cuya puesta en funcionamiento había sido expresamente indicada cuando en 1997 Probides inició la segunda fase de aplicación de los fondos GEF.

Se había dispuesto entonces la creación de un Comité de Operaciones, que reuniría a Probides con otros actores -en especial MGAP y Ministerio de Turismo- y un Comité Asesor, integrado por ONGs internacionales y Universidades. Pero el Comité de Operaciones jamás se reunió y el Comité Asesor no llegó siquiera a designarse.

II.a4) Las debilidades de implementación a través del desarrollo y caída del Plan Director 1999

A continuación nos ocuparemos de un caso particular que expresa globalmente la problemática que hemos delineado, reuniendo déficits de implementación y de relacionamiento institucional en el marco de una política con débil respaldo gubernamental: los avatares del Plan Director de Probides desde su origen hasta su reciente caída y reformulación

El Plan Director de la reserva de biosfera fue presentado por Probides en 1999 y constituyó, en un balance del propio organismo, uno de los dos productos más importantes de sus gestión (el otro es la Ordenanza Costera, al que volveremos más adelante).

Hasta el Plan Director la Reserva de Biosfera Humedales del Este comprendía oficialmente 3.500 km² que abarcaban el núcleo principal de la zona de bañados en el centro y norte del departamento de Rocha. Pero en la elaboración del plan Probides redefinió su campo de acción hasta involucrar una superficie once veces más vasta, fijada en unos 38.500 km² (casi un quinto de la superficie total del Uruguay), que incluía los departamentos Treinta y Tres, Rocha, y la mitad de Maldonado, Lavalleja y Cerro Largo.

Probides diseñó para ese campo un plan de APs abarcando tres de las categorías previstas en el proyecto de ley. La red propuesta incluye cuatro “parques nacionales”, cuatro “paisajes protegidos” y dos “áreas de recursos manejados”.¹² Cada una de estas unidades tenía definidos sectores a los que se dedicaría especial atención.

La propuesta es la más desarrollada que hubiera formulado hasta el momento un organismo público. Además su valor como producto del estudio y la planificación sistemática es mayor al compararlo con la situación del resto del país. Por entonces el proyecto de ley de APs continuaba detenido en Diputados y ningún ente estatal estaba haciendo una tarea siquiera lejanamente parecida en los demás departamentos. La expansión de la reserva de biosfera significó entonces extender la única zona de país en la que se trabajaba de manera

¹² Respectivamente: Cerro Largo, Bañado de San Miguel-Laguna Negra, Laguna de Castillos y Lagunas de Rocha-Garzón-José Ignacio-Isla de Lobos (PNs), Cerro Catedral-Sierra de Sosa, Asperezas de Polanco, Sierra del Tigre y Quebrada de los Cuervos (PPs), Laguna Merín e India Muerta (ARMs).

seria y prolija en diseñar una red de APs; fuera del ámbito de Probides no había más que contadas iniciativas puntuales, planteadas en forma esporádica y desconexa (una diferencia fundada, en buena medida, en la disparidad de recursos entre el área que concentraba la ayuda externa y el resto del país, que permanecía librado a recursos presupuestales).

Sin embargo, las dos deficiencias claves de Probides -la escasa labor en materializar sus políticas en el terreno y un estilo de gestión que tendía a transformar la autonomía en aislamiento- se combinaron para hacer que el Plan Director orgullosamente presentado por el organismo en 1999 permaneciera sin convalidación del gobierno y finalmente cayera en 2004, convirtiendo en inútil el trabajo de años.

Como vimos la propia misión de evaluación del GEF señaló en 2003 que Probides, diluyendo su atención en generar planes para una superficie once veces mayor que la prevista, había perdido buena parte de los fondos que debía aplicar al desarrollo de infraestructura en el área que originalmente le había sido encomendada.

De modo que Probides adelantó tareas al diseñar planes para zonas que en principio no abarcaría (y que nunca hubieran recibido esa atención por parte de otros organismos estatales) pero al precio de reducir aún más el desarrollo material de las APs en el terreno, con lo cual se reproducía una vez más el “drama del eterno comienzo”.

En una política tan frágil como la de APs entretener la implementación de proyectos equivale a arriesgar que, perdida su oportunidad coyuntural, queden definitivamente sin concretarse.

El esfuerzo consumido en diseñar un plan tan abarcativo cayó en saco roto al ser recibido con manifiesto desinterés por parte del gobierno, que debía refrendar la propuesta de Probides para que ésta pudiera ser comunicada oficialmente a Unesco y entrar en vigor.

El plan nunca fue convalidado y en 2004, al acercarse el vencimiento del plazo previsto para ello, Probides fue conminado a redactar in extremis un planteo menos ambicioso, acotado al departamento de Rocha y que abarcara solo la faja atlántica y la zona de la laguna Merín. En este nuevo plan debía quedar fuera la región de India Muerta por considerarla un “área conflictiva”.¹³

Los bañados de India Muerta habían sido muy afectados por las obras de drenaje relacionadas a la expansión arroceras, motivo por el cual ya habían estado en la palestra a comienzos de los 90. Por entonces el Estado había encargado diversas consultorías que señalaron la necesidad de preservarlos, pero terminó por avalar las obras privadas de desecación en 1992. Desde 1993 puso a Probides a cargo de la zona con el objetivo de reformular las pautas productivas locales y tender al desarrollo sostenible, meta para la cual el apoyo del resto del Estado a Probides no pasaba de ser teórico. Cuando Probides pretendió dar sanción oficial para sus propuestas luego de años de trabajo en el lugar, se le indicó que olvidara sus proyectos en India Muerta y abandonara la zona.

Al cabo de su ciclo como programa con financiamiento del GEF (1993-2002) Probides había manejado unos 9 millones de dólares. En términos de diseño de política de APs su producto fue el Plan Director (una estrategia global que prevé 10 áreas protegidas

¹³ El Plan Director, de dic. 1999, fue presentado en el Boletín Bañados del Este n°17 (abr. 2000) y puede consultarse también en Probides (2000) fasc. 2. La caída de dicho plan se describe aquí en base a expresiones de J. Hernández (Probides) en ocasión de presentar “La cuenca de la laguna de Rocha en la nueva delimitación de la Reserva de Biosfera Bañados del Este, 2004” (de J. Hernández, B. Molina y J. Sciandro) en el taller “Avances científico-técnicos para el manejo del A.P. Laguna de Rocha” (22/X/04).

involucrando a toda la región este del país) y planes específicos para algunas de las áreas propuestas, tan detallados que (en un ámbito de tan lento avance como este) son aún hoy un punto de partida ineludible para las medidas de gestión que eventualmente se planteen.

Pero al pasar a la implementación de APs el resultado es sorprendentemente escueto. La única AP surgida en el marco de Probides fue la Estación Biológica de Potrerillo, un pequeño sector del PN Santa Teresa. El MVOTMA recibió el predio del Ministerio de Defensa (administrador de S. Teresa) en 1991 poco después de constituirse como ministerio y derivó su gestión a Probides en 1993 cuando el programa nacía. En diciembre de 1993 Probides inauguró Potrerillo como una de sus primeras medidas.

De modo que la única AP implementada por Probides se concretó en el primer año del programa como resultado de una gestión ya procesada previamente. Tras ella los 9 millones de dólares invertidos no dejaron en materia de APs otro fruto que la colocación de cartelería en Laguna de Rocha.

Así el mayor fondo de capitales disponible para la creación de APs (varias veces mayor del que cualquiera de los ministerios involucrados manejó directamente para tal fin) dejó un producto que no supera al de cualquiera de los demás actores de la administración central o local que tomaron parte en la política durante este período. Fase en la cual Uruguay perdió la mayor parte de su superficie de bañado en los Humedales del Este debido a la expansión arrocera, entró en la lista negra de Ramsar (Lista Montreux) por incumplir su compromiso de preservar esos bañados y estuvo en riesgo próximo de que UNESCO eliminara los Humedales del Este como reserva de biosfera debido a su falta de implementación.¹⁴

II.a5) Dificultades en la construcción de capacidades institucionales

Tal como la débil implementación de medidas de protección, el déficit de relacionamiento institucional puede seguirse en distintos aspectos de la labor del programa. En 1996 Probides emprendió un plan de reintroducción del venado de campo en su estación biológica de Potrerillo con ejemplares provenientes del rebaño en semicautividad de Pan de Azúcar. El envío de los animales estuvo a cargo del Grupo Venado de Campo en el que participaban técnicos de Probides, MGAP, facultades de Ciencias y Veterinaria, IIBCE, la Estación de Cría de Pan de Azúcar y la Sociedad Zoológica del Uruguay. Tras el arribo de los venados a Potrerillo los técnicos ajenos a Probides dejaron de recibir información sobre su evolución, y no volvieron a conseguirla aunque la solicitaron en varias ocasiones y el MVOTMA estaba al tanto de ello.¹⁵

Este es un rasgo que se ha manifestado en diversas oportunidades en el sistema por parte de distintos actores y hace a un manejo patrimonial de la información (entendida como acervo de la institución que la posee y no de la red en su conjunto).

¹⁴ Al no ser ratificado en la esfera gubernamental el Plan Director, los Humedales del Este quedaron en riesgo inminente de perder el título formal de reserva de biosfera que UNESCO les asigna pues estaba próximo a vencer el plazo determinado por esta institución para que fuese presentado oficialmente algún plan de acción sobre la zona. Por el momento el problema se saldó con la presentación in extremis del rudimentario sustituto del plan original, aunque la falta de avances para poner algo de realidad a la declaración formal y los planes diseñados continúa causando malestar en los observadores internacionales, tal como ocurrió durante su reciente visita en 2005.

¹⁵ S. González y M. Cosse, com. pers.; Búsqueda, 31/X/96, informaba sobre la conformación del Grupo de Trabajo de Venado de Campo y sobre este proyecto cuando se encontraba en curso.

En este caso el intento fracasó -al parecer porque los venados no se adaptaron al lugar- pero el hermetismo con que Probides manejó el hecho impidió a los técnicos de otros organismos hacer un balance adecuado sobre las causas del fracaso y realizar el aprendizaje correspondiente.

Pero es en la relación de Probides con las propias instituciones que lo conformaban donde el déficit de interacción resulta más llamativo.

Mientras que el vínculo con la I.M.R. alcanzó cierta fluidez, hubo una escasa colaboración con la UdelaR e incluso con el MVOTMA. Las falencias en la inserción de Probides en ambas instituciones ha dejado enseñanzas sobre cómo ejecutar este tipo de programas que hoy la administración parece dispuesta a tomar en cuenta:

- Recurrir con más frecuencia a convenios: El muy bajo grado de interés que la UdelaR mostró en Probides estuvo a la par de la escasa participación que obtuvo en las tareas del programa.

Probides tendió a evitar los convenios, manejando un staff relativamente estable y reducido. Esta cuota da por resultado un trabajo más lento y de menor alcance (de hecho en casos como el de los relevamientos de fauna Probides llegó a estar en riesgo cierto de no cumplir la tarea en el plazo acordado con el GEF, y fue en estas circunstancias que recurrió a un convenio para realizarlos).

Para este tipo de programas es preferible entonces generar convenios con mayor frecuencia, para distribuir los fondos en un personal más amplio, capaz de cubrir tareas con mayor amplitud y celeridad. Por otra parte, amén de redundar en un mejor producto, los convenios dotan al programa de lazos institucionales que se tornan también políticos.¹⁶

- Situar los programas en las unidades ejecutoras de los ministerios y emplear a sus funcionarios: En el caso de MVOTMA aparecen problemas similares a los que pueden señalarse en la falta de vínculos con UdelaR. Pero sus consecuencias son más graves pues, en tanto Probides dependía jerárquicamente del ministerio, en la relación entre ambas instituciones se jugaba gran parte de la suerte de Probides en el plano político.

El primer punto a destacar en este aspecto es la inconveniencia de crear organismos autónomos cuya función consista en aplicar un programa específico. Ante todo porque es inherente a esta modalidad el riesgo de pasar de la autonomía al aislamiento en la forma de desarrollar el programa.

Pero además el problema se agrava si el organismo creado no incorpora funcionarios de las unidades ejecutoras con las que va a relacionarse. Tal es el caso de Probides, que no incorporó funcionarios del MVOTMA y con esta actitud comprometió el éxito de sus proyectos.

Esta situación es inadecuada porque al constituir el programa como un staff paralelo al del ministerio genera rispideces entre ambas agencias. La escena combina entonces tres elementos que arrojan una combinación problemática.

1) Para los funcionarios ministeriales el programa se convierte en un ámbito que consume fondos a los que no pueden acceder.

¹⁶ Cabe apuntar que esto implica convenir la realización de tareas cuya importancia y articulación con el resto del programa están ya garantizadas. Pues una dificultad que con frecuencia aparece en programas abiertos a convenios con otras instituciones es la dispersión del proyecto en propuestas que no han sido concebidas en función de él ni le aportan elementos de especial importancia.

2) Con esos fondos el programa desarrolla proyectos en los cuales el staff ministerial no puede hacer pesar su opinión, su experiencia en el tema y su conocimiento de las estructuras estatales y sociales con las que el programa debe relacionarse.

3) El producto final del programa son recomendaciones sobre política pública que deben ser presentadas al staff del ministerio para que éste las ejecute.

En este punto el funcionariado del ministerio termina por recibir documentos que le solicitan emprender acciones, de cuya planificación se ha sentido excluido a lo largo del proceso.

En el caso de Probides esto hizo que su relación con MVOTMA se redujera a su mínima expresión: el nexo formal con el subsecretario del ministerio, que era la figura institucional de quien Probides dependía. Más allá de esta débil conexión puntual Probides carecía de todo sustento para sus proyectos en el staff del ministerio. El programa debió enfrentar entonces la conducción de una política difícil en una situación que le era muy poco propicia incluso en la cartera de la que dependía.

En conclusión, todo programa de magnitud destinado a diseñar políticas públicas debe contar con la presencia y la colaboración de funcionarios de las direcciones involucradas, de modo tal que el staff del programa se constituya como un ámbito de continuidad y no de alteridad respecto a esas direcciones.

Por el contrario, mantener a los funcionarios ministeriales fuera del diseño de políticas deja planteado el problema de que esos mismos funcionarios son en el último eslabón de la cadena quienes tendrán en sus manos el destino de tales proyectos.¹⁷

De todo lo anterior, desde la formación de Probides hasta los problemas suscitados en su funcionamiento, se colige que la estructura dada al programa fue el intento fallido de realizar y representar una “comunidad política”, en términos de Marsh y Rhodes, por oposición a la expresión de una red de asuntos que buscaban materializar las ONGs.¹⁸

Como vimos, al crearse Probides en 1993 las ONGs ambientalistas habían solicitado ser incluidas en su estructura, como así también que se formalizaran vínculos con el MGAP, el Parlamento, etc.

¹⁷ Sobre este balance acerca de Probides: M. Batallés, V. Canton, R. Cayssials, E. Gudynas y L. Rodríguez (entrev.). Respecto al replanteo de UdelaR sobre su participación en Probides (2002-3): Boletín Bañados del Este, n° 21, mar. 2003, en www.probides.org.uy.

Las conclusiones negativas sobre la experiencia de situar programas en organismos autónomos de muy escaso contacto con las unidades ejecutoras regulares es generalizada, y fue señalada incluso por los responsables del actual proyecto Gef sobre APs como una modalidad que no debe repetirse.

¹⁸ C. Zurbriggen (2002) expone el concepto de comunidad política desarrollado por D. Marsh y R. Rhodes (“Policy networks in British government”): “las comunidades políticas son redes cerradas, con un limitado número de participantes estables, principalmente organismos del gobierno (...) Ciertas comunidades involucran ‘expertos’ del gobierno o de otras instituciones o universidades. El acceso a la comunidad es altamente restringido, existiendo una exclusión consciente de otros grupos. (...) En una comunidad política la interacción de alta calidad y frecuente entre sus participantes determina que sea fácil llegar a un consenso sobre qué reglas, procedimientos y normas prevalecen en la elaboración de políticas.”

Por el contrario, las redes de asuntos “son redes abiertas con un número amplio de participantes con contactos fluctuantes en cuanto a intensidad y frecuencia, existiendo un consenso limitado en la naturaleza de los problemas y soluciones, así como un poder desigual reflejado en la distribución y el acceso a los recursos” (p.6-7).

Esta propuesta buscaba hacer de Probides una institución que diera cuenta de la arena en su integridad como red de asuntos (tal como se plantearía ese mismo año a propósito del órgano asesor previsto por el proyecto de ley de APs).¹⁹

La posición oficial, que determinó en cambio hacer de Probides un ámbito limitado a una autoridad nacional, una local y una institución técnica, buscaba que el organismo fuese la mesa de trabajo de una nueva comunidad política. Es decir, una red de integración acotada que ambientara una relación más fluida y facilitara el logro de acuerdos y emprendimientos comunes.

Para una institución, constituirse en el espacio de negociación de una red de asuntos o de una comunidad política tiene beneficios y dificultades que resultan complementarias en uno y otro caso.

Pero desde este punto de vista la debilidad sustancial de Probides estribó en que, tras renunciar a convertirse en expresión de una red de asuntos (y por tanto a lo que esto podría haberle aportado en sustento político), no pudo explotar los beneficios que habitualmente se esperan de una comunidad política (derivados de una estrecha mancomunidad de sus partícipes). Lejos de actuar como la manifestación de una comunidad política, Probides terminó por convertirse en un ámbito cerrado incluso para las instituciones que lo formaron, y que luego respondieron de igual modo cuando se necesitó de ellas. (Otros aspectos de la gestión de Probides son tratados en el ANEXO 3).

II.b: La gestión de los ministerios y los agentes de acción local

En este capítulo repasaremos el desarrollo práctico que las APs tuvieron a cargo de los ministerios y los agentes de acción local²⁰ en el período 1993-2005. Este período se corresponde exactamente con el desmedidamente extenso proceso de construcción normativa en relación al sistema de APs. En 1993, coincidiendo con la constitución de Probides, se inicia el debate parlamentario para una ley de APs. Ese debate se extiende hasta 2000, cuando finalmente se aprueba la ley 17.234. Pero esto no es más que el cierre del primer acto, pues la reglamentación de la ley continuó en discusión por cinco años más hasta su promulgación sobre fines de enero de 2005, como uno de los últimos actos de gobierno de la administración Batlle.

Tan largas dilaciones afectaron seriamente la concreción de áreas protegidas e incluso, al comenzar el proceso, mantuvieron dudas sobre cuál sería la cartera titular de la política. La titularidad recaía inicialmente en MGAP-Renare. El debate parlamentario tendió a situarla en MVOTMA-Dinama desde mitad de la década de los '90 aunque sin concretarlo hasta la aprobación de la ley en 2000. Es preciso tener presente este intrincado y lento proceso al repasar el también lento desarrollo de las APs en el terreno durante este período.

Cabe adelantar que este desarrollo se plasmó en tres tipos de medidas: la creación formal de nuevas áreas, su implementación en la práctica mediante la contratación de guardaparques y la formación de comisiones administradoras (elementos que pueden ser vistos como

¹⁹ En las propuestas iniciales dicho organismo asesor (la actual Comisión Nacional Asesora de APs) estaba restringido a la esfera estatal; durante los '90 y a propuesta de las ONGs ambientalistas se llegó a una configuración amplia con inclusión de actores sociales (ONGs+productores) en la Comisión Nacional, así como a la introducción de comisiones locales para cada área.

²⁰ Actores locales o nacionales operando en proyectos focalizados sobre un área específica.

peldaños sucesivos, aunque como veremos se presentan en distinto orden dependiendo del particular entorno institucional de cada caso).

II.b1) MGAP: ocaso del liderazgo clásico en la política de áreas protegidas

El MGAP todavía se mostró activo en la creación de APs hasta la segunda mitad de los '90, aunque ostensiblemente abandonó ese rol sobre el cierre de la década, al afirmarse en el parlamento la candidatura del MVOTMA como titular.

De todos modos los últimos pasos dados por el MGAP se ciñen a las características típicas de la política endógena de APs que la cartera había desarrollado durante medio siglo (creando áreas “de papel” sin reales medidas de protección).²¹ En 1996 dispuso la creación del P.N. Islas Costeras (que incluye las islas de Canelones, Maldonado y Rocha), al que se agregó en 1997 el P.N. Isla San Gabriel.²² Fuera de su designación formal la gestión del MGAP no se expresó en medida alguna sobre el terreno (pese a que el decreto de creación del P.N. Islas Costeras determinaba conformar un grupo de trabajo para actuar sobre el área).

En cuanto a la contratación de guardaparques la gestión del MGAP durante este período tampoco resultó en una contribución importante al SNAP. Pese a haber sido este ministerio el primer impulsor de la medida -al aplicarla en laguna de Castillos desde 1991- desde entonces su único avance en la materia fue situar en Arequita a dos guardaparques zafrales que permanecen allí durante la temporada de verano.²³

Por lo tanto el conjunto de las áreas supuestamente protegidas del MGAP continuaron en el mismo estado de abandono en que estuvieron durante la era de la política endógena.

En resumen, durante los '90 el MGAP congeló la situación de sus APs, cortó el desarrollo de la política pragmática que esbozara al inicio de la década y continuó cargando con la gestión (o pseudo-gestión) de un conjunto de áreas sin tener, en la mayoría de los casos, elemento alguno para protegerlas.²⁴

Finalmente, otra pieza importante en el saldo de la gestión del MGAP en APs durante este período fue la ya citada caída de Uruguay en la lista negra de Ramsar por incumplimiento del compromiso suscrito.

Luego de las reiteradas consultorías para delimitar estas zonas y ante la ausencia de medidas que hicieran efectiva su designación formal como área de protección, buena parte de su superficie había sido transformada en arrozales.

Desde comienzos de los '90 la polémica por la conversión de bañados en arrozales había sido un tema de importante repercusión pública, que incluso movió a las arroceras a producir un film, “Uruguay: naturaleza y arroz”, que fue emitido en TV como programa especial.

²¹ Sobre la era de la “política endógena” de APs en Uruguay (1946-82): Anexo 1.

²² Decreto 447/996 y resolución del MGAP 3094, respectivamente.

²³ Recientemente los guardaparques han pasado a ser tres. Todas las cifras de guardaparques por área están tomadas de Vida Silvestre, “3er Congreso Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, 2002” (CD), y actualizadas por R. Pereira (Asociación de Guardaparques del Uruguay), com. pers.

²⁴ Además de detener su tarea en esta política, el MGAP se ocupó de obstruir iniciativas que otros actores desarrollaban mientras pudo invocar su competencia exclusiva en el tema (sobre el rol del MGAP para hacer caer un programa de áreas protegidas iniciado por CIEDUR en colaboración con actores privados de India Muerta, véase Scarlato, ob. cit.)

En este clima, para la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables (punto focal del Estado uruguayo para el acuerdo de Ramsar) el incumplimiento manifiesto de la convención era una piedra en el zapato. Por eso el director Ricardo Cal promovió, en 1994, una nueva zonificación de las áreas Ramsar, esta vez para reducir su extensión adaptándolas al hecho consumado de la pérdida de humedales.

Pero el planteo, anunciado públicamente, resultó en bloopers cuando la administración tomó conocimiento de que la Convención de Ramsar no contempla la reducción de la superficie que un país se haya comprometido a proteger. De modo que el “aggiornamento” no pudo realizarse, y cuando una misión internacional de observadores constató la desaparición de bañados que debían haberse conservado, Uruguay fue ingresado a la Lista Montreux.

Desde entonces Uruguay permanece en esa situación, y aunque en la administración es usual considerar los compromisos ambientales internacionales como asuntos de poca entidad, comienza a advertirse que tal actitud es potencialmente peligrosa incluso en términos comerciales, habida cuenta de que los ámbitos de regulación internacional tienden progresivamente a articularse entre sí y en el futuro el incumplimiento de la Convención de Ramsar podría ocasionar problemas en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

De hecho Ramsar es uno de los 13 AMUMAs (Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente) listados por OMC a fin de integrarlos a la normativa comercial internacional, de acuerdo al párrafo 31(i) del mandato negociador de Doha. Desde que esta negociación fue planteada, a impulso de la Unión Europea, ha existido una fuerte prevención por parte de algunos países agroexportadores respecto a que motive la interposición de barreras no arancelarias a sus productos. En tal caso la exportación uruguayana de arroz alimentada con el incumplimiento manifiesto de uno de esos acuerdos internacionales sería vulnerable.

Recientemente se ha reenfocado el problemático legado de la expansión arrocera sobre las áreas Ramsar recurriendo a un trueque de superficies al que la Convención habilita: incorporar a Ramsar nuevas áreas de humedal que compensen la superficie perdida. A tal efecto Renare gestionó la designación del Estero de Farrapos (Río Negro), adquirido por el MVOTMA al Instituto Nacional de Colonización, como área Ramsar. De todos modos el proceso debe continuar pues la superficie de Farrapos no alcanza a equilibrar la desaparición de bañados en Rocha, por lo que Uruguay aún no ha sido redimido en la Convención.

II.b2) MVOTMA: consolidación y límites de Dinama como nuevo centro político

El hecho de que, desde 1994, el Legislativo se inclinara a traspasar al MVOTMA la gestión del sistema de APs mantuvo en niveles mínimos las asignaciones presupuestales al MGAP en relación al tema. Pero las demoras para aprobar la ley dejaron también al MVOTMA sin la infraestructura necesaria para atender a tal fin. Durante los '90 el país tuvo entonces dos ministerios en disputa por un objeto de política para el que ninguno disponía de financiación estable a mediano plazo.

Si en el MGAP esto se expresó en el virtual congelamiento de su política de APs, en el MVOTMA el resultado fue la falta de proyección propia y su remisión a lo actuado por Probides.

El ministerio y Probides se mantuvieron activos en dos predios comprados al Ministerio de Defensa en 1991, que constituían todo su acervo. Vale decir, su porción del P.N. San

Miguel y el Potrerillo de Santa Teresa (que comenzó a ser acondicionado para AP en 1993 y se inauguró en 1995).²⁵

Si bien Provides planificó y propuso la creación de nuevas áreas (y promovió el desarrollo de APs privadas) el ministerio se limitó a la implementar estos dos casos.

A partir de 2000 la ley de SNAP y la consecuente creación del Dpto. de APs significaron un nuevo impulso a la gestión del MVOTMA. En 2001 el ministerio compró al I.N.C. el Estero de Farrapos (una importante zona de humedales a orillas del río Uruguay, en San Javier, dpto. de Río Negro), encargó a la UdelaR un vasto estudio del lugar y en 2004 gestionó mediante Renare su adscripción a la lista de áreas Ramsar.

El ministerio intentó también acordar con el I.N.C. una segunda compra: la del Potrero del Burro (otra zona de bañados en Río Negro, de menores dimensiones que Farrapos). Sin embargo en esta ocasión el MVOTMA consideró inaceptable el precio pedido por el I.N.C. y la transacción no pudo concretarse.²⁶

Este caso pone de relieve un problema subyacente en la legislación de APs: haber pasado por alto al I.N.C. en su condición de tenedor de un importante acervo de tierras de interés por su biodiversidad.²⁷ Se dispuso en la ley 17.234 que el MVOTMA al asumir la gestión de esta política podría señalar lugares que estuviese interesado en adquirir y, si estaban en manos de otro organismo de la administración central, pasarían al MVOTMA junto con los recursos necesarios para implementar el AP. Esta norma estaba encaminada a facilitar en el futuro el tipo de transacciones que el MVOTMA realizó a principios de los '90 con el Ministerio de Defensa y con las cuales constituyó sus APs de Potrerillo y San Miguel.

Pero tras la aprobación de la ley, las gestiones del MVOTMA para adquirir nuevas tierras se dirigieron hacia el I.N.C.. Al no formar parte de la administración central, el Instituto no estaba comprendido en la transacción de oficio que previó la ley. De ahí que tuvieron que emprenderse aquellos acuerdos de compra-venta que resultaron exitosos en Farrapos y frustrados para Potrero del Burro.

En suma, la ley se pensó para un marco institucional más acotado del que realmente constituía la arena potencial en APs. Y esa limitante derivó en la paradoja de un Estado que, planteándose aplicar una política, no logra alcanzar su objetivo por la falta de acuerdo de sus funcionarios en una transacción interna.

En cuanto a la gestión de sus áreas en la práctica, el MVOTMA ha realizado avances en todos los predios de su limitado acervo, aunque las medidas fueron de distinta naturaleza según el caso.

Situó guardaparques en San Miguel y Potrerillo (en este último caso por intermedio de Provides) donde, por haber sido adquiridos cuando ya formaban parte de parques nacionales, pudo desarrollar sus tareas con facilidad y sin negociaciones previas.

Para Estero de Farrapos aún no ha contratado guardaparques, y en cambio constituyó una comisión local asesora que no ha funcionado de forma estable. Esta diferencia puede tener parte de sus móviles en la situación de Farrapos, donde las tierras compradas por el MVOTMA fueron y son todavía usadas libremente por la población de San Javier (por lo

²⁵ www.provides.org.uy y www.dinama.gub.uy. Tierra Amiga, n°41, dic. 1995, p.54 (“Estación Biológica”) trata el emprendimiento de Potrerillo en el momento de su inauguración.

²⁶ La información sobre Farrapos puede repasarse en www.dinama.gub.uy. Sobre la gestión por Potrero del Burro: M. Batallés, com. pers.

²⁷ El origen y alcance de este rol se expone en detalle en Anexo 1.

cual situar guardaparques implicaría una “toma de posesión” no exenta de tensiones que hasta el momento el ministerio no se ha resuelto a efectuar).²⁸

II.b3) Ministerio de Turismo: proyecto y bloqueo de una política de APs liberal

Desde fines de los '90 surgieron en el este de Rocha una serie de establecimientos privados destinados al ecoturismo, cuyo foco de interés está en ofrecer la vista a ambientes de bañado y monte nativo, y el avistamiento de fauna.

Estos emprendimientos derivaron en la aparición de nuevos actores como Adeatur, que nuclea a las agencias turísticas que promueven la región. Pero además concitaron la atención del Estado, que comenzó a apoyar a estos establecimientos principalmente por medio de asistencia técnica.

Esta relación se cultivó en el marco de Probides, que trabajó a menudo junto a emprendimientos privados tanto en ecoturismo como en rubros agropecuarios alternativos (como p. ej. criaderos de especies nativas).

Desde este punto de vista Probides señala un momento clave de la política de APs donde se procura pasar de pautas estadocéntricas a una lógica propia de la “nueva administración pública”. A su vez este movimiento expresa los límites del impulso estatista que el Uruguay vivió en materia ambiental durante los '90.

Repasemos ambas instancias: Desde comienzos de los '90 el Estado uruguayo asumió la preservación del ambiente y la biodiversidad como arenas de política pública a las que debía ingresar con una gama de instrumentos que nunca había trabajado seriamente. Puede resultar paradójico que este intervencionismo creciente comenzara a desarrollarse en pleno auge local de las tesis liberales y en un momento de franco retroceso estatal. Incluso desde el movimiento ambientalista se reconocía por entonces que la actitud adoptada por el Estado en materia ambiental marchaba a contracorriente de la tónica general, pautada por la liberalización.

En realidad la paradoja no es tal, pues en esta materia el Estado, lejos de estar sobredimensionado, virtualmente carecía de estructura para una gestión efectiva, de modo que asumir al ambiente y la biodiversidad como temas de su competencia obligaba a extender sus acciones y su estructura. Por otra parte, que esta tarea fuera asumida incluso en una coyuntura liberalizante, fue facilitado por los antecedentes históricos ya que, como vimos, los instrumentos de políticas de biodiversidad llegaron a la administración local por influencia de centros políticos tan poco sospechosos para el pensamiento liberal como el gobierno estadounidense, los organismos originados en la estrategia panamericana e instituciones transnacionales como Unesco y el Banco Mundial. De modo que por esta época temas como ambiente y biodiversidad fueron incorporados desde posiciones liberales con mayor facilidad que por la izquierda.²⁹

La década del '90 vivió este impulso de intervención que era ante todo una expansión de la actividad directa del Estado. Pero hacia el cierre de la década este ciclo entró en declive a raíz del escaso compromiso de los gobiernos con las políticas de biodiversidad en términos de recursos presupuestales estables, y de la prolongada crisis económica vivida desde 1999 a 2003.

²⁸ La cronología de declaración formal de APs está hecha en base a datos de www.dinama.gub.uy.

²⁹ El Partido Nacional fue el primero en incorporar, en 1984, la dimensión ambiental como componente de su plataforma electoral.

Durante esta coyuntura la actividad de Probides estuvo particularmente orientada al trabajo con agentes privados, por encima (e incluso en detrimento) de sus tareas en las áreas públicas. Por otra parte mientras la crisis se ahondaba y Probides se mostraba crecientemente interesado en la promoción del ecoturismo junto al sector privado, un nuevo protagonista, el Ministerio de Turismo, se acopló a este movimiento dispuesto a profundizar la lógica de gestión una gestión orientada al mercado.

Al inicio de la nueva administración el ministerio conducido por Pedro Bordaberry y Roberto Bennet afrontaba una seria crisis en el sector debido a la falta de competitividad en precios que padecía la estructura turística tradicional en relación a sus similares de Brasil y Argentina.³⁰

La estrategia promovida por Bennet y seguida por Bordaberry para revitalizar el sector contenía la apuesta a dos nuevos rubros, el agroturismo y el ecoturismo, para compensar la caída del rubro tradicional de “sol y playa”.³¹

De estos el agroturismo era el que contaba con una mayor estructura de base pues había iniciado su desarrollo en 1988. El ecoturismo en cambio se expresaba en emprendimientos más modestos y de reciente aparición, pero el ministerio estaba especialmente interesado por su potencialidad. Sus posibilidades estaban reforzadas por el hecho de constituir un producto con buenas posibilidades de venta al turismo de extrazona, relativamente menor en número pero de alto poder adquisitivo.³²

Desde entonces el Ministerio de Turismo se abocó a trabajar en común con agentes turísticos y con Probides para estimular al naciente sector privado, al tiempo que buscaba la colaboración del MVOTMA para emprender obras turísticas en algunas de las APs de propiedad estatal.³³

Al promocionar estos proyectos el Ministerio de Turismo, interesado ante todo por generar divisas, dejó siempre abierto -o muy mal defendido- el flanco de la preservación de la biodiversidad. Este era un punto crucial para cualquier estrategia de ecoturismo pues de él dependía que el método ideado para generar dinero fuese sustentable o terminara en el colapso del emprendimiento turístico y del acervo ambiental que lo había nutrido.

Pero la protección efectiva de ambientes naturales era el Rubicón que el estado uruguayo nunca se había atrevido a cruzar, y por tanto allí terminaba la potencialidad del país en la materia. El acervo biológico constituía un patrimonio de gran interés turístico, pero en tanto el Estado, salvo raras excepciones, no aplicaba monitoreo alguno sobre ese patrimonio, su

³⁰ El nombramiento de Roberto Bennet como director técnico de turismo (al inicio del gobierno Batlle) tuvo una peculiaridad: la designación fue confiada a una empresa evaluadora que por licitación se encargó de organizar un llamado a concurso. Con anterioridad el cargo estaba ocupado por la esposa de un secretario de Sanguinetti. De modo que el avance hacia el ecoturismo y las APs que durante la administración Batlle protagonizó el ministerio, fue en buena parte provocado por el giro desde una nominación política a una técnica en dicho cargo.

³¹ Recientemente se ha extendido el término “turismo de sol y plata” para designar este producto que, *strictu sensu*, debería llamarse simplemente “de playa” (noción que tiene ya implícita la de “sol”). El nuevo rótulo se origina en el juego de palabras convencionalmente usado en inglés para llamar a esta forma de turismo (*sun and sand*), cuya traducción no literal al castellano produjo este adefesio lingüístico.

³² Parte de las consideraciones de Bennet sobre su apuesta al ecoturismo, en una etapa temprana de su emprendimiento político, pueden repasarse en Búsqueda, 9 nov 2000, p. 35.

³³ Presentó planes para Isla de Collazo (una de las islas fiscales del Santa Lucía), Isla del Padre (municipal, en el Cebollatí, que de hecho había sido señalada por Huber para reserva estricta sin turismo -ver Anexo 1-), Quebrada de los Cuervos y otras; pero como veremos la propuesta de más trascendencia fue la realizada para Isla de Lobos.

potencial en gran parte de los casos no podía aprovecharse sin ponerlo en riesgo. Activar el flujo turístico a áreas silvestres que carecieran de control comportaba una amenaza de magnitud similar a la del negocio a realizarse.

Concientes de que el Estado no podía garantizar la integridad del patrimonio biológico en las áreas que pretendía activar como destino turístico, los jefes del ministerio respaldaron una y otra vez sus declaraciones en las peculiares características de los ecoturistas (extranjeros) que visitarían estos lugares. Para Bennet y Bordaberry la clave estaba en que esos visitantes eran de hecho ambientalistas y por tanto cuidarían por sí mismos los lugares de visita.

Si en los '90 la prédica ambientalista había llevado al Estado a intervenir en materia ambiental, en la nueva fórmula desarrollada por el Ministerio de Turismo la conciencia ambientalista del turismo extranjero allanaba el camino para emprendimientos privados de ecoturismo en áreas estatales haciendo innecesario el control del Estado.

Distinguiendo los aspectos explícitos e implícitos en este discurso puede seguirse el siguiente desarrollo (los aspectos implícitos en cursiva): *el Estado no ha dedicado ni dedicará fondos públicos suficientes para garantizar la protección de la biodiversidad, por lo tanto los ambientalistas uruguayos deben entender que el futuro de las APs depende por completo del ecoturismo, es decir, de la inversión privada y la activación de un nutrido flujo de visitantes a las zonas silvestres. El Estado tampoco desarrolló una estructura capaz de monitorear los efectos del uso en estas áreas, pero la buena nueva es que no es necesario que el Estado se preocupe por ejercer tareas de control pues los visitantes extranjeros estarán más concientizados en la preservación ambiental que los propios funcionarios estatales que se aplicaran a la tarea.*

De acuerdo a esta lógica el ministerio se aplicó a convocar inversores privados que presentaran proyectos de ecoturismo en áreas públicas. A la postre el mayor y más sonado de estos emprendimientos fue el presentado para la Isla de Lobos. Este proyecto nació en el marco del primero de tres congresos nacionales de ecoturismo organizados en este período por el Ministerio de Turismo y Probides junto a la I.M. de Rocha (en el primero de ellos) y la I.M. de Maldonado (en los dos restantes).

Lo primero que trascendió en relación a las iniciativas sobre Isla de Lobos fue la intención del ministerio de que se habilitara el desembarco de visitantes y construir para ello una pasarela que atravesara la isla, facilitando la observación de los lobos.

Pero a influjo de los inversores interesados en hacerse cargo del traslado de los turistas en embarcaciones desde Punta del Este, el proyecto fue creciendo en ambición. Se habló entonces de un centro de visitantes en la isla que funcionara como núcleo de recepción y de ventas. Pero según los inversores el dinero que debía gastarse en infraestructura para construir este centro y acondicionar un muelle de desembarco hacía que el negocio no fuera rentable si la estadía de los turistas se limitaba a un breve recorrido por la isla. Para que el proyecto fuese rentable se necesitaba que los turistas pagaran por pernoctar en ella –para lo cual se podrían fijar tarifas a la altura de tan exclusivo privilegio–, y entonces al proyecto de muelle de desembarco y centro de visitantes se sumó un hotel (o “ecoalbergue”, en la terminología del ministerio).

En este punto técnicos de ONGs ambientalistas que tomaron conocimiento del proyecto extendieron una señal de alarma respecto al plan de construir un hotel. Sostenían que si la presencia humana en la isla se tornaba intensa y permanente los lobos dejarían de reproducirse allí (como lo hicieran ya había acontecido en tierra firme) y perderían su principal lugar de cría en el país.

Ante estas denuncias las autoridades del ministerio se enfrascaron en una polémica pública sobre el tema, aunque sin otro argumento técnico que los cálculos de rentabilidad que obligarían a obtener recursos del hospedaje (agregando además una cláusula que buscaba neutralizar al peligroso lobby de los biólogos, que han trabajado allí desde los tiempos de las zafra loberas: dos habitaciones del “ecoalbergue” estarían destinadas permanentemente a recibir investigadores).

Pero conforme el debate público crecía el círculo en torno del ministerio se estrechaba. A los técnicos de las ONGs se sumaron los de UdelaR y finalmente la propia Dinama -con un perfil bajo pero nítido- aún negándose a dar declaraciones a los medios entregó a estos el informe oficial en el que expresaba su posición negativa respecto al hotel.

Ya con la suerte del proyecto severamente comprometida el Ministerio de Turismo anunció que detendría la marcha del plan por veinte días, y durante este lapso escucharía todas las opiniones que se le expresaran. Tras esta suspensión supuestamente temporaria el proyecto nunca volvió a estar en pie.³⁴

Detengámonos ahora a analizar este caso en función de la tríada modelo estadocéntrico, de red y liberal.

Desde esta óptica las iniciativas del Ministerio de Turismo en relación al ecoturismo en APs puede entenderse como la irrupción en la arena de un actor hasta entonces ajeno a ella y que opera según una lógica distinta a la tradicional en la materia. El ministerio tuvo un desempeño propio del modelo de gestión liberal, orientada al mercado, en un campo en el que el trámite de iniciativas responde, según los casos, al modelo estadocéntrico o al de redes.

La estrategia adoptada por el ministerio comenzó a flaquear cuando lo que hasta entonces era un diálogo directo entre la cartera y los inversores se transformó de pronto en un debate sostenido en los informativos de TV a raíz de la denuncia de los ambientalistas.

Resignado a que su emprendimiento se hubiera transformado ya en un tema de discusión pública, el ministerio hizo un postrer intento por adaptarse a la lógica de redes cuando abrió un impás de veinte días para recibir opiniones al respecto. Con esta medida el ministerio, obligado por las circunstancias, estaba cambiando sobre la marcha el modelo de gestión para adaptarlo al terreno en que debía moverse.

Pero este llamado a consulta debió efectuarse en el origen del proyecto y no en su fase de definición, conducta que hubiera ahorrado un sobresalto a los partícipes de la arena ambiental y librado al Ministerio de Turismo de trabajar en vano, enredarse en entredichos públicos (saludables para la ciudadanía pero poco favorables a la cartera) y verse a la postre desautorizado por los protagonistas de la arena.

Finalmente el proyecto Isla de Lobos, buque insignia de la política del Ministerio de Turismo en APs, cayó por la oposición que le planteó la arena ambiental en su conjunto, en la que coincidieron desde las ONGs al propio MVOTMA.

El ejemplo ilustra además una coincidencia de actitud y de concepto de los actores estatales y no estatales respecto a la irrupción del Ministerio de Turismo con su batería de

³⁴ Las primeras propuestas concretas del Ministerio de Turismo en relación a licitaciones en APs se habían difundido por medios radiales en julio de 2002. El proyecto para Isla de Lobos tomó estado público como objeto de debate en octubre de 2003 y fue tratado en TV en diversos programas. Buena parte de la información de prensa utilizada para este capítulo proviene de esos medios, pero el caso aún puede repasarse en un nota de Búsqueda editada sobre el final del proceso (27 nov 2003, p.31, “El Ministerio de Turismo suspendió construcción de ecoalbergue...”).

iniciativas. Tanto las ONGs como el MVOTMA consideraron inoportunos los planteos del Ministerio de Turismo por estar concebidos con un ánimo meramente mercantil, que no atendía las claves biológicas necesarias para que sus propuestas fueran ambientalmente sustentables. Esta percepción se resume en un balance común a los dos ámbitos: el Ministerio de Turismo trató de intervenir en el tema sin contar con una estrategia de conservación.

Resulta claro entonces que el intento del ministerio por entrar en la arena estuvo afectado por un déficit de diálogo con sus partícipes. Esta falta de interacción al momento de concebir las propuestas violentó la lógica del funcionamiento en red, pero además impidió al ministerio permear sus proyectos con insumos que resultaban claves para los actores que tarde o temprano se encargarían de juzgarlos.

En el futuro una intervención eficiente del Ministerio de Turismo en materia de APs de propiedad pública exigiría de esta cartera la adaptación a la lógica del funcionamiento en red, y la apertura a incorporar con seriedad variables ambientales al diseño de sus propuestas; vale decir, la inserción del ecoturismo como negocio en una estrategia de conservación.

Ahora bien, parándonos sobre este punto cabe mirar al otro lado de la escena, hacia los protagonistas tradicionales de la arena ambiental, y preguntarse entonces ¿podía esperarse que tal estrategia de conservación la aportara el Ministerio de Turismo?

En realidad esta responsabilidad es ante todo del MVOTMA y MGAP, y secundariamente de las ONGs que pudieran contribuir a su elaboración. De modo que si el Ministerio de Turismo actuó sin una estrategia de conservación fue en parte porque los protagonistas de la arena ambiental no se la habían suministrado por propia iniciativa.

Durante la pasada administración los partícipes de la arena mostraron tener capacidad de veto sobre las iniciativas del Ministerio de Turismo en su terreno. Esto solucionó, en el cortísimo plazo, el problema de que dicho ministerio se hubiera embarcado en emprendimientos rechazados por el resto de los actores. Pero queda planteada una cuestión de mayor alcance: si el ministerio debe adaptar sus proyectos a la lógica de la arena, compete por su parte a los agentes ambientales tomar la iniciativa de acercarse al Ministerio de Turismo con lineamientos que puedan orientar su trabajo en materia de ecoturismo.

Hasta ahora esa iniciativa estuvo del lado del Ministerio de Turismo y fue instrumentada de modo inadecuado; pero la responsabilidad de los agentes de política ambiental en materia de ecoturismo no se agota en el bloqueo, debiendo en cambio extenderse a la generación de propuestas.

Si los recursos presupuestales bastasen para sostener una política de APs vigorosa, sus protagonistas podrían limitarse a radiar al ministerio si sus propuestas resultan inadecuadas. Pero dado el escaso apoyo presupuestal, las autoridades del ministerio estaban en lo cierto cuando afirmaban que el futuro de las APs en Uruguay depende del ecoturismo.

Por esa razón los agentes de política ambiental deben tomar por suya la iniciativa de diseñar, con apoyo del ministerio de Turismo, proyectos de ecoturismo rentables y ambientalmente sostenibles.

II.b4) Agentes de acción local: la expansión de la escena institucional

Repasando la evolución del marco normativo resultaría esperable que la política de APs en este período estuviera protagonizada por el MVOTMA. Incluso, si nos ceñimos a la órbita

ministerial, ese protagonismo resulta notorio frente al declive del MGAP en términos de gestión o el retroceso del Ministerio de Defensa en términos de superficie territorial.

Pero bajo una mirada más amplia la conclusión es diferente: los más dinámicos en el último período han sido agentes de acción local, cuyos logros están por encima de lo hecho por cualquier ministerio.

Bajo el término de “agentes de acción local” se conjugan aquí gobiernos municipales, pobladores, ONGs y la UdelaR, actuando en propuestas focalizadas sobre un área concreta. De este tipo de agentes, combinados en diferentes fórmulas, han surgido iniciativas, de las cuales cuatro lograron un particular desarrollo.

Humedal del Santa Lucía: A partir de una propuesta de Claes presentada al municipio en 1999, la IMM implementó en los bañados aledaños al Parque Lecocq un AP que al presente cuenta con la mejor infraestructura del país. Dispone de siete guardaparques, y la IMM ha formado también una comisión asesora.³⁵

Laguna de Rocha: Los pescadores de la laguna y productores rurales de sus márgenes, que comenzaron a organizarse con asistencia de Probides, formaron en 2003 una comisión asesora apoyada por la I.M. de Rocha y un grupo de trabajo de Facultad de Ciencias, Facultad de Veterinaria y Vida Silvestre. Esta comisión ha abordado proyectos vinculados al ordenamiento territorial del área y la autorregulación de la comunidad en la explotación de sus recursos. Su funcionamiento regular y la progresiva integración de los productores locales (que evolucionaron del recelo a la confianza en el mutuo accionar y en la comisión como ámbito de trabajo) la convierten en el modelo más acabado de cómo podría funcionar una política de APs enraizada en la órbita local.³⁶

Valle del Lunarejo: El valle del Lunarejo fue declarado área protegida por decreto municipal de la I.M. de Rivera. El municipio ha creado también una comisión asesora (que no volvió a reunirse luego de sus sesión inaugural). ONGs como Claeh y Karumbé han trabajado en él área en iniciativas de ecoturismo y desarrollo local.³⁷

Quebrada de los Cuervos: La quebrada había sido declarada AP por el gobierno municipal en 1986, pero su inauguración como zona de protección efectiva se realizó diez años después. En la actualidad el cuidado y manejo del área está a cargo de la ONG Grupo Eto Ecologista Olimareño, por concesión de la intendencia.³⁸

³⁵ Sobre el origen de este proyecto: El País, 28/I/99, “Montevideo salvaje”. Sobre su implementación: www.dinama.gub.uy, con una actualización reciente en el seminario “Encuentro nacional: Experiencias de gestión participativa en áreas con valores ambientales destacados” (22/VII/05) organizado por CIEDUR (ponencias de P. Acosta, “Gestión participativa en áreas rurales contiguas a Montevideo”, y E. Straconi, “El compromiso participativo en Montevideo”).

³⁶ L. Rodríguez, com. pers. y ponencias “Avances y perspectivas de la Comisión Local Provisoria del AP Laguna de Rocha” (en “Avances científico-técnicos para el manejo del AP Laguna de Rocha”, 22/X/04) y “Propuestas de gestión de áreas protegidas” (en “Encuentro nacional...”, 22/VII/05). D. Conde-L. Rodríguez: “Problemática ambiental y gestión de las lagunas costeras del Uruguay” (en “Perfil ambiental del Uruguay/2002”, Montevideo, Nordan, p.149-166).

³⁷ www.dinama.gub.uy, y PNUD/Dinama, “Capacity building for the implementation of the Uruguayan National Protected Area System. Project concept” (julio 2004). Gabriela Goncalves (IMR), com. pers.

³⁸ Sobre Quebrada de los Cuervos: www.dinama.gub.uy. Búsqueda, 6 jun 1996, trata su inauguración como AP.

Pese a que la multiplicidad de organismos que administran APs fue reiteradamente señalada como un defecto de esta política y un obstáculo a su desarrollo, esta multiplicidad está condicionada en parte por la búsqueda de distintos caminos para llegar más rápidamente al objetivo deseado. El caso de la reciente declaración de Chamangá (zona arqueológica de Flores) como AP ilustra esta necesidad: la propuesta le fue presentada a Dinama, pero ésta aconsejó a los interesados tramitarla en la intendencia de Flores y no en el MVOTMA para

Estos casos muestran la importancia que han cobrado recientemente los agentes locales en la gestación de APs. Pero cabe tomar nota desde ya, de que este avance se registró con escaso apoyo ministerial. En algunos casos el MVOTMA ha enviado representantes a las reuniones de las comisiones locales, pero en cambio no dio sanción oficial a ninguna de ellas. Esta falta de respaldo oficial provoca, por lo pronto, que otras instituciones desistan de participar en las comisiones por carecer de fundamento legal, pero su mayor riesgo está en conducir al desgaste de la participación local. Para los pobladores mantener una actividad sostenida en las comisiones implica un gran esfuerzo en costos de oportunidad y en superar conflictos que pueden minar su desarrollo. El funcionamiento de las comisiones es una tarea que encierra de por sí limitaciones importantes, y sobre esto se agrega la actitud del ministerio, haciendo que la tarea de los integrantes de las comisiones esté teñida por la incertidumbre de una situación legal indefinida.³⁹

La dilación del MVOTMA estuvo fundada hasta 2005 en que aún no estaba aprobado el decreto reglamentario sobre APs (aunque en realidad éste no era condición sine qua non para oficializar las comisiones y éste es uno de varios aspectos en que la espera del reglamento dio pie a demoras innecesarias).

Con la promulgación del decreto en febrero de 2005 se cierra la etapa de espera y se abre un nuevo escenario. Dando por hecho que Dinama procederá a dar sanción oficial a las comisiones surgidas en los años precedentes, el punto ahora es en qué condiciones se realizará este acoplamiento. Vale decir, de comisiones informales debe pasarse a organismos regulados oficialmente. Y en qué medida este cambio de estatus conlleve cambios en las reglas, la integración o el modo de funcionamiento de las comisiones que han actuado hasta el momento, puede poner en juego su continuidad.

La coyuntura actual marca entonces el final de una etapa en que la política, pese a estar diseñada institucionalmente para funcionar en red (tal cual lo prevé la ley 17.234), mantuvo en la administración central una gestión estadocéntrica que solo incorporó actores sociales de manera informal. En adelante deberá afrontarse la institucionalización de esos vínculos y su extensión hacia la mayoría de casos en que tal articulación no se produjo.

disminuir la posibilidad de que el proyecto (que involucra a una zona de explotación minera) fuera objeto de bloqueos.

³⁹ La falta de respaldo institucional es la espada de Damocles de las iniciativas protagonizadas por agentes de acción local. G. Scarlato (“Participación ciudadana...”, en Políticas Ambientales en Uruguay, p.35-56) discute el problema en general y repasa el proyecto de CIEDUR de formar “mesas de diálogo” con productores de la cuenca de la laguna Merín: el grupo de trabajo destinado a discutir con las arroceras la formación de un área protegida fue bloqueado por Renare “aduciendo que esa actividad invadía su jurisdicción. Fue también este organismo del gobierno central el que determinó la interrupción prematura del proyecto”.

En la misma obra N. Villarreal (“La comunidad y la gestación de políticas públicas para el desarrollo sustentable”, p.15-28) trata con carácter general la tensión entre centralismo y eclosión de actores locales en las políticas ambientales uruguayas.

IMPLEMENTACION DE AREAS PROTEGIDAS (1991-2005)⁴⁰

En la columna izquierda las zonas identificadas por MVOTMA y MGAP para constituir áreas protegidas. Las casillas con grisado indican las que además fueron legalmente declaradas como tales (proceso iniciado en 1946).

Los asteriscos marcan las únicas áreas protegidas que fueron parcialmente implementadas (a partir de 1991) y los actores que las concretaron.

(Señaladas con (1) los sectores de la proyectada AP Laguna Merín que abarcaría su franja costera y el tramo final de sus principales ríos y arroyos afluentes)

Tacuarí (1)		
Sarandí (1)		
Olimar (1)		
Cebollatí (1)		
Arroyo Pelotas (1)		
San Luis (1)		
India Muerta		
San Miguel	*	MVOTMA
Laguna Negra	*	Probides
Bañado de los Indios		
Cabo Polonio		
Laguna de Castillos	*	MGAP
Laguna de Rocha	*	Agentes de acción local
Lagunas Grazón y José Ignacio		
Isla de Lobos		
Cerro Catedral – Sierra de Sosa		
Asperezas de Polanco		
Sierra del Tigre		
Arequita	*	MGAP
Quebrada de los Cuervos	*	Agentes de acción local
Cerro Largo (alto Yaguarón)		
Humedal del Santa Lucía	*	Agentes de acción local
Playa Penino		
Sierra de Mahoma		
Chamangá		
Islas del Río Negro		
Estero de Farrapos e Islas del Río Uruguay		
Rincón de Pérez		
Cerros de Aurora		
El Tapado		
Mandiyú		
Valle Edén		
Grutas de los Cuervos y de los Helechos		
Yaguarí		

⁴⁰ Elaboración personal. Las áreas señaladas incluyen las significativas para protección de la biodiversidad declaradas por normativa nacional y departamental, así como las identificadas a tal fin en proyectos oficiales a partir del Estudio Ambiental Nacional (publicado en 1992).

El primer rasgo apreciable en el cuadro es la muy escasa implementación de APs en relación al conjunto identificado a tal efecto por la administración e incluso al oficialmente declarado: 7 áreas de protección reales sobre 37 lugares señalados.

Esta lentitud de ejecución (lugar común de los análisis sobre el tema incluso cuando proceden de fuentes oficiales) tiene múltiples causas que han sido prolíficamente tratadas por los estudios de consultoría.

Entre los condicionantes externos relevantes que operan sobre la política cabe citar su escasa presencia pública (traducida en débil interés social por reclamarla y gubernamental por conducirla) y la propiedad de la tierra (con un muy bajo porcentaje de tierras fiscales, que son las más fácilmente aplicables a este uso).

Pero la lentitud de ejecución no está motivada solo por las barreras externas y la falta de recursos, que suelen detallarse en los estudios ministeriales. Es también resultado de cómo se asignaron los recursos disponibles, porque la política de APs ciertamente ha sido muy poco visible pero no por ello careció de fondos. El mayor de estos fue el de Probides que contó con cerca de 900.000 dólares anuales para concentrarse en los humedales del este entre 1993 y 2002. Lo que este volumen de financiamiento podría haber implicado puede verse al compararlo con los costos estimados en 1990 para implementar las APs programadas para los humedales.

Esos costos fueron estimados en 4:200.000 dólares (por Huber en el Estudio Ambiental Nacional) para poner en funcionamiento todas las APs proyectadas en la zona de la laguna Merín y las lagunas de Rocha (renglón 1 a 14 del cuadro). Debe tenerse en cuenta además que la propuesta de Huber fue de las más ambiciosas en extensión territorial y nivel de protección, de modo que ha de tomarse aquella cifra como el costo de una aplicación maximalista (signo de ello es que el rubro mayor de gasto, con 2:200.000 dólares en la estimación de Huber es la compra de tierras). Tal era el costo de aplicación en 1990 de catorce APs que comportaban casi la mitad de los casos identificados y la amplia mayoría del total en términos de superficie.

En comparación la puesta en marcha de Potrerillo (pequeño sector del AP Laguna Negra ya en manos del MVOTMA) como único logro concreto de Probides ciertamente no es un resultado satisfactorio.

Tanto la derivación del financiamiento de Probides hacia rubros de escaso impacto de conservación (en especial publicaciones y estudios) como el repetido gasto en elaborar planes generales (con seis grandes instancias de estudio y diseño de la política entre 1989 y 2005) no solo enlentecieron la política al utilizar sus fondos sin implementarla adecuadamente sino que además le quitaron oportunidades de desarrollo a futuro.

En primer lugar porque las APs efectivas son una oportunidad de generar capital de forma estable y creciente si se desarrolla su potencial turístico, algo que ni los estudios ni las publicaciones pueden hacer en su lugar.

Por otra parte, un uso ineficiente de los fondos de ayuda exterior implica desaprovechar oportunidades que pueden ser únicas. En este sentido importa señalar que en la presente administración Dinama intentó situar el proyecto de AP Laguna Negra en primera línea de prioridad para uso de la ayuda que actualmente tramita con el GEF, idea que debió descartarse cuando el GEF -que ya había aprobado fondos para la zona durante todo el ciclo de Probides- respondió que no destinaría ayuda para lugares que habían recibido su financiamiento. En el mismo sentido y con carácter general el GEF cuestionó algunos términos del pedido de asistencia para APs, preguntando por qué la solicitud destacaba los

humedales como uno de los elementos principales a proteger si el fondo ya había librado dos programas de financiamiento para este fin administrados por Probides.

Como el grueso del financiamiento para APs ha provenido de fondos de ayuda exterior es sobre la aplicación de estos programas donde se sitúa la principal responsabilidad por el lento desarrollo de la política.

Las unidades ejecutoras estables de la administración central han tenido también una participación muy limitada, pero su disponibilidad de recursos fue menor.

La División Áreas Protegidas de Dinama contó con 50.000 dólares anuales durante la última administración, un monto casi veinte veces menor que el de Probides y apenas superior a su única gran intervención reciente (la compra del estero de Farrapos al INC, que insumió 200.000 dólares).

El Departamento de Parques Nacionales de Renare (MGAP) ha quedado fuera del rol protagónico desde que perdió la titularidad de la política a mediados de los '90 y desde entonces no cuenta con fondos para desarrollarla (aunque por cierto Renare es corresponsable de ella por la competencia genérica que le cabe en recursos naturales renovables, la específica sobre áreas Ramsar y el hecho de ser titular de varios de los predios públicos involucrados).

Frente a esta débil proyección de los organismos centrales, los agentes de acción local se erigieron recientemente como actores principales, siendo el factor fundamental en la ejecución de la política durante la fase de reordenamiento (1993-2005) en que sus titulares tradicionales se detuvieron: a su tarea se debe la concreción de 3 de las 7 APs actuales, y 3 en 5 si se consideran las generadas durante la fase 1993-2005.

Esto se logró con escasos fondos y, como fue detallado para los casos de Quebrada de los Cuervos y laguna de Rocha, apelando a contribuciones de actores sociales. Por su parte el área implementada por la IMM (Humedal del Santa Lucía) es notoriamente la de mejor estructura en equipamiento y número de guardaparques (cinco, frente a uno a tres en el resto de las áreas).

III. Situación actual de las áreas protegidas como arena política

Durante 2004-2005 quedaron definidas las tres herramientas básicas para desenvolver la política de APs durante los próximos años:

1) El decreto reglamentario, cuyo principal valor está en dar punto final al trámite normativo de los aspectos generales del sistema. Su aprobación ha puesto en marcha, con media década de retraso, la concreción de la estructura institucional creada por la ley 17.234, en especial la Comisión Nacional Asesora de APs coordinada por Dinama e integrada por organismos gubernamentales, no gubernamentales y privados (la CNAAP fue convocada por primera vez en noviembre de 2005).

2) La gestión de Dinama y el PNUD para recibir un fondo del GEF dedicado al “fortalecimiento de capacidades institucionales para crear el SNAP”. Esto implica disponer por primera vez de un monto elevado de financiamiento internacional aplicado exclusivamente a APs (cuatrocientos mil dólares ya fueron utilizados para el diseño del proyecto, mientras que el fondo en sí consistiría en cinco millones de dólares cuando se complete la aprobación del programa).

3) La definición, por parte del Dpto. de APs de una suerte de “lista de intención” con las veinte áreas que serían tomadas en cuenta como eslabones del futuro SNAP. En el marco de la CNAAP, Dinama procede actualmente a realizar los pasos administrativos indicados por la ley y el decreto para designar formalmente el SNAP en base a esos casos. La primera reunión de la CNAAP trató el ingreso de los primeros cuatro casos presentados por Dinama.

En lo que sigue repasaremos la situación actual de la arena para aplicar estas herramientas en términos de capacidades institucionales y del entramado de la red de asuntos.

III.a: Recursos y capacidades de los partícipes

Como vimos los organismos ministeriales que gestionan la biodiversidad tienen estructuras y capacidades muy limitadas, además de mantenerse dispersos en distintas esferas en las que ocupan siempre un rol marginal.

En la actualidad la responsabilidad sigue fragmentada en distintas instituciones, y en lo fundamental dividida entre el MGAP (con competencia sobre la fauna, el monte indígena y la mayoría de los antiguos parques nacionales a través de Renare) y el MVOTMA (que tiene a su cargo las líneas generales del manejo de APs y ecosistemas).

El hecho de que un ministerio tenga competencias sobre cuidado de fauna y flora, y otro las tenga sobre ecosistemas protegidos, da la pauta de la división artificial e innecesaria que se ha mantenido en la estructura administrativa. Lo mismo puede decirse respecto al enlace local de los acuerdos internacionales sobre APs: mientras Renare es el coordinador nacional de iniciativas ligadas a las “áreas Ramsar”, es el MVOTMA quien gestiona la relación con el programa de “reservas de biosfera”. A la dificultad inherente que plantea esta división artificial de un mismo campo de política se agregó la sostenida tendencia de ambos ministerios a no trabajar en forma coordinada.

Por otra parte, tanto Renare en el MGAP como el Departamento de APs de Dinama son organismos marginales dentro de sus respectivas carteras y esto tiene consecuencias en su estructura y su funcionamiento. Ambos tienen escaso personal, presupuesto y capacitación.

A continuación repasaremos la estructura actual de estas áreas.

Dinama – División Áreas Protegidas

En la ley 17.234 se encargó a Dinama la creación del SNAP, convirtiéndola en el eje institucional del tema. La promoción de Dinama a esta responsabilidad tiene algunos aspectos muy positivos. Ante todo porque la dirección cuenta con funcionarios comprometidos con la tarea, pero también porque con la ley obtuvo un protagonismo que no tuvo en los años '90. El protagonismo adquirido por Dinama comporta disponer de un nuevo motor para esta política y además abre una mejor perspectiva para el vínculo Estado-ONGs.

A raíz de lo dispuesto en la ley 17.234 Dinama creó un Departamento de Áreas Protegidas que es la primera repartición específicamente destinada al tema en la estructura estatal uruguaya (y dota a las APs de un presupuesto significativamente mayor). Su carácter novel genera expectativa por su trabajo, pero también es su talón de Aquiles en materia institucional.

El departamento presenta todavía un staff reducido y completamente desbalanceado con diez funcionarios en su sede (de los cuales ninguno tiene formación específica en APs) y tan solo un guardaparque (destacado en el P.N. de San Miguel).

Dispuso durante el último gobierno de un presupuesto cercano a los 250.000 U\$S para todo el período, lo cual equivale a una vigésima parte de lo que había solicitado y mantiene al rubro áreas protegidas funcionando en base a ayuda internacional en mucho mayor medida que a fondos presupuestales.⁴¹

Renare – Divisiones de PNs y de Fauna

Si el Departamento de APs de Dinama sufre las consecuencias de ser un organismo de reciente creación, Renare padece en cambio las de ser una dirección antigua cuyo desarrollo fue bloqueado precisamente cuando las políticas de biodiversidad comenzaban a cobrar impulso a nivel local. Sus departamentos han sido muy afectados por la prohibición del ingreso de nuevos funcionarios al Estado, que rige desde 1991 y se extendería hasta 2015. Su personal es, sin excepciones, mayor de cuarenta años; y en materia de APs aquellos que cuentan con capacitación específica se encuentran próximos a su retiro. Hasta el momento han sido vanos los intentos de la dirección por acceder a nuevos recursos humanos por vía de pases en comisión o pasantías.

El presupuesto del Dpto. de Parques Nacionales de Renare se redujo a 10.000 U\$S para la pasada legislatura, monto insuficiente para gestionar correctamente los parques.

Por su parte, el Dpto. de Fauna, que tiene entre sus competencias la fiscalización de la caza ilegal en todo el país, ha mantenido el mismo personal durante los últimos veinte años. Este consiste en trece funcionarios: de ellos siete tienen como principal lugar de trabajo a la capital (cinco técnicos incluyendo a su director, y dos administrativos) restando solo seis inspectores para actuar en el resto del país.

En los últimos años el departamento ha intentado reiteradamente incorporar personal joven como becarios o por vía de pases en comisión, pero no fue autorizado para ello.

Por otra parte, se trata de un organismo recaudador (ha cobrado unos 50 mil dólares anuales por permisos de caza y 150 mil por multas y decomisos), pero sus ingresos van a rentas generales. De modo que el departamento no cuenta con parte alguna de ese dinero para

⁴¹ M. Batallés, com. pers., y PNUD-Dinama, "Capacity building..." (jun. 2004).

incrementar su actividad. Para escapar a esta falta de autonomía presupuestal propuso la creación de un “fondo de fauna silvestre” que se nutriera con un porcentaje de la recaudación de impuestos por importación de armas de caza. Esto fue sugerido en ocasión de las leyes de presupuesto de 1990, 1995 y 2000 pero la iniciativa fue bloqueada por el Ministerio de Economía y Finanzas, y no se consiguió que ningún legislador la retomara.⁴²

Para las áreas técnicas de gestión de la biodiversidad, la debilidad de su situación política se traduce en una posición frágil en términos presupuestales, que se hace sentir en la inseguridad de los fondos que se les asignan y en la imposibilidad de desarrollar un plan de acción coherente y sistemático.

Carecer de autonomía presupuestal implica para los departamentos técnicos la posibilidad de ver frustrados sus proyectos incluso aunque contaran con recursos asignados en principio a tales fines. Como la asignación efectiva depende de las autoridades ministeriales estas pueden cambiar en cualquier momento el destino de los fondos comprometidos y dejar al departamento sin posibilidades de aplicar lo proyectado, situación que se ha dado tanto al interior de Dinama como de Renare.⁴³

Con una base tan incierta se hace difícil que las unidades ejecutoras implicadas en biodiversidad puedan definir y cumplir programas de acción a mediano plazo.

En el caso del Dpto. de APs esto hace a su situación dentro de Dinama y a la falta de continuidad en lo actuado por la dirección.

Dinama tiene a su cargo una gama de temas ambientales y dentro de ellos el SNAP nunca ha sido prioritario. Debido a esto los sucesivos directores de Dinama han tendido a focalizar su atención en el tema de interés de cada uno, dejando a las APs sin una gestión adecuada. Ajeno a su interés y a su conocimiento el director delega entonces el proyecto de SNAP a un funcionario que carece de respaldo político para lo que intente emprender, y así la labor de Dinama sobre APs queda limitada a una precaria administración de lo ya existente con pocas posibilidades de adoptar una conducta proactiva.

ONGs ambientalistas

Las ONGs ambientalistas presentan una situación netamente distinta de sus similares de función social, en base a las cuales suele caracterizarse al conjunto del tercer sector en Uruguay. Estas diferencias hacen a su origen, al tipo de inserción que presentan en la estructura institucional y a las debilidades que se derivan de cada situación.

Origen – Las ONGs de cometido social surgen en el marco de procesos de liberalización, recogiendo problemas que un Estado cada vez más limitado perdía capacidad para cubrir.

Pese a desarrollarse en el mismo período, las ONGs ambientalistas se movilizan como acicate para extender la acción estatal hacia campos que tradicionalmente estuvieron fuera de su agenda.

⁴² PNUD-Dinama, “Capacity building...”, y J. Cravino (director del Dpto. de Fauna del MGAP), com. pers. El balance de Cravino es que el Dpto. requiere autonomía presupuestal y mayor jerarquía institucional, remitiendo como ideal al modelo de una persona de derecho público no estatal que englobe todas las políticas de biodiversidad contenidas actualmente en ambos ministerios (al estilo de la propuesta de INCBio formulada durante los debates institucionales de comienzos de los '90).

⁴³ P.S.: El art. 285 de la reciente ley de presupuesto formaliza esta falta de certeza en la planificación de políticas al introducir para el MVOTMA la posibilidad de reasignar en cualquier momento los créditos presupuestales y recursos humanos distribuidos entre sus unidades ejecutoras.

Inserción – Debido a ese origen las ONGs sociales pudieron ligarse con el Estado en términos empleado/empleador, convirtiéndose en una continuidad de las estructuras públicas más allá del funcionariado.

En cambio las ONGs ambientales, ubicadas en un espacio de muy escasa intervención estatal, no disfrutaron de ese vínculo ni padecieron esa dependencia, manteniéndose a un tiempo como propulsoras y críticas del rol del Estado, y colaborando en el diseño de políticas desde fuera del aparato institucional.

Debilidades – De tales diferencias surgen debilidades inversas. Las ONGs sociales tienen una posición más sólida en términos económicos gracias al apoyo estatal, pero éste ha terminado por reducir las a funciones de ejecución y minimizado su papel como sujetos de debate y partícipes del diseño político de los planes a desarrollar. En contraste, la escena ambiental muestra ONGs fuertemente volcadas a la faz política de los temas que les ocupan.⁴⁴

En materia de APs el corolario de esa vocación política está en la conformación de la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas, que participará en la gestión del SNAP. La inserción formal de las ONGs ambientalistas en órganos de diseño de políticas públicas es un logro excepcional respecto a la situación general del tercer sector en Uruguay y da cuenta de su inusual protagonismo en el debate. Pero esta vitalidad política en esferas de débil acción estatal tiene por correlato una situación económica que, por lo general, es muy precaria.

Por otra parte esa eclosión de nuevas ONGs ocupadas en temas de biodiversidad ha dado hasta el momento escaso fruto en términos de fortaleza corporativa, debido a que las diversas instituciones no trabajan de forma articulada para alcanzar intereses comunes (en ocasiones matizados además por una diferente situación y actitud respecto a las agencias estatales de gestión de biodiversidad). Para las nuevas ONGs generar lazos entre sí y hacia la generación anterior de organizaciones es necesario para lograr un trato más eficaz con el Estado y superar en parte la dificultad intrínseca que supone un escenario atomizado en organizaciones que funcionan con un mínimo de integrantes y de recursos (problema de escala que, sin embargo, resulta funcional a las reglas de juego, en tanto es habitual que estas organizaciones compitan entre sí por fondos en los que se admite un único proyecto por organización).

III.b: Enraizamiento local de la red de asuntos: la emergencia de actores in situ

La aplicación de la política de APs se traduce en el surgimiento de nuevos actores cuyo vínculo principal no es ya con las APs como tema de política general sino con cada una de ellas como herramienta de trabajo en el terreno. A continuación repasaremos el rol de dos de estos actores: los guardaparques y las comisiones locales asesoras.

III.b1) Guardaparques

La función del guardaparque es la única imprescindible para contar con un área protegida. Esta puede tener una comisión asesora o carecer de ella, puede estar bajo la administración de uno u otro organismo, e incluso ser de propiedad privada, puede tener un plan de manejo

⁴⁴ Respecto al débil rol de las ONGs sociales en el diseño y discusión de políticas, en contraste a sus similares del área ambiental: Cecilia Rossel, com. pers.

detallado y establecido formalmente o regularse en la práctica según el criterio general de minimizar la presión antrópica sobre los ecosistemas. Cualquiera de estos elementos puede estar o no presente, pero sin guardaparque no hay AP simplemente porque sin ellos no puede ejercerse un control real sobre la zona.

De modo que todo el nutrido complejo institucional vinculado a las APs es una pirámide invertida que reposa sobre la figura del guardaparque, nexo entre el terreno y los planes de gestión.

Un sistema de APs avanza en la medida en que lo haga su cuerpo de guardaparques. En Uruguay la extrema precariedad de su SNAP es la expresión de la debilidad de la AGU como institución y su muy limitada inserción en el sistema. Teniendo en cuenta esto, el gasto en APs debería dirigirse ante todo a su contratación.

Sin embargo hay buenas razones para no destinar a este propósito fondos de contribuciones internacionales. Si el Estado no está dispuesto a incorporar a esos guardaparques como funcionarios, hacerlo en base a un aporte coyuntural de dinero del exterior dejaría pendiente el problema para el momento en que expire el plazo de aplicación del proyecto.

Mientras no haya una solución estable a esta cuestión no es aconsejable aplicar medidas transitorias si en el futuro nadie responderá por su continuidad.

Así, la contratación de guardaparques ha permanecido en lo sustancial fuera de los rubros que absorben los créditos internacionales y su desarrollo se limitó al que habilitan los gastos presupuestales y las contribuciones de propietarios privados. De ahí que en la actualidad casi ninguna de las APs cuente con guardaparques.

De este sencillo modo se llega a un escenario donde se gastan varios millones de dólares en aplicar políticas de APs sin avanzar en el tema básico, cual es que exista una persona encargada de proteger realmente el lugar.

Las instituciones de la arena ambiental asumen que depender de rubros presupuestales significa languidecer y que los fondos internacionales son el verdadero motor de esta política. De modo que buena parte de la distancia que ha separado los proyectos de su concreción responde al desequilibrio pautado ya en el punto de partida, cuando se aplican los fondos internacionales al diseño de políticas mientras la contratación de guardaparques queda librada a los rubros presupuestales y al mercado.

En ese divorcio está prefigurado el escaso impacto real que han tenido los fondos internacionales en década y media de aplicación.

En la actualidad sigue siendo tan desaconsejable como antes destinar grandes inyecciones de dinero exterior a fines cuya continuidad peligrará una vez que el préstamo se agote. Pero si esto significa dejar fuera una pieza clave para llevar a la práctica lo planeado ¿hasta qué punto tiene sentido seguir gastando en planificar políticas que no serán aplicadas?

Los gastos realizados para diseñar el SNAP con fondos internacionales deben tener como respaldo cierto compromiso político para incorporar al presupuesto del Estado a los guardaparques necesarios para que el plan sea ejecutado.

De la treintena de zonas identificadas en el país para ser instrumentadas como APs (que en general eran ya consideradas como tales desde que comenzara a implementarse la política, a comienzos de los '90) apenas siete cuentan con guardaparques. El MGAP y el Dpto. de APs (respectivamente, el titular de la mayoría de las APs, y el protagonista de su gestión

desde 2000) han contribuido a esa cifra con tan solo un guardaparque permanente por ministerio.⁴⁵

La reducida incorporación de guardaparques tuvo su correlato en la resistencia que opuso parte de la administración a los intentos de la gremial de guardaparques (AGU) por consolidarse como actor institucional.⁴⁶

Por otra parte la debilidad de los guardaparques, expresada en su bajo número, su precaria condición gremial y su escaso peso político en las instituciones que les emplean, no es solo un estado de situación sino un factor que incide sobre la asignación futura de los rubros disponibles, y por tanto sobre las posibilidades de cambio del sistema institucional y de la realidad concreta de las APs. Signo de su débil situación política es el hecho de no haber sido contemplada la AGU como miembro de la CNAAP; la asociación se aboca actualmente a gestionar el modo de participar en éste ámbito. (P.S.: La AGU fue incorporada a la 2ª sesión de la CNAAP –marzo 2006- y como es frecuente en estos casos entró en choques con el staff administrativo del SNAP desde la apertura de la discusión).

Actores como la Asociación de Guardaparques del Uruguay y las comisiones asesoras encarnan una dimensión nueva de la política de APs. Porque su afirmación es paralela a la evolución de la arena desde una agenda básica (centrada en la declaración formal de APs) a una que incluye aspectos de gestión de creciente complejidad. En este sentido es preciso dotar a los guardaparques de una mayor amplitud y claridad en sus funciones, incluyendo explícitamente la capacidad para realizar detenciones. Esta carencia es otra expresión del estadio primigenio en que aún se encuentran las APs a nivel institucional: se les asignó una figura de autoridad para hacerse cargo de su implementación, pero aún no se ha apostado a

⁴⁵ El resto corresponde al ámbito de las intendencias. Aunque en el caso de Laguna de Rocha, donde el sueldo del guardaparque debía ser cubierto en partes iguales por el municipio y los propietarios privados de la zona, el gobierno comunal no cumplió con su parte del pago y el guardaparque se mantiene con el medio sueldo que aportan los particulares.

⁴⁶ Desde la discusión del proyecto de ley de APs la gremial ha pugnado por ser reconocida legalmente y lograr que su rol como actor en la implementación de las APs se normativice.

Pese a que esa gremial era la única expresión corporativa de los guardaparques, en la ley de APs se desestimó darle sanción legal y en cambio se creó la “Guardia Ambiental”. Este es un organismo fantasma, en tanto la ley no determinaba cuál sería su naturaleza (además de catalogarlo erróneamente como “unidad ejecutora”). En definitiva, la Guardia Ambiental como figura legal respondía en parte a la necesidad de dejar vacante un espacio que habría de permanecer indefinido en tanto no se llegara a un acuerdo con la Asociación de Guardaparques del Uruguay; de ahí la vaguedad con que la ley formula la creación de este cuerpo fantasma, que aún hoy permanece sin concreción.

Los guardaparques presentaron al MVOTMA un proyecto de ley creando la Asociación Nacional y regulando sus funciones, pero el MVOTMA no mostró interés en promover la iniciativa. Recientemente la administración sugirió a los guardaparques presentar nuevamente el proyecto en una versión más reducida, y por tanto menos ambiciosa en el detalle con que postule regular su función. Parece entonces que en el futuro terminará por asignarse a la Asociación Nacional de Guardaparques el rol previsto para la “Guardia Ambiental” que creó la ley de APs.⁴⁶ P.S.: El proceso ha comenzado a cumplirse dentro de la ley de presupuesto de 2005.

Entretanto, los guardaparques permanecen en una situación precaria. Su proyecto propone unificar su salario y condiciones de trabajo, y establecer un sistema de rotación que haga transitar a cada guardaparque por APs con distintos niveles de problemática. De esta manera los guardaparques pasarían a relacionarse legalmente y como gremio al SNAP en su conjunto.

En cambio en su situación actual de gremio no reconocido, los guardaparques son contratados puntualmente (y en número muy escaso) por distintos organismos que ofrecen sueldos y condiciones de trabajo dispares, y limitan la relación de guardaparque y AP al contrato que liga a cada persona con una institución y un área en particular.

consolidar esa figura asignándole las capacidades que requiere para realizar a cabalidad su tarea.

Este problema se extiende al plano judicial y normativo, del cual se requiere la creación de un marco punitivo eficaz contra la caza furtiva. Esta última, en tanto es una falta y no un delito, no es penada por los jueces, por lo cual las personas detenidas por la policía a indicación de los guardaparques no sufren sanción alguna.

Este es un caso claro de desajuste de la legislación y la práctica judicial frente al cambio de escenario en las políticas públicas. La caza ilegal ha sido tratada como una falta sin importancia, en parte por las razones culturales (repasadas en el Anexo, cap. I.b “La naturaleza en el Uruguay del Novecientos”) y en parte porque es consuetudinaria en el campo incluso como complemento alimenticio. Pero en tanto el Estado ha asumido el rol de proteger ciertas áreas específicas y ha situado allí a funcionarios encargados de mantener estas zonas libres de cazadores, debe asumir también que no sancionar a los infractores en estos lugares implica ahora una contradicción flagrante con su propia política y colabora a perpetuar las dificultades y riesgos padecidos por lo guardaparques.

Cabe agregar una referencia final al valor de los guardaparques como vehículo de la política de APs. Como funcionarios tienen una cualidad especialmente valiosa y es su carácter vocacional. Los guardaparques se han formado como tales para trabajar en áreas protegidas pese al escaso desarrollo de éstas como campo laboral y se cuentan entre sus más dedicados promotores.

Contar con funcionarios comprometidos ideológicamente con la tarea que ejecutan es un raro privilegio de la política de APs. Ese carácter vocacional ha hecho que en algunos casos trabajen sin recibir el sueldo acordado o propongan ceder parte de sus ingresos para el equipamiento del área.

A nivel ministerial este rasgo es bien conocido y apreciado, e incluso este reconocimiento luce en toda su dimensión cuando se plantea junto a su principal reserva: los guardaparques suelen convertirse en defensores tan celosos del área en que trabajan, que someten a un control riguroso incluso las indicaciones que reciben de sus superiores. Desde la óptica de las autoridades hay allí un defecto de los guardaparques que torna lenta y dificultosa la ejecución de algunas decisiones importantes.⁴⁷

Los funcionarios ministeriales suelen ver estos casos como una derivación indeseable de la dedicación con que los guardaparques encaran su tarea, en tanto les obliga a justificar sus órdenes hasta convencer al subordinado de que son adecuadas. Por no ser habitual esta situación puede resultar molesta y poco eficaz a los jefes, pero apreciada a la luz de la teoría de las organizaciones es un ejemplo de buen desempeño.⁴⁸

Por otra parte, en tanto todas las políticas de biodiversidad están afectadas por severas limitaciones en la capacidad de fiscalización estatal, disponer de guardaparques que se desempeñan con una actitud rigurosa sin necesidad de que se les controle para ello, es mucho más una garantía que un problema para la política de áreas protegidas.

⁴⁷ En un caso, por ejemplo, el guardaparque tras recibir una indicación de cuya conveniencia dudaba, exigió a su superior que le enviara por fax toda la documentación científica que pudiera avalar dicha conveniencia antes de acatar la orden.

⁴⁸ La teoría de las organizaciones postula que la eficiencia del sistema depende entre otras cosas de que el subordinado comprenda la orden que se le imparte y la ejecute apoyado en su propio convencimiento de que es necesaria.

III.b2) Comisiones locales/Comunidad local

Las comisiones locales que asesorarían el manejo de cada área protegida son una figura introducida en la ley 17.234 por iniciativa de la Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas, en una muestra de cómo el funcionamiento de la arena como red de asuntos ha estimulado la proyección de la política hacia la integración de nuevos escenarios institucionales y nuevos actores. En la actualidad este escenario se perfila como una pieza clave de la política, dada la escasa capacidad y disposición estatal para controlar en el terreno las zonas en cuestión. El retraso del MVOTMA para implementar las comisiones asesoras locales dispuestas desde 2000 por la ley de APs derivó en que las comisiones se constituyeran de hecho en varios casos y funcionaran sin sanción oficial.

Aprobado en 2005 el decreto reglamentario, el MVOTMA enfrenta ahora desafíos dispares. En los casos en que existen comisiones evitar que el paso a la “formalidad” se traduzca en burocratismo (el ministerio debe ahora intervenir en ellas con un rol protagónico, cuidando empero no lesionar la dinámica social que hizo nacer a la comisión). Por otra parte debe encontrar el modo de establecer comisiones donde hasta ahora la comunidad local no las ha generado.⁴⁹

Otro desafío está implícito en el delicado equilibrio que deberá alcanzarse entre los componentes de centralización (en los que Dinama haga valer su carácter de titular legal de esta política) y los de descentralización (donde el MVOTMA se apoye en la comisión local para que la política sea posible). Incluso cabe señalar que la descentralización debe suponer una autonomía asistida, donde los administradores locales reciban apoyo técnico para mejorar sus capacidades en el desempeño de la tarea.⁵⁰ De no ser así, la descentralización se convierte en un tentador pero poco eficaz modo de quitarse problemas del camino. La administración está comenzando a desarrollar una nueva política pública para la cual cuenta con escasos recursos y experiencia. En estas condiciones la delegación de funciones en la comisión local es una solución sencilla, pero en diversos aspectos esto sería un callejón sin salida, toda vez que la comunidad local y las ONGs son igualmente inexpertas para lidiar con el problema y cuentan con recursos aún más limitados. La descentralización deberá entonces distinguir entre la delegación de funciones que hace más dinámica una política, de una delegación que, sin resolver los problemas de gestión, solo libre al Estado de su responsabilidad.

Las comisiones asesoras se presentan como uno de los aspectos más difíciles de resolver en la construcción del complejo organigrama dispuesto por la ley 17.234, y esto es así porque exigen armonizar ideales y realidad en un compromiso sustentable. Responden al ideal de dar una sólida base de participación social a la política de APs. Pero una vez ganado su lugar en la ley, hacer que funcionen en la realidad pasa a ser una obligación para todo el sistema. Este es un objetivo difícil por el costo de oportunidad que implica la participación y el desgaste que amenaza a toda comisión honoraria. De modo que haber acercado al ideal participativo el marco legal de la política de APs deriva hoy en un desafío mayor: debe acercarse hacia ese ideal a la propia realidad, y si esto no se logra la ambición participativa del marco legal se convertirá en una traba para la política de APs.

⁴⁹ Una situación intermedia es la de casos en los que la comisión creada no ha funcionado con fluidez. Por ejemplo, la de Lunarejo se reunió en una única ocasión y no ha vuelto a sesionar.

⁵⁰ L. Rodríguez, com. pers.

Hasta ahora fue difícil que el Estado implementara APs, pero en adelante deberá crear APs y además (con la asistencia de los agentes de acción local) comisiones que las administren, lo cual supone una carga extra a las espaldas del MVOTMA y de la comisión local.⁵¹

Política de áreas protegidas y políticas de desarrollo local

Desde lo socioeconómico, la política de APs es una herramienta para estrategias de desarrollo local, puesto que su instrumentación implica tomar medidas de ordenamiento territorial y colaborar en el desarrollo del turismo y de emprendimientos productivos relacionados a un uso sustentable de sus recursos naturales. La creación de APs implica entonces poner en práctica esos instrumentos mediante préstamos, capacitación e infraestructura para usos económicos alternativos.

El caso de laguna de Rocha es un ejemplo de todos esos aspectos. Desde fines de los '90 se ha trabajado allí para desarrollar un AP y promover formas de explotación que no lesionen el ambiente.

Desde entonces el vínculo entre instituciones y pobladores dio lugar a la puesta en marcha de una comisión asesora que incluyó entre otros a pescadores artesanales y productores agropecuarios. Esa comisión ha discutido y definido reglas de juego para la explotación de los recursos del área. Los pescadores recibieron apoyo económico y técnico para diversificar e incrementar el valor agregado de sus productos. Además se acordó su traslado desde el asentamiento original a un nuevo sector con mejores condiciones de vivienda y un menor impacto sobre la dinámica de la laguna. Por su parte, propietarios de los campos aledaños interesados en proteger la riqueza faunística del lugar acordaron con la I.M. de Rocha la contratación de un guardaparque. Con estas y otras medidas Laguna de Rocha constituye un caso de AP que está siendo puesta en marcha gracias a una activa colaboración de la población local.⁵²

Para ello incidieron factores institucionales: la acción de Probides que dio los primeros pasos para movilizar a los pescadores y dar curso a las iniciativas ambientalistas de los productores rurales, y la de Facultad de Ciencias que con la colaboración de Dinot y la I.M. de Rocha mantuvo desde entonces una presencia estable en la zona en respaldo de tales iniciativas.⁵³

Pero a los factores institucionales se sumaron elementos relacionados a la estructura de la población local: 1) el interés de propietarios privados por colaborar en la protección de la fauna asentada en sus propios predios y las zonas adyacentes, 2) la presencia de un sector social -los pescadores artesanales- directamente interesados en preservar la laguna de impactos ambientales como la contaminación de sus aguas o la sobreexplotación de sus especies por un uso no controlado.

⁵¹ En contrapartida, en la medida en que las Comisiones Asesoras Específicas logren un desarrollo estable se transformarían en plataforma para ideales más ambiciosos. En referencia a sus alcances Víctor Canton señala: "A nuestro juicio las CAE tienen la potencialidad de apoyar los procesos de gobernanza del territorio local aún para temas fuera de las áreas protegidas" (Canton: "Las áreas protegidas como herramienta de apoyo a la gestión y ordenamiento ambiental del territorio: oportunidades del nuevo marco de actuación"; en "Perfil ambiental del Uruguay / 2002", Montevideo, Nordan, p.177-184).

⁵² www.probides.org.uy y "Avances científico-técnicos en la gestión del AP Laguna de Rocha".

⁵³ Podría decirse que la influencia institucional que dio cimientos al escenario actual en laguna de Rocha se remonta aún más lejos, ya que la F. de Ciencias centró sus estudios limnológicos en esa laguna debido a que fue estudiada en varias ocasiones durante las décadas pasadas y contaba entonces con abundantes registros de sus principales indicadores ambientales desde tiempo atrás (L. Rodríguez, com. pers.).

La sensibilidad de algunos propietarios a la preservación ambiental y un sector social que depende de ésta fueron los dos pilares sobre los que se asentaron los singulares logros obtenidos en laguna de Rocha. En base a ellos, una vez que las políticas ambientalistas se tradujeron en un movimiento social de raíz local, la propia comunidad ha protagonizado la creación del AP anticipándose al propio MVOTMA.

Ahora bien, el principal problema que enfrenta la conjugación de la política de APs como política de desarrollo local es que las condiciones presentes en el caso de laguna de Rocha parecen estar más cerca de ser excepcionales que típicas (ya desde el inicio de la gestión de Provides fue manifiesta la resistencia de los productores locales a la idea de crear APs, la cual fue vista como una intromisión burocrática en sus tareas y una amenaza de expropiación).

Recientemente la política de APs ha continuado sufriendo resistencias en algunas comunidades anejas a áreas silvestres de las cuales hacen uso (aún cuando el área esté constituida por predios estatales y por tanto no asista a los pobladores vecinos ningún título de propiedad).

En esos casos la comunidad local dispone del área a su antojo y es su beneficiaria exclusiva. A raíz de eso los pobladores sienten que la zona es suya por utti posiditis, y ven con desconfianza o abierto rechazo la posibilidad de que las autoridades ministeriales hagan valer sus títulos de propiedad tomando cartas en la gestión ambiental del lugar.

Tal lo ocurrido en Estero de Farrapos y en los humedales montevidianos del Santa Lucía cuando representantes ministeriales, municipales y académicos concurrieron a presentar a los pobladores vecinos proyectos para gestionar esos lugares como APs.

Estos proyectos incluían la promoción del turismo, con el consecuente desarrollo de empleos directos y de las posibilidades de venta de los productos de la zona. Por tanto se esperaba de la comunidad local interés y apoyo para ambos planes. En lugar de eso fueron recibidos con desagrado, como intrusos que llegan para entrometerse en el uso que los lugareños hacen del área y convocar a nuevos usuarios que la comunidad no tiene interés en recibir.⁵⁴

Es un lugar común destacar el potencial que la política de APs y el desarrollo local tienen para conjugarse de modo armonioso. Incluso el proyecto Gef/Dinama para APs destaca la participación local como un factor importante para la futura selección de proyectos en APs. Pero las situaciones antedichas señalan el punto de bifurcación entre una política de APs y una estrategia de desarrollo local.

¿Qué hacer si se tiene una comunidad local cuyo uso del área incluye elementos depredatorios e intervenciones que modifican la zona de un modo inconveniente? ¿Y qué hacer si esa comunidad rechaza los proyectos ambientales de la administración arrogándose el derecho exclusivo de hacer uso del lugar incluso cuando la zona es de propiedad estatal?

El talante de la respuesta depende de la capacidad de control que puedan ejercer las autoridades (de su poder real en términos de gestión) y del apoyo político y social que tengan en su tarea. Si se contara con instituciones que se supieran fuertes y respaldadas para tomar a su cargo el área incluso sin mayor beneplácito de la comunidad local, la administración haría primar el valor de la protección ambiental y el derecho de uso que tiene la sociedad en su conjunto por sobre los lugareños como beneficiarios exclusivos.

⁵⁴ Sobre este tipo de fricciones, V. Canton (MVOTMA) y R. Cayssials (MGAP), com. pers.

Por el contrario el caso uruguayo muestra instituciones con una muy limitada capacidad de contralor y escaso respaldo político, para las cuales la comunidad local se torna clave (porque es el sucedáneo más próximo del respaldo político y social que falta, y porque su oposición comprometería la política en términos de debate y de posibilidades de control del área).

En consonancia con este escenario, la administración ha tratado los problemas con comunidades y autoridades locales con extrema cautela, evitando recriminar incluso actos manifiestamente ilegales en tierras públicas, mientras recibe reproches cuando procura intervenir en la zona de algún modo.⁵⁵

La estrategia de evitar el conflicto es un camino por el que debe avanzarse cuanto sea posible, pero teniendo en cuenta que ciertos aspectos de conflicto con la comunidad local son inherentes a la política de APs y no pueden ser eludidos sin resentir la naturaleza de la gestión (esto resulta claro si se recuerda que, una vez que los guardaparques entran en funciones, los pobladores de las cercanías son su principal fuente de problemas).

En este sentido la política de APs es, en algunos aspectos, un conjunto de restricciones que la administración debe imponer a la comunidad local. El desarrollo local es una meta colateral de la política de APs, mientras que el objetivo primordial de ésta es la protección de las últimas zonas silvestres del país. Por eso su razón de ser en términos políticos debe estar en el respaldo de la sociedad y el sistema institucional en su conjunto, y no en el grado de apoyo que la comunidad local esté dispuesta a darle.

La política de APs no debe (ni puede) ser impuesta sobre la comunidad local sino negociarse con ésta. Pero esto implica que el MVOTMA asista a la negociación en buenas condiciones, esto es: con respaldo de la opinión pública y capacidad real de intervenir en el área.⁵⁶

III.d: Perfil del actual proyecto Dinama-GEF para áreas protegidas

El proyecto de financiamiento que Dinama ha gestionado ante el GEF desde 2004 (cuya aprobación final está aún pendiente) es una pieza clave en el desarrollo de la política durante la presente administración ya que, como siempre ha ocurrido, implica una dotación de fondos mayor de la que el Estado aplicaría directamente al tema. En lo que sigue trataremos las líneas básicas que caracterizan al proyecto en relación a los temas planteados en los capítulos precedentes.

Diseño/Implementación:

El proyecto reedita en parte las dificultades clásicas del proceso previo. En este sentido se suma como un eslabón más a la cadena del “eterno comienzo”, planteando que el desarrollo

⁵⁵ Por ejemplo, en el estero de Farrapos, propiedad del MVOTMA y área protegida, los funcionarios ministeriales debieron hacer la vista gorda frente a la ampliación de un sendero que atravesaba la zona y que fue transformado en camino vehicular por la junta local (facilitando así usos ilegales de estos predios como la tala de monte nativo). Aunque esta intervención inconsulta de las autoridades locales era nociva, se juzgó que sería problemático para el ministerio (propietario ausentista de esos predios) oponerse a la junta local que es su intermediaria de facto en el débil manejo que puede hacerse de la zona.

⁵⁶ En este capítulo se han descrito los actores correspondientes a la política de APs como red de asuntos. Sobre la influencia determinante en esta política de actores externos a la red véase ANEXO 4.

de la política ha sido tan escaso que trazar una estrategia de APs implica partir desde el punto de origen.

En base a este postulado el proyecto apunta nuevamente al diseño de políticas por sobre su implementación. Ya su título original “Fortalecimiento de capacidades institucionales para la creación de un SNAP” es elocuente respecto a su objetivo: la iniciativa apunta menos al producto final de la política que a los procesos internos de las instituciones a cargo (capacitación de personal, instancias de coordinación entre instituciones, acopio y procesamiento de información, etc).⁵⁷

En cifras aproximadas, de los cinco millones de dólares previstos, dos se destinan al diseño de esa estrategia.⁵⁸ Otro dos millones corresponderían a campañas de promoción pública de las APs a nivel de mercado (turismo) y de lobby político-institucional.

El 20% restante se aplicaría al desarrollo de cuatro “sitios de prueba” (Farrapos, Laguna de Rocha, Lunarejo y Cerro Verde) incluyendo inversiones en la implementación práctica de las APs: obras de infraestructura y equipamiento de los guardaparques. Este componente es especialmente valioso ya que es en él donde el proyecto, superando la lógica que prevalece en su enfoque general, llega a plantearse aportes sobre el producto final de la política.

Formatos y contenido:

El proyecto es una propuesta de formatos y no de contenido, en el sentido de que su propuesta es de diseño institucional (planteos sobre la herramienta política) y no de objetivos de conservación (contenido de las políticas a desarrollar).

No adelanta qué líneas de trabajo se seguirán de acuerdo a prioridades de conservación, tarea que sitúa como producto final del programa, en tanto formaría parte del diseño de estrategia. Y frente a este relativo descuido en la definición de qué objetivos concretos perseguirá la política, el proyecto muestra una línea de trabajo centrada en desarrollar diversos formatos para su aplicación: gestión estatal, asociación con actores sociales, gestión privada.

A tal punto es la definición de formatos lo que ha guiado la construcción del proyecto que la selección de las cuatro áreas de prueba se funda en ejemplificar dichos formatos (gestión directa del MVOTMA en Farrapos, asociación con técnicos de ONGs-UdelaR y comunidad local en laguna de Rocha, asociación con técnicos de ONGs-UdelaR en Cerro Verde, gestión privada en Lunarejo).

Esta apertura de variantes constituye el eje central del proyecto: pasar de una política predominantemente estadocéntrica a una que sea producto de un amplio espectro de modalidades.

Proceso de consulta a la sociedad civil:

Durante 2005 el proyecto desarrolló talleres de consulta a nivel nacional y regional que ejemplifican el avance en la relación de Dinama con los actores involucrados en políticas ambientales (para tomar cuenta de ello basta con recordar el problemático proceso de surgimiento de Probides).

En dichas consultas el equipo responsable del programa ha recabado de los diversos partícipes de la arena la información necesaria para ajustar detalles del proyecto.

⁵⁷ En su última redacción en inglés (noviembre de 2005, aún sin versión oficial en castellano) el título pasa a ser “Catalyzing the implementation of Uruguay’s National Protected Area System”.

⁵⁸ Incluyendo un nuevo estudio para identificar zonas de interés para futuras áreas protegidas, cuando media docena de estudios a los largo de más de una década han dejado un profuso conjunto de propuestas cuya implementación continúa sin avances en la mayoría de los casos.

Con esto se da cumplimiento a las reglas de consulta previstas por el GEF, y en este punto el resultado puede considerarse un buen ejemplo de gestión en red. Sin embargo algunos actores (guardaparques, ONGs) han marcado discrepancias importantes con respecto a la concepción de fondo del proyecto. Cuestiones como la orientación predominante hacia el diseño en lugar de la ejecución de la política han sido parte de estas críticas. Esas discrepancias no hacen a la temática de los talleres de consulta, orientados a recabar datos y no a discutir los principios rectores del programa. Puede apreciarse entonces la necesidad de instancias de debate más eficaces para que los actores participen del diseño de programas desde su origen en lugar de referir el diálogo a proyectos ya consolidados.

Para la política de APs contar con un debate inclusivo en la definición de sus orientaciones básicas reviste más importancia que para los casos de políticas con mayor exposición pública. Estas últimas integran de por sí la agenda del debate en los medios de comunicación y están insertas en el diálogo partidario y político cotidianos. Por tanto sus protagonistas estatales son en cierto grado ejecutores de las líneas emanadas de ese debate. Frente a ello los restantes actores no dejan de revestir cierto sesgo corporativo, de naturaleza distinta a la lógica representativa que legitima la acción estatal.

En cambio en políticas de nula visibilidad y presencia pública como objeto de discusión, el diálogo con los actores involucrados en la arena es la única instancia de participación pública a la que se somete la política en todo su proceso.

En suma, las herramientas centrales de la política de APs deberían ser discutidas entre todos los actores desde su origen. No porque los procesos de consulta realizados sean deficitarios en relación a los de otras políticas, sino porque en este caso deben suplir una ausencia total de debate previo.

Esto implica dotar a la gestión de un remedo de legitimación democrática, que de lo contrario no aparece en ningún punto de su ciclo, y a su vez conferir a las políticas una estabilidad mayor de la que puede provenir de un staff tan reducido como cambiante (en el que inciden fuertemente los cambios casi azarosos que marca el relevo de autoridades en las direcciones del MVOTMA y la periódica emergencia y desaparición de equipos paralelos para ejecutar programas de financiación externa).

IV. Conclusiones

De los temas que hemos transitado pueden derivarse conclusiones respecto a la política de APs en sí y a aspectos teóricos del funcionamiento en redes.

Trataremos entonces dichos comentarios en base a estos aspectos teóricos, repasando las características de la política de APs como arena en su dimensión horizontal (extensión, cantidad de actores) y vertical (políticas ascendentes y descendentes), caracterizando luego su situación actual en función de un modelo global de políticas que sintetice las aproximaciones utilizadas en los capítulos precedentes.

Extensión de la arena:

Una de las características más marcadas de la arena es su tendencia a la expansión. Al iniciarse la década de los '90 los actores nacionales involucrados en la política constituían un muy reducido grupo de técnicos radicados en ONGs (en especial la Red de ONGs Ambientalistas) y agencias gubernamentales (en particular el MGAP y el incipiente MVOTMA).

En la actualidad la escena en materia de ONGs se ha extendido y diversificado; el Estado comienza a articular en torno al tema al MVOTMA, MGAP, Ministerio de Turismo, Ministerio de Defensa e intendencias, además de la UdelaR; se suman comunidades locales, productores, y surgen actores cuya propia función deriva del desarrollo de la política como guardaparques y comisiones locales asesoras.

Al mismo tiempo hay una manifiesta tendencia a la formalización y especialización de los ámbitos de contacto entre estos actores.

Durante buena parte de los '90 se vivió un retroceso en materia de ámbitos formales al cerrarse la experiencia de la Red de Cooperación Técnica en PNs y APs (articulada por MGAP con fondos externos) sin que el MVOTMA hubiera creado una mesa de diálogo similar.

En tal sentido fungió la COTAMA (Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente, coordinada por Dinama) cuyo funcionamiento e integración fueron difusos a comienzos de la década, pero paulatinamente ganaron en regularidad.

La ley 17.234 determinó la creación de un ámbito específico, la CNAAP, gestionada por Dinama e integrada por ministerios, intendencias, UdelaR, ONGs, productores y actores locales. También dispuso la creación de comisiones locales asesoras específicas para cada área protegida.

Hay entonces un triple movimiento de creciente expansión, formalidad y especificidad.

De aquí surgen elementos que aportan a una discusión clásica de la teoría de redes: el debate (ya referido en pag. 4) entre autores que ven la matriz de redes como un modelo pluralista por definición y quienes señalan que la progresiva fragmentación del escenario en arenas específicas conlleva una dinámica en que el número de actores que participa en una red de política se torna cada vez más reducido.⁵⁹

En el caso estudiado puede observarse la fragmentación progresiva de la arena en escenarios temáticos cada vez más específicos, pero en contrario al pronóstico de Campbell esto no ha cerrado la discusión a un ámbito progresivamente reducido en número de actores, porque la propia dinámica de la política la ha puesto en contacto con nuevos protagonistas y nuevos aspectos temáticos.

De ahí que la arena se fragmente y se incrementa al mismo tiempo. De ser un aspecto de la arena ambiental pasa a ser una arena en sí misma -a su vez fragmentada en escenarios locales para cada AP- pero el despliegue de la política atrae progresivamente nuevos actores en todos sus niveles.

A su vez esto habilita a nuevas consideraciones respecto a la teoría de redes. Otro de los puntos de debate clásicos sobre esta aproximación es el hecho mismo de si puede ser considerada una teoría en toda la regla (y por tanto con postulados propios sobre relaciones causales) o una formulación de alcance medio (apropiada para describir escenarios pero sin potencial para establecer nexos causales). En suma, que una política sea gestionada en red ¿permite suponer algo sobre su modo de desarrollo, o esa característica es solo una forma de ordenamiento sin consecuencias específicas?

El caso estudiado presenta elementos sugestivos para este debate ya que la expansión de la arena ha estado estrechamente ligada a haber tenido desde su origen aspectos de funcionamiento en red.

⁵⁹ Sobre este debate, Zurbriggen (p. 3-7): expone la visión de Campbell sobre una tendencia a la reducción del número de partícipes en cada arena específica (concepto opuesto al que formulara Hecló, para quien la política de redes era por definición un modelo pluralista).

La presencia de ONGs como actores protagónicos hizo que la estructura formal de la arena tuviera que pensarse como ámbito de comunión entre Estado y sociedad. Las ONGs pusieron sobre la mesa la necesidad de incorporar también a los productores y pobladores locales. A propuesta suya se los integró a la ley de APs como miembros de la CNAAP y se creó la figura de las comisiones asesoras locales.

A su vez la promulgación de la ley alentó un movimiento propio en que los agentes de acción local comenzaron a nuclearse y constituir comisiones asesoras de área antes incluso de que Dinama las avalara oficialmente (cosa que aún no ha hecho).

Ámbitos de discusión como las comisiones locales y los talleres de discusión del actual proyecto GEF, han servido recientemente como acicate y palestra para las demandas de pequeños productores que reclaman la regulación -en el marco de la política de APs- de sus actividades productivas, para garantizar un acceso sustentable a los recursos (en especial los que implican acceso a recursos comunes como pesca o riego).

Resulta claro que la fuerte expansión de la arena está dada en gran medida por la dinámica de red. Porque algunos actores propician el ingreso de nuevos partícipes, y porque para ciertos aspectos como la regulación productiva la arena de APs es el único ámbito de discusión institucional al que los pequeños productores pueden acceder.

El caso sugiere entonces, que la matriz de redes tiene un efecto sobre el desarrollo ulterior de la política -no ya para el contenido pero sí en su formato- y es la tendencia inmanente a una fuerte y rápida expansión de la arena hacia nuevos actores.

Dimensión vertical de la arena:

En relación a la dicotomía nacional/local, si se analiza la política de APs con una mirada tradicional, ciñéndose a lo actuado por sus instituciones centrales (MVOTMA y MGAP) sin detenerse en la labor local de actores presuntamente menores y marginales, se pierden las piezas más ricas del conjunto. Y esto es precisamente lo que los analistas suelen hacer, fruto de un sesgo a sobrevalorar la relevancia del eje burocrático central en demérito del ámbito local.

Un estudio reciente sobre la arena de APs desarrolla exclusivamente los aspectos ligados a la administración nacional y en su única mención a las comisiones asesoras locales afirma que está pendiente su creación y que Dinama deberá evaluar adecuadamente la representatividad de quienes acepte para integrarlas.

Este modo de aproximación contiene varias carencias. Omite que, como vimos en el capítulo I.b, los agentes de acción local han tenido un rol protagónico en la implementación de APs, incluso con un rol más destacado que el de los ministerios titulares de la política.

Por otra parte plantea exclusivamente como cuestión de futuro la conformación de comisiones locales (ateniéndose a la dimensión legal), cuando en realidad las comisiones, que han estado activas de hecho, son ya un rico objeto de estudio y en sus diversas experiencias hay claves importantes que deberán ser tenidas en cuenta al momento de poner en marcha oficialmente el sistema.

Y puede anticiparse que estas no hacen solo a la representatividad de su integración sino también a la forma en que el Estado actuó cuando los actores locales han solicitado su intervención.

En estos casos, cuando los actores in situ (comisiones locales, productores, guardaparques) han demandado que la administración central ejecute aspectos concretos de la política de APs en relación a cuestiones como construcción irregular o regulación del acceso a recursos comunes, han tenido una notoria falta de respuesta. De ahí que considerar la

experiencia de estos actores informaría no solo sobre su representatividad sino sobre qué puede esperarse a futuro del desarrollo práctico de la política de APs y dónde radican las principales carencias de la administración para gestionarla.

Los agentes de acción local y los actores in situ son los puntos de contacto de la gestión administrativa de APs con su realidad en el terreno.

Esto implica que han dinamizado el surgimiento de iniciativas ascendentes de política y al hacerlo han puesto de relieve la escasa eficiencia del Estado para trabajar en el tema. Pero esa misma falta de capacidad institucional en los centros rectores implica también que no es posible aplicar políticas descendentes efectivas en todos los rubros que hacen al tema de las APs sin el concurso de los actores locales. La dimensión vertical en esta política es pues una materia de especial complejidad, porque aún contando con los instrumentos legales para dirigirla, los centros administrativos tienen escasas posibilidades de condicionar lo que realmente ocurre en las áreas a proteger.

Tipologías de formato institucional:

En base a las diversas tipologías aplicadas en el presente estudio puede sintetizarse una propuesta global que distinga las siguientes estrategias de política:

1. Matriz estadocéntrica.
2. Matriz de redes - a) comunidad política
- b) red de asuntos
3. Matriz liberal

Conjugado a la dicotomía modelo tradicional – modelo moderno formulada para las APs, el modelo tradicional equivale a la matriz estadocéntrica y el moderno a la eclosión de la segunda y tercera matriz.

Como hemos visto la política de APs en Uruguay ha transitado un progresivo desplazamiento desde la matriz estadocéntrica en que se originaron los antiguos PNs a pautas de gestión en red que se desarrollaron desde el inicio del abordaje moderno al tema a principios de los '90.

Pese a los avatares del proceso la gestión en red es ya un rasgo consolidado para algunos aspectos de la política, mientras en otros mantiene una matriz estadocéntrica. Volviendo al ejemplo del actual proyecto GEF, el proceso de consulta y la propuesta de un futuro grupo de seguimiento del programa (también integrado por actores sociales) son muestras de lo primero, mientras que su formulación en un ámbito técnico restringido lo es de lo segundo.

La contraposición entre la experiencia de Probides y la que muestran el proyecto GEF actual y la CNAAP marcan además, dentro de la segunda matriz, la sustitución de la apuesta original a una comunidad política por una red asuntos propiamente dicha.

La matriz liberal, cuya apuesta remite a los actores privados y a una gestión de APs basada en su integración al mercado turístico, ha tenido escaso desarrollo y su principal exponente (junto a algunos puntos de la gestión de Probides) fue el Ministerio de Turismo bajo la administración Batlle, un actor todavía externo a la red.

El equipo gestor del proyecto GEF actual ha puesto la matriz de red y la liberal en primer plano al sostener que, dado que no puede esperarse del Estado una dotación de recursos suficiente para desarrollar la política, debe apelarse a actores sociales en su más amplia gama para encomendarles la gestión. En lo que resta analizaremos esta propuesta y su relación con el problema de la escasa ejecución de APs que tratamos en los capítulos precedentes.

Dos perfiles complementarios de gestión del SNAP

Las áreas protegidas como herramientas de gestión no cuentan en Uruguay con un fundamento político que las impulse con firmeza, ya fuere en términos de respaldo parlamentario, partidario o de opinión pública.

Esta orfandad frustra su puesta en práctica a dos niveles: 1) el apoyo presupuestal es escueto, y 2) las instituciones gestoras carecen de presión social o política para actuar con eficacia a la hora de implementar APs.

Esas instituciones han paliado la primera de tales dificultades apelando al financiamiento externo, hasta hacer de los fondos del GEF el principal respaldo económico de esta política. Sin embargo el acceso a recursos externos no resuelve el segundo problema derivado de la falta de “demanda interna”. Aquellos recursos son manejados por un staff de fuerte desbalance en su composición, donde el ámbito de planificación, administración e investigación prima sobre el relacionado a implementar medidas de protección real, es decir, a hacer efectivo lo que se planifica.⁶⁰

El resultado, tanto en materia de APs como en el ámbito general de las políticas de biodiversidad, es la aplicación de lo fundamental del gasto a formular uno tras otro planes que quedan sin cumplimiento. Las instituciones se transforman entonces en estructuras destinadas a captar fondos del exterior (con lo cual se resuelve su funcionalidad a los ojos del gobierno) y a producir planes en base a esos recursos.⁶¹

A diferencia de los sistemas habituales, cuyos productos son ante todo políticas ejecutadas, el sistema institucional relacionado a biodiversidad tiene como producto habitual el plan, generándose así una sustitución expúrea donde lo que debería ser la plataforma de inicio del trabajo institucional se transforma en el punto de clausura de cada proceso político.

Pese a que los proyectos de financiamiento externo están sometidos a auditorías que evalúan sus logros en función de los objetivos originales, esto no basta para forzar un uso eficaz de los recursos. De poco valen los cuestionamientos formulados en esas evaluaciones si hacen a un tema no alcanzado por el debate público y en el que las organizaciones de la sociedad civil no logran influir sobre la orientación global de los programas.

En paralelo a este déficit de ejecución en una política planificada una y otra vez, las instituciones afectadas a la tarea tienen un manifiesto y reconocido déficit de capacidad reguladora.

La capacidad de regular y fiscalizar el uso de los recursos naturales es clave para una política de APs, en especial en Uruguay donde la mayor parte del acervo biológico a proteger se encuentra en tierras privadas afectadas a la producción agropecuaria.

Pero las instituciones han mostrado en diversas ocasiones que su falta de capacidad y disposición a forzar la aplicación de la normativa existente en materia ambiental. Y cuando

⁶⁰ Primacía relativa, donde operan tanto líneas de tensión internas (debates en la propia Dinama sobre en qué medida volcarse a la planificación o la implementación) como externas: mientras los guardaparques y las ONGs con algún grado de perfil político respecto al tema presionan a favor de una más pronta implementación, técnicos de UdelaR y otras ONGs suelen reclamar, ante cada nuevo programa de ayuda internacional, que se incluyan o se amplíen los rubros destinados a investigación tal como ha sucedido en la presentación de los actuales planes Gef para ejecución del MGAP y del MVOTMA respectivamente.

⁶¹ Aunque naturalmente poco informado respecto a esta política, el equipo económico del nuevo gobierno transmitió rápidamente a Dinama su interés en continuar con la iniciativa del proyecto Gef para APs debido a que implicaba ingreso de fondos internacionales.

esta disposición existe sufre bloqueos por parte de otras agencias al amparo del solapamiento de competencias.

También en este caso las deficiencias en el rol del Estado no se ciñen a las APs, involucrando globalmente a la gestión ambiental de la agropecuaria y al ordenamiento territorial. De hecho, a menudo las zonas elegidas para desarrollar APs en función de su interés biológico, son escenario de conflictos de larga data entre productores por el uso de los recursos naturales. Y en estos casos la política de APs hereda problemas que le preceden y para los que se convierte en un nuevo ámbito de proyección.⁶²

Las dos limitaciones clave señaladas (escaso presupuesto para la gestión estatal directa y débil intervención frente a conflictos de uso entre los partícipes) son barreras al desarrollo de áreas protegidas que afectan respectivamente a dos formatos, no excluyentes pero discernibles entre sí.

El escaso presupuesto bloquea la vía de gestión estadocéntrica, y la incapacidad para una regulación efectiva dificulta el avance en la vía de una gestión ampliada.

Estas dos modalidades encarnan la forma tradicional y la moderna de gestionar políticas de APs. La forma tradicional, por gestión directa del Estado, fue la que el Uruguay desarrolló en el siglo XX, aunque con fuertes limitaciones dadas por la restricción presupuestal y la escasez de tierras fiscales. Mediante la forma de gestión moderna se pretende flanquear estas barreras apelando a enlazar la gestión de APs con la producción local y el mercado.

Probidés manejó los primeros intentos de tejer esta articulación (trabajo que tuvo una derivación exitosa en el caso de laguna de Rocha). El Ministerio de Turismo desarrolló en el gobierno Batlle una ofensiva de promoción de inversiones privadas en APs que fracasó por el desinterés o rechazo de los actores centrales del sistema.

En la actualidad el impulso hacia un abanico de políticas de gestión ampliada está radicado en el núcleo del sistema, al protagonizarlo el equipo a cargo del programa GEF-Dinama para APs. Éste argumenta su opción como el tránsito desde un formato de gestión internamente perimido (el estadocéntrico) a un modelo óptimo (abierto a la sociedad en todos sus aspectos).

Según esta caracterización el modelo tradicional involucra: gestión estatal directa, tierras públicas, recursos presupuestales y criterios “conservacionistas” orientados a vedar el uso de los recursos naturales. El modelo moderno les opone: apertura de los formatos de gestión (delegando tareas en productores, ONGs, etc.), búsqueda de formas de financiamiento extrapresupuestal, tenencia pública, privada o mixta de las tierras afectadas al sistema, y explotación regulada de sus recursos naturales.⁶³

Ahora bien, junto a la argumentación en términos de valores (el modelo moderno de gestión como una opción preferible al centralismo del modelo clásico) el equipo a cargo del proyecto Gef de APs ha insistido también en otra razón importante para descreer de un SNAP protagonizado por el Estado: los recursos presupuestales están severamente restringidos, por lo cual no puede esperarse que el sistema esté basado en ellos.

⁶² Un caso típico es el de la sierra de Garzón, donde agricultores locales han sostenido durante años un proceso administrativo contra una empresa forestal argentina cuyo embalse particular ha reducido sensiblemente el acceso al agua en la zona. Al ser incluida la cuenca en la lista potencial para el SNAP, esta polémica ya radicada en Dinama y la Dirección Nacional de Hidrografía, pasó también a manos de los gestores de la política de APs.

⁶³ Tal lo expuesto por el equipo del proyecto GEF/Dinama para APs en la presentación del programa (25 abr 2005).

Descartar el “modelo superado” no es entonces solo una cuestión de preferencias sino una necesidad impuesta por las circunstancias, porque el problema central es: ¿cómo crear un sistema de APs cuando el Estado no se compromete a ese fin en grado suficiente? Apelar a los productores, la comunidad local y la sociedad civil en general es entonces un modo de articular la política de APs con sus partícipes potenciales, pero también una forma de eludir el requisito básico de contar con respaldo presupuestal para implementarla.

Sin embargo el modo participativo de gestión requiere del Estado un nivel aún mayor de compromiso, pues debe regular el uso que los particulares hacen de los recursos y fiscalizar el cumplimiento de la normativa. Y para eso el Estado uruguayo ha mostrado aún menos aptitud que para desarrollar el modelo tradicional de gestión directa en tierras públicas.

Apelar al Estado para que regule, fiscalice o sancione acciones lesivas del ambiente ha mostrado ser un camino difícil y de muy magros resultados, ya fuere por omisión de las instituciones involucradas o por solapamientos de competencia que derivan en bloqueos entre instituciones a cargo de un mismo problema.

Delegar tareas en la sociedad civil no exime al Estado de su rol como responsable final del sistema. Y desde nuestro punto de partida el logro de este objetivo es tan complejo como la búsqueda de recursos presupuestales para impulsar la gestión directa al estilo del modelo estadocéntrico. De ahí que el “atajo” que en principio aporta el “nuevo modelo”, al dar una alternativa de gestión de menor costo presupuestal, puede resultar un callejón sin salida debido a la falta de capacidad reguladora del Estado (sin entrar en la gran interrogante que resulta el desarrollo de fuentes de financiación extrapresupuestal).⁶⁴

Queda entonces por definirse si la política de APs en Uruguay está superando un modelo de gestión (dejando el perimido enfoque estatista en pos de una estrategia más amplia) o ensayando un repliegue (luego de fracasar en el intento de que el Estado diera respaldo presupuestal a los planes que sus propias oficinas le presentaron, se busca en la sociedad civil el apoyo que Estado no suministra).

Por el momento ambas cosas son ciertas, pero de las acciones futuras depende que los aspectos positivos de este movimiento se impongan sobre los negativos o resulte a la inversa. En el primer caso el Uruguay encontraría en un modelo de gestión más integrado a la sociedad las soluciones que no alcanzó por la vía del centralismo estatal.

Pero para que este proceso sea efectivamente una ampliación de la política y no una retirada hacia posiciones cada vez menos promisorias, es preciso: resolver los problemas de funcionamiento institucional en materia de regulación y fiscalización; procurar respaldo presupuestal para la contratación de guardaparques en las APs de propiedad pública que todavía no cuentan con ellos; y diseñar futuros proyectos de compra de tierras a pequeña escala en lugares de especial interés, para superar al menos en los puntos más relevantes el problema estructural que ha significado para la política uruguayana de APs la propiedad

⁶⁴ La discusión sobre estos enfoques ha sido animada especialmente por el caso de Lunarejo, planteado en el proyecto actual como uno de los cuatro casos concretos de implementación a los que se destinarían fondos de ayuda internacional. El área es privada en su totalidad y en ella se han registrado actividades importantes de deforestación por parte de los productores locales que han sido reiteradamente constatadas en los relevamientos de Dinama, aunque no se ha tomado ninguna medida práctica para impedir las (competencia que recae además en otro ministerio: la División Forestal de Renere, MGAP). El proyecto financiaría aquí el desarrollo de actividades turísticas aunque de hecho el MVOTMA no cuenta con los elementos necesarios para controlar la zona. Priorizar esta locación entre las cuatro seleccionadas mientras quedan fuera de la nómina zonas estatales donde habría mayor certeza sobre la concreción del área protegida ha sido una de las decisiones más polémicas en la gestión del proyecto.

privada de la mayor parte de los predios de interés (esta es una oportunidad abierta en forma muy reciente, al modificarse las condiciones de funcionamiento de los fondos Gef y aceptarse por primera vez la compra de tierras como una de sus finalidades).

Estos objetivos implican considerar la dupla gestión estadocéntrica / gestión ampliada como aspectos complementarios, porque Uruguay está incursionando en el “nuevo modelo” sin haber resuelto la implementación básica del modelo tradicional que pretende superar.⁶⁵

El rol del Estado deberá abordar entonces ambas facetas: mejorar sus capacidades para atender las necesidades del nuevo modelo, sin olvidar que buena parte de las tareas pendientes en materia de APs hacen todavía a la gestión estatal directa.

⁶⁵ Por ejemplo en el caso de las islas fiscales del Sta. Lucía y el PN Islas del Río Negro o el Bañado de los Indios, que están legalmente declaradas como APs y son de propiedad pública pero no tienen guardaparque ni infraestructura alguna.

ANEXO 1:

ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE ÁREAS PROTEGIDAS

I. Origen de los parques nacionales

La política de áreas protegidas (APs) en el sentido moderno del término tuvo su origen en la creación del Parque Nacional de Yellowstone, en Wyoming, E.U.A. en 1872. Hayden, mentor de esta medida, había explorado el área en 1870 llevando consigo a dos fotógrafos, y volvió a Washington con material suficiente para que el Congreso elaborara con urgencia una ley de parques naturales, que tuvo en Yellowstone su primer exponente. El cometido de esta disposición era evitar que el movimiento colonizador que avanzaba hacia el oeste ocupara y causara el deterioro de un lugar de tan especial belleza.

El modelo de Yellowstone sería reproducido con rapidez en los países anglófonos. Canadá instituyó su primer parque nacional en 1887 (el P. N. Banff, en Alberta) y Sudáfrica adoptó una medida similar al año siguiente (al crear en el bosque de Knysna, en Cabo Occidental, su primera reserva). Fue además en Sudáfrica donde por primera vez los parques nacionales surgieron con el fin prioritario de proteger la fauna local, dejando en segundo plano los criterios paisajísticos que habían alentado a sus congéneres norteamericanos. Durante la década del '90 el gobernador Paul Krüger difundió a nivel internacional la necesidad de que en el continente africano se definieran territorios para preservación de fauna, manteniéndolos al margen de la expansión agrícola colonial. En 1898 al disponer la creación de una nueva reserva Krüger afirmaba: “Si no cierro esta parte de la sabana mis nietos no llegarán a saber qué es un antílope o un león”. El producto de esta disposición fue el hoy llamado P. N. Krüger, convertido en un modelo de reservas de fauna y que actualmente es uno de los parques nacionales más visitados en todo el mundo.⁶⁶

⁶⁶ Se ha afirmado que el móvil para la creación del parque fue exclusivamente la protección del paisaje, sin que preocupara por entonces conservar la fauna que lo habitaba. Desde este punto de vista el origen de las APs habría radicado en la valoración del paisaje en términos estéticos, siendo la protección de la biodiversidad que los parques albergaban un producto colateral y no buscado de aquella política. Sólo el desarrollo de la ecología durante el siglo XX habría hecho reparar en el valor que los parques nacionales habían tenido como protectores de la biota.

Sin embargo este concepto merece ser relativizado, pues las medidas de conservación de fauna acompañaron el desarrollo de los parques nacionales desde su inicio, incluso con un énfasis que hoy sería repudiado.

Al año siguiente de establecerse el parque nacional de Yellowstone -habitado por uno de los últimos rebaños de bisontes de Norteamérica- surgieron conflictos con la población indígena de la zona. La creación del parque suponía prohibir la caza por lo que estos grupos se vieron privados de una de sus principales fuentes de alimento. En las escaramuzas que siguieron resultaron muertos varios indígenas, hasta que la tribu fue expulsada del lugar.

Vale apuntar entonces que la política de APs tuvo desde su inicio la protección de la biodiversidad como uno de sus cometidos, y que ello provocó, también desde su inicio, conflictos importantes.

Sobre Yellowstone, Búsqueda 18 ene. 2001, p.32, revista Aire Libre y el CD “II Taller de Cérvidos” (o el “III Congreso de Áreas Naturales Protegidas”). Sobre Banff, “Parques Nacionales del Mundo”, n°4, p.22-39. Sobre Sudáfrica, Búsqueda , 10 may. 2001, p.33, y Vaz Ferreira, 1969, p.11.

II. La naturaleza en el Uruguay del Novecientos

Por entonces Uruguay estaba, por determinantes geográficos, en una situación por completo opuesta tanto a la de Estados Unidos y Canadá como a la de Sudáfrica.

País llano, de praderas y clima templado, el Uruguay no opuso barreras geográficas a su colonización y uso productivo. Hasta el siglo XIX el poblamiento fue tan escaso que no puso en verdadero riesgo a la fauna autóctona. Así es que Larrañaga en su “Viaje de Montevideo a Paysandú”, consigna la presencia frecuente de jaguares en algunos lugares apartados que la comitiva debió atravesar durante el viaje.⁶⁷ De hecho el propio Artigas había tenido una noche su vida en peligro por un jaguar que entró en su tienda mientras dormía (la Historia pudo seguir aquella vez su curso, porque el animal optó por no atacarlo, prefiriendo en cambio llevarse a uno de los “cuscos” que dormían junto al catre).⁶⁸

El período de la “Modernización”, operada en el último tercio del siglo XIX es la brecha fundamental entre aquel Uruguay y el que conocemos, así en términos económicos y sociales como en relación a su fauna. El país se insertó en el mercado mundial en base a su rodeo bovino y lanar, lo cual implicó inversión productiva para mejorar el ganado, delimitar propiedades y hacer un uso más intensivo de la tierra. Se produce entonces el tránsito de una economía pastoril a la agroexportadora, de una campaña montaraz e insegura a campos encordados por vías de ferrocarril y rigurosamente parcelados por las alambradas.

Ese cambio, que expulsó hacia las ciudades a buena parte de la población rural, barrió además con lo sustancial de la fauna nativa.⁶⁹ La matanza tuvo sus mayores cifras en los casos del venado de campo y el ñandú, que eran los dos ocupantes emblemáticos de la pradera en la “Banda de los Charrúas” a la llegada de los europeos.

Entre 1860 y 1870 fueron exportados 2:130.000 cueros de venado⁷⁰, pero ni siquiera el rédito dado por la venta de los cueros generaba interés en su conservación pues se lo consideraba un mero beneficio añadido. El objetivo principal no era su uso económico sino la erradicación de la especie, considerada perjudicial por el potencial contagio de enfermedades al ganado y por competir con éste en el pastoreo.

Dos décadas después los ñandúes sufrieron muertes de hasta 300.000 ejemplares al año. En 1885 se alcanzó la cifra de 21 toneladas de plumas exportadas, y tal como en el caso de los venados esto no era producto de una explotación cuidadosa de la especie sino el eco de su eliminación sistemática.

Al mismo tiempo que el conjunto de la fauna sufría una reducción drástica por estas matanzas, sentía además los efectos de la caza hecha por divertimento en cualquier oportunidad que se presentase. Al respecto es expresiva una costumbre de los insurgentes

⁶⁷ Larrañaga, “Viaje de Montevideo a Paysandú”, el 10 de junio en pajonales del act. departamento de Río Negro señala que “estos lugares abundan en tigres” (y al día siguiente toma nota de la presencia de “muchos venados, en los bajos”). El 20 de junio refiere la misma situación en descampados del norte de Colonia. Pag. 115 y 129 en la edición de Arca, Enciclopedia Uruguaya, fasc. 2, 1968.

⁶⁸ “¡Qué chasco si se le antojaba llevarse al Jefe de los Orientales!”, comentaba el Cnel. Ramón de Cáceres como cierre de su anécdota (citado en Martínez Cherro, 1995).

⁶⁹ Sobre la modernización rural como causa de un movimiento emigratorio en el Uruguay de fines del siglo XIX puede verse J.P. Barrán – B. Nahum, “Historia rural del Uruguay moderno”, parte IV, cap. 5 (“Consecuencias sociales del alambramiento”), Montevideo, E.B.O., 1967.

⁷⁰ Susana González: “El venado de campo: había millones, hoy quedan 1500 ejemplares” (Posdata, 3/VII/1998) y “Dinámica demográfica y genética de las poblaciones de venado de campo en el Uruguay” en www.elpais.com.uy

de Aparicio Saravia en la guerra de 1904. Toda vez que la tropa en marcha avistaba un ñandú sufría un rompimiento de filas por hombres que corrían a perseguirlo boleadoras en mano, a punto tal que Saravia terminó por disponer sanciones para quienes faltaran al orden militar con esas distracciones.⁷¹

Hacia 1900 todas las especies de porte de la fauna nativa habían sido llevadas a niveles de población peligrosamente bajos; y en adelante la presión sobre ellas continuó, por lo que el siglo XX asistió a una serie de extinciones en las que el país perdió a buena parte de sus exponentes de mayor destaque. El jaguar y el pecarí de collar se extinguieron a comienzos del siglo. A mediados de la centuria el puma había desaparecido, y en 1958 fue cazado cerca de la Laguna Negra el último ejemplar reportado en Uruguay de ciervo de los pantanos, el cérvido de mayor tamaño que habitara el país. Desde entonces el lobo grande de río y el aguaraguazú (la mayor de las especies de zorros del mundo) quedaron también próximos a la extinción.

De modo que el Uruguay del Novecientos había puesto ya a la fauna nativa al borde del despeñadero por el que habría de rodar en el transcurso del siglo, hecho que ni el gobierno ni la sociedad trataron de evitar. Por el contrario, si algo permite decir que hubo interés en la fauna autóctona es precisamente el empeño puesto en eliminarla.

Volviendo al ejemplo de Sudáfrica, la diferencia entre este caso y el de Uruguay no está en lo que ambos hicieron objetivamente con su fauna hasta fines del siglo XIX, sino en la valoración que hacían de ella. En los dos casos la explotación productiva del territorio puso a sus animales en riesgo de desaparecer. Llegado este punto la administración sudafricana sintió que si esa desaparición se concretaba el país estaría perdiendo un valor importante, y dispuso políticas para evitarlo. Uruguay llegó al mismo tiempo a un punto similar, y aquí la ausencia de políticas de protección, en un contexto que ya era crítico, respondió al hecho de que nadie percibía que hubiera valor alguno en la fauna local.

Lo más expresivo de esa falta de interés es que no se procuró conservar a los animales de mayor porte ni siquiera para matarlos en cotos de caza. Existió sí interés por formar cotos, pero se expresó en el dinero invertido para traer a predios particulares jabalíes del Cáucaso o ciervos axis (el tradicional ciervo de Bambi, originario de la India). Vale decir que los terratenientes que formaron y conservaron sus propios cotos querían matar allí los mismos animales que mataría un europeo.

De modo que la fauna nativa carecía por completo de significación en términos de políticas, y no podía servir de base a un modelo de parques nacionales al estilo sudafricano.

En cuanto a la geografía, que había aportado los motivos principales para la creación de parques nacionales en América del Norte, el Uruguay tampoco percibía en ella razones que le impulsaran a conservar ambientes naturales. En este caso no se trata de falta de aprecio; por el contrario, durante el siglo XX muchos autores uruguayos al describir el país construyeron toda una ideología de sus características geográficas. En sus textos se glorifica el paisaje apacible y carente de extremos de la penillanura uruguaya como un espejo de la sociedad mesocrática que cobijaba. Una geografía armoniosa, que se despliega generosamente a la ocupación y el trabajo del hombre sin imponerle condiciones rigurosas ni oponerle barreras (“un país lindo para hacer canchas de fútbol y casitas de material”, como resumió uno de los alumnos de José María Firpo).⁷²

⁷¹ Martínez Cherro, 1995.

⁷² “El relieve uruguayo no tiene la monotonía de la pradera pampeana, ni el agresivo empaque de las penicolinas del sur y este del Brasil. País de penillanuras (...) forma un puente entre la erosionada montaña del

Pero esa geografía abierta y sin escollos, que favoreció el colapso de la fauna por impacto antrópico, jugaba además directamente contra la posibilidad de establecer una política de parques nacionales fundamentada en el paisaje. Porque la ondulada tierra uruguaya, hecha de continuidades y medianías, constituye una geografía sin hitos; y el estímulo para la creación de parques nacionales, si no podía provenir de la fauna, solo podía estar en accidentes geográficos notables. Los candidatos de primera línea para una política de áreas protegidas incipiente eran precisamente los paisajes quebrados de los que el Uruguay carecía. No en vano los parques nacionales de Estados Unidos y Canadá habían nacido en las Montañas Rocosas; y, a nivel regional, los de Argentina se iniciarían en los Andes patagónicos, y los de Brasil en los picos de la Serra da Mantiqueira, que por entonces eran las mayores alturas conocidas en el país.

Dados estos antecedentes, podría resultar sorprendente que Uruguay haya sido el primer país de Latinoamérica en adoptar la figura de “parque nacional”, y que lo hiciera además en forma muy temprana creando el primero de ellos en 1916. Pero tal adopción es engañosa pues lo que se desarrolla en Uruguay es el rótulo de la política y no su contenido.

LA POLÍTICA DE ÁREAS PROTEGIDAS.

1. Primera época 1916-46: parques recreativos

1.a: Características de las áreas designadas

El lanzamiento de esta política en Uruguay se sitúa sobre el final de la era batllista, una época caracterizada por la apertura a nuevos instrumentos de gobierno, la ampliación de las competencias del Estado y la atención puesta en la escena internacional como inspiración para esas iniciativas. Por eso no resulta extraño que el Uruguay del primer batllismo haya incorporado la figura de “parque nacional” tan rápidamente; antes que España y que cualquier otro país de América Latina.

Sin embargo otra característica de estos tiempos fue la voluntad (y la posibilidad) de adaptar como se quisiese los ejemplos internacionales a la realidad local; no en vano un embajador británico de la época llamó al Uruguay de Batlle “el laboratorio de los locos”, por esa tendencia gubernamental a salirse del libreto conocido, aplicando políticas heterodoxas.

En el caso de los parques nacionales la adaptación al medio local implicó desconocer su sentido como herramienta de protección de ambientes naturales porque estos no eran apreciados en ningún aspecto.

Por el contrario, el Uruguay batllista era un fiel heredero de la Modernización operada sobre fines del siglo XIX. En ese proceso la naturaleza había dejado de imponerse sobre el hombre, y ahora el objetivo era continuar la humanización de la naturaleza, tomando control de ella para perfeccionarla. El “disciplinamiento” que la modernización había operado en la sociedad se correspondía con un disciplinamiento de la propia naturaleza, y los parques nacionales uruguayos fueron creados bajo esta concepción.

Atlántico y la horizontalidad tediosa de la Pampa”. D. Vidart, “Las tierras del Sin Fin”, fasc. 2 de la Enciclopedia Uruguay (Montevideo, Ed. Reunidos/Arca, 1968).

El campo inaugural de esta práctica fueron los Bañados de Carrasco, a los que el Estado consideraba una gran mancha de tierras inútiles, que por añadidura era temida como posible foco de enfermedades por mantener una gran población de mosquitos cerca de la ciudad.

Hasta 1915 esta zona era de propiedad privada, pero por la sucesión García-Lagos se acordó donar al Estado 1.492 ha. que comprendían parte de los Bañados de Carrasco, el Bañado Largo -que se extendía entre aquellos y el Río de la Plata- y la zona de dunas costeras. El Estado procedería a desecar los bañados e implantar forestación artificial para crear un lugar de paseo público.

El “parque nacional” fue creado en 1916, se forestó con pinos y eucaliptus (dos árboles foráneos que el Estado tenía interés en diseminar por la costa) y constituyó el hoy llamado P. N. Franklin D. Roosevelt.⁷³

Esta fue la piedra fundamental del conjunto de parques nacionales, y con ella el país emprendió una línea de trabajo opuesta a la que seguía el resto mundo. En lugar de proteger ambientes naturales los parques nacionales uruguayos estarían dedicados a sustituir los ecosistemas originales por forestación exótica. Una sociedad de inmigrantes que gustaba percibirse como una porción de Europa implantada en Sudamérica, ponía manos a la obra diseñando una naturaleza igualmente implantada que sustituyera al paisaje original.

Los parques nacionales son en Uruguay la continuación de los parques capitalinos. La urbanística del Novecientos había creado en Montevideo (y en algunas capitales del interior) los grandes parques de la ciudad, diseñados por paisajistas europeos. Entre 1900 y 1912 se suceden el Parque Urbano (actual P. Rodó), el Gran Parque Pereira (act. P. Batlle), el Parque Capurro, el Prado y el Parque Durandeu (act. Parque Rivera). Desde 1916 los parques nacionales se constituyen como una versión de extramuros de aquellos parques urbanos, utilizada para asaltar y sustituir los indeseables ambientes naturales.⁷⁴

Esta concepción de parque nacional dominó todas las acciones del Estado en la materia durante la primera mitad del siglo XX.

Durante esta primera fase surgen las siguientes áreas:

1916- actual P. N. Franklin D. Roosevelt (Canelones)

1921- Parque Andresito (Rocha)

1921- Islas Fiscales del Río Santa Lucía

1921- Islas Fiscales del Río Uruguay

1927- P. N. Fortaleza de Santa Teresa (Rocha)

1937- P. N. Fuerte de San Miguel (Rocha)

1946- Parque Bartolomé Hidalgo (Flores)⁷⁵

Origen y manejo de las áreas designadas

El conjunto surgió por cuatro distintas vertientes:

1) Donación – Es el caso del parque Roosevelt creado en tierras donadas por propietarios privados para ese fin (que se repetirá más tarde en Anchorena).

⁷³ Sobre el P.N. de Roosevelt: G. Caldevilla - A. Quintillán, 1996, y J. P. Nebel, 1992.

⁷⁴ La asociación entre estos “parques nacionales” y los parques urbanos del Novecientos está dada incluso por la nomenclatura. Así una de las calles que ladean el P. N. Roosevelt fue llamada Racine en homenaje a uno de los paisajistas europeos que protagonizaron el diseño de los grandes parques urbanos de las ciudades uruguayas y argentinas.

⁷⁵ Lista en base a los datos de www.dinama.gub.uy.

2) Remanente de expropiación – La segunda causal de oportunidad para el surgimiento de parques fueron las áreas remanentes de grandes expropiaciones generadas por obras públicas. El Parque Andresito se constituye con tierras sobrantes de las expropiaciones realizadas para construir la vía férrea y el puerto de La Paloma. Por su parte el Bartolomé Hidalgo resulta del sobrante de lo expropiado para las obras de trazado de la ruta 3 y el antiguo puente del río Negro (hoy sumergido).⁷⁶

3) Interés histórico – Los parques de Santa Teresa y San Miguel nacieron merced al empeño del arqueólogo Horacio Arredondo que desde 1921 impulsó al Estado a ocuparse de las abandonadas ruinas de aquellas fortificaciones coloniales. En estos casos se concluyeron exitosamente las expropiaciones de tierras necesarias para la creación de los parques (algo que no pudo reiterarse cuando desde mediados del siglo XX se intentó expropiar tierras para preservar ambientes naturales).⁷⁷

Las tres variantes de origen confluyeron en un mismo tipo de parque recreativo que repite el ejemplo original del Roosevelt. En todos los casos la intervención del estado sobre el ambiente consistió en forestar con eucaliptus y pinos sustituyendo total o parcialmente el escenario natural.

4) Áreas fiscales – Una cuarta modalidad es la constituida por las islas fluviales cuyo carácter fiscal se afirmó en 1921, con el objetivo de garantizar al Estado la posesión y uso de sus bosques. En este caso el resultado de la intervención estatal no fueron parques recreativos sino la explotación de la madera. Con ese fin fueron talados sus montes naturales, e incluso en algunas islas (por ejemplo Isla del Queguay en el Uruguay y Collazo en el Santa Lucía) se reforestó con eucaliptus y pinos para aumentar el rendimiento en madera. El Estado desarrolló esta explotación directamente desde los años '20 hasta los '40, en que la baja rentabilidad de los emprendimientos llevó a que algunas islas fuesen entregadas en concesión a particulares (según veremos más adelante, esta práctica cesó en la década del '60).⁷⁸

En resumen la política implementada en esta fase puede sintetizarse por dos rasgos básicos:

a) Está fuertemente orientada a la forestación artificial y por tanto a eliminar ambientes naturales en lugar de conservarlos. b) Crea un conjunto incidental de áreas y parques cuya integración no responde a criterios selectivos sino a una mera cuestión de oportunidad derivada de otro tipo de obras, de donaciones o de su carácter fiscal (o bien se establecen como complemento de lugares escogidos por la presencia de construcciones históricas).

Como resulta esperable, habida cuenta de sus rasgos, esta primera fase no significó un avance importante hacia una verdadera política de áreas protegidas. No obstante el inicio de la intervención del Estado, al comenzar a tomar áreas a su cargo, es de por sí un elemento significativo a largo plazo. El Estado no alcanzó a modificar seriamente todos los lugares sobre los que afirmó su propiedad en este período (aunque solo fuese por límites en su capacidad de acción y no por interés conservacionista), y esas zonas no afectadas fueron el primer acervo disponible cuando a fines de siglo comenzaron a operarse políticas de protección de ambientes naturales.

⁷⁶ Sobre las expropiaciones de Andresito y Bartolomé Hidalgo: Nebel, 1992.

⁷⁷ Sobre el inicio de las gestiones de Arredondo para crear el P.N. de Santa Teresa: Probides, 1999, pág. 100.

⁷⁸ Sobre la forestación en islas fluviales, Nebel (1992).

1.b: Evolución internacional durante este período

Cuando Uruguay adoptó para sus parques recreativos la figura de “parque nacional” estaba tomando del mundo anglosajón una figura sin antecedentes en América Latina. Por entonces la política de áreas protegidas era apenas embrionaria en el ámbito latinoamericano, y en los escasos ejemplos implementados se había usado como rótulo el de “reserva”.

Pero en la década del '30 se produce la primera gran eclosión de los parques nacionales como herramienta de protección de ambientes naturales en Latinoamérica. En este movimiento inicial destacan México, Argentina y Chile por su aplicación a gran escala, al tiempo que Ecuador, Brasil y Bolivia dan sus primeros pasos en igual sentido.⁷⁹

A mediados de siglo los parques nacionales son ya una figura plenamente establecida en la región, y para entonces el modelo uruguayo quedaba en contraste con lo que empezaba a ser una figura de política pública homogénea a nivel mundial.

A esto se sumó la influencia directa de E.U.A., que incluyó la difusión de su modelo de parques nacionales como parte de las políticas que promocionó en el continente mediante la estrategia panamericana.

Esta estrategia había sido lanzada por E.U.A. en 1896 al convocar al Primer Congreso Panamericano, y con ella buscaba alinear al continente bajo su liderazgo. Desde que la II Guerra Mundial puso a E.U.A. en una posición de mayor relieve como protagonista del orden internacional, la meta panamericanista de un continente unido tras su causa creció en importancia.

Con la guerra fría la influencia ganada por E.U.A. en Latinoamérica se consolidó debido al saldo económico y político de la II Guerra Mundial. Ante el colapso de Europa, E.U.A. tomó su lugar como Meca del conocimiento técnico. Por otra parte, la emergencia del orden mundial bipolar que caracterizó a la segunda mitad del siglo XX, impulsó al gobierno estadounidense a diseñar estructuras formales de diplomacia continental que sirvieran de vehículo a sus postulados.

El crecimiento de la influencia de E.U.A. en el diseño de políticas marca el inicio de la principal línea de larga duración en la gestión de la biodiversidad en Uruguay. En primer término porque dentro de la estrategia panamericana se hicieron los más tempranos movimientos para poner la política uruguaya de parques nacionales en línea con el modelo internacional. Y a más largo plazo, porque desde los años '80, ya bajo estructuras de mayor alcance (ligadas por ejemplo a la O.N.U.), los organismos internacionales se convertirán en el principal motor de políticas de biodiversidad en el país. De modo que, desde el inicio de la influencia panamericanista en la II Guerra Mundial hasta la actualidad, lo sustancial de las políticas de biodiversidad uruguayas ha sido movilizado por la incidencia extranjera.

La primera expresión de la geopolítica estadounidense en el campo ambiental fue la firma en 1940, por parte de la Unión Panamericana, de la “Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América”, en

⁷⁹ Argentina crea diez parques nacionales en 1934-54; Chile, que había instituido el primero en 1926, llega a tener casi una decena con los que incorpora en 1935-45; y en México surgen más de veinte en 1936-40. Completa este empuje simultáneo el inicio de la política de parques nacionales en Ecuador (1936), Brasil (1937), Venezuela (1937) y Bolivia (1939). (Años de creación de los parques nacionales en Almanaque Mundial 1993).

Washington. En ella se postulaba la difusión de parques nacionales (definidos como áreas de preservación del acervo natural en materia de fauna y flora) y “monumentos naturales” (otra figura creada en E.U.A. -y no adoptada hasta entonces en la región- cuyo objetivo es proteger un elemento concreto del paisaje).

Uruguay no fue expeditivo en la ratificación de este tratado (de hecho en 1940 el país ostentaba no solo un conjunto de parques nacionales que discordaban con el modelo de la Convención, sino una posición neutralista en la guerra y por tanto opuesta a los intereses estadounidenses). Pero el escenario internacional que estaba comenzando a delinearse terminaría por influir en lo interno a más largo plazo. Desde este punto de vista la Convención importa como antecedente de futuros acuerdos internacionales de mayor peso, y según veremos alcanzó a tener incluso un papel propio en la evolución de la política de APs en Uruguay.

Otra expresión aún más directa del mismo fenómeno es el envío de técnicos a E.U.A. para formarse en disciplinas en que el Estado uruguayo les encargaría tareas, giro que se produce en los más diversos campos.

El caso emblemático de este nuevo rol de E.U.A. como proveedor de conocimiento y equipos tecnológicos está en la represa hidroeléctrica de Rincón del Bonete. Iniciada en los años previos a la II Guerra con técnicos y maquinaria alemanes, fue terminada luego del conflicto con material estadounidense y por ingenieros uruguayos que viajaron a E.U.A. para capacitarse en su construcción.⁸⁰

Con la II Guerra Mundial, el consecuente deterioro de Europa occidental y el encumbramiento de E.U.A., Uruguay había tenido que hacer a un lado su propensión filo-europea y aceptar a E.U.A. como nueva Salamanca.

Esto no dejó de tener su correlato en la política de parques nacionales. Así es que en 1945 docentes de Facultad de Agronomía cursaron un posgrado en parques nacionales en la Universidad de Michigan. Tal fue el inicio de la influencia de técnicos estadounidenses en el desarrollo local del tema, un factor que ha conservado relevancia hasta la actualidad. Pero lo más importante es que a raíz de ese hecho la Facultad de Agronomía incorporaría el tema a su currícula; de modo que esta influencia exterior en la formación técnica de los profesionales uruguayos incidió, en el largo plazo, sentando las bases de la enseñanza universitaria sobre parques nacionales y derivó en la creación de un aparato institucional dedicado a ellos.

2. Segunda época: 1946-1982, política endógena de áreas naturales

2.a: Características de las áreas designadas

La valoración de las áreas naturales como un patrimonio a preservar se gesta en Uruguay a mediados de siglo. Este cambio, generado por la influencia del contexto internacional, está ligado al nacimiento de organismos estatales dedicados al tema, a la prédica de técnicos e investigadores locales y también a las primeras expresiones de preocupación social por la conservación. De ahí que se trate de una política endógena, porque en ella lo internacional está presente como influencia pero no como intervención directa. El contexto regional y

⁸⁰ Praderi, Praderi, Vivo, p.60-63

mundial inspira los nuevos lineamientos pero su desarrollo depende exclusivamente de actores nacionales.

El resultado de esta nueva escena se expresa en la creación de un conjunto de áreas protegidas donde predomina un sesgo distinto respecto al período anterior:

Parque Nacional Arequita (1954, Lavalleja)*

Monumento Natural de Dunas Cabo Polonio (1966, Rocha)*

Monumento Natural de la Costa Atlántica (1966, Rocha)*

Refugio de Fauna y Flora Laguna de Castillos (1966, Rocha)*

Bosque Nacional Islas del Río Negro (1969, Río Negro/Soriano)*

Reserva Forestal Cabo Polonio y Aguas Dulces (1969, Rocha)

Parque Nacional Lacustre de José Ignacio, Garzón y Rocha (1977, Maldonado/Rocha)*

Parque Nacional Anchorena (1978, Colonia)

Monumento Histórico Meseta de Artigas (1979, Paysandú)⁸¹

Origen y manejo de las áreas designadas

La diferencia sustancial entre este grupo y el creado en 1916-46 es que la gran mayoría de los casos involucra entornos naturales valiosos (tales casos están marcados con asterisco) y su designación como áreas protegidas está motivada en gran medida por el interés de conservarlos. Como ocurriera en el resto del mundo las áreas naturales combinaron el interés en lo paisajístico (claramente prioritario en Arequita, Dunas de Cabo Polonio y Costa Atlántica) con la preocupación por la biodiversidad. Este último es explicitado como la razón fundamental de la creación del “refugio de fauna y flora” de Laguna de Castillos, por lo que su instauración en 1966 puede considerarse el primer antecedente en toda regla del concepto actual de área protegida.⁸²

Ausencia de medidas de protección:

Sin embargo la política endógena de áreas naturales, que pudo operar este giro hacia un nuevo modelo, tuvo el defecto capital de no avanzar sustancialmente en la concreción de aquello que propuso.

La característica principal del conjunto creado durante esta fase es la total ausencia de verdaderas medidas de protección sobre las zonas designadas. Esto vale para todas las áreas naturales que fueron objeto de leyes y reglamentos en el período.

Las diferencias se plantean entonces solo en el mayor o menor esfuerzo puesto por el Estado en hacerse con la propiedad de la tierra involucrada.

El problema de la propiedad privada y los procesos de expropiación:

1) Estancamiento de las expropiaciones:

Recordemos que un factor clave en las dificultades para generar áreas protegidas en Uruguay ha sido la rápida ocupación y explotación del territorio, lo que a su vez se traduce en una muy baja proporción de tierras fiscales. Esto significa que al seleccionar zonas

⁸¹ www.dianama.gub.uy. En los listados oficial suele incluirse al Arboreto Lussich (1963), aunque éste corresponde a la figura de un jardín botánico y no a la de área protegida ni al concepto uruguayo de parque nacional.

⁸² Este es entonces el encuentro de las “áreas protegidas” uruguayas con la política de fauna, que tuviera su piedra fundamental en la Ley de Fauna de 1935.

naturales para su conservación frecuentemente se plantea el problema de que son, en parte o en su totalidad, terrenos de propiedad privada.

El Estado buscó entonces expropiarlos pero los resultados fueron insatisfactorios. Los procesos de expropiación iniciados en Arequita y Cabo Polonio solo llegaron a resolverse en una parte menor de las tierras previstas. En Arequita alcanzaron a expropiarse 700 hectáreas tras lo cual el proceso quedó detenido en un farrago de problemas legales. En Cabo Polonio la situación fue similar y la expropiación avanzó con suma lentitud.

Hoy en día, medio siglo después de iniciadas las expropiaciones los expedientes de Arequita y Cabo Polonio aún siguen en trámite.

Tantas décadas de estancamiento dejaron planteado un problema que admite distintas respuestas y alimentó la polémica de los años noventa sobre el mejor modo de implementar las APs en Uruguay. El punto es qué enseñanza debe extraerse de estos casos y aquí las soluciones divergen entre la crítica del procedimiento (asumiendo que en Uruguay es inviable pensar en APs creadas por expropiación) y su defensa (reivindicando la expropiación como herramienta y reclamando al Estado ser más eficaz al usarla). Volveremos sobre esta discusión más adelante pero corresponde señalar que, como vimos durante la fase anterior, parte de los parques nacionales de viejo cuño habían surgido de remanentes de grandes expropiaciones o incluso de expropiaciones realizadas especialmente para tal fin como en el caso de las fortalezas coloniales. De modo que en Uruguay la expropiación, aún siendo dificultosa, nunca tomó imposible aquello que el Estado tuvo real preocupación por ejecutar. En cambio ha sido un escollo insalvable para emprendimientos en los que el Estado no involucró suficiente interés y recursos.

Al margen de esa polémica el estancamiento de los procesos judiciales dejó APs de muy pequeña superficie, que por esta razón ven comprometido su potencial como instrumento de protección de fauna.

2) Renuncias a la expropiación:

Habida cuenta de las dificultades en Arequita y Cabo Polonio, el Estado procuró luego evitar este problema renunciando a expropiaciones importantes y circunscribiendo las APs a zonas de propiedad fiscal.

El refugio de fauna de Laguna de Castillos preveía la inclusión del espejo lacustre (fiscal) y casi 500 ha de terrenos circundantes a expropiar. Pero en la práctica el AP se constituyó con el espejo lacustre y un predio de solo 88 ha entre la laguna y el nacimiento del arroyo Valizas.

En el AP del río Negro el plan original proponía incluir el monte galería de sus márgenes, pero esto fue desestimado y su formulación legal redujo el “Bosque Fiscal” a las islas fluviales, cuya propiedad ya era estatal.

Por la misma razón el “parque nacional lacustre” conformado con las lagunas de José Ignacio, Garzón y Rocha abarcó exclusivamente sus espejos de agua, sin incluir tierra alguna en sus orillas.

En estos casos el Estado evitó enredarse en los temidos procesos judiciales de expropiación, pero consolidó el problema de establecer APs de tamaño insuficiente para garantizar a largo plazo la supervivencia de su biodiversidad, o aún desprovistas por completo de un componente de tierra firme.⁸³

⁸³ Información sobre los casos mencionados en: Caldevilla – Quintillán (1996), Nebel (1992), Gudynas (1994).

Distribución de las áreas protegidas

Esta fase continúa, modifica y amplía la línea desarrollada en relación a las áreas fiscales durante la fase anterior.

La continúa porque durante la fase inicial el Estado había consolidado el carácter fiscal de las islas fluviales de los ríos Uruguay y Santa Lucía, a lo que se agregó en este período la designación como “bosque fiscal” de las islas del bajo río Negro.

Pero esta continuidad encierra un cambio de objetivo, ya que en la primera mitad de siglo el interés por las islas fluviales como tierra fiscal había estado en garantizar la gestión estatal de sus recursos madereros. En cambio la incorporación de las islas del río Negro como área protegida responde ya al interés de conservar su acervo biológico. Por otra parte la década del '60, que asiste a la creación del área protegida del río Negro, fue también el tiempo en que, por disposición del Ministerio de Ganadería y Agricultura (M.G.A.), cesó definitivamente la concesión de islas fluviales para explotaciones madereras basadas en la tala del monte nativo e introducción de bosque exótico. Desde entonces, islas que habían sido muy afectadas por estas actividades fueron retornando a un estado muy cercano al original, por lo que en la actualidad constituyen muestras importantes de ambientes naturales.

Otra característica de esta segunda fase es que al núcleo de interés original constituido por las islas fluviales agregó un segundo círculo de expansión incorporando como APs los espejos lacustres, con disposiciones que involucran a cuatro de las lagunas de Maldonado y Rocha. (A fines de siglo está progresiva incorporación de elementos geográficos al conjunto de APs continuará con la expansión hacia un tercer círculo de espacios fiscales: el de las islas costeras).

Por otra parte este período consolida líneas que ya se habían insinuado en la primera fase: la fuerte concentración del interés estatal sobre la zona costera, y en particular sobre el departamento de Rocha. Al cierre de la primera fase la legislación nacional comprendía 7 áreas de las cuales 4 estaban en la zona costera, y de ellas 3 en Rocha. Al terminar la segunda fase la proporción se mantiene; de un total de 15 áreas sancionadas, 9 están en la zona costera, y de éstas, 7 en Rocha.

Esta tendencia (que se ha mantenido hasta el presente) prefigura dos rasgos geográficos que han marcado el desarrollo del tema. En primer lugar, el dominio absoluto de Rocha como escenario central de la política de áreas protegidas, y por tanto la gravitación de sus actores económicos y sociales en la suerte de esta política. En segundo término, el mayor desarrollo cualitativo y cuantitativo del conjunto de proyectos ambientalistas ligados a la costa, en contraposición a su magra concreción en el hinterland. Este rasgo está doblemente determinado por la concentración de la población y del flujo turístico sobre la costa, que actuó en principio haciendo de esta una zona más conocida que el interior profundo incluso en términos de geografía, biodiversidad y acervo cultural. Más tarde esto se retroalimentó con la mayor factibilidad para implementar proyectos de conservación allí donde un flujo turístico preexistente colabore a hacerlos viables. En contrapartida los departamentos alejados de la costa han mantenido una escasa proporción de APs y un menor nivel de concreción de sus emprendimientos ambientales.

Finalmente, cabe apuntar que si bien en el criterio para designar nuevas áreas primaron sus valores naturales, la forestación artificial en APs continuó practicándose -aunque ya sin el mismo vigor del período inicial-. En estos años se introduce la forestación artificial

sustituyendo al sector de praderas naturales del Bartolomé Hidalgo, se la implanta también en algunos predios del Arequita y se continúa su cultivo a las espaldas de Cabo Polonio.

2.b: Aspectos institucionales

Reorientación del tandem Ministerio de Ganadería-Facultad de Agronomía

La fase endógena de áreas naturales fue pues una fase de transición. En las APs creadas la transición se expresa tanto en el cambio de objetivos -que marca una nueva época- como en la falta de medidas para una real preservación y en la pervivencia de algunas pautas de la fase inicial -que señalan lo incipiente del nuevo planteo-.

En el aspecto institucional también se trata de una época de eclosión y tránsito. El trayecto se inicia con la formación de técnicos en E.U.A. para incorporar al Uruguay el enfoque estadounidense sobre parques nacionales. Desde allí se proyecta a la enseñanza y la administración creando nuevas estructuras en la Facultad de Agronomía y en el Ministerio de Ganadería y Agricultura. Pero dichas estructuras tienen un carácter ambiguo pues son a un tiempo portadoras del nuevo espíritu alentado desde el exterior, y del legado de la era precedente con sus parques nacionales “al estilo de la casa”. La fase endógena de áreas naturales es entonces la historia del nacimiento y evolución de esas estructuras, y de los cambios y permanencias que pautaron en la ejecución de políticas. Esta transición toca a su fin cuando la escena internacional, tras haber cuajado en organismos cada vez más influyentes, se hace presente en el país a través de esos organismos para juzgar directamente lo hecho e indicar el rumbo a seguir, y finalmente para tomar a su cargo lo sustancial de la política uruguaya de áreas protegidas.

Durante la primera mitad del siglo XX el Estado trabajó con las áreas silvestres del país en base a un principio claro: hacer de ellas parques recreativos con forestación artificial o bien disponer su puesta en marcha como zonas productivas ya fuese bajo explotación estatal o cediendo el uso a particulares. En ambos casos el objetivo era hacer que el área silvestre dejara de ser tal, por eso las primeras instituciones que trabajaron el tema en Uruguay estuvieron relacionadas a políticas de transformación de los espacios naturales y en especial a la forestación.

La gestión de estos espacios le cupo en principio al Servicio Forestal (Departamento de Agronomía del Ministerio de Ganadería y Agricultura), estrechamente relacionado a la Facultad de Agronomía, de la que provenían sus técnicos. El Servicio Forestal se ocupó de implantar bosques artificiales en los parques nacionales y de talar el monte nativo de las islas fluviales.

Otro indicativo de la ausencia de fines conservacionistas en este organismo es que se mantuvo desligado de la Comisión Nacional Protectora de la Fauna Indígena, la primera institución conservacionista del país (creada en 1935 por la ley de fauna para regular la caza).

Como vimos, la preservación comenzó lentamente a ser tenida en cuenta como objetivo en la política de parques a partir de 1945, cuando por primera vez egresados de Agronomía fueron enviados a Michigan para formarse en el modelo estadounidense, ya por entonces generalizado a nivel mundial.

La primera consecuencia de este nexo, fue la inclusión del modelo estadounidense de parques nacionales como tema de estudio en la cátedra de agronomía. Con el tiempo la

nueva influencia generaría cambios en esta Facultad y -a través de ella- en el M.G.A., aunque en ambos casos el proceso tuvo claras muestras de histéresis.

En 1963 la gestión de áreas protegidas se consolida en Agronomía con una materia curricular donde quedan comprendidos ambos modelos (antecedente de la actual “Planificación de Áreas Recreativas y Silvestres”) y que expresivamente se ubica en la carrera como parte de la “Orientación Forestal”.

En 1964 el M.G.A. constituyó la Dirección Forestal, que dejó de otorgar concesiones de tala del monte nativo en las islas fiscales. Poco después crearía la Dirección de Parques Nacionales -primer organismo dedicado específicamente al tema- que habría de incluir también al Departamento de Fauna (sucesor de la comisión para fauna indígena creada en 1935).⁸⁴

Al cierre de este proceso los parques nacionales habían ganado sus primeros espacios importantes en la Universidad y en el Ministerio, y lo habían hecho además incorporando la conservación de áreas silvestres como uno de sus cometidos.

La política endógena de áreas protegidas, de 1946 a 1982, con sus innovaciones, sus inercias y sus limitaciones, fue el producto de estos cambios institucionales, es decir, de la gestación y puesta en marcha de una nueva fórmula de funcionamiento para el viejo tandem Ministerio de Ganadería-Facultad de Agronomía.

Primeros esbozos de una red de asuntos: el surgimiento de iniciativas locales de conservación

Al margen de lo que fue en estos años la política de áreas protegidas implementada por el Ministerio de Ganadería, debe destacarse la presencia de otros actores, marginales y ciertamente poco escuchados, que a pesar de ello hicieron -ya desde mediados de siglo- las propuestas más interesantes sobre el tema. Esos actores estuvieron entre las autoridades y representantes departamentales de algunos de los municipios poseedores de espacios silvestres importantes.

Repasemos dos ejemplos significativos:

En 1949 la Junta Departamental de Paysandú aprobó un proyecto presentado por el edil Adolfo Mac Iriach sobre el Rincón de Pérez.⁸⁵ El plan, que pasó a manos del intendente y debía ser presentado al gobierno nacional por los diputados sanduceros pedía poner en marcha la expropiación del área (mayormente privada) para convertirla “en un centro nacional de turismo y de preservación de la fauna y flora nativas”. Las gestiones para ello deberían hacerse ante el Parlamento, el Servicio Forestal, la Comisión Nacional de Turismo y el Instituto Nacional de Colonización (propietario de una parte de la zona). Estas gestiones nunca se realizaron y el proyecto no alcanzó a salir de la Intendencia.⁸⁶

⁸⁴ Sobre las mencionadas instituciones: Caldevilla-Quintillán (1996), Nebel (1992), Vaz Ferreira (1969).

⁸⁵ Tras perderse bajo los embalses la mayor parte de los montes del curso medio del Río Negro, los montes del Rincón de Pérez eran los mayores del país y habían sufrido grandes talas durante la II Guerra Mundial (al recurrirse a la producción local de carbón para cubrir la falta de combustible).

⁸⁶ Juan Pesce (“Una historia interminable”) en Tierra Amiga, N° 12, abr. 1993, p.38. Para captar en toda su dimensión el valor de esta iniciativa debe recordarse que por entonces en el Rincón de Pérez abundaba el

En 1968 diputados de Río Negro y Soriano presentaron el proyecto que conduciría un año después a la creación del citado “Bosque Fiscal del Río Negro”. Tal proyecto proponía constituir una verdadera zona de preservación de fauna, flora y paisaje, con énfasis en el desarrollo de su potencial turístico, y la idea de “guardaparques-granjeros” que hicieran un uso sostenible del área y cuidaran su riqueza. En lugar de ello el Bosque Fiscal sancionado en 1969 fue una de las típicas “áreas de papel” donde no se implementó medida alguna en respaldo de su protección legal.⁸⁷

Propuestas similares, que tampoco fueron recogidas por la administración, fueron hechas por geógrafos y biólogos.⁸⁸

Incluso en otros lugares las áreas silvestres fueron tratadas por quienes vivían en sus adyacencias con algunos cuidados propios de zonas de protección ambiental aunque ninguna norma les indicara ese comportamiento.

Estos casos muestran que el concepto moderno de área natural protegida está presente ya desde mitad del siglo XX en algunos actores locales. La intervención que reclaman por parte del gobierno nacional incluyó además planteos muy avanzados tanto en las medidas de conservación y explotación de sus recursos como en la conexión interinstitucional que se requería para ejecutarlos.

Finalmente, se constata también que en este período los representantes locales son demandantes pero no gestores de política; necesitan del gobierno central para poner en práctica sus proyectos y estos se concretan solo en la medida que el Parlamento y el Ministerio de Ganadería dispongan.

Hasta los años '80 los gobiernos departamentales se mantuvieron inactivos pese al interés de muchos de ellos por sus áreas silvestres. En este sentido el ejemplo más elocuente es el de la intendencia de Treinta y Tres que pese a haber recibido por donación la Quebrada de los Cuervos en 1946 no alcanzó a instrumentar allí un área protegida sino cuarenta años más tarde. Lapso en el que incluso la situación se agravó al tomar el Ministerio de Defensa la zona contigua como campo de simulacros de combate, por lo cual hasta el día de hoy se recomienda a los turistas no salirse de las sendas marcadas por la posibilidad de pisar material explosivo.

venado de campo e incluso podían encontrarse pumas (Skuk, citado por Gudynas, 1994, p.82). Desde los años '90 se retomó la iniciativa de crear un área protegida (aún sin concreción), pero aunque el Rincón de Pérez sigue teniendo una de los acervos de fauna más importantes del país esto ya no significa lo mismo que medio siglo atrás. No existen ya pumas, considerados extintos en Uruguay, ni venados, cuyas poblaciones silvestres continuaron desapareciendo hasta quedar limitadas a cuatro puntos del país en los años '70 y a dos en la actualidad. Este caso, como muchos otros, ilustra el problema de retrasar la aplicación de una política de áreas protegidas: con cada postergación se reduce la riqueza que dicha política conservaría y haría posible explotar.

⁸⁷ El proyecto de 1968 es citado por Gudynas (1994), p.88.

⁸⁸ Es interesante que en ellas hablan de “Parque de Reserva” o “Parque de Conservación”, evitando el rótulo de “Parque Nacional” que en Uruguay estaba asociado a la tradición opuesta. Este es otro rasgo de la fase endógena de áreas naturales, cuando el peso del contexto internacional aún no es tan fuerte como para ser traído a colación en aras de forzar un cambio en el tratamiento local del tema.

En el último cuarto de siglo el reclamo de los ambientalistas será la adecuación de la terminología local a la que universalmente se maneja (reservando entonces el término “parque nacional” para ambientes naturales). Por el contrario en mitad de la centuria la respuesta se pensaba dentro del contexto local: si Uruguay había llamado “parque nacional” a las arboledas artificiales debía ahora inventar otro nombre para designar a lo que el mundo llamaba parque nacional. (“parque de reserva” y “parque de conservación” son términos usados por Chebataroff, Vaz Ferreira y Tállice).

El Instituto Nacional de Colonización: un ámbito paralelo en materia de áreas silvestres

El Instituto Nacional de Colonización fue de gran relevancia en el proceso formativo de las áreas protegidas aunque no por haber instaurado ninguna de ellas.

Se creó en 1948 con el objetivo de aplicar a la producción tierras incultas. Entre ellas captó un conjunto de áreas silvestres de primera línea (en especial humedales) entre los que se encontraban Bañado de los Indios (Rocha), Estero de Farrapos (Río Negro), Potrero del Burro (Río Negro), un sector del Rincón de Pérez (Paysandú) y parte del valle del Lunarejo (Rivera).

Dar estas tierras al Instituto implicaba ponerlas a disposición para convertirlas en agrícolas de modo que su conservación como áreas silvestres estaba potencialmente amenazada. A largo plazo en cambio el I.N.C. terminó por rescatar para la política de áreas protegidas lugares que de otro modo pudieron haberse perdido.

En general el Instituto no afectó sus humedales para proyectos agrícolas. Esto significó que sobre el final del siglo, cuando el boom del arroz hizo colapsar la situación de estos ecosistemas, los de Colonización fueron, junto con los de Sta. Teresa y S. Miguel, el único acervo importante de bañados en manos públicas sobre los que intentar medidas de preservación.

En ese sentido la captación de estas tierras por el I.N.C. reafirma lo sucedido con algunas áreas silvestres conservadas bajo tutela del Estado en la primera mitad del siglo: aunque el objetivo del Estado cuando se reservó su explotación no era conservar sus ambientes naturales, el solo hecho de que permanecieran en sus manos terminó por ser clave para el futuro de las políticas ambientalistas.

Situación de las áreas nacionales y municipales de motivo cultural

Aunque el lapso 1946-1982 está marcado por la sanción de áreas elegidas por sus características naturales, también estuvo presente la mixtura con casos cuya base es cultural.

Anchorena se incluye por ser residencia presidencial. En su mayor parte es un predio de vegetación implantada e incluso en términos de fauna ha sido más un foco de difusión de animales exóticos (principalmente jabalíes) que un reducto de especies nativas.

La Meseta de Artigas es incorporada como un santuario del culto artiguista, tanto por ser un lugar vinculado a su figura como por el monumento que le fuera erigido allí en 1899.

Ambos son los ejemplos postreros de incorporación de parques nacionales con centro en elementos histórico-culturales.

La pervivencia de este formato es también una característica de la fase endógena, cuando los ambientes naturales, si bien han ganado la primacía como referentes, no son postulados aún como objetos excluyentes de la política de áreas protegidas. Durante el período siguiente, conforme crece la influencia del ambientalismo, el formato sufre una fuerte ofensiva que lo sitúa muy cerca de la total caída en desgracia.

Junto al Ministerio de Ganadería, que a lo largo del siglo forjó un claro protagonismo en la política de parques nacionales, fueron surgiendo participantes menores que entraron en la arena en coyunturas específicas y conservaron para sí una parte menor del conjunto.

La principal de ellas era la Comisión Honoraria Administradora del P.N. de Santa Teresa, nacida en 1927 con Horacio Arredondo como presidente. En 1937 la Comisión tomó a su cargo el P.N. de San Miguel, de modo que al cierre de la primera fase detentaba dos de los cinco parques nacionales y la gran mayoría de la superficie total afectada por el conjunto. Desde entonces la Comisión no incorporó nuevos parques pero retuvo la gestión de Santa Teresa y San Miguel hasta la dictadura.

El gobierno militar desarrolló en todos los campos una política cultural nacionalista basada en la exaltación de los símbolos patrios, de las figuras de autoridad, de la historia uruguaya y sus héroes, ligando además este paquete iconográfico a las instituciones militares. Parte de este movimiento general fue poner a la Comisión para la Conservación y Restauración de la Fortaleza Santa Teresa (heredera de la antigua Comisión Honoraria) bajo la autoridad del Comando General del Ejército (1974), quien luego creó para sustituirla el Servicio de Parques del Ejército (SEPAE, 1981).

En 1978 se hizo de la residencia gubernamental de Anchorena un nuevo parque nacional, que permaneció bajo administración directa de Presidencia.⁸⁹

Al cierre de la segunda fase los parques nacionales están fraccionados en tres esferas, con el Ministerio de Ganadería como titular principal, y el Ministerio de Defensa y la Presidencia de la República como administradores menores.

Detrás de esta separación administrativa está la diferencia entre parques cuyo motivo central son sus componentes biológicos y aquellos motivados por un elemento histórico-cultural. Veíamos entonces que estos últimos han sido luego motivo de polémicas respecto a si merecen o no figurar entre las áreas protegidas. Pero si se atiende a su situación institucional, la dispersión administrativa en que tuvieron origen resulta problemática cualquiera sea la posición que se adopte en la polémica.

Desde una posición contraria a su permanencia la mera creación de estos parques nacionales fue ya una medida impropia que dejó planteadas dos necesidades: quitarlos del conjunto para dar coherencia al sistema y sustraerles las áreas silvestres incluidas en sus territorios (que no fueron objeto de políticas específicas por parte de sus administradores).

Si en cambio se adopta una mirada distinta, partiendo de la premisa de que áreas protegidas naturales y culturales pueden (o deben) formar parte de un mismo sistema y una administración conjunta, el legado es aún más espinoso.

Para empezar se advierte una peculiar coincidencia entre los gestores de estos parques y sus críticos más severos. Los parques de referencia cultural fueron mantenidos fuera de la órbita del Ministerio de Ganadería lo cual denota que no quería asimilárseles al conjunto de parques basados en elementos biológicos.

Quedaron entonces fuera del eje administrativo principal de los parques nacionales pero nunca llegaron a constituir un grupo con coherencia propia. Mientras la segunda fase de parques nacionales estuvo marcada por el desarrollo institucional del Ministerio de Ganadería en el área, los parques de motivo histórico-cultural llegaron al final de esta etapa como casos marginales, creados y administrados de forma inconexa.

⁸⁹ Y en 1979 se declaró P.N. a la Meseta de Artigas, propiedad del M.E.C., pero su gestión ha permanecido en manos de la Intendencia de Paysandú, como otros muchos parques municipales.

Conviene entonces tener presente que el desarrollo institucional en relación a las áreas protegidas desde los años '60 hasta el final del siglo está ligado exclusivamente a las centradas en elementos biológicos. En el mismo período las de referente histórico-cultural permanecieron al margen de ese desarrollo, sin contar con una institución capaz de trabajar en el tema para diseñar un conjunto representativo. Esto sin duda es una de las razones por las cuales durante la tercera fase de evolución de las áreas protegidas, lucirán como un obstáculo al que hay que quitar del camino.

2.c: La evolución internacional y la inserción del Uruguay en ella

Desde la posguerra a los años setenta la escena internacional vivió un proceso sostenido de creación de estructuras institucionales con alcance global.

Jalonan esta evolución el nacimiento de UICN (1948), de WWF (1961) y los programas de Naciones Unidas PNUD y PNUMA (1973).⁹⁰

Con estas organizaciones la influencia internacional sobre las escenas locales se hace mucho más directa y profunda, porque trazan modelos que definen las pautas a seguir, revisan la situación de cada país sugiriendo las líneas de política necesarias y abren fondos para financiar la adopción del modelo que promueven.

Por otra parte, hacia fines de los sesenta y comienzos de los setenta surgen en Europa y Norteamérica ONGs cuya acción se proyecta también a nivel internacional (Greenpeace, FoEI) colaborando así a fortalecer la temática ambiental como parte de la agenda política.

En América Latina la década del '60 señala el inicio de un segundo empuje en el desarrollo de áreas protegidas (que sigue a la primera eclosión, protagonizada por México, Argentina y Chile en los años '30). Durante esta segunda ola de creación de parques nacionales el movimiento se revitaliza en Chile y Argentina, al tiempo que cobra un vigor similar en Venezuela (ya desde fines de los '50), Colombia, Perú, Paraguay, Brasil (desde los '60) y Costa Rica (desde los '70).⁹¹ Algunas de estas áreas surgen ya por fondos e intervención directa de UICN y UNESCO.

Al mismo tiempo algunos países de la región comienzan a organizar su marco legal sancionando leyes sobre APs que reflejan la creciente importancia de esta herramienta.

En los casos donde el movimiento ambientalista avanza más rápidamente comienza a tomar forma la red de actores que caracterizará la arena a fines de siglo (en Brasil se forman ONGs de importante presencia pública ya a principios de los setenta).

El primer vínculo formal tendido entre Uruguay y el orden internacional en materia de APs fue la ratificación local en 1969 de la "Convención para la conservación de la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales" de 1940.

⁹⁰ Probides (2000), fasc. 4.

⁹¹ Venezuela y Colombia muestran la mayor dinámica en este período, contando ambos con más de una treintena de parques nacionales creados en las décadas del '60, '70 y '80 (vale decir, un conjunto creado a un ritmo superior a un área protegida por año en cada país durante tres décadas). Pero de hecho en este período la protección de áreas silvestres se extendió por toda América Latina con excepción de Uruguay.

En la coyuntura este hecho fue importante por poner sobre la mesa el problema de la discordancia entre el sentido dado a los parques nacionales en el mundo y su concepto local.⁹²

Fuera de ello no tuvo en la época mayor efecto práctico. Aunque de hecho si no lo tuvo fue porque el Ministerio de Ganadería no asumió lo que esta ratificación implicaba. La Convención definía los parques nacionales como áreas de preservación de ambientes naturales, de modo que, al ser ratificada, la mayor parte del conjunto de lugares oficialmente designados como parques nacionales en Uruguay quedaba sin sustento jurídico.

Desde los '70 a los '90 los parques nacionales uruguayos serían fuertemente criticados por contraponerse al modelo mundial, pero en base a la Convención puede afirmarse que desde 1969 discordaban no solo con ese modelo sino con la propia normativa nacional.

Poco después el vínculo entre el ámbito nacional y el internacional se haría más intenso. Como vimos, desde los años '40, por influencia de la estrategia panamericana y de la evolución local expresada en la gestión del Ministerio de Ganadería, fue delineándose un giro implícito en la política de APs .

En la segunda mitad de los '70 ambas líneas confluyen para indicar explícitamente la necesidad de consolidar ese giro, que hasta entonces era más formal que práctico. El reclamo tomó cuerpo en la elaboración de listas de áreas silvestres cuya protección era prioritaria y carecían de medidas para ello. Tales fueron las primeras propuestas para instaurar un verdadero sistema de áreas naturales protegidas. Esto implicaba además tratar de dar coherencia al conjunto y hacerlo representativo de los diversos ecosistemas, eligiendo sus componentes según un criterio claro para superar el carácter fortuito que había marcado la designación de APs .

En cuatro años se sucedieron tres de estos estudios de diagnóstico (Caldevilla, 1977; OEA, 1978 y Laffite, 1980). El estudio de OEA sentenciaba: “Uruguay no posee ningún “parque nacional” (...) se encuentran en ese país alrededor de 100 áreas denominadas Parques Nacionales /incluye aquí los parques municipales/ pero no reúnen los requisitos para ser considerados como tales”.⁹³

En cuanto a las propuestas de áreas silvestres a proteger las listas presentadas son embrionarias con respecto a las que se plantearán en los noventa. Pero aún así casi treinta años después sus planteos han tenido un escaso nivel de concreción.⁹⁴

En lo que hace a designar un sistema de APs que de cuenta de los distintos ecosistemas del país, la situación administrativa actual es casi idéntica a la de 1977 (en diciembre de 2004 fue elevada al ministro de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente la última propuesta de casos para crear el sistema; ninguna de las listas presentadas con anterioridad recibió sanción legal como conjunto).

⁹² Ej. de ello es “Fauna: conservación y recursos”, obra de Vaz Ferreira que, editada en 1969, se detiene en el punto a raíz del tratado ratificado ese año.

⁹³ Citado por Gudynas (1994). Por cierto, la temprana incidencia de OEA en la elaboración de estos diagnósticos marca, la continuidad de lo que antes repasamos: la influencia sostenida que tuvo sobre la evolución del tema el marco institucional creado por la estrategia panamericana.

⁹⁴ Estos listados iniciales, a diferencia de los que se harían en los noventa, son acotados y poco coincidentes. Caldevilla y Laffite plantean únicamente 5 casos y aún así coinciden solo en tres de ellos. En los noventa las listas tenderán una tras otra a ratificar casi todos los casos antes propuestos e integrar muchos otros, llegando a cifras que van de una decena a una veintena de casos (Huber, Sans, Gudynas).

El retraso de casi tres décadas para implementar el sistema ha entrañado un perjuicio para todas las áreas, pero en especial para aquellas que, por estar alejadas de los focos principales del turismo y las políticas ambientalistas, tienen pocas probabilidades de recibir atención si no es como parte de un programa nacional.

Vale decir que, si bien desde los años '70 hasta el presente fueron atendidos de forma puntual algunos casos de los presentados en las listas, nunca fue cubierta la condición de representatividad ambiental y geográfica, que solo puede lograrse con la implementación completa del sistema (rompiendo con el desequilibrio que se ha insinuado en la política de APs desde su inicio, para tratar las áreas silvestres alejadas y poco conocidas con el mismo énfasis que las próximas a regiones turísticas).

Al tiempo que la administración recibía estos informes, comenzaba a tejerse otro modo de inserción del Uruguay en la escena internacional.

En 1976 PNUD y PNUMA lanzaron el proyecto de una red mundial de “reservas de biosfera”. En estas reservas debían instrumentarse pautas de desarrollo sostenible que las convirtieran en ejemplos de relación armónica entre el uso humano del territorio y la preservación ambiental.

El novel Instituto Nacional de Preservación del Medio Ambiente inscribió a los “Humedales del Este” en el programa ese mismo año. Poco después, en 1982, Uruguay adhirió a la Convención de Ramsar. Con esto quedaba abierto el camino para que se establecieran en el país “áreas Ramsar” de protección de avifauna.

Estas redes mundiales de APs serían en el siguiente período los instrumentos básicos de enlace programático entre el ámbito local y el internacional.

Por otra parte acentuarían la ubicación de Rocha como escenario preeminente, pues la reserva de biosfera involucraba básicamente territorio rochense, y el área Ramsar definida en los '90 coincidió sobre los mismos lugares que aquella.

Pero al mismo tiempo que los Humedales de Este pasaban a ser el centro de atención de instituciones nacionales y extranjeras, su situación comenzaba a estar comprometida por el impacto de las obras públicas en el sistema hídrico de la región.

Tradicionalmente los humedales fueron ambientes con muy mala reputación en el Uruguay por considerárseles de nulo provecho. En el siglo XIX Javier de Viana describía así un campo de pastoreo sombreado de humedales: “Entre suaves collados y ásperas serranías dormitaban los valles arropados con sus verdes mantos de trébol y gramilla; para dar mayor realce a la belleza de las tierras altas, sanas y fecundas, por aquí, por allá, divisábanse, en manchas oscuras, las pústulas de los esteros, albergue de la plebe vegetal y animal.”⁹⁵

Ya por entonces comenzaron los esfuerzos por quitarse de en medio estos albergues de la plebe biológica. Entre 1898 y 1910 fue desecado el sector sur del Bañado de las Maravillas, muy próximo a la costa, mediante pequeños canales de drenaje hacia el océano.

En los años '50 se emprendió una tarea similar en los esteros de India Muerta, mediante canales hacia el río San Luis.

Al mismo tiempo se efectuaban las obras de mayor impacto sobre la cuenca, relacionadas al fracasado emprendimiento privado de las “Salinas Marítimas” y al trazado de la ruta 14. Hasta entonces el nivel del agua en la laguna Negra y los bañados anejos estaba regulado por el arroyo de los Indios, por el cual laguna y bañados eran tributarios del río San Luis.

⁹⁵ Javier de Viana, “La Biblia Gaucha” (p.8 de la edición de 1967 por Ed. Tauro).

Los terraplenes levantados por las obras de las salinas y la propia ruta 14, construida como un dique a través del bañado y del arroyo, bloquearon el escape de las aguas, haciendo que desde mediados de siglo el nivel de la laguna Negra comenzara a elevarse e inundar campos de pastoreo.

Las quejas de los productores tuvieron como respuesta el Plan de Regulación Hídrica de 1979 cuya obra principal fue el actual Canal Andreoni, que receipta aguas desde la laguna Negra e incluso desde la zona de Los Ajos, próxima a la frontera con Lavalleja y Treinta y Tres. Este gran volumen hídrico es extraído de las lagunas y bañados de la región y derivado, no hacia el río San Luis y la laguna Merín, tal cual era su salida natural, sino al océano en las proximidades de La Coronilla (que era en los '70 uno de los principales balnearios rochenses). El canal tuvo un doble efecto: sus aguas barrosas arruinaron a La Coronilla como polo turístico, y fue usado además para drenar la laguna Negra y su región haciendo descender el agua por debajo del nivel original (lo cual hizo mayores los campos de pastoreo de los propietarios en sus orillas).⁹⁶

En los ochenta el boom arrocero sumaría a esta obra un multitud de canales, presas y taipas que transformarían los humedales en tierras de cultivo. De este modo la política de APs, que merced a organismos y convenios internacionales estaba próxima a hacer eclosión, tendría por objetivo la zona que por entonces vivía el proceso más agudo de transformación geográfica y económica de todo el territorio uruguayo.

ANEXO 2

1993-2005: REORGANIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE APs

Aspectos legales e institucionales

Aspectos relacionados al diseño institucional del sistema

Al cierre de la fase de lanzamiento los partícipes de la red ambiental pugnaban por lograr del Poder Legislativo una ley de áreas protegidas, o -más propiamente- una ley que definiera el marco de creación del sistema nacional de áreas protegidas (SNAP), un conjunto armonioso de ambientes naturales representativos de la biodiversidad autóctona gestionado por un único complejo institucional.

Con anterioridad la producción legislativa, como vimos, había hecho oscilar entre el MGAP y el MVOTMA la competencia sobre el tema aunque sin avanzar en el diseño de un marco de gestión.

En 1987 la Ley Forestal había cometido al MGAP la designación de nuevos “parques nacionales”, y en 1990 la ley 16.170 disponía, con un significativo cambio de lenguaje, que la “áreas protegidas” serían designadas por el MVOTMA. Pero en 1993 la ley 16.320 designaba al MGAP como titular del conjunto.

La creación del SNAP como un todo integrado implicaba entonces saldar en forma definitiva la disputa entre MVOTMA y MGAP por la gestión de las áreas protegidas.

El primer proyecto de ley de APs fue presentado en la Cámara por el diputado Edén Melo (PGP) en 1993. Aunque la iniciativa no prosperó, desencadenó en un activo proceso de

⁹⁶ Daniel Olivera, “La laguna Merín y su cuenca” en Praderi, Praderi, Vivo, “Ríos, lagos y montes indígenas del Uruguay”, Montevideo, 2001, p.131-134.

intercambio entre el parlamento y los distintos agentes involucrados. En especial comienza aquí la etapa más nutrida de contactos entre legisladores y ONGs ambientalistas en relación al tema.

La red había trabajado con regularidad en torno a las áreas protegidas desde 1991, al tiempo que tomaba cuerpo como nuevo actor en esta política, sosteniendo reuniones frecuentes que integraban a ONGs de todo el país.

En este marco Eduardo Gudynas (CIPFE) elaboró una propuesta de marco legal que la Red hizo suya y fue presentada en talleres de discusión con parlamentarios y funcionarios ministeriales. Por entonces la Comisión de Medio Ambiente del Senado comenzaba a tratar el tema y solicitó que le fuera presentada la propuesta. El documento llegó a la Comisión en setiembre de 1993 (poco después de que Melo planteara su proyecto de SNAP en Diputados) y constituye el punto de partida, dentro del debate parlamentario, de un modelo alternativo de gestión de la biodiversidad que se mantuvo en contrapunto con el modelo oficial hasta la sanción de la ley en 2000.

Este proyecto alternativo propone asignar íntegramente la gestión de la biodiversidad (y por tanto del SNAP) a un instituto autónomo, bajo la figura de persona jurídica pública de derecho privado. Se trataría de un organismo pequeño cuya función consistiría en trazar las líneas generales de las políticas de biodiversidad y coordinar las acciones emprendidas en esta materia por el Estado y el sector privado.

Este organismo autónomo, el INCBio (Instituto Nacional para la Conservación de la Biodiversidad) tendría una junta directiva integrada por miembros propuestos por el Poder Ejecutivo (3), la Federación/Asociación Rural (1), la UdelaR (1) y la Red de ONGs Ambientalistas (1), más un séptimo director designado por los otros seis.

El INCBio tendría como órgano asesor un Consejo Nacional para el Desarrollo Sustentable integrado por miembros designados directamente por el presidente de la República, sobre propuestas de agencias estatales, cámaras empresariales, Federación y Asociación Rural, ONGs ambientalistas, comisiones parlamentarias sobre ambiente, etc. El Consejo, que funcionaría en la órbita de OPP, debía guiar la gestión del INCBio en biodiversidad para articularla con otras políticas económicas y sociales desde posiciones gubernamentales de cúpula. Por otra parte el Consejo debía asesorar y evaluar la gestión de los distintos ministerios en relación al impacto ambiental de sus políticas, y el rol del ambiente en sus planes de desarrollo.

A su vez cada una de las APs tendría un director, asesorado por un consejo integrado por delegados de organismos de la administración central, la intendencia correspondiente y de los propietarios privados incluidos en el área si los hubiere (el documento presentado a la Comisión en 1993 cierra aquí la nómina con un “etc.”; en el documento presentado por Gudynas a la misma Comisión en 1995 ya son incluidos expresamente miembros de la comunidad local y de las ONGs ambientalistas del lugar, denotando acaso un progresivo desarrollo de la escena ambientalista en el interior del país).

Antes de detenemos en el comentario de este modelo alternativo repasemos el modelo oficial en base a la formulación que presentó un año más tarde.

Si bien la iniciativa de Melo en Diputados en 1993 no tuvo eco, el SNAP fue objeto de un nuevo proyecto en 1994, esta vez desde el Senado. El senador Leopoldo Bruera, que acababa de tener un éxito importante como artífice de la sanción parlamentaria de la Ley de Impacto Ambiental aprobada ese año, planteó un proyecto de SNAP que también resultó

aprobado en Senadores (aunque nuevamente naufragó en Diputados que, al no tratar el proyecto antes del cierre de la legislatura, hizo retornar al origen su proceso de sanción).

En el Parlamento se retomó en sus términos tradicionales la puja entre MVOTMA y MGAP, y fue allí donde, desde 1994 MVOTMA comenzó a ganar la partida.

El borrador tratado previamente por la Comisión de Medio Ambiente del Senado no jugaba opinión, refiriéndose al organismo gestor del SNAP como “el ministerio correspondiente”. Pero en el proyecto Bruera la titularidad se otorga explícitamente a MVOTMA.

Dicha cartera estaría asesorada por un Consejo Técnico Asesor en Áreas Protegidas integrado por un miembro designado por el MVOTMA, uno por cada ministerio vinculado al tema, uno por UdelaR, uno por el Congreso Nacional de Intendentes y uno por las ONGs ambientalistas.

Comparemos ahora el modelo alternativo planteado por la Red de ONGs Ambientalistas y el oficial generado por la Cámara de Senadores.

Objetivos del modelo alternativo (INCBio-C.N.D.S.):

1) El motivo central de esta propuesta es jerarquizar las políticas de biodiversidad nucleándolas en un ámbito propio y autónomo, lo cual implicaría retirarlas del papel de cuestiones de segundo orden en ministerios cuyos temas prioritarios son otros.

2) A su vez esto implica unificar la gestión de la biodiversidad en un locus institucional coherente, evitando la disputa de intereses entre las dependencias de MGAP y de MVOTMA.

3) La figura de un instituto autónomo y correspondiente al derecho privado busca también eludir las trabas burocráticas propias de los organismos de la administración central y alcanzar una gestión más flexible y dinámica.

4) Se trata de un modelo abierto a la participación de agentes no estatales, en especial por el balance que se operaría entre ONGs y productores a nivel nacional en el INCBio.

En la versión del proyecto Bruera el modelo oficial preveía la participación de un delegado de las ONGs en el organismo asesor, pero no así la presencia de los productores; mientras en el modelo alternativo estos no solo están presentes en el organismo nacional de gestión sino que, en la versión de 1993, son el único agente no estatal presente en los consejos asesores específicos de cada AP.

Esta diferencia es producto del distinto alcance que pretenden para el SNAP las ONGs ambientalistas y el Senado. El diseño institucional de Gudynas surge de la intención de que la política de APs esté en estrecha relación con lo económico y logre cambios en las pautas productivas de los propietarios situados en APs, orientándolas hacia una agropecuaria de bajo impacto ecológico. Resultaba clave integrar a los productores al proceso pues se pretendía que la política de biodiversidad se desarrollara no menos en tierras privadas que en las públicas, considerando además que en las formas de producción de los propietarios rurales había mucho para cambiar.

El modelo oficial en cambio no preveía en instancia alguna la participación de los productores porque de hecho la política de APs en la que pensaba el Senado comportaba un sistema de alcance menor, que tendería a concentrarse en el pequeño porcentaje de tierras de propiedad estatal y apenas mencionaba, sin más detalle, la posibilidad de que las APs incluyeran predios privados.

En el modelo alternativo la misma inserción con el sector productivo (para influir sobre éste desde una óptica ambientalista) que se planteaba a nivel de los productores, operaba también a nivel macro colocando dentro de la esfera de la OPP un ámbito como el CNDS,

cuyo objetivo sería asimismo permear con una óptica ambientalista las políticas públicas desde su lugar de planificación más fundamental.

Puede verse entonces cómo el sistema opera incorporando a una mesa política propiamente ambientalista a aquellos agentes del “segundo escenario” que veíamos en el capítulo anterior.

La conexión con los actores de este segundo escenario se da “de abajo hacia arriba” insertando delegados de los agentes privados en los organismos de gestión local y nacional, y “de arriba hacia abajo” influyendo sobre la OPP y demás ámbitos de cúpula para que incorporen la dimensión ambiental en sus políticas.

Los ministerios en cambio son desplazados en múltiples sentidos. Pierden la gestión directa de la biodiversidad pero a su vez carecen de influencia sobre el INCBio, cuyos integrantes son designados “por el Poder Ejecutivo” y no por ministerios. Asimismo el CNDS es también designado en forma directa por el presidente, y entre sus funciones se encuentra precisamente la de evaluar en términos de biodiversidad la gestión de cada ministerio.

En suma se busca colocar la política ambiental en la agenda pública en dos esferas: por vía de la participación a nivel social y de acuerdos de cúpula que salteen las estructuras ministeriales a nivel de gobierno.

Por su parte el modelo oficial es una reafirmación de los ministerios como ámbitos de gestión, tanto por la titularidad otorgada a MVOTMA como por la integración de la comisión asesora, donde se perfila un predominio de representantes ministeriales frente al preciso equilibrio planteado en el modelo alternativo.

Además esa Comisión Técnica es de alcance nacional, siendo notoria la ausencia de figuras locales de administración.

Desde el movimiento ambientalista se criticó, entre otros aspectos, esta carencia del modelo oficial sosteniendo que no atendía la necesaria descentralización, al incorporar un solo delegado de los gobiernos municipales (el miembro de la Comisión Técnica designado por el Congreso Nacional de Intendentes).

Efectivamente el proyecto Bruera no incorporaba la dimensión local al grado en que lo hacía el modelo alternativo. Pero también cabe señalar que el nivel de jerarquía al que se plantea la incorporación de lo departamental es distinto en ambos planteos. porque aquel único delegado municipal en el proyecto Bruera se integra a la propia comisión nacional. En cambio el modelo alternativo, que plantea una clara diferencia de esferas entre la apertura a la participación local y los acuerdos de cúpula, prevé que los gobiernos municipales se integren sólo a nivel de las comisiones específicas de área. De este modo mantiene en toda la estructura y para todos los actores una separación más nítida que el modelo oficial entre los protagonistas de la política a nivel nacional y los actores locales.

Como la legislatura de 1990-95 se cerró sin que la Cámara de Diputados tratara el proyecto Bruera, el tema volvió a retomarse en Senadores al inicio del siguiente período. En 1995 Reinaldo Gargano reenvió al Senado el proyecto Bruera, en tanto Hugo Batalla y Hugo Fernández Faingold presentaron por separado otros proyectos que retomaban la iniciativa de Melo. Se completó un cuarteto de propuestas con un proyecto presentado por Probides. De entre estas cuatro iniciativas el Parlamento se decantó ya en 1995 por el proyecto de Fernández Faingold en una versión modificada por el MVOTMA.

En esta formulación el modelo oficial expresa la hegemonía de MVOTMA más que en ninguna otra. Porque el proyecto de Fernández Faingold sustituye como organismo de consulta a la Comisión técnica Asesora de Áreas Protegidas, poniendo en su lugar a la

Cotama. Esta es el ámbito creado por Dinama para relacionarse con los actores de la arena ambiental y hasta entonces había funcionado de forma intermitente y a voluntad del ministerio. De modo que entre 1994 y 1995 el MVOTMA, tras hacerse dueño del futuro SNAP, había sustituido un organismo asesor dedicado a las APs, de integración precisa y de carácter interministerial, por un organismo abocado a todos los aspectos ambientales, de integración indefinida y que ya formaba parte de la estructura del MVOTMA.

Los defensores del modelo alternativo reaccionaron ante el nuevo texto con más énfasis que frente al proyecto Bruera. En setiembre de 1995 Gudynas (CLAES) volvió a formular las propuestas presentadas dos años atrás, en el documento “Sistema de Áreas Naturales Protegidas. Comentarios sobre los proyectos de ley”. En él remarca la inconveniencia de postular a la Cotama como instancia asesora para el SNAP por considerar que sería “una comisión demasiado amplia, de representación incierta, y se delegaría este tema a una subcomisión en su seno. A la fecha solo se ha reunido en tres ocasiones, solo existen actas de la primera reunión. Está acotada al ámbito del MVOTMA y no resuelve los problemas de coordinación con otros ministerios.”

Desde entonces el debate se alternó con largas etapas de estancamiento. La Comisión de Medio Ambiente del Senado logró consensuar un texto que fue aprobado en la Cámara. Llegaba entonces el momento de sortear la instancia de la Cámara de Diputados, donde habían naufragado las iniciativas de Melo y Bruera en la legislatura anterior. Y en realidad Diputados estuvo cerca de echar por tierra el proyecto nuevamente pues no lo trató hasta 1999 cuando, sobre el final del año, lo aprobó con modificaciones. Ante esto los agentes de política ambiental perdieron la esperanza de que el proyecto se concretara pues debía volver al Senado para que éste aprobara durante el verano el texto modificado. No obstante, lo improbable se concretó y Senadores dio sanción a la ley 17.234, que declara de interés nacional la creación del SNAP, en enero de 2000.

El organigrama definido por la ley es una vuelta atrás hacia el estado inicial del debate, pues en lo sustancial retoma la versión de Bruera del modelo oficial y le incorpora los ámbitos de participación local propuestos en el modelo alternativo.

Sus principales características son:

- 1) Pone la política de APs en manos de MVOTMA-Dinama, desechando la idea de constituir un organismo autónomo, específicamente encargado de la biodiversidad e integrado por los principales agentes de la red como se proponía con el INCBio.
- 2) Dispone crear un órgano asesor, la Comisión Nacional de Áreas Protegidas, punto en el que la ley se aparta del proyecto Fernández Faingold de 1995, volviendo a postular un ámbito consultivo específico para la política de APs. Su integración amplía la prevista por Bruera en 1994 (intención implícita ya en el nombre: “Comisión Nacional”, en lugar de “Comisión Técnica”) incorporando, además de representantes del Poder Ejecutivo, UdelaR, ONGs y el Congreso de Intendentes, a la ANEP y -tal como reclamara la Red de ONGs Ambientalistas desde 1993- a los productores.
- 3) Finalmente, la ley incorpora casi sin modificaciones la propuesta de las ONGs de crear comisiones específicas para cada AP donde participen miembros de la comisión local, productores, autoridades municipales y ONGs de la zona.

En suma, la ley incorpora herramientas de participación en la base del organigrama tal como proponía el modelo alternativo. Y hace extensiva esa participación al ámbito de asesoramiento a nivel nacional.

Pero mantiene sin cambios la cúpula del sistema, lo cual deja abierto el problema del escaso peso político y la dispersión institucional de las agencias administradoras de la biodiversidad.

Aspectos relacionados a la implementación del SNAP

Hasta aquí hemos repasado el debate sobre la ley de APs en lo vinculado al organigrama. Pero la discusión incluyó de 1993 a 2000 aspectos vinculados a la propia esencia del SNAP, en cuanto a qué áreas protegería y con qué herramientas. A continuación veremos los principales puntos de este debate.

1) Áreas naturales:

Si bien ya Edén Melo en 1993 proponía dejar fuera del SNAP a los PNs de viejo cuño constituidos por forestación artificial., el proyecto Bruera constituyó un punto de partida muy vago en este aspecto. Desde el movimiento ambientalista se insistió entonces en la necesidad de definir expresamente los objetivos del SNAP y sus conceptos básicos, para señalar que las áreas a proteger debían ser ambientes naturales de especial valor por su riqueza en especies autóctonas.

El objetivo de estas precisiones era dejar fuera del SNAP las zonas de fuerte cambio antrópico, expresadas en forestación artificial para lugares recreativos y en motivos de interés histórico. Los ambientalistas insistieron en la necesidad de quitar de los proyectos de ley toda referencia a elementos histórico-culturales como objetivos de protección del SNAP, señalando que las áreas culturales (de valor histórico, arqueológico, etc) debían formar parte de otro sistema.

Este criterio de separación tajante entre ambos objetos de preservación dista de ser unánime en el plano internacional. Por el contrario, es habitual que un mismo sistema combine áreas silvestres y culturales. La propia Unesco al declarar lugares como “Patrimonio de la Humanidad” ha utilizado tres categorías: zonas de “patrimonio natural”, zonas de “patrimonio cultural” y una tercera que incluye lugares donde se combinan ambientes naturales y elementos culturales igualmente importantes.

En Uruguay incluso una figura de referencia para los ambientalistas locales como Richard Huber había manejado el tema con suma amplitud. En su propuesta de SNAP, que se basa en una larga nómina de áreas silvestres, hay lugar también para un pequeño subgrupo constituido por PNs de interés cultural.⁹⁷

La génesis de este peculiar rasgo del ambientalismo uruguayo, que intentó cuanto pudo divorciar la administración de áreas naturales de sus similares de contenido cultural, está en la política desarrollada durante la mayor parte del siglo XX en Uruguay.

Aquella política combinó el interés por elementos históricos con prescindencia en lo que respecta a ambiente y biodiversidad. De ahí el convencimiento de los ambientalistas de que incluir motivos culturales en el SNAP iba a desvirtuar su sentido.

Por otra parte las autoridades habían mostrado su falta de criterio al presentar en instancias internacionales la superficie incluida en los PNs tradicionales como área de protección ambiental; y así figura en estadísticas sobre APs divulgadas a nivel mundial, donde nuestros folclóricos P.N. de Roosevelt y Santa Teresa se presentan a la par del brasileño P.N. da Amazônia o el ecuatoriano P.N. de Galápagos. Ante tal manejo de información

⁹⁷ Con una actitud sí francamente heterodoxa Huber agrega incluso otro subgrupo con los parques recreativos, que en Uruguay nadie hubiera osado postular para el SNAP.

nada garantizaba a los ambientalistas que el Estado no seguiría confundiendo APs con zonas recreativas de forestación artificial cuando llegara el momento de implementar el SNAP.

Finalmente, vimos ya que los parques nacionales de motivo histórico, pese a su temprana aparición, tuvieron un desarrollo escaso y precario. Hacia los '90 las áreas silvestres habían concitado un gran corpus de estudios que establecían los lineamientos de acción y la nómina de lugares que debían integrar el conjunto de APs, y contaban además con ámbitos institucionales que reclamaban la potestad de liderar esa construcción.

En cambio no había estudios sobre los posibles PNs culturales a declarar, ni nómina de candidatos, ni una institución que se presentara con vigor para capitanear el proyecto, ni organizaciones o cuadros técnicos movilizados tras esa demanda. Vale decir que la inclusión de áreas culturales, además de verse como una potencial amenaza al desarrollo solvente del SNAP, no aportaba a la causa un aliado relevante ni tan siquiera líneas de acción tangibles.

Pese a esto la preservación de elementos de interés cultural fue mantenida en los diversos proyectos de ley, en buena medida gracias al handicap favorable de haber formado parte del sistema de PNs desde sus inicios.

Su inclusión dejó una serie de paradojas que dan cuenta de cómo el tema entró por la ventana a una construcción destinada a otros fines. La ley conservó en su redacción la inconsistencia -señalada por los ambientalistas durante más de media década- de definir un “sistema de áreas *naturales* protegidas” y establecer que su integración se definirá por los “valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos” de los lugares en cuestión. Asimismo la selección de esos lugares queda en manos de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, un ámbito ciertamente más acreditado para juzgar áreas silvestres que para evaluar valores históricos y culturales. De modo que, aún habiendo incluido entre sus objetivos ambos tipos de APs, la ley establece un aparato institucional pensado en función de áreas basadas en manejo de biodiversidad, librando a la política práctica la incorporación de actores relacionados a arqueología, historia y cultura.

En definitiva la ley ha operado poniendo cierta paridad entre dos situaciones muy distintas. La nómina de áreas silvestres candidatas al SNAP fue establecida, en variadas formulaciones, mucho antes de la aprobación de la ley. De igual modo la red de instituciones y actores sociales interesados en promoverla fue el motor que impulsó la aprobación de la norma.

Por el contrario los agentes interesados en incorporar áreas de motivo cultural vieron cómo la ley les reservaba un lugar en la política de APs sin necesidad de haber trabajado sobre el tema ni generado una estructura institucional y política de apoyo a su demanda.

La beneficiaria de este resultado es fundamentalmente la arqueología (en especial la indígena) sobre la que se focaliza en la actualidad el interés para establecer APs de motivo histórico. La arqueología como disciplina ha sido el free-rider de este largo y a veces tedioso viaje que fue la aprobación de la ley de APs. Y por cierto su carácter de polizón no estuvo exento de dificultades, mientras parte del movimiento ambientalista pugnaba por desembarazarse de ella antes de llegar a destino. Incluso tras la aprobación de la ley quienes desde la arqueología se interesaron por el tema, han reclamado ante los grupos ambientalistas por no ser tenidos en cuenta como actores relacionados al SNAP.

La ley deja pendiente entonces la incorporación del ala arqueológica a una red de la que nunca había formado parte, pero sobre todo compromete a esa disciplina -una vez salvado su

vínculo legal a la política de APs- a aplicar trabajo al estudio del tema y a su propio desarrollo como actor institucional.

2) Protección de las áreas naturales:

Categorías – Otros tema de discusión entre ambientalistas y parlamentarios fue el de los niveles de protección que podrían aplicarse. El modelo alternativo incluía entre sus categorías la de reserva natural estricta (en algunos países llamada “estación biológica”) que se aplicaría a los ambientes naturales de mayor valor biológico e implicaría excluir cualquier uso del área excepto su estudio científico. Este tipo de áreas vedan la utilización agropecuaria e incluso el ingreso de turistas, y su aplicación en Uruguay ya había sido recomendado por Huber en casos excepcionales, como el de Isla del Padre en el Cebollatí, que combinan un importante acervo en biodiversidad con escaso impacto antrópico.

Sin embargo el parlamento no estuvo dispuesto a incluir esta categoría, aduciendo que carecía de sentido su aplicación en Uruguay por no haber zonas vírgenes.

Gudynas reformuló la categoría de “reserva natural estricta” para su uso en el país, apelando a la elasticidad de los ecosistemas (tendencia de los ecosistemas a recomponer su estado natural si cesa el impacto humano) y en especial la de los bañados. Sostuvo entonces que el objetivo de aplicarla en el país estaba no solo en la conservación de ambientes escasamente modificados sino también en utilizarla para recuperar algunos de los bañados que ya estaban siendo afectados por la expansión del arroz.

Para el Parlamento, en sintonía con un Estado que nunca osó poner barreras a la expansión del arroz, persistió en su negativa a incluir esta categoría.

El resultado ha sido un fuerte contraste entre la situación de los bañados que se extienden a un lado y otro de la frontera con Brasil. Del lado brasileño aún en medio de un boom arrocero similar al uruguayo, un sector de los bañados fue preservado bajo la categoría de reserva estricta (la Estacao Biológica do Taim, a pocos kilómetros del Chuy, que en la actualidad se encuentra además en proceso de ampliación). Mientras tanto del lado uruguayo, no se aceptó esa figura legal ni se aplicó en los hechos ninguna de sus variantes moderadas, y los bañados fueron transformados progresivamente en campos de arroz sin límite ni control.

Otro punto de discusión en el que las instituciones mostraban en principio una baja disposición a preservar de manera efectiva las áreas designadas era la incorporación de guardaparques.

Aunque resulte difícil imaginar una política de APs sin guardaparques los proyectos de ley iniciales no hacían mención alguna a ellos. Esto no resulta sorprendente para el caso de Uruguay si recordamos que durante la fase endógena de esta política el país se había caracterizado por titular supuestas APs a las que no se asignaba personal ni recursos.

Pero en lo '90 la situación era diferente. Las ONGs reclamaron desde el comienzo de los debates que se incluyera en la ley la provisión de al menos un guardaparque por área, y sobre fines de la década Vida Silvestre implementó un curso de guardaparques específicamente destinado a formar al personal que se necesitaría para aplicar la ley de APs.

Cuando el tiempo pasó sin que el Estado los incorporara -debido al estancamiento en la aplicación real de la política de APs- los guardaparques se nuclearon en una asociación que se constituyó en un nuevo actor de la red. (y un actor muy especial pues su interés profesional está mucho más atado a la ejecución de APs efectivas que el de cualquier otro de los involucrados).

La Asociación de Guardaparques pasó a actuar como un agente de reivindicaciones en relación al SNAP y reclamó ser incorporada formalmente a la estructura institucional. Debido a ello la ley 17.234 en sus disposiciones finales anuncia la creación de la “Guardia Ambiental” como unidad ejecutora de Dinama sin adelantar cómo habría de integrarse (de hecho la propia designación como unidad ejecutora era incorrecta). De este modo la ley cumplió la formalidad de reservar un lugar en el aparato estatal para la función de los guardaparques sin asignarlo a la Asociación que, constituida hasta el momento como asociación civil, es en el escenario político real la candidata natural a integrar ese espacio en relación con Dinama.

Por la ley de presupuesto de 2005 se derogó la disposición relativa a la Guardia Ambiental y el MVOTMA discute con los guardaparques los detalles de reglamentación para constituirlos regularmente como un actor institucional. Esta discusión formal contemplará además cuestiones jurídicas de primer orden para la tarea de los guardaparques como el porte de armas y la capacidad de realizar arrestos.

Predios privados – Uno de los aspectos más debatidos de la ley fue cómo se resolvería la situación de los predios privados que quedarán incluidos en un área protegida. Este punto neurálgico generó conflictos incluso entre agencias estatales y puso en la ley cierta aura de peligrosidad como amenaza potencial a los productores.

En los proyectos iniciales el tema fue eludido al punto de apenas mencionarse que las APs podrían incluir tierras privadas. Pero conforme el debate se amplió se hizo necesario ahondar en las formas de resolver esa situación.

Desde las ONGs se promovieron dos caminos: a) medidas impositivas que gravaran ciertas actividades en los predios privados afectados a APs, y plantearan exoneraciones para quienes desarrollaran actividades valiosas para la preservación de la biodiversidad y la calidad ambiental (medidas que podían establecerse con solo incorporar al proyecto de ley de APs lazos con legislación ya existente sobre uso de suelos, manejo del agua, conservación del monte nativo, etc., que preveía disposiciones tributarias de ese tipo); b) la compra directa o la expropiación de algunos de los predios privados de mayor interés.

Ambas estrategias generaban polémicas aunque en distintos ámbitos. La primera fue promocionada por el MGAP como alternativa a la expropiación. Pero los intentos que, por su competencia en materia de fauna, hizo durante los '90 en lograr incentivos fiscales para la preservación del venado de campo fueron bloqueados por el parlamento y el Ministerio de Economía. Esto muestra que, pese al consenso logrado entre los partícipes de la red sobre su conveniencia, este tipo de medidas no era visto con agrado por los actores de ese “segundo ámbito” que deben transitar las iniciativas de política ambiental.

Las prevenciones de los actores no ambientales respecto a incorporar lógicas de mercado en apoyo de las políticas de biodiversidad se reflejó en el sostenido rechazo a incorporar pautas de este tipo en la ley de APs durante los siete años que insumió su discusión. Así el texto aprobado no presenta referencias al tema.

Por otra parte la posibilidad de expropiaciones fue bien recibida por MVOTMA pero enfáticamente desaconsejada desde el MGAP y la Facultad de Agronomía, dupla institucional que gestionara el viejo modelo.⁹⁸

⁹⁸ La corporación de ingenieros agrónomos emitió una carta pública advirtiendo sobre la ola de inseguridad que la ley podía generar sobre los productores en su derecho a la propiedad, extremo que fue rechazado desde MVOTMA preguntando si acaso las obras de vialidad deberían cesar por fomentar la conmoción e inseguridad jurídica entre los propietarios.

En definitiva la ley dispuso la activación de acuerdos de compra-venta con los propietarios privados, e incluso de expropiaciones cuando el titular no se sujetara al plan de manejo del AP, la falta de recursos ha quitado proyección a esta posibilidad.

Hasta el momento solo se ha avanzado en la compra de predios mediante transacciones intraestatales, y aún en estos casos existen limitantes.

Por lo tanto, así la escasez de recursos para compra de propiedades como la actitud refractaria de los actores de segundo ámbito en relación a las medidas fiscales, mantienen sin resolver el problema de la aplicación de planes de manejo en predios privados.

También en este caso la ley de presupuesto de 2005 resolvió un problema heredado de la ley de creación del SNAP que había dejado como únicos caminos para la incorporación de tierras al sistema de áreas protegidas la conformidad del propietario o la expropiación (con esto el Estado se obligaba a disponer sólo lo que el propietario consintiera o bien pagar por la tierra para poder actuar sobre ella). Esta tesitura más conservadora que el propio marco constitucional, que ya preveía el derecho del Estado a regular las actividades privadas con arreglo a la protección del medio ambiente como bien común. La actual norma ha incluido entonces la posibilidad de que el Estado incorpore tierras privadas a la gestión APs y dicte normas sobre su uso sin necesidad de recurrir a la conformidad del productor ni a la expropiación.

Trámite del proyecto de decreto reglamentario

La aprobación de la ley 17.234 abrió un doble proceso con un correlato institucional y otro legal.

El institucional fue la creación en 2001 del Departamento de Áreas Protegidas como nueva unidad ejecutora de Dinama. Desde entonces este departamento sería el foco principal de la política de APs y tomaría a su cargo la conformación del sistema.

La derivación legal era el decreto reglamentario que ajustaría la puesta en marcha del complejo aparato creado por la ley.

En 2001 el decreto estaba listo, pero desde entonces, al tiempo que la crisis económica se agravaba, su trayecto por los ministerios que debían avalarlo se hizo extremadamente lento (por ejemplo en el MTOP llegó a demorarse durante un año).

Tras ser aprobado en los ministerios con vínculos directos en el tema se creyó que su periplo había terminado. Pero entonces quedó al descubierto un detalle imprevisto que obligaba al proyectado decreto a seguir circulando por el resto de los ministerios, mientras los años de la administración Batlle seguían consumiéndose.

Irónicamente este nuevo retraso fue el eco postrero de la puja que habían sostenido MGAP y MVOTMA en los '90, y que ya había producido retrasos en la propia ley. El disparador de este inconveniente se remonta a 1994 cuando fueron aprobados la ley de estudios de impacto ambiental y su decreto reglamentario.

El MVOTMA, que aún en la actualidad cuenta con muy pocas APs de su propiedad, deseaba dotarse de herramientas legales que le asignaran competencias sobre las APs de otras agencias, en especial las del MGAP, que es el titular mayoritario. El decreto reglamentario de los estudios de impacto ambiental (433/994) dio al MVOTMA esta posibilidad al incluir en la norma un artículo que señalaba que las actividades u obras a realizarse en las APs deberían contar con un EIA (realizado por el correspondiente departamento del MVOTMA).

En 1994 esto significaba para el ministerio disponer de un mecanismo de intervención en una política que aún no le había sido asignada por la ley.

Pero esta fórmula, diseñada para aprovechar una oportunidad en función de una coyuntura concreta, quedó perimida con la aprobación de la ley de APs y la creación de un departamento específico para ejecutarla.

En el nuevo contexto carecía de sentido que el brazo interventor del MVOTMA sobre las APs de otras agencias fuese el Dpto. de EIA en lugar del Dpto. de APs. Por otra parte este departamento contaba con una herramienta de intervención más amplia pues podía reclamar la supervisión de los planes de manejo de cada área sin necesidad de esperar a que se emprendieran en ellas las “actividades” u “obras” citadas por el decreto 433/994 para poder intervenir.

Por eso el proyecto de decreto reglamentario de la ley 17.234 modificó aquel decreto de 1994 disponiendo que cada área debería contar no ya con un EIA para las ocasionales actividades que involucraran al área sino con un plan de manejo (cuya aprobación la ley reservaba a Dinama y por tanto al Dpto. de APs).

El punto en que no se había reparado al redactar este artículo era que el decreto 433/994 estaba firmado por el pleno de los ministerios, de modo que para modificar uno de sus artículos se requería también la aprobación de todas las carteras.

Hasta entonces se había pensado aprobar el decreto por la “vía corta” (aunque no necesariamente rápida) que implica ser aprobado solo con la firma de los ministerios más involucrados en la materia, pero al descubrirse este problema el proyecto debió echarse a andar nuevamente a paso más que cansino de un ministerio a otro cuando ya la administración Batlle tocaba a su fin.

En este proceso se consumió el año 2004 y para diciembre el proyecto había sido enviado a Presidencia, aún sin la firma del ministro de economía Isaac Alfie, para acelerar su promulgación. Dicha firma se consiguió pocas semanas después, pero entonces la inquietud volvió a crecer. El proyecto firmado por todos los ministros permaneció en Presidencia durante el resto de enero y cuando en febrero se realizó el cambio de legislatura Jorge Batlle continuaba sin tratarlo.

A sabiendas de que el presidente electo, Tabaré Vázquez, no promulgaría un decreto cuyas firmas correspondían íntegramente a la administración anterior, toda la arena ambiental se vió conmovida por la perspectiva de que el recorrido del proyecto por los ministerios habría sido en vano y debería iniciar de nuevo el periplo durante la siguiente legislatura. El MVOTMA hizo entonces gestiones de urgencia durante enero y febrero para que el proyecto fuese firmado. Finalmente debió intervenir el ministro designado, Mariano Arana, que enterado de la situación se comprometió a buscar con ahínco la firma del decreto, lo cual, ya avanzado el mes de febrero y en pleno clima de cambio de mando, se parecía al rescate de un objeto perdido en medio de una evacuación.

La trama llegó a su fin cuando el día 16 Batlle firmó el proyecto, a menos de dos semanas de transferir la banda presidencial.

La resolución del decreto, con un final de emoción basquetbolística, repitió en términos exactos el proceso de la ley que reglamentaba. Ambos iniciaron su trámite en el comienzo mismo del período, vieron como los años se consumían sin llegar a una definición y alcanzaron a aprobarse durante el último verano de cada gobierno. Este sino responde a las características típicas del lugar que ocupa la política de APs: menos que marginal en el concierto político e invisible a la opinión pública, sus productos normativos no consiguen la atención suficiente de los parlamentarios, ministros o presidentes durante el período más

fructífero de un gobierno (que usualmente se limita a los tres primeros años). Durante esta fase de “vida útil” de los gobiernos los proyectos normativos relacionados a APs esperan tras una interminable fila de cuestiones de mayor interés para la presidencia y el parlamento.

En cambio, durante el último verano, el gobierno ya ha llegado a su fin en términos prácticos y las iniciativas de peso en la opinión pública y el elenco político se cancelan a la espera de la futura administración.

Es entonces cuando, en medio de este impás y con las semanas contadas, las instituciones y organizaciones de la arena ambiental pueden presionar sobre la cúpula del sistema con la premura de lo perentorio y la relativa comodidad que da la clausura de la agenda nacional.

Y en estos casos, por única vez, estar fuera de la palestra pública resulta una ventaja, pues se disfruta entonces de integrar el género de medidas que pueden ser firmadas por los gobernantes mientras hacen sus valijas sin que haya debates ni comentarios.

Con la aprobación del decreto queda el escenario dispuesto para desplegar la política de APs diseñada en la ley de 2000. Desde este punto de vista la importancia de que el decreto haya sido aprobado radica por encima de todo en dar por terminada la fase de diseño institucional del sistema, que tras abrirse en 1993 ha vivido dos procesos de sanción legal aptos para desafiar la mayor paciencia.

El proceso del decreto repitió al de la ley también por su condición de ser en los hechos un formidable freno a la implementación del SNAP. Al inicio de los '90 las APs vivieron una etapa de activación que se paralizó cuando el tema llegó a manos del Parlamento para ser ordenado; tarea que insumió a los legisladores siete años.

Desde entonces los cinco años de trámite del decreto en el Ejecutivo dieron al MVOTMA un argumento para no avanzar en la implementación del organigrama postulado por la ley, incluso en aspectos cuya aprobación no necesitaba del decreto sino de mera voluntad. Conviene aquí recordar que llevar a la práctica ese organigrama implica para el MVOTMA pasar a compartir la gestión del sistema con un sinnúmero de agentes que se adosarían a la política de APs, a nivel nacional y local, situación por la que hasta ahora el MVOTMA no había mostrado interés.

Pero la aprobación del decreto reglamentario devuelve al terreno la política de APs tras doce años en los que tener una norma en trámite implicó ahogar su desarrollo en la práctica.⁹⁹

ANEXO 3: OTROS SALDOS EN LA GESTION DE PROBIDES

El giro geopolítico de Probides hacia la faja costera:

Situando en perspectiva la caída del Plan Director en 2004, ésta constituye una cuenta más en el rosario de medidas del Estado tendientes a ratificar la desarticulación de los bañados rochenses a manos de las arroceras, y que ha tenido como corolario actual la necesidad de “canjear” áreas Ramsar rochenses nuevas unidades en otras zonas del país.

⁹⁹ Para tratar los aspectos de diseño institucional se han utilizado en especial Bonilla (1997), Gudynas (1993, 1995 y entrevista 2004), Batallés (entrevista 2004), Zibechi (1994), Búsqueda 17/2/2000.

Puede verse entonces que la solución al incumplimiento de Ramsar es la misma que se impuso a Probides y su Reserva de Biosfera al provocar la caída y reformulación del Plan Director en 2004, cuando el programa fue conminado a abandonar India Muerta y otras zonas del hinterland para concentrarse en la franja costera.

Este empujar a las políticas de conservación desde los bañados hacia las lagunas litorales refleja la importancia que han tenido en Uruguay las superficies fiscales para permitir el desarrollo de las APs. Porque la diferencia clave entre la indefensión de los ambientes de bañado que arrastró a su colapso, y la sostenida intención de la administración de focalizarse en las lagunas costeras, está en el carácter público de los espejos lacustres, que dota a la política ambiental de una base firme. En el caso de los bañados, de propiedad privada, conseguir una base similar hubiera implicado entrar en discusión con los arroceros, punto que el Estado rehuyó en toda ocasión.

Esta misma conclusión puede extenderse al hecho de que el principal producto de Probides, que permaneció en pie y fue ratificado por las autoridades municipales, ha sido la Ordenanza Costera del departamento de Rocha. Esta ordenanza regula el uso de la franja costera en diversos aspectos y, situada en el escenario general, constituye otra muestra del repliegue de las políticas reguladoras desde el interior hacia la costa, donde pueden afirmarse en la propiedad estatal de la mayor parte de la superficie involucrada.

En este saldo global la Ordenanza Costera ratifica la creciente dispersión reguladora de las agencias estatales en el litoral atlántico, intención que tuvo en este período muy diversas manifestaciones.

Pero erigida como el más destacado producto político de un programa llamado “de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este”, y que vio perderse gran parte de esos humedales durante su desarrollo, la ordenanza se constituye en testimonio del desvío sufrido por Probides respecto al que debía ser su principal foco de atención.

La acción de Probides como creadora de insumos

Como saldo global Probides no consiguió proteger efectivamente la zona que le fuera encomendada. No logró implementar un sistema local de APs, tal cual fue uno de sus objetivos, y se limitó a gestionar las áreas existentes, realizar algunas obras de infraestructura de carácter muy limitado, hacer relevamientos de fauna y promover en ellas la actividad turística.

Sin embargo el legado de Probides, que ciertamente no se expresa en grandes logros en el terreno, está constituido en cambio por una serie de insumos dispersos de carácter material e inmaterial. Entre los primeros está la formación de recursos humanos (pese a haber servido en términos de enriquecimiento personal y no institucional) o los resultados de investigaciones que pueden ser de utilidad a futuras políticas de protección (pese a que, como vimos, parte de este material se ha dispersado). Otro insumo clave dejado por Probides son los planes de obras diseñados para la puesta en funcionamiento de algunas APs, que harían posible en la actualidad comenzar su implementación contando ya con una descripción detallada del tipo de emprendimientos necesarios (claro que, en tanto el cuello de botella de esta política ha estado en su implementación y no en la formulación de planes,

mientras esos proyectos no se ejecuten corren el riesgo de ser ignorados y dar paso a nuevos estudios para determinar qué obras realizar).¹⁰⁰

Entre los insumos inmateriales, por su parte, hay uno sustancial: haber colaborado a la movilización de actores sociales interesados en la preservación ambiental.

Rocha concentró durante los '90 la prédica y el esfuerzo del movimiento ambientalista, y concitó los intentos más serios de llevar al terreno una política de áreas protegidas. El resultado de haberse convertido en foco de atención para los actores ambientales fue una enconada resistencia de la población local y los productores contra todo lo relacionado a las APs como herramienta de regulación. Si en el resto del país las APs son una figura desconocida o lejana, en Rocha es un concepto muy presente y denostado por el general de los productores, que lo perciben como una amenaza al derecho de usar libremente sus tierras sin ceñirse a controles de la administración.

Por eso Probides, que en su desempeño debió enfrentar este entorno adverso, tuvo un logro importante al convertirse en catalizador de algunos de los escasos actores locales comprometidos con la preservación ambiental.

El ejemplo de laguna de Rocha ilustra cómo el legado de Probides constituye una trama compleja que en algunos aspectos exige ir más allá de lo inmediato para estimar su real alcance. Porque el programa sirvió de marco inicial para actividades que luego se consolidaron y cobraron su mayor dimensión al margen del programa. Así los pescadores artesanales y algunos productores rurales de la zona, tras comenzar a nuclearse en relación a las actividades desarrolladas por Probides, se convirtieron luego en pilares fundamentales para la conservación del área, asociados a otras instituciones (como la propia I.M.R., Facultad de Ciencias o Dinot) que se interesaron en el esfuerzo ambientalista de estos actores locales y continuaron la tarea de Probides.¹⁰¹

ANEXO 4

EL PODER DEL “SEGUNDO AMBITO” INSTITUCIONAL:

Mandiyú como ejemplo

En 1999 un propietario particular pidió autorización a Renare para embalsar el curso del arroyo Mandiyú (Artigas) como parte de un proyecto arrocero. El embalse suponía eliminar el monte galería en ese tramo del arroyo (monte que había sido considerado como un potencial integrante del SNAP).

Renare rechazó la solicitud en base a la prioridad que el área del Mandiyú tenía como ecosistema a preservar. El propietario reiteró la solicitud, acompañada en esta segunda ocasión de un elemento “compensatorio”: plantar una franja de monte a orillas del embalse para sustituir al que se perdería bajo el agua (sustitución inviable tanto por la imposibilidad

¹⁰⁰ IMR-Probides, “Proyecto de desarrollo de las áreas protegidas Lagunas de Garzón y Rocha” (doc. de trabajo n°44, feb. 2002) es ejemplo de la completa y minuciosa planificación dejada por el programa, aunque da cuenta también de la reiteración de estudios sin implementar (pues parte de estos proyectos habían sido trazados ya por R. Huber una década atrás) y del valioso trabajo que se pierde cuando se diseñan planes sin un adecuado respaldo institucional y político que garantice la ejecución de lo proyectado.

¹⁰¹ Sobre las actividades de Probides en relación a los actores locales: www.probides.org.uy. Sobre ese accionar y su continuación por parte de otros actores después del cierre del Probides como programa Gef: ponencias de S. Fernández, D. de Álava, L. Rodríguez, C. Fagetti-J. Vitancurt y M. Iewdiukow en “Avances científico técnicos para el manejo del área protegida Laguna de Rocha” (22 oct. 2004).

de plantear y recrear un monte natural como por el lapso que mediaba entre la destrucción del bosque original y el crecimiento de su pretendida réplica). Renare rechazó también esta posibilidad.

El propietario apeló entonces a la revocación por vía jerárquica de la decisión de Renare. Ante las consultas efectuadas por el MGAP a la interna del organismo, la oficina de Asuntos Jurídicos respaldó la validez formal de lo actuado por Renare. En tanto Opya y Prenader -ligados a la promoción de actividades agropecuarias tradicionales- apoyaron la viabilidad económica del proyecto presentado por la empresa. Finalmente el ministro Cat decidió autorizar el emprendimiento consignado que, pese a la voluntad en contrario de los técnicos de Renare que originalmente debían fallar en el tema, la necesidad de apoyar la producción agrícola le llevaba a asumir la responsabilidad política de revocar la decisión de Renare.¹⁰²

La pérdida de esos montes ejemplifica algunos aspectos cruciales en las políticas de biodiversidad: la fragilidad política de las decisiones impulsadas por los técnicos involucrados en gestión de la biodiversidad (fácilmente relegadas por autoridades que prescinden del tema), la división interna del MGAP entre el eje principal de su estructura (que de hecho integra lo que hemos llamado el “segundo ámbito”, que influye en materia de política ambiental sin incorporar el tema a sus análisis) y las unidades ejecutoras ligadas a biodiversidad (que en caso de confrontación resultan relegadas).

Finalmente cabe decir que Mandiyú expresa la necesidad de establecer una política estratégica de APs. Porque la oposición que se planteó en este caso (continuar usando el predio en ganadería conservando los montes, o destruirlos en la sustitución de la ganadería por un rubro más productivo) puede plantearse en cualquier caso; y considerando cada caso individualmente podría adoptarse una y otra vez el criterio de Cat en aras de un pequeño incremento en la producción. Pero si se considera el conjunto del problema como una larga serie de decisiones, resulta claro que el beneficio marginal de cambiar cada unidad de monte nativo por una más de arroz, por ejemplo, decrece cada vez que se reitera el trueque. Cuando el conjunto de ambientes naturales queda limitado a un pequeño conjunto de locaciones la pérdida que implica deteriorarlos se torna mayor que el beneficio agropecuario de una intervención intensiva.

Definir el SNAP implica determinar la integración de ese conjunto. Trazar la línea a partir de la cual intervenciones que pueden parecer aconsejables cuando se las considera individualmente, resultan perjudiciales tomando en cuenta la escasez relativa del recurso afectado.

¹⁰² Sobre Mandiyú: Gerardo Evia y E. Gudynas (com.pers.), y L. Morales, “Los montes del Mandiyú” en *Latitud* 30-35, n° 15, p. 58-61 (16 nov 2000).

BIBLIOGRAFÍA

Sobre teoría y metodología

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando: “Evaluación de proyectos sociales”, México, Siglo XXI, 1996 (3ª ed.).

Jordana, Jacint: “El análisis de los policy networks” (en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, n°3, mayo/agosto 1995).

Mancebo, Ester (coord.): “Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)”.

Many – Thoenig: “Las políticas Públicas”. Barcelona, Ariel, 1992.

Oszlak, Oscar (coord.): “Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización” (proyecto de investigación del Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, Argentina, 2004).

Labadie, Gastón; Ramos, Conrado (coords.): “Globalización y transformación estatal” (proyecto de investigación del Instituto de Ciencia Política, 2004).

Zurbriggen, Cristina: “El análisis de los *policy networks* y su utilidad para el estudio de las hechuras políticas” (Montevideo, FCS-ICP, 2002).

Sobre áreas protegidas y políticas de biodiversidad vinculadas

A.P.A.L.CO.: “La visión de los pescadores respecto a la implementación del área protegida” (en “Avances científico-técnicos para el manejo del AP Laguna de Rocha”, documento s/ed.).

Conde, Daniel; De Álava, Daniel; Rodríguez, Lorena: Categorización del Parque Nacional Laguna de Rocha. Propuesta para incorporar el sistema costero Laguna de Rocha al SNAP (nov. 2003, doc. s/ed.).

Caldevilla, Gabriel; Quintillán, Ana: “Áreas naturales protegidas. Hacia un sistema nacional” (en revista “Uruguay Forestal”, 1996, p.25-26)

Canton, Víctor: “Las Áreas Protegidas como herramienta de apoyo a la gestión y ordenamiento ambiental del territorio: oportunidades del nuevo marco de actuación” (en Domínguez y Prieto -coords.- “Perfil ambiental del Uruguay / 2002”, Montevideo, Nordan, 177-184).

Caymaris, Héctor: “Experiencias del guardaparques en Laguna de Rocha” (ponencia en “Avances científico-técnicos para el manejo del AP Laguna de Rocha”, s/ed.).

de Álava, Daniel: “La laguna de Rocha en el marco de la ordenanza costera” (ponencia en “Avances científico-técnicos del AP Laguna de Rocha”, s/ed.).

Comisión Local Laguna de Rocha: “Avances y perspectivas de la Comisión Local Provisoria del Área Protegida Laguna de Rocha” (ponencia en “Avances científico-técnicos para el manejo del AP Laguna de Rocha”, s/ed.).

Conde, Daniel; Rodríguez-Gallego, Lorena: “Problemática ambiental y gestión de las lagunas costeras atlánticas de Uruguay” (en Domínguez y Prieto -coords.- “Perfil ambiental del Uruguay / 2002”, Montevideo, Nordan, 149-166).

Cousillas, Marcelo: “Selección de normas ambientales” (Montevideo, IFCA/PDA, 1997).

Cousillas, Marcelo; Evia, Gerardo; Gudynas, Eduardo: “Normativa ambiental para la agropecuaria” (Montevideo, Coscoroba, 2000).

DINAMA-GEF/PNUD: “Capacity Building for the Implementation of the Uruguayan National Protected Area System. Project concept.” (documento inicial del proyecto DINAMA-GEF URU/05/001, julio 2004).

DINAMA: Propuesta para reglamentación de la ley 17234 (“Doc. 11-6.12.001”; s/ed.)

Evía, Gerardo; Gudynas, Eduardo: “Un ejercicio de análisis de costos y oportunidades económicas de un sistema de áreas protegidas en Uruguay” (Montevideo, Claes, documentos de trabajo, n°47, junio 1999).

Fagetti, C., Vitancurt, J.: “Los pescadores: una experiencia de organización social” (ponencia en “Avances científico-técnicos para el manejo del AP Laguna de Rocha”, s/ed.).

Gambarotta, Juan C.: “La experiencia como guardaparque en el Refugio de Fauna Laguna de Castillos” (en “III Congreso Nacional sobre Áreas Silvestres Protegidas”, 2002. CD)

GEF/IBRD: “Informe de la misión de evaluación final del proyecto GEF ‘Consolidación de la Reserva de la Biosfera Bañados del Este, 4/11/2003’” (en www.provides.org.uy).

Gudynas, Eduardo: “Apuntes para una política nacional de la conservación de la biodiversidad” (Montevideo, CLAES, 1997; doc. de trabajo n°36).

Gudynas, Eduardo: “Elementos fundamentales para una legislación en áreas protegidas” (Montevideo, CIPFE; presentado a la Comisión de Medio Ambiente del Senado, set.1993).

Gudynas, Eduardo: “Nuestra verdadera riqueza. Una nueva visión de la conservación de las áreas naturales del Uruguay” (Montevideo, Nordan, 1994)

Gudynas, Eduardo: “Políticas en conservación de la biodiversidad” (Montevideo, CLAES, 1999; Temas Clave n°6).

Gudynas, Eduardo: “Sistema de Áreas Naturales Protegidas. Comentarios sobre los proyectos de ley. Posición de CLAES” (Montevideo, presentado a la Comisión de Medio Ambiente del Senado, 19 set. 1995).

Hernández, J.: “Delimitación de la Reserva de Biosfera” (ponencia en “Avances científico-técnicos para el manejo del AP Laguna de Rocha”, s/ed.)

Huber, Richard: “Plan para el establecimiento y manejo de un sistema de parques nacionales y áreas protegidas” (Montevideo, OPP/OEA/BID, 1990; consultoría del Estudio Ambiental Nacional).

Iewdiukow, M.: “La visión de los productores respecto de la implementación del área protegida” (ponencia en “Avances científico-técnicos para el manejo del AP Laguna de Rocha”, s/ed.).

Laffite, A.: “Inventario nacional para la selección de nuevas áreas para parques nacionales” (1980. Tesis. Facultad de Agronomía. Montevideo).

Martínez Cherro, Luis: “El sol de los venados. Fauna autóctona en la reserva del cerro Pan de Azúcar” (Montevideo, EBO, 1995).

Martino, Diego: “Conservación de praderas en el cono sur: valoración de las áreas protegidas existentes”; 2004. (www.aeet.org)

Oltremari, J.V.: “Estrategia para el desarrollo de un sistema nacional de áreas silvestres protegidas en Uruguay” (Valdivia, Universidad Austral, 1988; consultoría FAO/PNUMA).

OPP/OEA/BID: “Estudio Ambiental Nacional. Resumen ejecutivo” (Washington, OEA, 1992).

OPP/OEA/BID: “Estudio Ambiental Nacional. Selección de áreas para integrar un sistema nacional de áreas protegidas” (Montevideo, 1991).

Ormazabal, C.: “Sistemas nacionales de áreas silvestres protegidas en América Latina” (1988. Chile. Proyecto FAO/PNUMA FP 6101-85-01. Doc. técnico n° 3)

PNUD/FMAM/MVOTMA: “Propuesta de estrategia nacional para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en el Uruguay”. Montevideo, MVOTMA, 1999.

Praderi, Raúl; Vázquez Praderi, Franco; Vivo, Jorge: “Ríos, lagos y montes indígenas del Uruguay” (Montevideo, Ed. de la Plaza, 2001).

PROBIDES: “Boletín Bañados del Este” (serie en www.probides.org.uy).

PROBIDES: “Hacia una gestión integrada de la costa atlántica. Marco conceptual y legal para la implementación de áreas protegidas en la costa del Océano Atlántico” (Rocha, Probides, 2001; doc. de trabajo).

PROBIDES: “Introducción a la gestión ambiental en la Reserva de Biosfera Bañados del Este”. Montevideo, Probides, 2000. 4 fascículos).

PROBIDES: “Reserva de Biosfera Bañados del Este. Avances del Plan Director” (1997)

Sans, C.: “Selección de áreas silvestres para integrar un Sistema Nacional de áreas protegidas” (OPP/OEA/BID- Estudio Ambiental Nacional 1990).

Scarlatto, Guillermo: “Participación ciudadana: ¿una cuestión sustantiva de las políticas ambientalistas o un asunto de cosmética?” (en “Políticas ambientales en Uruguay”, Montevideo, Coscoroba, 2001; p.35-54).

Vaz Ferreira, Raúl: “Fauna: conservación y recursos”. Montevideo, Nuestra Tierra, 1969.

Villalba, Juan: “El ‘studbook’: la base de un programa de conservación ex situ” (en Grupo Especialista de Ciervos UICN, “Seminario Biología y Conservación del Venado de Campo”, 2002, CD).

Villarreal, Nelson: “La comunidad y la generación de políticas públicas para el desarrollo sustentable” (en “Políticas ambientales en Uruguay”, Montevideo, Coscoroba, 2001; p.15-28).

Artículos: revistas

Antón, Danilo: “Réquiem para India Muerta” (T. Amiga 26, jul. 1994)

Bonilla, Laura: “Una ley para el Uruguay verde” (Tres, 84, 12 set. 1997, 20-23)

González, Susana: “El venado de campo: había millones, hoy quedan 1500 ejemplares” (Posdata, 3/VII/1998).

Gudynas, Eduardo: “El drama del continuo empezar. La conservación de los Humedales del Este” (T. Amiga 15, jul. 1993, 20-26).

Gudynas, Eduardo: “La naturaleza no tiene quién la proteja. Nuevos proyectos de ley sobre áreas protegidas” (T. Amiga, nov. 1995, 26-33).

Gudynas, Eduardo: “Uruguay: país cada día menos natural” (T. Amiga 12, abr. 1993, 29-35).

Morales, Luis: “Los montes del Mandiyú” (Latitud 30-35, 15, 16/XI/2000, 58-61).

Tierra Amiga: “Ambientalistas uruguayos opinan sobre ecología y política” (n°19, nov. 1996, 12-18; diálogo de J.L. Cogorno, C. Ferreira, M. Magariños y R. Prieto).

Tierra Amiga: “Cómo no gastar dinero en medio ambiente” (n°19, nov. 1993, 57; noticias)

Tierra Amiga: “Estación Biológica” (n°41, dic. 1995, 54; noticias, inauguración de la E.B. de Potrerillo).

Tierra Amiga: “Humedales a remate” (n°42, ene-feb 1994, 53; noticias).

Pesce, Juan: “Otros bañados... los mismos problemas. Rincón de Pérez (Paysandú)” (T. Amiga 12, abr. 1993, 36-39).

Zibechi, Raúl: “La confusión hecha ley. Áreas protegidas” (T. Amiga 31, dic. 1994, 14-17).

Artículos: diarios y semanarios

Brecha: 29/8/1995: Debates entre empresas arroceras y ONGs por expansión del arroz en bañados de Rocha.

Búsqueda: 31/10/1996: Repoblamiento de venados de campo en Potrerillo.

Búsqueda: 31/10/1996: Campaña de Probides para crear un AP de palmares en Castillos.

El País, 6/4/1997: Proyecto de repoblación de venado de campo de la Estación de Cría Pan de Azúcar.

Búsqueda, 4/12/1997: Polémica Parlamento-MVOTMA por propuesta parlamentaria de crear un “Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible”.

El País, 28/1/1999: “Montevideo salvaje” (proyecto de AP en humedales de Lecocq)

El País, 26/10/1999: “Poquito ambiente” (demoras en aprobación de ley de APs y otras normas ambientales)

Búsqueda, 17/2/2000: comentarios a la Ley de APs.

Búsqueda, 9/6/2000: entrevista a Daniel Sztern (dir. de Dinama) sobre su funcionamiento.

Búsqueda, 27/11/2003: Proyecto del Ministerio de Turismo en Isla de Lobos

Talleres y presentaciones:

-“Manejo integrado de recursos naturales y diversidad biológica en el Uruguay (Proyecto GEF-IBRD) Taller de presentación y consulta”. Las Brujas, 5/VII/04 (organizado por MGAP)

-“Avances científico-técnicos para el manejo del área protegida Laguna de Rocha” (Montevideo, 21-22/X/04; organizado por el Programa Interdisciplinario para la Conservación de las Lagunas Costeras).

-“Encuentro nacional sobre aplicación y reglamentación de la ley de áreas naturales protegidas (Ley 17.234)”. 9/XII/04. Montevideo (organizado por la Unidad Temática de Medio Ambiente de la Comisión Integrada de Programa del EP/FA).

-“Presentación del proyecto DINAMA-GEF/PNUD, URU/05/001: Fortalecimiento de capacidades para la implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay” (Montevideo, 25/IV/05).

-Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas (primeras dos sesiones: dic. 2005 y mar. 2006).

Presentaciones en CD:

“Áreas propuestas para integrar al Sistema Nacional de Áreas Protegidas” (Dinama, División Áreas Naturales Protegidas, XII/2005)

“III Congreso Nacional sobre Áreas Silvestres Protegidas” (Vida Silvestre, 19-22/XI/2002)

“II Taller de Cérvidos del Uruguay, 1999” (UICN/CSE, Grupo Especialista de Ciervos, Regional Latinoamérica; eds. Susana González y Mariana Cosse)

Legislación:

Indilex 1/2000: Ley 17.234. Creación del sistema nacional de áreas protegidas (p.280-286).

Indilex 4/2000: Ley 17.283, 28/11/00. Ley General de Protección del Medio Ambiente (p. - 249).

Sitios web:

www.claes.org.uy

www.dinama.gub.uy

www.mgap.gub.uy

www.mvotma.gub.uy

www.probides.org.uy

www.snapuruguay.org.uy

www.turismo.gub.uy

Entrevistas:

Eduardo Gudynas (Claes) 1/7/04

Mariana Cosse, Susana González (IIBCE) 19/7/04

Lorena Rodríguez (Vida Silvestre / F. Ciencias) 12/8/04

Jorge Cravino (Renare, Dpto. de Fauna) 5/9/04

Mario Batallés (Dinama, División APs) 6/12/04

Víctor Canton (Dinama / F. Ciencias), Ricardo Cayssials (Renare / F. Ciencias) 2/2/05

