

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

**Evolución de la institucionalidad ambiental  
en el Uruguay 1990 - 2015**

**MARÍA FLORENCIA VALLA CURBELO**

**Tutora: Dra. Altair Jesica Magri**

**2016**

## 1. Introducción

El Medio Ambiente (MA) es un concepto que ha estado históricamente presente en diversos debates, se podría decir que desde los albores de la agricultura y más cercano a nuestro tiempo, casi exclusivamente relacionado al tema de la contaminación<sup>1</sup>. Actualmente, existe consenso en reconocerlo como un sistema compuesto por múltiples dimensiones que no pueden ser consideradas en forma aislada<sup>2</sup>. Desde las distintas áreas del conocimiento se reconoce que los principales problemas ambientales se derivan del modelo de desarrollo imperante. A su vez, se coincide en apuntar hacia otro que permita satisfacer las necesidades de la sociedad actual sin comprometer a las futuras generaciones, es decir a un *desarrollo sustentable*.

En forma paralela a los cambios conceptuales, han habido modificaciones en la concepción política-institucional del MA, que ha pasado a ocupar un lugar relevante en la agenda de políticas públicas. Esto se debe en parte al trabajo constante de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Es justamente la importancia que han adquirido los temas ambientales como *política pública* y la ausencia de estudios sobre el mismo en nuestro país, lo que motiva la realización del presente trabajo.

Sistematizando las políticas ambientales más importantes formuladas a partir de 1990, año en que se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) como unidad ejecutora de las mismas, se pretende caracterizar la evolución de la *institucionalidad ambiental* en el Uruguay. Se entiende además, como objetivo indirecto de este trabajo sentar las bases para futuros estudios sobre la materia.

Con tales fines, se segmentará el desarrollo institucional en materia ambiental entre 1990 y 2015 según los períodos de gobierno. Además, se clasificarán las formas en que las políticas entraron en agenda y se identificarán los actores que estuvieron involucrados en las mismas; lo que permitirá contextualizar tanto la situación política como institucional de cada período.

---

<sup>1</sup> En los años 60 del siglo XX se comienza a ver un aumento en la productividad basado principalmente en el mejoramiento genético, el monocultivo y el uso de plaguicidas y pesticidas; combinación que dio origen a una gran contaminación del Medio Ambiente. A este fuerte incremento de la producción se lo conoce como *Revolución Verde*. Como consecuencia de esto se abrió la puerta a una reflexión y debate científico respecto a la contaminación.

<sup>2</sup> Gazzano y Achkar (2013) reconocen que en los sistemas ambientales se involucran diferentes dimensiones, entre las que se encuentran las físicas, biológicas, productivas, de organización social, política y económica, entre otras. Estas dimensiones funcionan, en los hechos, como una totalidad organizada.

## **2. Marco teórico y metodológico**

Se caracterizará la evolución de las políticas ambientales en Uruguay analizando la forma en que las mismas entraron en agenda, qué actores se vieron involucrados en el proceso y cuál fue su rol. Para tal fin, se ensayará una definición de política pública, para luego exponer las diferentes formas que existen de entrada en agenda y los distintos tipos de actores que pueden participar en las mismas.

Finalmente, y tomando como referencia los aportes realizados por Eduardo Gudynas, se presentarán algunas etapas del desarrollo de la *institucionalidad ambiental*, que servirán como insumo para ubicar cada uno de los períodos analizados.

### **2.1 Definición de política pública**

Existen tantas definiciones como autores que estudian la temática. En este caso se utilizarán los aportes realizados por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne en *Análisis y gestión de las políticas públicas* (2008), quienes las definen como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. (p.38)

Muchas veces estas acciones se traducen en forma de leyes, como es el caso de las que se analizarán más adelante.

### **2.2 Formas de entrada en agenda**

El análisis de las políticas públicas se puede dividir en tres grandes bloques: formulación, implementación y evaluación. Es en el primero de éstos donde se encuentra uno de los elementos más importantes: la entrada en agenda.

En este apartado se presentará el concepto de agenda de gobierno, qué se entiende por problemas públicos y cuáles son las diferentes formas para que los mismos entren en la agenda.

Aguilar Villanueva (1993) se refiere a *agenda de gobierno* como:

(...) el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción y, más propiamente, como

objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. (p.29)

Es por esta razón que la manera en que se conforme una agenda revelará “(...) cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política” (Aguilar Villanueva, 1993, p.27).

Recurriendo nuevamente a Subirats et al (2008), un asunto, problema, tema y/o cuestión entra en agenda cuando es definido políticamente como público. Dicho de otra manera, cuando fue juzgado como problemático y es por lo tanto objeto de un debate político.

Los matices que existen a la hora de definir un problema como público son muchos. En este caso utilizaremos los aportes realizados por Cobb y Elder (1983), quienes valoran tres requisitos para que un tema y/o problema se defina como problema público y entre en la agenda de gobierno. El primero es que sea de amplio conocimiento público; el segundo, que una buena parte de ese público considere que se necesita algún tipo de acción; y por último, que esa acción sea competencia de alguna autoridad gubernamental. El proceso se ve influenciado además, por un contexto en el que los acontecimientos sociales y los actores cumplen un rol fundamental. Los primeros porque actúan como “disparadores” de determinados temas, y los segundos porque son quienes convierten los temas en “cuestiones”.

Cuando un gobierno forma su agenda es porque decide intervenir en ciertos temas dejando de lado otros. Bachrach y Baratz citados por Aguilar Villanueva (1993) afirman que la no intervención se puede dar por dos motivos. Uno de ellos refiere a una falla, es decir que involuntariamente el gobierno deja de lado un tema importante, perdiendo así oportunidades de acción. El otro motivo tiene que ver con la decisión totalmente consciente de no actuar, dejando temas fuera de la agenda a propósito, teniendo como consecuencia la modificación de las expectativas de la sociedad respecto al gobierno. Por este motivo se puede afirmar que la *no agenda* es tan importante como la propia agenda y que el estudio de ambas es necesario para caracterizar la actuación de determinado gobierno sobre una temática.

Subirats et al. (2008) proponen cinco modelos de entrada en agenda: *mediatización*, *iniciativa externa*, *acción corporativista silenciosa*, *oferta política* y *anticipación interna*. Este insumo permitirá analizar cada una de las políticas ambientales que atañen a este trabajo, a partir de la forma en que las mismas entraron en agenda.

En el modelo denominado *mediatización* los factores que revisten mayor importancia son evidentemente los medios de comunicación y las encuestas, elementos determinantes a la hora de formar la opinión pública. Subirats et al. (2008) plantean que los actores públicos intentarán apropiarse de estos temas para presentarse con un perfil consolidado ante los ciudadanos. Con el adecuado manejo de la información y el tiempo podrán decidir la manera en que determinado tema se da a conocer a la sociedad.

En el caso del modelo denominado *iniciativa externa* la agenda política se crea para responder a demandas sociales articuladas por los grupos de presión y los movimientos sociales, actores clave en el proceso. En opinión de los autores, estos grupos defienden generalmente intereses sociales generales y a largo plazo, como es el caso de la temática ambiental. Mediante el apoyo político y la capacidad organizativa buscarán captar la atención de la opinión pública y de los actores político-administrativos para que los mismos intervengan en el problema público.

En oposición al anterior, la *acción corporativista silenciosa* se caracteriza por el papel discreto que tienen los grupos de interés en la agenda política. Se hace referencia aquí a las relaciones clientelares que existen entre ciertos actores privados y los gobiernos. Son actores bien organizados y con redes de influencia que podrán acceder directamente a la arena de toma de decisiones. Las características mencionadas les permiten marcar sus propios tiempos, pudiendo controlar el ingreso de sus temas de interés en los medios de comunicación, y con esto en la opinión pública. Los autores remarcan los recursos de organización, consenso y apoyo político como los esenciales para que este modelo se desarrolle.

El modelo de *oferta política* encuentra a los partidos políticos y a otros organismos gubernamentales con un papel activo y tomando la iniciativa. Serán los encargados de definir los problemas públicos y de formular las políticas para intentar resolverlos. La agenda política en este caso tendrá su base en los programas de los partidos políticos. Estos actores se ven favorecidos en cuanto a recursos, porque a la organización y al apoyo político se le suman las reglas institucionales y la experiencia de haber estado o estar en el gobierno.

En el proceso de *anticipación interna* los actores principales son las autoridades político-administrativas. En la tarea de implementar las políticas vigentes identifican los desajustes en el accionar del Estado y los problemas que aún no están resueltos, y en base a éstos

formulan mecanismos de ajuste. Haciendo uso del valioso recurso que supone el conocimiento del engranaje institucional del sector público, gestionan demandas que otros actores no pudieron articular.

### **2.3 Actores en las políticas públicas**

Las políticas públicas, afirma Subirats (2008), son un conjunto de decisiones y acciones que resultan de las interacciones de diferentes actores. Sobrentendiendo la importancia de estos últimos, este trabajo pondrá el énfasis en el rol que juegan cuando los temas ambientales entran en agenda, más allá de la opinión de los mismos, tema que no atañe directamente a este trabajo.

Es importante comenzar describiendo lo que se entiende por actores, para luego clasificarlos de acuerdo a los recursos con los que cuentan, sus objetivos y roles.

Los actores pueden ser considerados en forma individual o colectiva, cuando actúan como una unidad, compartiendo ideas e intereses. Muchas veces se consideran como actores solamente a aquellos que realizan las acciones relevantes y actúan con un fin específico (Dente y Subirats, 2014). Sin embargo, también se debe tener en cuenta a aquellos que no intervienen en el proceso de toma de decisiones, ya que como afirman Subirats el al. (2008):

“la pasividad de un actor - sea ésta voluntaria, fruto de la carencia de recursos o provocada por el hecho de no haber tomado aún conciencia de determinadas consecuencias de política- constituye un factor explicativo de por qué una política pública determinada es puesta en marcha en detrimento de otra.”  
(p.53)

Existen diferentes criterios para caracterizar a los actores de una política pública. Las distinciones clásicas utilizaban como criterio cuasi único la naturaleza jurídica de los actos producidos por los mismos, categorizándolos como: *actores públicos* o *actores privados*.

La introducción de nuevas variables y la evolución de los criterios, han permitido otras formas de diferenciación, como la presentada por Dente y Subirats (2014), que basan su diferenciación en la motivación que los actores tienen para participar en el proceso de una política pública. Advirtiendo que esta clasificación no es rígida, ya que un mismo actor puede estar en más de una categoría al mismo tiempo, se distinguen cinco tipos: *actores políticos, burocráticos, actores con intereses especiales, actores con intereses generales y expertos*.

Considerando el tipo de análisis que se pretende realizar, este trabajo se apoyará en tres de las categorías antes mencionadas: *actores políticos*, *actores con intereses generales* y *expertos*.

En el proceso decisional de una política pública, los *actores políticos* son considerados la figura tradicional, ya que en los sistemas políticos democráticos es esencial que las decisiones gocen de consenso popular, y son justamente estos los actores encargados de representar a los ciudadanos.

El consenso es, por lo tanto, un recurso fundamental con el que cuentan, ya que “(...) un actor político reivindicará un papel más relevante en el proceso decisional cuanto más amplia sea la cuota de consenso que dicho sujeto se atribuye y que los otros participantes le reconocen.” (Dente y Subirats, 2014, p.110). Al mismo tiempo, están permanentemente intentando alcanzar acuerdos con otros actores, buscando las alternativas que les permita ampliar su capacidad para obtener consenso.

La comunicación, a su vez, juega un papel muy importante para éstos, ya que buscarán siempre que “(...) el entorno social perciba la importancia del papel que desempeña.” (Dente y Subirats, 2014, p.110), o a la inversa, que no queden en evidencia aquellos aspectos que puedan producir pérdida de consenso.

Los autores describen a los *actores con intereses generales* como aquellos que no gozan de mucha legitimidad política o legal pero que participan del proceso decisional de una política pública representando intereses y/o sujetos que no pueden hacerlo por sus propios medios.

Son organizaciones o fundaciones que buscan representar a las generaciones futuras, que persiguen intereses que no son muy relevantes para los actores políticos, ya sea por tratarse de temas a resolver a largo plazo y que por lo tanto no gozan de consenso electoral, o por el hecho de que las leyes se ven influenciadas por los intereses políticos y económicos inmediatos, quedando estos temas por fuera de la agenda política.

El estilo decisional de estos actores es generalmente conflictivo, sobre todo cuando hay posiciones diferentes entre las organizaciones que pretenden representar un interés determinado.

Buscando evidenciar sus posturas e influir en la opinión pública, se sirven de recursos políticos y legales “(...) con el fin de que a las autoridades públicas les sea más complicado, en términos de pérdida de consenso, el desatender sus demandas.” (Dente y Subirats, 2014, p.115).

A los efectos del presente trabajo, los actores que Dente y Subirats llaman *expertos* serán identificados como *técnicos*, por ajustarse mejor esta denominación a nuestro medio, y por consiguiente a este análisis. Éstos “(...) basan su lógica o propósito de intervención en el hecho de que poseen los conocimientos necesarios para estructurar el problema colectivo y/o para formular las alternativas más adecuadas para resolverlo.” (Dente y Subirats, 2014, p.115). Esto es cierto desde una perspectiva profesional, y por tal motivo no se los puede dejar de lado en los procesos decisionales.

La lógica de acción de estos actores es presentada como una de las más claras, ya que se basan en el respeto y acatamiento al método científico. Sin embargo, y a pesar de su relevancia en el proceso decisional de una política, hay quienes cuestionan el hecho de identificarlos como independientes respecto a los actores políticos, ya que su participación en el proceso decisional suele estar asociada al aumento de recursos políticos de otros actores, además de que “(...) a menudo se ven implicados en justificar opciones ya tomadas por otros más que a contribuir a su elaboración.” (Dente y Subirats, 2014, p.118).

#### **2.4 Desarrollo institucional de las políticas ambientales**

A continuación se presentará una categorización tomando como base los aportes realizados por Eduardo Gudynas en *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible* (2004) que indica el grado de desarrollo o avance que tienen los países en cuanto a su *institucionalidad ambiental*, entendiéndose ésta como el conjunto de reglas de juego formales que adopta el sistema político en torno al tema ambiental.

El autor reconoce cuatro fases en el desarrollo de la ecología política en América Latina (AL) y utiliza tres variables para diferenciarlas. La primera es el grado de inclusión de los temas ambientales en el debate político, la segunda, el grado de atención a estos temas por parte de los partidos políticos específicamente; y por último la forma en que la estructura estatal incluye a la temática ambiental.

En la *fase cero* se puede ver claramente una ausencia de los temas ambientales en el debate político, en el cual ni los partidos ni la estructura estatal los consideran. Existe una relación

con el estado de situación de AL en buena parte del siglo XX, observándose los principales cambios a partir de la década de 1970.

La *fase uno* se caracteriza por la inclusión de los temas ambientales en el debate político, una inclusión tímida que ve a la cuestión ambiental como un aspecto técnico. En estos casos no existe todavía una política ambiental, sino que “(...) prevalece la gestión y el gerenciamiento.” (Gudynas, 2004, p.218). La actitud más recurrente en esta fase es la de tomar medidas paliativas frente a determinados problemas

“creando una agencia estatal ambiental más o menos aislada dentro del gobierno nacional, con potestades claramente subordinadas a la agenda económica, y que en caso de conflicto con intereses productivistas no logra imponer condicionalidades ambientales.” (p.218).

También en esta fase los partidos políticos comienzan a introducir en sus programas los temas ambientales, pero desvinculados de los objetivos económicos y productivos que ellos mismos proponen.

Gudynas considera que esta es la fase con la que se puede caracterizar a la mayor parte de los países de AL, debido a que éstos poseen una estructura estatal con diversos niveles, algunos mínimos, con comisiones que se dedican específicamente al MA, y otros más avanzados, con agencias estatales y/o marcos legales más complejos y consolidados.

En la *fase dos* la incorporación de los temas ambientales se da desde una perspectiva diferente. En este caso la protección del MA está vinculada en forma directa con la calidad de vida. Según Gudynas es aquí cuando entran en escena los debates políticos en torno a la gestión ambiental, con un tono transectorial que busca alcanzar otros sectores en la estrategia de desarrollo.

Por otro lado los partidos políticos, empiezan a incluir otros temas en los debates sobre política ambiental, dejando en evidencia que se está ante una temática transectorial.

El autor considera que en la última fase (*tres*) los temas ambientales ya se encuentran incorporados totalmente en el debate político, y se meten de lleno en las estrategias de desarrollo. Destaca también que esta fase tiene una relación directa con lo que denomina “sustentabilidad superfuerte”, un estilo de desarrollo en donde se valora al MA desde múltiples perspectivas, alejándose de las visiones que se centran únicamente en la economía.

## **2.5 Metodología**

Como se mencionó anteriormente, el objetivo de este trabajo es analizar la evolución de las políticas ambientales a lo largo de los cinco períodos de gobierno que van desde 1990 hasta 2015. Para tal fin se estudiará específicamente la forma en que estas políticas entraron en agenda y se identificarán los actores que estuvieron involucrados en este proceso. Por otra parte se cuestionará la incorporación de los temas ambientales en los programas de gobierno y en los casos positivos, la forma en que estos fueron traducidos en políticas o lineamientos específicos.

El análisis de las políticas y la descripción del contexto en el que se crean permitirá caracterizar y ubicar cada período en una de las etapas presentadas en el marco teórico, lo cual ayudará luego a trazar una línea que marcará la evolución (si es que existe) de las políticas a través de los distintos períodos.

Para llevar a cabo este análisis se procedió anteriormente a sistematizar las políticas ambientales de cada uno de los cinco períodos de gobierno. Considerando que la mayor parte de las políticas analizadas son leyes, se puso foco en las discusiones parlamentarias como fuente primaria de información, sin menoscabar los hallazgos que surgen de la revisión bibliográfica y el relevamiento periodístico.

## **3. Antecedentes sobre Medio Ambiente en Uruguay**

### **3.1 Medio Ambiente en Uruguay antes de la creación del MVOTMA**

Los primeros pasos que Uruguay dio en legislación ambiental fueron en el año 1912 cuando se comenzó a proteger los bosques nacionales. Luego de esto, en 1935 se promulgó una ley que tenía como objetivo proteger la fauna nacional y durante la década de 1980 se legisló sobre agua, suelos y forestación. Sin lugar a dudas nuestro país se caracterizó por tener una legislación sectorial y por no contar con un Ejecutivo que delineara políticas en esta materia, ni un organismo que se dedicara exclusivamente a ejecutarlas.

En el año 1971 se creó el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente, que funcionó en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. La ley que lo creó (N° 14.053) estableció que el Instituto estaría integrado por un Consejo Central y diferentes Comités. Este Consejo se compondría por doce miembros mediante los cuales se pretendía

representar a diversos Ministerios, la Universidad de la República (UdelaR), centros de investigación, entre otros. El objetivo del mismo sería atender todo lo relacionado con la conservación del medio ambiente humano, la preservación de los recursos naturales y la promoción del aumento de estos. Entre sus cometidos se encontraba promover investigación sobre las consecuencias del desarrollo tecnológico sobre el MA, proponer normas generales o específicas, promover fórmulas para el crecimiento de los recursos naturales, asesorar organismos públicos, privados e internacionales, entre otros.

Este Instituto no tuvo un rol fundamental en el campo de las políticas ambientales. Su posicionamiento se vio opacado por la amplia presencia de Secretarías ambientales en distintos organismos públicos, cada una de las cuales seguía su propio camino en la materia. Sin duda, en estos tiempos los temas ambientales estaban recién incorporándose a la agenda política.

### **3.2 Creación MVOTMA**

En el año 1990 con Luis Alberto Lacalle como Presidente, Uruguay presenció una transformación del Estado, la cual había empezado a dar sus primeros pasos durante el gobierno de Sanguinetti. Esta transformación se centró principalmente en la privatización de empresas públicas y en una reforma en la Administración que tenía como objetivo principal “achicar” el Estado, con la contraparte de agrandar las áreas a las que llegaría el mercado.

En un contexto en el que el BID y el Banco Mundial (BM) recomendaban el cierre de varios Bancos Hipotecarios estatales en AL (Magri 2015), y en donde comenzaba a aparecer muy tímidamente el tema MA en la agenda, el Poder Ejecutivo (PE) presentó ante el Parlamento un proyecto de ley para crear el MVOTMA.

Este proyecto llegó al Parlamento acompañado de un breve mensaje en donde se transmitía que mediante la creación del Ministerio se pretendía mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de un MA sano, una vivienda decorosa y un territorio protegido de la contaminación. Se destacaba también que era importante armonizar el desarrollo con la preservación del MA.

Tras unos pocos meses de discusión el proyecto fue aprobado. El desempeño de las Comisiones parlamentarias que trabajaron<sup>3</sup> fue criticado por la oposición. -que en ese momento estaba representada por el Frente Amplio (FA)-, argumentando que éstas no habían contado con el asesoramiento necesario, no se había consultado a las instituciones directamente involucradas, ni a los grupos de interés y organismos técnicos que estaban comprendidos en el tema.

Existía consenso por parte de los legisladores de todos los partidos respecto a la importancia de la creación de este Ministerio, pero a la hora de discutir el contenido específico del proyecto las diferencias eran muy importantes.

Quienes apoyaban sin objeciones la aprobación del mismo, decían que el Ministerio sería muy importante porque aportaría un marco institucional en áreas donde eran muchas las unidades ejecutoras y Secretarías de Estado que tenían competencia. Éste sería el encargado de crear y coordinar políticas y officiaría también como un órgano rector en el tema Vivienda (Magri 2015), aspecto que fue destacado varias veces en la discusión. Los legisladores de los partidos tradicionales promovían la rápida aprobación del proyecto argumentando que se tenía que cumplir el acuerdo partidario que existía por detrás, al mismo tiempo que reconocían que el proyecto tenía aspectos que podían llegar a ser mejorados en el futuro.

La oposición (FA) por su parte, no estaba de acuerdo con el proyecto que se estaba discutiendo, por este motivo fue que acompañó la propuesta en general pero propuso modificaciones en la discusión particular, las que finalmente no encontraron apoyo. Se afirmaba que proyecto era tan desprolijo como la forma en que se estaba discutiendo. Los Senadores, por ejemplo, denunciaron haber recibido el documento a discutir muy pocas horas antes de la sesión, hecho que no les permitió analizarlo. Por último, las acusaciones más fuertes se dieron cuando los legisladores denunciaron que se estaba creando el Ministerio solamente porque había un Ministro esperando para ocupar el cargo.

Finalmente, en mayo de 1990 y con el apoyo de los partidos tradicionales se promulga la ley<sup>4</sup> y el Ministerio es creado. La misma contó con diecisiete artículos; en lo que tenía que ver específicamente con MA establecía que sería el Ministerio quien formularía, ejecutaría,

---

<sup>3</sup> En la Cámara de Representantes trabajó la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración (con la participación de dos miembros de la Comisión de Obras Públicas y Vivienda) y en la Cámara de Senadores la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores

<sup>4</sup> Con la aprobación de esta ley queda derogada la ley que había creado el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente.

supervisaría y evaluaría los planes nacionales de protección del mismo e instrumentaría la política nacional en esta materia (art. 3 inc. 7). Además, le asignaba al MVOTMA la tarea de controlar que tanto las actividades públicas como las privadas cumplieran con la protección del MA (art.6). Mediante el artículo 10 creaba la Comisión Técnica Asesora de Protección del Medio Ambiente (COTAMA), integrada por distintos organismos públicos y privados, la UdelaR y el Congreso de Intendentes. Por último, dejaba establecido que se iba a promover la preparación de un Código de Medio Ambiente (art.11).

#### **4. Análisis**

En este capítulo se describirán los principales acontecimientos relacionados al MA que tuvieron lugar en cada uno de los gobiernos que abarca el período 1990-2015. El análisis se centrará en las leyes promulgadas en cada gobierno, prestando especial atención a la forma en que éstas entraron en agenda, a su debate en el ámbito parlamentario y a los actores que participaron en este. Se realizará, además, para cada uno de los períodos una breve descripción sobre las características principales del gobierno de turno y del MVOTMA, teniendo en cuenta que es una institución muy importante para el análisis. Por último, identificaremos cada uno de estos períodos con una de las *fases* en el desarrollo de la *institucionalidad ambiental*.

##### **4.1 Período 1990-1995**

En marzo de 1990 asume la Presidencia Luis Lacalle Herrera con el 37,25%<sup>5</sup> de los votos. Este porcentaje obviamente no le alcanzó para que su gobierno obtuviese mayorías parlamentarias, por lo que para poder llevar adelante su programa se vio obligado a realizar acuerdos con el Partido Colorado (PC)<sup>6</sup>.

Para el MVOTMA estos primeros cinco años de existencia fueron muy particulares. Raúl Lago, de filiación colorada, fue quien asumió la conducción en 1990, y en su discurso<sup>7</sup> mencionó algunas prioridades, entre las que destacó: reactivar el mercado de la vivienda - como problema acuciante-, impulsar una ley de suelos y concretar que Uruguay sea un país natural.

---

<sup>5</sup> Fuente Corte Electoral.

<sup>6</sup> Estos acuerdos entre los partidos tradicionales no se sostuvieron durante todo el período de gobierno.

<sup>7</sup> Asumió Lago y anunció prioridades, Vivienda para los carenciados y creación de 'Política Ambiental' (10 de junio de 1990) *El País*. Lago: debe reactivarse el mercado de Vivienda (01 de junio de 1990) *La Mañana*.

Pero Lago no fue el único Ministro de este período, sino que fueron tres<sup>8</sup>. El cambio en las autoridades estuvo asociado directamente con los desacuerdos en torno a la reforma estatal, la que tocaba muy de cerca el tema Vivienda (Magri 2002).

La agenda de MA en este gobierno vio la inclusión de tres temas importantes: la creación del Ministerio (aspecto que ya fue descrito en el capítulo anterior), la aprobación de la ley 16.466 que declaró de interés general la protección del MA y el decreto presidencial que permitió la diversificación de los tipos de suelo destinados a la forestación.

#### **4.1.1 Protección del Medio Ambiente declarada de Interés General**

En su discurso de asunción Lago también había destacado que era importante crear una política de MA, motivo por el cual envió el 5 de junio de 1991 (Día Mundial del MA) al Parlamento -junto con Lacalle- un proyecto de ley<sup>9</sup> de Protección e Impacto Ambiental.

La presentación de esta ley ante el Parlamento tenía como objetivo llenar un vacío legal. La ley de creación del Ministerio, en su artículo 3 numeral 7 hacía referencia explícita a que este organismo sería quien se encargaría de formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes nacionales de protección del MA y al mismo tiempo de instrumentar la política nacional en esta materia. Sin la aprobación de la ley que se estaba presentando el Ministerio no tenía hasta ese momento ningún instrumento que le permitiera gestionar de forma adecuada este tema, aunque muchas veces utilizaba el Código de Aguas.

La forma en que esta ley entró en agenda se puede identificar entonces con el modelo denominado *anticipación interna*, ya que fueron las autoridades político-administrativas encargadas de implementar las políticas vigentes las que identificaron ciertos desajustes y problemas en el accionar del Estado y por lo tanto propusieron políticas para resolverlos.

El mensaje del PE que acompañaba el proyecto transmitía que el objetivo general del mismo era preservar el MA humano para las generaciones presentes y futuras. Destacaba además que era importante crear los instrumentos legales que resultaban indispensables para que el MVOTMA cumpliera con los fines para los que había sido creado, así como también hacía referencia a la importancia de generar conciencia nacional para evitar que los avances tecnológicos provocaran daños irreparables en el MA. El énfasis del proyecto

---

<sup>8</sup> 1990-1992: Raúl Lago. 02/1992-12/1992: José María Mieres Muró. 1992-1995: Manuel Antonio Romay.

<sup>9</sup> El proyecto tiene su origen en un trabajo realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el marco de financiamiento por parte del BID.

estuvo puesto siempre en la evaluación de impacto ambiental; elemento tomado de la legislación de otros países considerados como *avanzados* en la temática, y reconocido como uno de los instrumentos más adecuados para preservar los recursos naturales y defender el MA.

El proyecto permaneció más de un año en la Comisión Medio Ambiente<sup>10</sup> antes de volver a la Cámara de Senadores (CSS) para ser discutido en general. Durante ese período, además de destacar que a la Comisión asistieron autoridades de diferentes organismos (MGAP, MIEM, ANCAP, UdelaR, etc.) y representantes de la sociedad civil, se da un hecho muy importante: el cambio de autoridades en el Ministerio. Lago deja su cargo en febrero de 1992 y asume la conducción del mismo el Arquitecto José María Mieres Muró (PN), quien en una de las sesiones de la Comisión mostró objeciones respecto al proyecto original y presentó un sustitutivo en el que modificaba los aspectos relacionados con la Autorización Ambiental Previa (AAP).

En la discusión, la posición del PN estuvo representada por el Senador Juan Carlos Raffo, quien más allá de haber reconocido la importancia de legislar en materia ambiental objetó algunos contenidos del proyecto. Criticó la “peculiar” forma de integración de la Comisión, afirmando que en la misma estaban presentes muy pocos de los sectores políticos que integraban el Senado<sup>11</sup>.

Por parte del PC quien participó más activamente fue Juan Carlos Blanco que defendió la importancia de legislar en la temática ambiental aunque culminó su intervención afirmando que le hubiese gustado trabajar sobre un proyecto totalmente distinto. Destacó que a la hora de legislar en este tema era importante mantener un equilibrio entre el desarrollo y el cuidado del MA. Para que todo esto sucediera Blanco planteaba que se tenía que “...hacer de este tema un tema político en el sentido elevado de la palabra, que cuente con un verdadero consenso y respaldo nacional.” (C.SS 16/12/1992, p.420). Los aspectos que le criticó al proyecto, tenían que ver principalmente, con la definición de impacto ambiental, con la falta de coordinación entre el Ejecutivo y los gobiernos departamentales, y con el hecho de establecer que los técnicos serían solidariamente responsables de la realización de obras o trabajos que no hayan sido autorizados por la ley. Este último tema fue uno de los

---

<sup>10</sup> En una primera instancia el proyecto fue considerado por una Comisión Especial de Medio Ambiente, pero al poco tiempo se creó la Comisión permanente de Medio Ambiente y el proyecto pasó a ser considerado por ésta.

<sup>11</sup> La Comisión Medio Ambiente de la Cámara de Senadores estuvo integrada en ese período por un Senador del Frente Amplio, dos del Partido Colorado y dos del Partido Nacional.

más debatidos, y al igual que otros Senadores, Blanco decía que el responsable debía ser el titular del proyecto y no el técnico.

Leopoldo Bruera (FA) cumplió un rol fundamental en la defensa de este proyecto, era el Miembro Informante de la Comisión en ese momento, y luego de realizar una descripción general del proyecto sobre el que se estaba trabajando dijo que éste constituía “(...) un importante instrumento operativo para la actuación eficaz del Ministerio competente en materia ambiental y [era] totalmente coherente con diversos documentos de la actual Administración”, anticipándose con esta afirmación a críticas que posteriormente iba a recibir el proyecto por considerar que no era compatible con otras normas vigentes (C.SS 16/12/1992, p.418).

La mencionada anteriormente no fue la única crítica importante que recibió el proyecto, éste también fue cuestionado por algunos legisladores (principalmente del FA) que afirmaban que las competencias que se estaban otorgando al MVOTMA rozaban con las competencias de otros organismos estatales.

En marzo de 1993 la CSS continúa discutiendo el proyecto, esta vez ante un escenario diferente ya que de nuevo había cambiado el Ministro. Quien asumió la dirección en esta instancia fue el Arquitecto Manuel Antonio Romay que, al igual que su predecesor, pertenecía a las filas del Herrerismo en el PN. Este cambio de autoridades implicó que algunos Senadores quisieran escuchar la opinión del nuevo Ministro sobre el proyecto, adelantando que el mismo estaba en desacuerdo con algunos elementos allí planteados.

A pesar de que se votó por unanimidad la vuelta del proyecto a Comisión, la oposición cuestionó en esta instancia la forma en que se estaba dando la discusión, diciendo que ni la ley de ocho horas había insumido tanto tiempo. Además, en sus intervenciones, los Senadores dejaban en duda el motivo por el que se estaba demorando tanto la aprobación del proyecto, siendo que había sido presentado por el Ejecutivo.

Casi un mes después el proyecto vuelve a ser considerado por la Cámara, esta vez con mucho descontento por parte de varios legisladores ya que se había postergado el trámite para que el Ministro participara de una de las sesiones de la Comisión pero éste no había asistido.

La disconformidad por parte de los legisladores de la oposición continuaba a medida que avanzaba el tiempo y el nuevo Ministro no participaba de las sesiones de la Comisión. Esto abrió la puerta a un debate en el que el Senador Korzeniak (FA) afirmó que se había producido un retraimiento del entusiasmo en la aprobación de este proyecto por parte del PE. Sostuvo además que cuando el Ministro era Lago sí había habido entusiasmo en la aprobación de esta ley, pero a medida que las autoridades fueron cambiando este se había ido perdiendo. En respuesta a estas declaraciones Cardenas Boix (PN), quien había estado muy activo en la discusión, dijo que “(...) el Poder Ejecutivo puso entusiasmo en este proyecto desde el primer momento y lo sigue manteniendo al día de hoy. [...] No obstante, ello no quiere decir que los legisladores de la bancada del partido de Gobierno estén de acuerdo con todos y cada uno de los artículos del proyecto.” (C.SS 14/04/1993, p.250). Las respuestas a las alusiones realizadas por Korzeniak no se agotaron en la intervención de Cardenas Boix; Silveira Zavala (PN) planteó en esa sesión que se debía reconocer que el gobierno del PN era el primero en elevar al Parlamento un proyecto de ley sobre el problema del MA.

El último pasaje del proyecto por la Comisión fue muy importante, ya que el Ministro Romay presentó un nuevo proyecto sustituyendo así al anterior. Los cambios más importantes tuvieron que ver con la definición de que el Ministerio no se encargaría de tomar medidas para mitigar o reducir los daños causados al MA pero sí sería de su competencia el hecho de llevar un registro de los estudios de evaluación de impacto ambiental.

En esta última instancia del proyecto en la CSS, Bruera (FA) propone agregar -y es apoyado por todos los Senadores- un artículo que hacía referencia a la posibilidad de que se realizara una audiencia pública en los casos en que existieran repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental; recurso que se utilizaría mucho unos más tarde. El Senador destacó que la sociedad civil había participado activamente de la discusión de este proyecto en la Comisión Medio Ambiente y que distintas ONGs ambientales le habían hecho llegar la solicitud de que este artículo no fuera dejado de lado.

El pasaje del proyecto por la Cámara de Representantes (CRR) no fue significativo, prácticamente no se dio una discusión en torno a este tema, y al proyecto no se le realizaron modificaciones. A esta altura lo que existía era apuro por aprobar la ley, lo que finalmente sucedió casi cuatro años más tarde de haber ingresado al Parlamento.

En términos generales, todos los legisladores estuvieron de acuerdo en la importancia de tener una ley con los objetivos que ésta perseguía, pero las diferencias en torno al contenido de la misma fueron importantes.

Sin duda, las marchas y contramarchas provocadas por el cambio en las autoridades del Ministerio influyeron mucho en esta discusión.

#### **4.1.2 - Uruguay (más) forestal**

Otro tema que tuvo un lugar relevante en la agenda ambiental de este período de gobierno fue la forestación, ya que el Presidente Lacalle emitió un Decreto<sup>12</sup> en torno a este tema, el cual fue bastante polémico.

En 1968 se aprobó la primera ley forestal en Uruguay, y a partir de ésta el país comenzó a establecer una política nacional en la materia. Entre los principales mecanismos que se empezaron a utilizar para llevar a cabo la promoción de esta actividad se encuentra la exoneración tributaria.

Casi veinte años más tarde (1987) y a la par de haber comenzado a realizar las primeras exportaciones de madera, Uruguay aprueba una nueva ley forestal, esta vez intentando ajustarla a los parámetros internacionales. Este cambio en la reglamentación y el panorama internacional promovieron las inversiones en este rubro para nuestro país (Anuario OPYPA 2012).

Nos cuestionamos entonces, ¿por qué la forestación ocupó un lugar relevante en la agenda política del período que se está analizando? Porque el Decreto de Lacalle modificó un artículo de la ley de forestación, específicamente, el que hacía referencia al tipo de suelo que se podía dedicar a esta actividad, ampliando el espectro y provocando que se comenzaran a forestar suelos que eran productivos para otro tipo de actividades como la agricultura o la ganadería.

Podemos afirmar que durante este gobierno se vio abierta una “ventana de oportunidades” para poder seguir promoviendo la forestación en nuestro país. Estas oportunidades el gobierno las encontró en la importancia que tenía la actividad a nivel internacional y en el modelo de desarrollo que el país pretendía llevar a cabo. Modelo que daría el puntapié

---

<sup>12</sup> Decreto 333/990 derogado en el año 2005 por el Decreto 154/005.

inicial para intentar en el futuro ejecutar nuevas actividades que permitieran crecimiento económico.

Diversas organizaciones de la sociedad civil jugaron un rol importante en este tema, ya que presentaron una fuerte oposición al modelo de forestación que se estaba llevando a cabo, entre otras cosas por oponerse al monocultivo de árboles y por argumentar que estas actividades no habían generado los empleos que habían prometido.

#### **4.1.3 Dando los primeros pasos**

Para finalizar este apartado identificaremos el período de gobierno analizado con la *fase uno* del desarrollo de la *institucionalidad ambiental*, en donde se da una inclusión “tímida” del tema MA en las discusiones políticas y aún no existe una política nacional en la materia.

En este período se crea el Ministerio, pero el lugar que ocupan los temas ambientales en el mismo no es prioritario, ya que el énfasis está puesto en la Vivienda. La ley que lo crea se aprueba en 1990 y la que le otorga los instrumentos para su funcionamiento en el tema ambiental se promulga cuatro años más tarde. La Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) se creó en el año 1992, mientras que la COTAMA también creada en 1990 se instala recién en el año 1993. Teniendo en cuenta esto sería muy ilusorio esperar avances en el tema ambiental cuando la institucionalidad en torno a éste estaba comenzando a dar sus primeros pasos.

Al mismo tiempo, como se pudo ver en las discusiones parlamentarias, los legisladores tenían cierta desconfianza en torno a la institucionalidad que se estaba creando, ya que remarcaban muchas veces que se le estaban otorgando al Ministerio algunas competencias que se encontraban hasta ese momento bajo la órbita de otros organismos.

Asimismo, se puede destacar que los legisladores justificaban su accionar o los errores cometidos en torno a este tema argumentando que recién se estaba empezando a transitar en el camino de las políticas ambientales.

## 4.2 Período 1995-2000

Con el 30,83%<sup>13</sup> de los votos en las elecciones de 1994, Julio María Sanguinetti obtuvo su segunda presidencia, y cuando asumió el gobierno en marzo de 1995 formó una coalición con el PN, que a diferencia de lo que había sucedido en el período anterior logró sostenerse durante los cinco años.

En el marco de esta coalición fue que Sanguinetti designó como Ministros a varias figuras pertenecientes al PN. Juan Antonio Chiruchi, quien había sido Intendente de San José y candidato a la Vicepresidencia por este partido, fue designado como Ministro del MVOTMA. Chiruchi se mantuvo en el cargo hasta agosto de 1999 cuando asumió la conducción del Ministerio -por solo siete meses- Beatriz Martínez.

En su discurso de asunción Chiruchi indicó que el tema al que le daría mayor prioridad la cartera sería Vivienda. En esa misma instancia mencionó algunos lineamientos sobre Ordenamiento Territorial y por último hizo referencia al MA. Respecto a este dijo que era importante tomar conciencia individual y colectiva en los siguientes temas: tala indiscriminada de bosques, contaminación producida por industrias y vehículos, agentes químicos de los plaguicidas que se incorporan a los alimentos, y la forma en que eran tratados los residuos.

Si tenemos en cuenta lo mencionado anteriormente no quedarían claros cuales eran los lineamientos que el país pretendía seguir en este período en lo que a MA se refiere, ya que las diferencias entre el Programa de gobierno de Sanguinetti y el discurso de Chiruchi eran abismales.

En el Programa se le otorgaba bastante relevancia al tema MA, al que se le dedicaba un capítulo entero (*La valorización de nuestro patrimonio colectivo*) en donde se establecía que el desarrollo en nuestro país debía preservar el patrimonio natural, integrando la calidad de vida con el desarrollo, e incluyendo la dimensión ambiental en las políticas globales. Este Programa también hacía referencia a temas específicos, como el uso de los suelos, la calidad de las aguas, el aire, la diversidad biológica, la protección de la fauna y de la flora, el manejo de sustancias peligrosas, entre otras. Dedicaba también un apartado a la gestión ambiental y en este destacaba que era necesaria la existencia de una ley ambiental, que sirviera para sentar las bases de la política nacional en este tema. Además mencionaba la

---

<sup>13</sup> Fuente Corte Electoral.

dispersión de atribuciones que existía en torno al MA, en donde más allá de que existiera el MVOTMA, eran muchos los organismos que se encargaban del tema y era muy bajo el nivel de coordinación entre estos.

En este contexto, se pueden distinguir dos hitos importantes vinculados con el tema MA para este período de gobierno, uno relacionado a la incorporación de un artículo a la Constitución y el otro a la aprobación de la ley que crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

#### **4.2.1 Reforma Constitucional (1996)**

En el año 1996 se reforma la Constitución de nuestro país y en la misma se incluye, por primera vez, un artículo relacionado directamente con el tema MA. Otorgarle rango constitucional significó, sin lugar a dudas, un gran avance. Es importante destacar que dos años antes Argentina había hecho lo propio incorporando también aspectos ambientales a la Constitución.

El artículo 47 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay establecía:

La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La Ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.

Luego de esto, el PE presentó públicamente el 5 de abril de 1998 (Día Mundial del Medio Ambiente) el proyecto de ley mediante el cual se pretendía reglamentar lo establecido en el artículo de la Constitución recientemente incorporado. Sin embargo, el proyecto ingresó al Parlamento recién en agosto de 1999 y teniendo en cuenta que el período legislativo estaba por terminar, no llegó a aprobarse.

#### **4.2.2 Sistema Nacional de Áreas Protegidas**

El proyecto de ley de creación del SNAP fue presentado al Parlamento en este período por el Vicepresidente de la República Hugo Batalla<sup>14</sup>, el mismo ya había sido presentado en la legislatura anterior pero no había llegado a sancionarse.

---

<sup>14</sup> Argentina, Brasil y Chile (con diferentes grados de avance) se encontraban, en esos años, creando y/o mejorando Sistemas similares al que se estaba intentando crear en Uruguay.

Nuevamente la entrada en agenda se dio bajo el modelo denominado *anticipación interna*, ya que fueron las autoridades político administrativas las que encontraron un problema y plantearon los mecanismos para resolverlo. Si se tiene en cuenta que la protección de determinadas áreas del territorio estaba incluida en el Programa de Gobierno de Sanguinetti se puede decir que la entrada en agenda tuvo también una cuota de *oferta política*, ya que es en este modelo donde los programas partidarios son la base de la agenda.

En lo que al trámite parlamentario se refiere, la Comisión Medio Ambiente de la CSS fue la primera que recibió el proyecto y le realizó modificaciones, a ésta asistieron autoridades de diferentes organismos gubernamentales, ONGs ambientales y técnicos.

Una vez que llegó al Senado, Hugo Fernández Faingold (PC) –Miembro Informante de la Comisión- describió el contenido y los objetivos del proyecto de ley, poniendo en primer lugar el hecho de que la creación de un SNAP conservaría la diversidad cultural y biológica de nuestro país. Al momento de transmitir el informe de la Comisión ante la CSS expresó que las áreas protegidas eran importantes por diversos motivos, entre ellos enumeró la preocupación de los ciudadanos por el MA, lo relevante que era que las generaciones futuras no vieran comprometidas sus capacidades para avanzar, las consecuencias que se estaban sufriendo porque el modelo de desarrollo dejó de lado la sensibilidad ambiental, entre otros. Destacó también que a nivel internacional la estrategia había sido definir áreas de protección para preservar determinados ecosistemas. En relación al caso uruguayo identificó tres señales claras que generaban alarma y hacían que se comenzara a pensar en Áreas Protegidas, la primera tenía que ver con el visible deterioro del entorno natural y el medio ambiente humano; la segunda, con los cambios irreversibles que habían sufrido los ecosistemas, los que se estaban traduciendo principalmente en la pérdida de especies; y la última relacionada con la necesidad de tener información y evidencia sobre los recursos que se disponían.

Si bien a la hora de que esta ley se aprobara Uruguay ya contaba con determinadas áreas protegidas, lo que se estaba buscando era dejar de lado esos conjuntos aislados para crear un Sistema. El mismo tendría como objetivos específicos la conservación de la biodiversidad, evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, proteger sitios históricos y arqueológicos y promover la educación ambiental, entre otros tantos. En el proyecto se introdujeron cuatro categorías<sup>15</sup> con objetivos de manejo, se le otorgaba al PE la potestad de

---

<sup>15</sup> Las categorías que incluía la ley eran: *Parque nacional, Monumento natural, Paisaje protegido y Sitios de protección.*

ampliarlas y a los Gobiernos Departamentales la de declarar áreas de conservación o reserva, las cuales posteriormente podrían llegar a formar parte del SNAP. Se habilitaba también la posibilidad de que el Estado expropiara áreas que contaran con las condiciones establecidas en la ley para las cuales los titulares no presentaban consentimiento de incorporación de las mismas al Sistema. Las responsabilidades y competencias respecto al SNAP eran otorgadas al MVOTMA, pero sin excluir la participación de otros organismos, principalmente la Dirección de Recursos Naturales del MGAP.

Este proyecto presentado al Parlamento en abril de 1995 se empezó a discutir en la CSS dos años después. En las primeras sesiones los legisladores intervinieron para expresar la importancia de esta ley para el país, alineándose al informe que la Comisión había enviado al Senado. Sin embargo, cuando comenzó la discusión particular sus intervenciones se centraron específicamente en dos temas que se encontraban relacionados entre sí: la potestad del Ejecutivo de ampliar las áreas y la posibilidad de que algunas fueran expropiadas.

Representando al PN, el Senador Costa fue uno de los que más se opuso al artículo 3 (que establecía que el PE podía llegar a ampliar las categorías establecidas en la ley), argumentando que si el Ejecutivo ampliaba las áreas iban a salir a la luz consecuencias no deseadas, entre ellas la expropiación. Lo que proponía era que si llegase a ser necesario ampliar las categorías (ya sea por recomendaciones internacionales u otros motivos) lo mejor sería hacerlo mediante un nuevo proyecto de ley, en donde tendría que ser el Legislativo quien decidiera, y que se estaría afectando el derecho de los propietarios de los predios.

En esta misma línea se encontraba el Senador Sarthou (FA), dejando en evidencia que el desacuerdo respecto a las potestades que se le estaban otorgando al Ejecutivo trascendía los partidos políticos. Este último Senador afirmó que lo que se estaba planteando era inconstitucional, ya que atentaba contra el artículo 32 de la Constitución que establecía que nadie podía ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por ley. El legislador, interpretando el artículo, decía que aquellos predios de necesidad o utilidad pública debían ser definidos por ley y no podía ser el Ejecutivo quien los estableciera.

Tampoco eran del mismo partido los legisladores que estaban de acuerdo con otorgarle al Ejecutivo la potestad de ampliar las áreas establecidas en la ley, lo que nos lleva a afirmar

que esta discusión no estuvo dividida por consignas partidarias. Heber (PN) planteó que la ampliación de las categorías no tenía por qué significar una ampliación en el número de áreas, sino que las áreas existentes podrían llegar a ser redefinidas y ubicadas dentro de una nueva categoría. Por su parte, Michelini (PNE) relacionándolo con el tema de la expropiación dijo que no había que temerle al Ejecutivo y se le tenía que dar flexibilidad para que este definiera. Afirmó que este era un tema muy dinámico y complejo sobre el cual el Legislativo no podía realizar definiciones.

La discusión del proyecto en particular se vio suspendida en afán de encontrar una nueva redacción del artículo 3 que pudiera conciliar las diferentes visiones, pero como esto no se logró el mismo fue votado tal como venía de la Comisión, es decir, manteniendo la potestad del Ejecutivo para ampliar las áreas.

Enfocándonos ahora específicamente en el tema de la expropiación podemos afirmar que las opiniones también estaban divididas. Quienes antes habían planteado que el artículo 3 se tenía que mantener tal como estaba, argumentaban que no se tenía que temer ya que la expropiación no era la primera opción. Gargano (FA) decía que los privados podían llegar a hacerse cargo de la protección de las áreas siguiendo los planes de manejo. Además hacía referencia a que el Estado no tenía los recursos suficientes para estar expropiando a “diestra y siniestra”. Fernández Faingold (PC) por su parte, expresó que no se tenía que generar un sentimiento de alarma respecto a este tema porque cuando se estaba hablando de áreas protegidas se hacía referencia a una porción representativa de los ecosistemas, no se podía pensar que esta ley pretendía abarcar todo el territorio uruguayo.

Los que estaban en contra del artículo que facultaba la expropiación se basaban en el artículo 3 discutido anteriormente, diciendo que si el Ejecutivo tenía la posibilidad de ampliar las áreas los propietarios no conocerían a la hora de que se aprobara esta ley si las eventuales futuras categorías afectarían o no a sus predios. García Costa (PN) decía que este artículo podía llegar a ser un arma de doble filo porque los propietarios podrían llegar a decir que no estaban de acuerdo con las condiciones de manejo fijadas por el Sistema, y por lo tanto estarían obligando al Estado a realizar la expropiación.

Más allá de estas discusiones, el artículo 6 (referido a la expropiación) se terminó votando tal como venía de la Comisión. Los otros artículos que contenía el proyecto, que hacían referencia entre otras cosas a la administración, la participación de la sociedad civil y los aspectos impositivos, se votaron afirmativamente sin ser prácticamente discutidos.

Cuando el proyecto llegó a la CRR ya hacía más de dos años que había ingresado al Parlamento y durante casi dos años más estuvo en la Comisión Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de esta Cámara, la cual le realizó unas pocas modificaciones. El tiempo apremiaba porque el período legislativo estaba finalizando, por lo que los Diputados aprobaron las modificaciones realizadas por la Comisión sin discutir demasiado en torno a las mismas. Tal vez la modificación más importante fue la creación de la Guardia Ambiental como una unidad ejecutora.

Recién en setiembre de 1999 el proyecto volvió a la CSS para que esta tomara conocimiento y resolviera respecto a los cambios realizados en la otra Cámara. Ya casi sin tiempo –porque se quería promulgar la ley en este período de gobierno- se aprobaron los últimos cambios introducidos por los Diputados sin llevar a cabo discusión alguna, quedando así promulgada la ley que creó el SNAP en febrero del 2000.

En la extensa discusión de esta ley podemos ver claramente la ausencia de los temas ambientales, prácticamente todo giró en torno a otorgarle más o menos potestades al gobierno en determinados temas.

Es importante destacar que en la discusión se pudieron ver dos posicionamientos claros, los que estaban a favor de otorgarle mayores potestades al gobierno y los que no, lo extraño es que dentro de estos grupos existía heterogeneidad partidaria.

#### **4.2.3 Caminando sobre los primeros pasos**

Más allá de los avances alcanzados en este período, relacionados principalmente con la aprobación de una ley que protege determinadas áreas de nuestro territorio, y la incorporación del tema ambiental a la Constitución, Uruguay sigue sin contar hasta este momento con una política de Estado en materia ambiental.

Las discusiones en torno a los temas ambientales son esencialmente políticas, el rol de los técnicos queda relegado a la elaboración de los proyectos, y no se le otorga a los mismos un espacio en el ámbito de discusión. La sociedad civil organizada, por su parte, sigue sin ser un actor político de peso, teniendo muy poca visibilidad y capacidad de presión.

No se puede dejar de lado la incorporación del tema ambiental -con el nivel de importancia que se hizo- en el Programa de gobierno del Presidente electo, y lo que no es menor, lo importante que fue que se cumpliera con algunos de los aspectos planteados.

Sin embargo, no se puede afirmar que Uruguay se haya movido hacia otra *fase*, siguió en la número uno, donde el MA es visto como una cuestión técnica, sin avanzar hacia una política de Estado y sin un rol destacado por parte de los organismos que trabajan en el tema MA.

### **4.3. Período 2000-2005**

Las elecciones de octubre de 1999 mostraron un escenario muy particular para el país, ya que quien obtuvo la mayor cantidad de votos fue la coalición Encuentro Progresista - Frente Amplio (EP-FA) (39,06%), dejando en segundo lugar al PC (31,93%) y tercero al PN (21,72%). Con estos resultados se llevó a cabo un balotaje en noviembre del mismo año, en el que disputaron la presidencia las fórmulas integradas por Jorge Batlle - Luis Hierro López y Tabaré Vázquez - Rodolfo Nin Novoa, resultando ganadora la primera de éstas con el 52,52% de los votos<sup>16</sup>. En este período de gobierno se vuelve a formar una coalición con el PN, pero esta llega a su fin durante la crisis que atravesó el país en el año 2002.

El MVOTMA tuvo en este período un comportamiento muy similar al de los anteriores. En primer lugar porque quien fue electo como Ministro por Batlle para esta cartera pertenecía al PN, y en segundo lugar, porque solamente habían pasado dos años de este período cuando se produjo un cambio en las autoridades.

Quien comenzó conduciendo el Ministerio en el año 2000 fue Carlos Cat, figura reconocida del PN que durante el gobierno de Lacalle había sido Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Director del Banco República. Al igual que todos los Ministros nacionalistas, Cat renunció a su cargo en el año 2002, en el marco de la ruptura de la coalición. Su lugar pasó a ocuparlo el Arquitecto Saul Irureta, quien pertenecía a filas del Nuevo Espacio Independiente y era reconocido como un buen técnico, más que como una figura política de peso.

Existen tres aspectos importantes que se deben destacar para este período de gobierno, uno tiene que ver con la aprobación de la ley que declaró al MA de interés general y estableció mecanismos para su protección; otro con la modificación de la reforma constitucional, que incluía cambios en el artículo relacionado al MA, y por último, la entrada en escena de las

---

<sup>16</sup> Fuente Corte Electoral.

negociaciones entre el gobierno y empresas extranjeras en torno a la instalación en nuestro país de plantas de celulosa.

### **4.3.1 Ley General de protección del MA**

El puntapié inicial para que se aprobara esta ley fue el artículo 47 de la Constitución de la República, que declaraba al MA de interés general y establecía que la protección del mismo y la sanción en caso de daños iban a ser reglamentados por ley. Por este motivo, la bancada del Foro Batllista presentó ante el Parlamento un proyecto de ley, buscando llenar el vacío legal existente en torno a este tema<sup>17</sup>.

La forma de entrada en agenda de esta ley se puede identificar con el proceso denominado *oferta política*, donde los partidos políticos -con un papel activo- impulsan las propuestas que tienen como objetivo resolver determinados problemas. En este modelo los partidos se caracterizan por tomar el conocimiento que han adquirido a partir de la integración de gobiernos anteriores, aspecto que se puede ver claramente en esta ley, ya que en la legislatura anterior habían estado presentes algunos miembros actuales de la bancada del Foro Batllista.

A grandes rasgos, lo que se pretendía mediante esta ley era tener una normativa marco que declarara de interés general al MA, su protección, la conservación de la diversidad biológica, la prevención y mitigación de impactos ambientales negativos; y la cooperación ambiental regional e internacional. La misma definía -tomado en cuenta las recomendaciones internacionales- lo que se consideraría desde ese momento en adelante como desarrollo sostenible<sup>18</sup> y establecía los derechos y deberes de los ciudadanos en cuanto a la preservación y protección del MA. Incluía entre sus definiciones la de Uruguay como un “País Natural”, considerado desde una perspectiva económica, cultural, social y de desarrollo sostenible. Definía también que sería el PE a través del MVOTMA el encargado de coordinar la gestión ambiental y de realizar anualmente un Informe Ambiental. Le otorgaba a las autoridades departamentales un papel importante, ya que el Ministerio podría llegar a delegar en éstas algunas tareas de gestión ambiental. Mediante la ley se establecía además, que las entidades públicas debían promover la Educación Ambiental. Por último,

---

<sup>17</sup> Es importante aclarar que el proyecto ya había sido presentado en la legislatura anterior y en la creación del mismo había participado un grupo de técnicos, entre los que se encontraban quienes ocupaban los cargos más altos de cada una de las direcciones del MVOTMA. También habían formado parte actores como ONGs ambientales, la Cámara de Industrias del Uruguay y la UdelaR, quienes tomaron experiencias internacionales como guía para actuar.

<sup>18</sup> Desarrollo sostenible era definido en la ley como “aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”.

es importante destacar que esta ley no sólo hacía referencia a aspectos generales, sino que reservaba un espacio para disposiciones especiales que tenían que ver con la capa de ozono, cambio climático, sustancias químicas, residuos y bioseguridad.

A diferencia de las leyes analizadas hasta el momento, el trámite parlamentario de ésta fue breve, el proyecto entró al Parlamento en abril del 2000 y la ley fue promulgada en noviembre de ese mismo año. El apremio por sancionarla se debió a que ya habían pasado tres años desde la reforma de la Constitución, en donde se establecía que ciertos aspectos debían ser reglamentados por ley.

El mensaje enviado junto al proyecto transmitía que esta ley buscaba tener dos grandes conjuntos normativos, uno general y otro particular. Intentaba mantener la estructura jurídica de otras normas ambientales vigentes, al mismo tiempo que pretendía ser de buena calidad técnica, realista y práctica. En definitiva, se aspiraba a alcanzar un instrumento moderno de política ambiental.

La Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de la CRR fue la primera en recibir el proyecto y realizarle modificaciones, éstas estuvieron relacionadas principalmente con la definición de desarrollo sostenible, daño ambiental, y con el deber del Ministerio de hacer un informe ambiental anual. Beatriz Argimón (PN) fue la Miembro Informante de esta Comisión, y cuando transmitió el informe a la Cámara dijo que se estaba ante un importantísimo instrumento jurídico, elaborado por personas con alta idoneidad técnica, considerado como indispensable teniendo en cuenta que se trataba de una temática que era responsabilidad de todos preservar. Reconoció que la aprobación de esta ley le permitiría a Uruguay estar a la vanguardia en este tema y cumplir con los compromisos internacionales.

En la CRR el proyecto se aprobó por unanimidad, con discusiones menores respecto al articulado en particular y reconociendo por parte de todos los partidos el clima de fraternidad con el que se había trabajado en la Comisión. Pablo Mieres (PNE) dijo en su intervención que se estaba aprobando un proyecto de ley muy importante para el país, y al igual que legisladores de otros partidos, reconoció que el mismo fue redactado por prestigiosos técnicos.

Los únicos artículos que se discutieron en esta Cámara estuvieron relacionados directamente con la información ambiental. Del artículo que hacía referencia a los principios en que se basaría la política ambiental se discutió solamente el inciso que regulaba al acceso a la información ambiental por parte de cualquier interesado.

Los legisladores del PC Ronald Pais y Bergstein plantearon estar en desacuerdo con lo anterior porque les parecía excesivo y por momentos obstaculizador el hecho de que cualquier persona pudiera acceder a información sobre MA. Por otra parte, los legisladores del EP-FA defendían el acceso a la información argumentando que mediante el mismo se estaba democratizando la discusión de los temas ambientales. Finalmente, el artículo fue aprobado tal como venía de la Comisión, estableciendo que cualquier interesado podía tener acceso a la información.

El otro artículo que se llevó la atención en la discusión particular fue el que indicaba que el Ministerio debía realizar anualmente un Informe Ambiental y remitirlo a la Asamblea General (AG), al Congreso de Intendentes y a las ONGs ambientales. Nuevamente intervino Bergstein (PC) diciendo que no correspondía que este fuese enviado a la AG y que no quedaba clara la situación de las ONGs Ambientales, ya que no se sabía si hacía referencia a algunas o todas. El Diputado Scavarelli del mismo partido, fue un poco más allá y propuso eliminar a las ONGs Ambientales de este artículo. Pablo Mieres (PNE), siguiendo la misma línea, dijo que en otro inciso de este mismo artículo se establecía que el informe estaría a disposición de quien quisiera conocerlo, por lo tanto si se eliminaban las ONGs de la redacción original estas igualmente podrían llegar a acceder al informe. Además sostuvo que no era posible obligar al Ministerio a entregar el informe a ONGs sin establecer a cuál de ellas debía hacerlo.

Posicionándose en contra de los argumentos anteriores, Legnani (EP-FA) intervino para decir que no era lo mismo que el informe estuviese a disposición de todos, a que se estableciera como obligación que este deba ser entregado a las ONGs. Pese a esto, el artículo se modificó, eliminado a las ONGs y agregando a los Gobiernos Departamentales.

Una vez en la CSS el proyecto sufrió algunas modificaciones menores, las que fueron realizadas en el seno de la Comisión Medio Ambiente. Renialdo Gargano (EP-FA) fue el Miembro Informante de ésta y en su intervención dijo que el tema que se estaba tratando era muy importante, que existía compromiso por parte de todas las Bancadas de votar afirmativamente el proyecto y remitirlo ese mismo día a la CRR a efectos de que transformara en ley a la brevedad, transmitiendo así la urgencia que había en aprobar esta ley. Afirmó que se trataba de una ley marco, que encuadraba "...toda la legislación vigente sobre la protección del medio ambiente, desde la Ley de Impacto Ambiental hasta la Ley de Áreas Protegidas..." (CSS. 1/11/00, p.523), y agregó que serviría como referencia a la legislación medio ambiental ya sancionada, como a la que se elaboraría en el futuro.

Sin ninguna intervención más que la del Miembro Informante se aprobó el proyecto por unanimidad en esa sesión. Luego de haber vuelto a la CRR y que ésta considerara como pertinentes los cambios, la ley terminó siendo promulgada por parte del PE a fines de noviembre del 2000.

En síntesis, el trámite parlamentario de esta ley fue breve, en tan solo siete meses se aprobó lo que pretendió ser desde el comienzo una ley marco en materia ambiental. Al igual que todas las leyes analizadas hasta el momento, esta contó con el consenso de todos los partidos políticos.

Sin embargo, existen dos aspectos que llaman la atención. Uno tiene que ver con la ausencia de una discusión profunda sobre los contenidos de la ley, y el otro con la fuerte oposición de algunos legisladores a que la sociedad civil pudiera acceder a determinada información ambiental.

#### **4.3.2 Reforma Constitucional (2004)**

La última reforma realizada a la Constitución uruguaya se llevó a cabo en 2004<sup>19</sup> y es popularmente conocida como “la Reforma del Agua”, ya que mediante la misma se estableció que el agua era un derecho humano fundamental y que el Estado sería el que se encargaría exclusivamente de la gestión y administración del agua potable y el saneamiento en nuestro país.

Para el presente trabajo lo más importante de la reforma fue que los cambios mencionados se hicieron sobre el artículo 47, que es el que refiere al MA. A este artículo se le agregaron además otros incisos, lo que trajo aparejada la necesidad de sancionar nuevas leyes para poder reglamentar lo que se estaba estableciendo en la Constitución.

Los incisos que se agregaron hacían referencia a que la política nacional en materia de agua tendría que estar basada en el ordenamiento del territorio, la conservación y protección del MA, la gestión sustentable de los recursos, y la participación de la sociedad civil en varias fases de la política, entre otros aspectos.

---

<sup>19</sup> Esta Reforma Constitucional se plebiscitó en las elecciones de octubre de 2004 obteniendo el 64,58% de los votos.

### 4.3.3 Las papeleras llegan a Uruguay

En el contexto de un Uruguay devaluado por la crisis empezaron las negociaciones entre el gobierno y las empresas ENCE y Metsa-Botnia (la primera española, la segunda finlandesa) en torno a la instalación en nuestro país de plantas de fabricación de celulosa, más conocidas en la jerga como “papeleras”. Para algunos esto significaría la transformación productiva más importante en la historia del país y la salvación del mismo, mientras que para otros sería considerada como una de las peores decisiones.

El desarrollo de la forestación en Uruguay significó una ventana de oportunidades para las empresas que se dedicaban a la fabricación de celulosa. Esta ventana se encontraba abierta ampliamente gracias a la gran producción de Eucaliptus y Pino que venía siendo promovida por parte del Estado desde fines de los años 80 cuando se aprobó la Ley Forestal, y por los subsidios que el mismo prometía otorgar a empresas que se dedicaran a esta actividad. Ence y Metsa-Botnia se acercaron a Uruguay, así como lo hicieron otras empresas de países desarrollados intentando instalarse en países en desarrollo, ya que estos últimos eran los únicos que no tenían altas exigencias ambientales.

Las negociaciones no solo se dieron entre el gobierno Uruguayo y las empresas, sino que nuestro país dio un paso más y el 21 de marzo de 2002 firmó un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con Finlandia, con la presencia de muchos empresarios industriales de ese país. El Parlamento aprobó dicho acuerdo mediante la sanción de la ley 17.759 en mayo de 2004, sin los votos de los legisladores del FA, quienes argumentaron que se oponían a la firma de este tipo de compromisos y denunciaron falta de información respecto a lo que se estaba votando.

El hecho de que los legisladores del FA no hayan acompañado esta ley fue polémico, tanto en este período de gobierno como en el siguiente. Las críticas fueron en la línea de lo que dijo el Diputado Abdala (PC) en la discusión particular “¿Qué pasaría si en este Uruguay de hoy fuera Presidente el doctor Vázquez? Seguramente esa bancada estaría impulsando el proyecto con Finlandia” (C.RR 04-05-2004, p.41). Lo que sucedió en el período siguiente se verá en el apartado que continúa, ya que merece una especial atención porque una parte del FA dio un giro radical en torno a este tema.

Por otra parte, en julio de 2002 la empresa ENCE le comunicó a la DINAMA el proyecto de instalación de una planta, y un año más tarde lo hizo la empresa Botnia. Ambos proyectos fueron calificados por este organismo como “proyecto C”, en los cuales existía

impacto ambiental y se obligaba a la realización de estudios. De todas maneras, se le otorgó a ambas la Autorización Ambiental Previa (AAP).

Es importante mencionar que el artículo 14 de la ley 16.466 establece que el MVOTMA debe disponer la realización de una audiencia pública cuando se trate de un proyecto que tenga repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental. Indica además que a la misma puede acudir cualquier interesado pero siempre la resolución final será del PE.

Fue en este contexto que se convocaron audiencias públicas para presentar las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) de cada uno de los proyectos. Ambas tuvieron una amplísima convocatoria, pero generaron descontento en la mayor parte de las personas que participaron ya que las mismas se sintieron completamente ignoradas por las autoridades presentes. Se plantearon muchas preguntas e inquietudes, pero según manifestaron quienes estuvieron allí, estas no fueron tenidas en cuenta.

La oposición a estos proyectos no solamente quedó reflejada en las audiencias públicas, eran varios los grupos ambientalistas (tanto uruguayos como argentinos) y muchos pobladores de la zona los que estaban en contra de estos proyectos. Si bien las manifestaciones que tuvieron mayor trascendencia se llevaron a cabo a partir del año 2005, en este período la oposición también fue activa. Una de las organizaciones más conocidas en esta lucha contra la instalación de las plantas era el grupo uruguayo Guayubira, que venía trabajando desde hacía varios años -entre otras cosas- en la defensa del monte indígena y en la oposición al avance del monocultivo de árboles a gran escala. Este grupo argumentaba que la instalación de las plantas tendría impactos negativos en los aspectos socio-económicos y ambientales. Entre los impactos más importantes de las plantas destacaba la contaminación, la pérdida de empleos (ya que más del 80% de los puestos de trabajo de éstas estaban destinados a personal calificado, lo cual no dejaba lugar para los trabajadores de la zona, quienes no estaban especializados en la temática), la afectación de otras actividades productivas realizadas en la zona y la profundización del modelo de monocultivos forestales que, según planteaba la organización, no había resultado beneficioso para el país hasta este momento.

El hecho de que las plantas fueran a instalarse sobre la margen uruguaya del Río Uruguay significaba (según el gobierno argentino) que la autorización debía ser otorgada -en caso de que ésta existiera- por la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), tal como se establecía en el Estatuto del Río Uruguay. Sin embargo, el gobierno Uruguayo

interpretaba el Estatuto de una forma diferente, y basándose en esto fue que otorgó la autorización a estos proyectos de forma unilateral. Esta decisión lo llevó a un conflicto con el gobierno del vecino país, el cual tomó dimensiones más importantes unos años más tarde.

En base a lo dicho anteriormente, y poco interesado en la opinión de quienes se oponían a estos proyectos, el gobierno del PC aprobó la instalación de las dos plantas de producción de celulosa, las que traerían muchas consecuencias para nuestro país.

#### **4.3.4 Muy pocos avances**

Uruguay continuó durante este período en la *fase uno*, aunque por momentos los acontecimientos en torno a los temas ambientales lo hicieron acercarse a la *fase cero*.

La aprobación de la ley que declaró al MA de interés general fue sin dudas un suceso muy importante, pero no se puede dejar de lado que ésta venía de la legislatura anterior, lo que deja en evidencia que no fue un logro obtenido únicamente por el trabajo de este gobierno.

Al mismo tiempo, la falta de discusión en torno a la ley aprobada y la posición de algunos legisladores respecto al acceso a la información ambiental, deja en evidencia que esta temática seguía siendo considerada por los encargados de tomar las decisiones como un tema que no tenía por qué ser de amplio conocimiento público.

Por otra parte, las fuertes críticas que recibió el gobierno cuando decidió aprobar la instalación de las plantas de celulosa, la falta de consenso en el sistema político y la poca atención de los temas ambientales, son elementos que acercan a este período a la *fase cero*.

#### **4.4 Período 2005-2010**

Las elecciones de octubre de 2004 significaron un hecho histórico para nuestro país, el triunfo electoral<sup>20</sup> lo obtuvo la coalición de izquierda llamada Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría (EP-FA-NM), cortando con la extensísima trayectoria de gobiernos de los partidos tradicionales. Tabaré Vázquez junto a la presidencia obtuvo la mayoría parlamentaria, por lo que no necesitó el apoyo de los partidos tradicionales para la aprobación de ciertas leyes.

---

<sup>20</sup> El porcentaje de votos obtenido por esta coalición alcanzó el 50.45%. Fuente Corte Electoral.

En los lineamientos programáticos del EP-FA-NM elaborados de cara a las elecciones de 2004 se encontraba el MA incluido dentro de distintos ejes: *Democratización de la Sociedad y el Estado* (el gobierno tendría que proteger y mejorar el ambiente buscando defender la calidad de vida de la población), *País productivo* (ir hacia una producción sustentable que respete el MA y el cuidado de los recursos) e *Inserción internacional* (política exterior que contemple la preservación del MA). Todas estas grandes intenciones plasmadas en las líneas programáticas no estaban acompañadas de mecanismos específicos mediante los cuales se pretendían llevar a cabo.

Tal como venía pasando en los períodos anteriores, en este también fueron dos los Ministros que estuvieron dirigiendo el MVOTMA. Desde 2005 hasta 2008 quien estuvo a cargo de esta cartera fue el Arquitecto Mariano Arana, que –siguiendo la misma línea que se venía proyectando desde períodos anteriores- puso énfasis en la vivienda durante su gestión.

Descartando los rumores de una crisis política y enmarcándolo en cambios estratégicos que se supone habían sido planificados al comienzo de su gestión, Vázquez realizó en 2008 importantes cambios en su Gabinete Ministerial, intentando darle un perfil más técnico. Cuando anunció los cambios transmitió que todos los Ministerios seguirían con las líneas programáticas establecidas en marzo de 2005. En este contexto, el cargo de Arana pasó a ser ocupado por el Ingeniero Civil Carlos Colacce, quien continuó con el desarrollo de una política de vivienda contando ahora con la modificación de la carta orgánica del BHU.

Son varios los aspectos relacionados con el MA que debemos destacar en este período. Sin lugar a dudas los debates en torno a la instalación de las plantas de celulosa y la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) fueron los más importantes.

Más allá de esto, existieron dos decretos establecidos por Vázquez que se relacionaron directamente con el tema MA y por lo tanto no pueden ser dejados de lado. Uno de éstos es el que crea el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climática y la Variabilidad, como una estructura multisectorial que pretende atender uno de los desafíos más importantes en el tema ambiental, y el otro, el Decreto que regula la bioseguridad de vegetales y sus partes genéticamente modificadas.

#### 4.4.1 Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

La LOTDS fue sin lugar a dudas una de las leyes más importantes de este período de gobierno. Los legisladores del EP-FA-NM se encargaron de dejar en claro la relevancia de legislar en esta materia y lo importante que era para el país tener una ley que se encargara de democratizar estos temas. La oposición, por su parte, compartía la preocupación y el interés de legislar en esta materia pero estaba en contra de este proyecto, por considerarlo – entre otras cosas- desprolijo y con aspectos inconstitucionales.

La forma de entrada en agenda de esta ley se puede identificar con dos modelos, por un lado el de *anticipación interna* y por otro el de *oferta política*. Se corresponde con el primero porque es el PE que implementando las políticas vigentes hasta ese momento ve un desajuste y decide proponer una solución al respecto, tomando la iniciativa de crear una Comisión redactora del proyecto y presentando luego el resultado de esta al Parlamento. Pero también se identifica con el modelo de *oferta política*, ya que los partidos políticos tuvieron un rol importante en la creación del proyecto original, integrando la Comisión redactora y utilizando la experiencia adquirida en legislaturas anteriores, donde se habían discutido proyectos similares.

En cuanto al trámite parlamentario, el proyecto entró al Parlamento en junio de 2006 y la ley fue sancionada dos años después. El mensaje del PE que lo acompañó destacó los aspectos que lo convertían en uno de los más importantes del período. La ley fue presentada como una normativa marco, que venía a regular en forma general el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, cumpliendo con lo establecido en la ley 16.112 que creó el MVOTMA.

El Vicepresidente Nin Novoa enfatizó que La ley pretendía promover la participación ciudadana, apostar a la descentralización y darle un lugar a la iniciativa privada. Reconoció también que el trabajo era producto de un acumulado de conocimiento, tanto a nivel nacional como internacional. Y planteó además un aspecto que luego fue mencionado por muchos de los legisladores del EP-FA-NM: la aprobación de esta ley estaría cumpliendo con la Constitución y con lo que el gobierno había prometido en la campaña electoral.

Una vez en la CSS el proyecto pasó a la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial, y permaneció en esta por más de un año. El trabajo de la misma fue reconocido tanto por los legisladores de la oposición como por los del gobierno. Lo que se destacaba,

principalmente, era la gran diversidad de actores que habían pasado por ésta mientras el proyecto era discutido<sup>21</sup>.

En su exposición en la CSS Lucía Topolansky (FA) hizo hincapié en los aspectos políticos por los que respaldaba este proyecto, y destacó que el Estado se encontraba en una situación de omisión respecto a este tema, ya que en la última Reforma Constitucional se habían incluido aspectos referidos al ordenamiento territorial y al desarrollo sostenible, los cuales aún no se encontraban legislados. Hizo mención además a que con la aprobación de esta ley el gobierno estaba empezando a cumplir uno de los objetivos que se había propuesto en su campaña electoral y criticó que desde hacía quince años el Parlamento se encontraba intentando construir una ley sobre esta materia pero hasta el momento no lo había logrado.

Respecto a la negativa de los partidos tradicionales a respaldar esta ley dijo que hubiese sido muy significativo contar con el apoyo de todos por tratarse de una política pública muy importante, así como también hubiese sido sustancial la presencia de todos los partidos en la Comisión (haciendo referencia con esto a que el PC no formaba parte de ésta). Terminando su intervención manifestó que con la oposición tenía diferencias ideológicas en torno al proyecto y que en el contenido del mismo no existían inconstitucionalidades, respondiendo así a algunos dichos de otros legisladores que afirmaban que sí los tenía.

El Senador Moreria (PN) fue la voz más activa de la oposición en esta discusión, si bien destacó la importancia de legislar en esta materia, lo primero que quiso dejar en claro en su intervención fue que el PN tenía diferencias muy severas con algunos de los artículos que contenía este proyecto.

Coincidió con Topolansky (con quien compartió la integración de la Comisión) en que respecto a este proyecto había diferencias ideológicas, pero fue un poco más allá diciendo que las diferencias también se podían encontrar en la forma en que se trataban algunos derechos fundamentales, por ejemplo el derecho a la propiedad. En esta línea argumentó que se oponía a la forma en que se trataba el tema expropiación, ya que el proyecto estaba

---

<sup>21</sup> Entre los actores que estuvieron presentes se pueden distinguir el MVOTMA, la UdelaR (representada en este caso por la Facultad de Arquitectura -Cátedra de Arquitectura Legal e Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo), la Universidad Católica, con una activa participación de profesores de Derecho Ambiental; la Sociedad de Arquitectos, la Cámara de la Construcción, entre otros. Tampoco faltaron las intervenciones de tipo jurídico -las que tuvieron a la cabeza al abogado del PN Juan Andrés Ramírez- en el marco de que este proyecto fuera cuestionado por algunos que afirmaban que tenía aspectos inconstitucionales.

redactado de forma tan general que todo podía ser posible. A esto agregó que para su partido el proyecto tenía artículos que eran inconstitucionales. Respecto a la ley en general, el Senador Moreira dijo: “Me parece bien que haya que dictar una norma orientadora general y una ley marco en esta materia, pero no creo que deba ser este proyecto de ley exhaustivo y detallado...” (CSS 18/12/07, p.295). Concluyó su primer intervención diciendo que le parecía una pena no haber llegado a un consenso respecto a esta ley porque sería la primera ley en materia ambiental que no contara con el consenso de todas las fuerzas políticas.

Por su parte, el PC también transmitía que este proyecto desestimaba la inversión privada y era un texto vago e inexacto, y reafirmaba lo dicho por el PN respecto a que esta sería la primer ley ambiental aprobada sin el consenso de todos los partidos.

Las pocas intervenciones de los legisladores del EP-FA-NM que siguieron estuvieron dirigidas a destacar casi exclusivamente el componente descentralizador de este proyecto.

En esta misma sesión y sin muchas intervenciones el proyecto fue votado en general por 15 de los 22 Senadores que se encontraban en Sala. La discusión particular del mismo prácticamente no existió, lo que resulta muy llamativo ya que el proyecto contaba con muchos artículos. Los Senadores de la oposición –sabiendo que no contaban con los votos suficientes para realizar modificaciones- intervinieron para decir que si el proyecto era aprobado se revisaría cuando las mayorías estuviesen del otro lado.

En este contexto es que llega el proyecto a la CRR, donde tiene un trámite bien diferente al de la CSS. El texto aprobado por esta última pasó a la Comisión Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en la que permaneció por unos pocos meses y luego de una breve discusión fue presentado ante todos los Diputados sin ninguna modificación.

El Diputado Patrone (EP-FA-NM) fue el Miembro Informante de la Comisión. Su intervención se basó en exponer la importancia de aprobar el proyecto de ley que se estaba discutiendo porque este significaba una política de desarrollo con base territorial y se enmarcaba en la transformación democrática del Estado. En todo momento hizo referencia a que los pilares fundamentales del proyecto eran la participación social y la descentralización política.

En la discusión particular los legisladores del PN presentaron una moción para que el proyecto volviera a la Comisión. Argumentaron que el texto era complejo, desordenado y

confuso; y dijeron además que no habían tenido tiempo suficiente para recibir todas las delegaciones que el proyecto ameritaba. Cuestionaron la urgencia del gobierno en aprobar este proyecto, diciendo que era conocido por todos el hecho de que la materia de la que trataba el mismo había sido una promesa de la campaña electoral. Los legisladores del EP-FA-NM se oponían a que el proyecto volviera a Comisión, ya que hacía mucho tiempo se venía discutiendo este tema.

A partir de estas intervenciones la discusión en la Cámara se tornó en un ida y vuelta de “acusaciones” entre los legisladores del PN y el EP-FA-NM respecto a cómo se estaba debatiendo este tema. Los legisladores del PN insistían en que el partido de gobierno con su mayoría parlamentaria estaba degradando toda capacidad de debate.

A todas estas críticas se le sumó una que era aún más importante, por ser tal vez la más polémica de todas. Ésta tenía que ver con ciertas declaraciones de autoridades del Ministerio que decían que una vez aprobado el proyecto se iba a enviar uno nuevo con la intención de modificar algunos aspectos que tenían errores. Los legisladores del PN consideraron esto como una pésima práctica legislativa, criticaron que los Diputados del partido de gobierno no hubiesen apoyado el regreso del proyecto a la Comisión, a lo que agregaban que si el Gobierno tenía modificaciones para presentar lo más sensato era que las hubiese presentado durante la discusión.

El EP-FA-NM respondió a las intervenciones de los legisladores del PN diciendo que el Senado ya se había encargado de hacer muchas consultas y que habían sido muchos los actores que habían participado en estas instancias.

La discusión siguió girando en torno a la forma en que se estaba aprobando esta ley, con intervenciones de los Diputados del EP-FA-NM diciendo que el proyecto era importantísimo, que promovía la descentralización y la participación ciudadana y que era una ley progresista en beneficio del desarrollo; e intervenciones de los Diputados de la oposición que afirmaban que el proyecto era malo, tenía aspectos inconstitucionales y atentaba contra la propiedad privada.

Finalmente la ley se terminó aprobando con los votos de 49 de los 55 Diputados que se encontraban en Sala en ese momento, la promulgación por parte del Ejecutivo se dio en junio de 2008.

De la discusión analizada anteriormente se pueden destacar dos aspectos importantes. Uno tiene que ver con el hecho de que esta es la primera ley ambiental que se aprueba sin el consenso de todos los partidos políticos. El otro, con que la mayor parte del tiempo, en lugar de discutir sobre el contenido del proyecto se discutió sobre la forma en que se estaba aprobando la ley.

#### **4.4.2 “Boom” de los transgénicos en Uruguay**

En el año 2008 Uruguay contaba con más de 500.000 há dedicadas a la producción de soja, lo que para algunos significaba una gran oportunidad comercial, mientras que otros se veían alarmados por cómo este cultivo afectaba el suelo.

Los precios altos del maíz y la soja en el mercado internacional fueron los que provocaron el *boom* de producción de estos dos cultivos, que en muchos países se basaban en semillas genéticamente modificadas, lo que se conoce comúnmente como “semillas transgénicas”.

Uruguay no estaba ajeno a esto, por lo que en este contexto Vázquez estableció un Decreto<sup>22</sup> que pretendía regular la bioseguridad de vegetales y sus partes genéticamente modificadas. Uno de los objetivos de este decreto era evaluar y gestionar el riesgo de la aplicación de los cultivos sobre el MA. Mediante el mismo se creó el Gabinete Nacional de Bioseguridad que se encontraba integrado por muchos organismos, entre ellos el MVOTMA. Además creó otras estructuras que se encargarían de evaluar el riesgo de la bioseguridad, las que estaban integradas también por diversos organismos, no sólo políticos sino también técnicos.

Lo que finalmente sucedió fue que estas estructuras creadas no contaron con la participación que estaba prevista en el Decreto y las decisiones en torno a estos temas fueron más políticas que técnicas.

#### **4.4.3 Más allá de los conflictos: sí a la celulosa**

Durante este período de gobierno se producen hechos muy importantes y sin lugar a dudas muy polémicos en torno a la instalación de dos plantas de celulosa sobre la margen izquierda del Río Uruguay. En este apartado se intentará describir<sup>23</sup> lo sucedido en un

---

<sup>22</sup> Decreto 353/008 28/07/08.

<sup>23</sup> La descripción está basada en relevamiento de prensa del período y en la cronología presentada por Heber Arbuet-Vignali y Luis Barrios (2006) *Chimeneas en Fray Bentos. De un ámbito local a una proyección globalizada*.

escenario que fue bastante diferente al del período anterior, haciendo énfasis en tres puntos clave: el posicionamiento del EP-FA-NM frente a estos proyectos, el rol de la sociedad civil en torno a este tema y las relaciones entre Uruguay y Argentina.

En la campaña electoral de cara a los comicios de octubre de 2004 Tabaré Vázquez eligió no hacer prácticamente mención al tema de la instalación de las plantas de celulosa en Uruguay. La omisión de este tema también se pudo ver reflejada en el documento donde se plasmaron las líneas programáticas para el período 2005-2010, el cual fue redactado cuando las plantas de celulosa ya eran prácticamente una realidad para el país. Sin embargo y prácticamente sin dudarlo, cuando asumió el gobierno transmitió su aval respecto a la instalación de las dos plantas en el Uruguay (Ence y Botnia). La oposición fue muy crítica con esta actitud, basándose principalmente en que durante el período anterior el FA no había votado la ley que respaldaba el acuerdo firmado con Finlandia.

Vázquez no solamente fue criticado por la oposición, sino que también estuvieron en contra de su decisión gran parte de la sociedad civil (tanto uruguaya como argentina), y el propio gobierno argentino, con quien tuvo durante este período un conflicto muy importante.

A medida que pasaba el tiempo, el rechazo de los grupos ambientalistas a estos proyectos se iba tornando cada vez más fuerte. Los ambientalistas argentinos comenzaron a realizar cortes de rutas y puentes en los accesos al Uruguay, mientras, aliándose con grupos uruguayos manifestaban de este otro lado del Río su oposición a estos proyectos. Se encontraban en contra de la instalación de las plantas ya que estas generarían mucha contaminación el aire, malos olores y afectarían al Río<sup>24</sup>.

Por otra parte, no eran solamente críticas lo que se recibía de la sociedad civil en lo que tenía que ver con estos proyectos. En Fray Bentos se realizaban manifestaciones a favor de la instalación de estas inversiones, con la presencia activa del Sindicato de la Construcción del Uruguay (SUNCA), que amenazaba con la posibilidad de entrar en conflicto si se paralizaba la construcción de las obras.

Los assembleístas argentinos contaron durante la mayor parte del tiempo con el respaldo del gobierno de su país, que se encontraba muy desconforme con que la decisión de la instalación de estas plantas haya sido tomada unilateralmente por Uruguay, a lo que agregaban que las plantas generarían contaminación.

---

<sup>24</sup> La afectación del Río se llevaría a cabo ya que las empresas utilizaría un sistema de blanqueo libre de cloro elemental, y no un sistema de blanqueo totalmente libre de cloro

En este contexto las relaciones entre ambos países comenzaron a estar cada vez más tensas. El gobierno uruguayo se molestaba muchísimo por las pérdidas que los cortes de ruta le generaban, sobre todo en lo que tenía que ver con la actividad turística. Y frente a esto se encontraba un Mercosur, presidido Pro Tempore por Néstor Kirchner donde todas las solicitudes realizadas por Uruguay ante el órgano – la mayoría de estas relacionadas con los cortes de rutas- no encontraban respuestas favorables.

Ambos gobiernos intentaron negociar, pero no llegaron a un acuerdo. Mientras tanto, en Uruguay Vázquez contaba cada vez con menos apoyo en el sistema político. Sin lugar a duda el hecho de haber paralizado las obras mientras se intentaba llegar a un acuerdo con el gobierno de vecino país generó mucho malestar en la oposición.

Paralelo a esto, en el año 2006 la empresa Ence decide reubicarse en Colonia, argumentando que lo hacía por la oposición de los assembleístas de Gualaguaychú. Esta reubicación se realizó ya que la empresa se había asegurado de no encontrar oposición del otro lado del Río, pues así lo había negociado con el gobierno argentino, negociaciones que habían incluido también la compra de madera en Argentina.

Frente a todos estos acontecimientos Argentina decidió presentar una demanda ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya, basándola en varios aspectos, entre los que se encontraban la contaminación que generaría la planta de Río Negro y la violación de Uruguay al Estatuto del Río Uruguay. Además solicitó una condena a nuestro país por los daños y perjuicios ocasionados, pidiendo también que se detuvieran las obras.

Uruguay presentó también una demanda ante la Corte Internacional de Justicia, argumentando que los cortes de ruta eran utilizados por el gobierno del vecino país para ejercer presión sobre las negociaciones que se estaban llevando a cabo. Respecto a los cual no se recibió un resultado favorable.

Luego de que se presentaran estas demandas, en noviembre de 2007, se inauguró la planta de Botnia (posteriormente vendida a UPM) en Fray Bentos, Río Negro. A partir del funcionamiento de la misma la DINAMA comenzó a realizar monitoreos ambientales, los cuales arrojaron resultados negativos en cuanto a la presencia de algún tipo de contaminación.

El fallo de la Corte se dio a conocer en el año 2010, cuando ya no estaban en el gobierno ni Tabaré Vázquez ni Néstor Kirchner, de todas formas el mismo será presentado en este apartado, para poder ver claramente que fue lo que sucedió.

La Corte expresó que Uruguay había incumplido con el Estatuto del Río Uruguay en lo que refería al procedimiento que se había llevado a cabo a la hora de aprobar la instalación de las plantas de procesamiento de celulosa (durante el gobierno de Jorge Batlle). En el fallo se mencionaba que Uruguay no había tenido en cuenta los procedimientos de la CARU y además otorgaba autorizaciones ambientales utilizando la reglamentación uruguaya, sin tener en cuenta lo que planteaba el Estatuto. Pero la Corte también sentenció que Uruguay no incumplió con el Estatuto en lo que refiere a la contaminación, ya que no se pudo comprobar que desde que comenzaron las operaciones en la planta hasta ese momento se hubiese registrado contaminación por encima de los estándares establecidos. Vale aclarar que respecto a este último tema la Corte solamente tiene jurisdicción para determinar si existe contaminación en el agua, pero no tiene respecto a otro tipo de contaminación (sonora, en el aire, etc.). El fallo también instó a que se realizara, a partir de ese momento, un monitoreo conjunto de la planta a través de la CARU.

Sin dudas Uruguay recibió un fallo favorable, ya que más allá de que se haya establecido que incumplió con los procedimientos, también se estableció que no incumplió con el tema más importante, la contaminación.

Más allá de esto Vázquez llegó al final de su mandato con un relacionamiento tenso con el vecino país pero en vías de mejora, sin embargo no pudo llegar a ningún acuerdo formal. Fue recién en agosto de 2010, con Mujica como Presidente de Uruguay y Cristina Fernández como Presidenta de Argentina que se firmó un acuerdo para conformar un Comité Científico que funcionaría en el seno de la CARU y se encargaría de inspeccionar todas las instalaciones industriales que volcaran sus aguas hacia el Río Uruguay.

#### **4.4.4 Poco consenso y estancamiento en la fase uno**

En este período de gobierno el tema MA estuvo muy presente pero con la característica de que en torno al mismo siempre hubo muy poco consenso.

La instalación de las plantas de procesamiento de celulosa generó muchas diferencias, tanto entre la sociedad civil y el gobierno, como en el seno del sistema político. Si bien es importante destacar que en este período se aprobó la LOTDS, también se debe decir que

esta fue la primera ley ambiental que no contó con el consenso de todos los partidos políticos.

Aunque se podría contabilizar como un avance el hecho de haber establecido decretos presidenciales que pretendían conservar ciertos aspectos ambientales importantes, el trabajo en torno a los mismos durante este período no parece haber sido suficiente como para pensar en un cambio de *fase*.

Sin lugar a dudas, Uruguay se sigue caracterizando en esta época por no tener una política de Estado en materia ambiental, ya que las decisiones que se tomaron en torno a estos temas no gozaron de consenso dentro del sistema político y mucho menos en la sociedad civil. La DINAMA seguía siendo un organismo encargado de ejecutar los lineamientos en materia ambiental, mientras era fuertemente criticado por creer que no contaba con todas las capacidades necesarias para desarrollar de buena forma sus tareas.

#### **4.5 Período 2010-2015**

El 31 de octubre de 2009 se realizan elecciones presidenciales, producto del resultado de las mismas<sup>25</sup> se lleva a cabo una segunda vuelta en noviembre de 2009, donde la disputa por el gobierno se da entre las fórmulas José Mujica - Danilo Astori (FA) y Luis Alberto Lacalle - Jorge Larrañaga (PN). En esta instancia resulta ganadora la primera de éstas, obteniendo el 54.63% de los votos, lo que le permitió al Gobierno de Mujica contar con 16 Senadores y 50 Diputados.

El tema MA estuvo ausente en los lineamientos programáticos presentados por el FA en el año 2008, lo que nos podría llevar a pensar que estos temas no iban a tener lugar en la agenda política durante el gobierno de Mujica.

Sin embargo, en su discurso de asunción éste dijo que existían asuntos sobre los cuales se tenían que definir estrategias a largo plazo y se debía trabajar en lógica de política de Estado, en donde se contara con el compromiso de todos los partidos, lo que era vital para llegar a un buen resultado. Estos cuatro asuntos eran: Educación, Energía, MA y Seguridad.

---

<sup>25</sup> Frente Amplio 47,96% - Partido Nacional 29,07% - Partido Colorado 17,02% - Partido Independiente 2,49% - Asamblea Popular 0,67%. Fuente Corte Electoral.

Respecto al MA transmitió que la comunidad internacional pedía que nos pensáramos a nosotros mismos como miembros de una especie cuyo hábitat estaba cada vez más amenazado. También dijo que en nuestro país se había generado una fuerte conciencia en torno a este tema y eso había hecho que se estuviese legislando con sabiduría, decisión y transparencia. Pero reconoció, sin embargo, que a futuro iba a existir una tensión cada vez mayor entre el cuidado del MA y la expansión productiva.

Por último, dijo que el sistema político se iba a enfrentar a situaciones en las que para cuidar el MA tendría que renunciar a algunas promesas productivas, o al revés, para poder mantener la producción tendría que abandonar la ambición de contar con una naturaleza intocada. Planteó que el Estado tendría, por lo tanto, que arbitrar y tomar las mejores decisiones, pero siempre contando con respaldo político para que éstas tuviesen la mayor legitimidad posible y pudiesen sostenerse en el tiempo.

La gestión del MVOTMA durante este período fue un tanto polémica, sobre todo en los primeros años. De la misma forma que venía sucediendo en los períodos anteriores, en este también fueron dos los Ministros que estuvieron a cargo de esta cartera.

En marzo de 2010 asumió la Arquitecta Graciela Muslera, quien se mantuvo en el cargo hasta junio de 2012. Su salida del Ministerio fue muy controvertida, mientras ella afirmaba que se había enterado por la prensa de que Mujica pensaba cesarla del cargo y denunciaba no haber tenido apoyo político, Lucía Topolansky (cercana a ésta porque anteriormente había sido su secretaria) afirmaba que dejaba el Ministerio porque tenía problemas personales.

Quien asumió el cargo de Ministro en 2012 fue el Arquitecto Francisco Beltrame, que hasta ese momento se había estado desempeñando como Presidente de MEVIR. Cuando tomó el cargo dijo que en el Ministerio se había hecho mucho, pero se tenía que trabajar en eliminar el inmovilismo de “siempre se hizo así”<sup>26</sup>.

La gestión de la DINAMA en este período también recibió críticas, ya que se decía que la misma no contaba con el personal técnico necesario para abordar todos los proyectos con los que contaba el país. Tanto Muslera como Beltrame respondieron estas críticas diciendo que desde el Ministerio se estaba trabajando en el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental.

---

<sup>26</sup> Costos personales (15 de junio de 2012) *La Diaria*.

En este contexto se comenzó a pensar en la separación de la DINAMA del Ministerio y en la creación de una unidad independiente, con la aspiración de que a futuro se creara un Ministerio de MA, idea que según el PN había sido impulsada por sus filas.

Este período de gobierno estuvo plagado de temas relacionados con el MA, en lo que a leyes se refiere, entre las menos conocidas se encuentra la que crea el Observatorio Nacional Ambiental (ONA), y entre las más conocidas la que regula la actividad minera de gran porte. Pero no solamente fue esto lo que sucedió, entre otras cosas se intentó instalar en Uruguay una empresa que realizaría Minería de Gran Porte (MGP) para extraer hierro de nuestro suelo y relacionado a esto la creación de un puerto de aguas profundas. Durante este período también se otorgó la autorización para la construcción de un puente sobre la Laguna Garzón, hecho que recibió muchísimas críticas. El tema de las plantas de celulosa no estuvo ausente en estos tiempos, ya que fue durante el gobierno de Mujica que comenzó a funcionar Montes del Plata y a UPM (ex Botnia) se le autorizó un aumento de producción, lo que volvió a generar un conflicto con Argentina.

Sin dudas este gobierno tuvo que tomar decisiones en materia ambiental mucho más importantes que las que debieron tomar gobiernos anteriores, tal vez previendo alguna de estas dificultades fue que Mujica seleccionó al MA como una de las políticas de Estado, en donde todos deberían participar.

#### **4.5.1 Continúan las plantas (y los conflictos)**

Si bien el tema de las plantas de celulosa no adquirió en este período el nivel de repercusión que tuvo en el anterior sucedieron hechos que no se pueden dejar de destacar.

Durante el año 2013 se llevaron a cabo negociaciones entre el gobierno uruguayo y el argentino ante la presencia de la CARU ya que la empresa UPM (ex Botnia) había solicitado una autorización para aumentar su producción. Como no se llegó a un acuerdo<sup>27</sup> el Presidente Mujica autorizó unilateralmente el aumento en la producción<sup>28</sup>, pero por la mitad de lo que la empresa había solicitado inicialmente, lo que de todas formas lo condujo a un conflicto con el vecino país. La autorización fue provisoria ya que el gobierno

---

<sup>27</sup> Mujica autoriza a UPM aumento de producción (1 de octubre de 2013) *El Espectador*. <http://www.espectador.com/politica/275057/mujica-autoriza-a-upm-aumento-de-produccion>

<sup>28</sup> Mujica autorizó a aumentar la mitad de lo solicitado: 100.000 toneladas (2 de octubre de 2013) *El País*. <http://www.elpais.com.uy/informacion/cadena-logistica-espera-que-mujica.html>

uruguayo había puesto algunas condiciones que la empresa debía cumplir, entre las que se encontraban la mejora de la refrigeración del agua y la disminución de la cantidad de fósforo vertida sobre el Río Uruguay.

En el año 2014 Mujica inauguró oficialmente la planta de Montes del Plata, en el Departamento de Colonia, lo que significaría hasta ese momento la mayor inversión extranjera en Uruguay. En su discurso<sup>29</sup> agradeció a los intereses empresariales que miraron hacia el Uruguay, a los técnicos que trabajaron en el proyecto, a los trabajadores y a la empresa. Y además destacó que era muy importante la tecnología que se había acercado mediante este proyecto. En cuanto al tema ambiental solamente mencionó que así como el hombre tenía la capacidad de destruir, también tenía la enorme capacidad de reconstruir.

Pocos meses antes de terminar su período de gobierno el Presidente viajó a Finlandia, en donde comenzó negociaciones para la instalación de una tercera planta en Uruguay luego de que su gobierno terminara.

#### **4.5.2 Controversias en torno a la Regasificadora y el Puente sobre la Laguna Garzón**

La creación de una planta regasificadora en Montevideo y la construcción de un puente sobre la Laguna Garzón fueron temas que generaron polémica en este gobierno, sobre todo por las opiniones divididas que giraron en torno a los mismos.

Respecto a la creación de un puente sobre la Laguna Garzón (que uniría Maldonado y Rocha) el FA tenía opiniones divididas, mientras la entonces Ministra Graciela Muslera y el Director de la DINAMA Jorge Rucks se oponían, Mujica lo apoyaba. Las negociaciones en torno a este proyecto habían comenzado hacía muchos años, pero el mismo se había ido retrasando ya que, entre otras cosas, no conseguía la autorización ambiental por parte del Ministerio. Ésta finalmente le fue otorgada en enero de 2013 y en la misma se dejaba constancia de que la construcción debía cumplir -entre otras cosas- con los objetivos de conservación y criterios de manejo del Área Protegida Laguna Garzón<sup>30</sup>.

Las opiniones divididas en torno a este proyecto no solo se podían ver a la interna del FA, sino también en todo el sistema político y la sociedad civil. Mientras buena parte de esta

---

<sup>29</sup>Mujica inauguró oficialmente la planta de celulosa Montes del Plata (8 de setiembre de 2014) *web Presidencia*. <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audios-completos/mujica-inauguro-oficialmente-planta-celulosa-montes-plata>

<sup>30</sup> En medio de las negociaciones respecto a la instalación del puente la zona “Laguna Garzón” ingresó al SNAP.

última se oponía fuertemente argumentando que la obra iba a afectar el ecosistema de la Laguna, otros estaban a favor por las oportunidades que generaría para la zona (turísticas, laborales, económicas, etc.).

El otro tema polémico fue la instalación de una planta regasificadora<sup>31</sup> en el oeste de Montevideo, más específicamente en Sayago. El gobierno defendía esto como un hito fundamental para uno de los ejes que se había presentado al inicio del mandato (Energía), ya que permitiría que se generara diversificación energética. La instalación de esta planta encontró oposición en la sociedad, los vecinos de la zona afectada<sup>32</sup> argumentaban que no era viable instalar el proyecto en esa zona, y después de haber realizado reclamos ante distintos organismos y ministerios manifestaron no haber sido tenidos en cuenta. La oposición también realizó críticas en torno a este tema, sobre todo a la desprolijidad con que se estaba manejando el gobierno, al cual acusaba de no tener información sobre la empresa constructora.

#### **4.5.3 Observando lo que pasa en Medio Ambiente**

En marzo de 2012 el Senador Bordaberry (PC) presentó ante la CSS un proyecto de ley por el cual se pretendía crear el ONA. En la exposición de motivos que realizó, destacó que era sumamente relevante para el país poder contar con información sistematizada sobre temas ambientales, lo que le permitirá al mismo subir en los rankings mundiales y contar con experiencia para la realización de futuras políticas.

Este observatorio tenía como objetivo centralizar, actualizar y difundir la información nacional sobre el estado del ambiente y debía ser implementado por la DINAMA, con participación de otras Direcciones (DINOT y la DINAGUA) y organizaciones departamentales y nacionales.

El proyecto pretendía llenar el vacío legal que había quedado luego de la aprobación de la ley 17.283 en el año 2000, que declaraba al MA de interés general y establecía que se debía contar con información sistematizada en torno a este tema.

Podemos identificar el modelo de *oferta política* con la entrada en agenda de esta ley, ya que es un actor político quien toma la iniciativa, identifica el problema, lo define y propone los mecanismos para solucionarlo.

---

<sup>31</sup> El objetivo de esta planta sería convertir el Gas Natural Licuado (GNL) a su estado gaseoso original el cual sería trasladado hacia la costa a través de un gasoducto.

<sup>32</sup> Nucleados en La Coordinación de Vecinos del Oeste de Montevideo.

Esta ley no fue muy discutida en el seno de ninguna de las dos Cámaras. Lo que sí podemos destacar es que los dos Ministros del período tuvieron participación en la Comisión Medio Ambiente de la CSS. Beltrame propuso un proyecto de ley sustitutivo que fue el que finalmente se terminó aprobando.

No existieron divisiones partidarias en torno a este proyecto, todos los legisladores los aprobaron, los representantes del FA aprovecharon la instancia para remarcar que el mismo se alineaba con lo que venía haciendo el Ejecutivo en materia ambiental.

#### **4.5.4 Minería de Gran Porte**

Durante el gobierno de Mujica se intentó instalar en Uruguay un proyecto que tenía como objetivo llevar a cabo actividad minera de gran porte. En este apartado presentaremos primero algunos acontecimientos sucedidos en torno a este tema y luego nos dedicaremos al análisis de la aprobación de la ley 19.126 que regula dicha actividad.

En el año 2007 la empresa Zamin Ferrous (más conocida como Aratirí) adquirió en Uruguay los primeros permisos de prospección<sup>33</sup> en la localidad de Valentines -ubicada entre Treinta y Tres y Florida- con el objetivo de extraer mineral de hierro. La llegada de esta empresa se enmarcó en un aumento del precio internacional del hierro y significaría para Uruguay la mayor inversión privada en la historia (más que las plantas de celulosa). El proyecto no incluía solamente la zona minera (que afectaba tres departamentos: Durazno, Florida y Treinta y Tres) sino también un mineroducto (que afectaría los departamentos de Lavalleja y Rocha) y una terminal portuaria en Rocha<sup>34</sup>.

En junio de 2010 la empresa presentó el proyecto ante la DINAMA, y comenzó los trámites para obtener las autorizaciones correspondientes por parte de este organismo. Paralelamente, la sociedad civil comenzó a dejar en evidencia tanto su oposición como su apoyo al proyecto.

Las manifestaciones de quienes estaban en contra fueron siempre multitudinarias y se extendieron a lo largo de país<sup>35</sup>. Las organizaciones ambientales que se oponían no se

---

<sup>33</sup> Por prospección se denomina a la actividad mediante la que se explora el terreno para descubrir la existencia de yacimientos, en este caso, de minerales.

<sup>34</sup> Conocida como "Puerto de aguas profundas".

<sup>35</sup> La organización "Uruguay Libre", que tuvo un rol muy activo, comenzó a recolectar firmas para prohibir la minería metalífera a cielo en todo el territorio uruguayo. En el año 2011 se llevó a cabo un Juicio Ciudadano sobre Minería a Cielo Abierto en el Paraninfo de la Facultad de Derecho, dejando en evidencia que la academia también estaba presente en este debate.

basaban solamente en los temas ambientales, sino también en la afectación social y cultural que este proyecto generaría.

Quienes estaban a favor, sin embargo, se manifestaban generalmente en las cercanías del proyecto, y su apoyo estaba relacionado directamente a las oportunidades laborales, encontrando como uno de los actores clave en estas manifestaciones a la Unión de Trabajadores del Metal y Ramas Afines (UNTMRA).

En este contexto el Ejecutivo envió al Parlamento a fines de 2010 -enmarcada en la ley de presupuesto<sup>36</sup>- una modificación del Código Minero (1982), que finalmente fue aprobada en el año 2011, sin los votos de los partidos tradicionales. Los cambios más importantes tuvieron que ver con los plazos otorgados para la prospección (los cuales aumentaron), con la forma en que se distribuiría el canon de producción (bajando el porcentaje que le correspondería al superficiario) y con la cantidad y tipo de información que se pediría a las empresas, entre otros. La oposición argumentó que esta reforma se estaba haciendo para Aratirí, mientras que las organizaciones ambientalistas manifestaban que se estaban otorgando muchos beneficios a las empresas, que no se estaba defendiendo el MA y se estaba vendiendo el país.

En mayo de 2011 la empresa presentó un informe ante la DINAMA para obtener la AAP, el mismo fue devuelto por el organismo con varias observaciones, por lo que la empresa solicitó que fuera archivado y volvió a presentar otro en octubre del mismo año.

Mientras tanto, en julio de 2011 el Diputado Amarilla (PN) interpeló a los Ministros Héctor Lescano de Turismo y Deporte, Roberto Kreimerman de Industria, Energía y Minería, y Graciela Muslera de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; en el marco de la instalación de la empresa Aratirí en Uruguay y de los impactos ambientales que podría generar la misma. Como resultado de esto los Ministros afirmaron<sup>37</sup> que el proyecto iba a permitir desarrollo económico y que los impactos ambientales podrían llegar a ser controlados. Se cuestionó en esta interpelación si la DINAMA tenía las capacidades técnicas para controlar este tipo de proyectos, lo que tuvo una respuesta favorable por parte de la entonces Ministra.

---

<sup>36</sup> Este aspecto fue sumamente cuestionado por la oposición, ya que ésta denunciaba al gobierno de “invisibilizar” un tema muy importante enviándolo al Parlamento dentro de la Ley de Presupuesto.

<sup>37</sup> Amigos de fierro (16 de julio de 2011) *La Diaria*. <http://ladiaria.com.uy/articulo/2011/7/amigos-de-fierro/>

En este contexto en donde estaban presentes muchas disconformidades, se comenzó a transmitir mediante los medios de prensa que el Presidente Mujica estaba pensando en la posibilidad de realizar un plebiscito para conocer la opinión de todos los ciudadanos respecto al proyecto. Sin embargo, el mandatario desmintió esto y afirmó que la idea del plebiscito (que posteriormente no se llevó a cabo) era saber qué se iba a hacer con las ganancias obtenidas<sup>38</sup>.

La idea del plebiscito no había sido apoyada desde el comienzo por una parte de su gobierno, ya que se temía que el proyecto de Aratirí se enlenteciera, cuestión que finalmente sucedió, cuando en 2011 la empresa anunció que el proyecto en Uruguay había perdido prioridad<sup>39</sup>. El hecho de que desde el gobierno se le pidiera a la empresa que mejorara el proyecto en los aspectos laborales, medioambientales y económicos, entre otros, fue sin lugar a dudas una razón de peso importante en esta decisión.

Luego de esto y con el precio del hierro en caída, el interés de la empresa por instalarse en Uruguay fue disminuyendo. Sin embargo, algunos años más tarde –en 2014– el tema Aratirí volvió a instalarse nuevamente en la agenda política. Se establecieron rumores de que el Estado firmaría un contrato con la empresa sin que ésta ni siquiera tuviese aprobada la EIA por parte de la DINAMA, lo que generó muchas críticas y desacuerdos con los partidos tradicionales y la sociedad civil. De todas formas, el período de gobierno de Mujica finalizó con la postergación de la firma del contrato.

#### **4.5.5 Ley Actividad Minera de Gran Porte**

El proyecto de ley que regula la Actividad Minera de Gran Porte es sin lugar a dudas uno de los proyectos más importantes del período, el mismo fue enviado por el PE al Parlamento en octubre de 2012.

La forma en que este proyecto entró en agenda se puede identificar con más de un modelo. En primer lugar podemos decir que tiene cierto componente de *anticipación interna*, ya que fue el que el PE quien decidió crear la Comisión Multipartidaria de Análisis de la Minería de Gran Porte y luego presentó el proyecto al Parlamento. Pero también se puede identificar

---

<sup>38</sup>Mujica no quiere consulta para habilitar el proyecto de Aratirí (28 de junio de 2011) 180 [http://www.180.com.uy/articulo/19851\\_Mujica-no-quiere-consulta-para-habilitar-el-proyecto-de-Aratiri](http://www.180.com.uy/articulo/19851_Mujica-no-quiere-consulta-para-habilitar-el-proyecto-de-Aratiri)

<sup>39</sup> Aratirí: anuncian que proyecto en Uruguay pierde prioridad (2 de agosto de 2011) *El Espectador* <http://www.espectador.com/politica/218462/aratiri-anuncian-que-proyecto-en-uruguay-pierde-prioridad>

con el modelo de *oferta política* en donde los partidos políticos tienen un rol importante, tal como lo tuvieron en este caso en la Multipartidaria.

Además, está presente la *iniciativa externa* en donde la agenda se crea a partir de la demanda de grupos sociales organizados en torno a la defensa de un interés social, en este caso la protección del MA relacionada a la MGP.

Por último, la entrada en agenda se aproxima un poco al modelo denominado por lo autores como *acción corporativista silenciosa*, en donde la presencia de actores organizados y con influencia en la arena de toma de decisiones es clave. Generalmente aquí se encuentran presentes relaciones clientelares entre los actores privados y el gobierno, que trasladándolo al caso que se está analizando, fueron las relaciones entre Aratirí y el gobierno de Mujica.

La presencia de estos dos últimos modelos en la entrada en agenda nos da la pauta de un cambio, sobre todo porque la sociedad civil empieza a tomar un rol más activo.

En el mensaje del PE enviado al Parlamento se transmitía que se había creado una Comisión Multipartidaria de Análisis de la Minería de Gran Porte para analizar y aportar líneas estratégicas en materia de grandes emprendimientos mineros. La misma había estado integrada por el Ejecutivo y representantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria. Según transmitía el Ejecutivo, la Comisión no estuvo integrada por grupos de la sociedad civil porque los partidos políticos tenían el deber de representarlos.

Finalmente se mencionaba que la Comisión había llegado a un acuerdo<sup>40</sup> luego de haber trabajado durante varios meses sobre cuatro ejes temáticos: aspectos ambientales, sociales, económicos y de gobernanza de la MGP. Este acuerdo establecía las bases y condiciones necesarias para el desarrollo de la MGP, marcando además el compromiso de darle rango legal a través de un proyecto que sería enviado por el Ejecutivo al Parlamento.

El objetivo de esta ley era dotar al país de un instrumento moderno de política de desarrollo sustentable en una actividad que utilizaría recursos naturales no renovables y en donde se debía asegurar la protección del ambiente, las necesidades sociales de las comunidades cercanas a esos emprendimientos, así como la necesidad de desarrollo económico. Según afirmaba el Ejecutivo en su mensaje, la Multipartidaria había llegado al acuerdo de que la MGP era aceptable y generaría un proceso de desarrollo sostenible si se respetaban las

---

<sup>40</sup> En el mensaje del PE no se menciona que el acuerdo fue votado con salvedades por el PC y el PN.

reglas y garantías de gestión ambiental durante todo el proceso, incluidos el cierre y post-cierre.

En el mensaje también se hacía hincapié en que la MGP debía considerarse como una oportunidad para desarrollar conocimientos, tecnologías y capacidades.

Antes de ser discutido en la CRR el proyecto fue enviado a la Comisión Especial con fines legislativos para regular la Actividad Minera de Gran Porte<sup>41</sup>, de la que volvió con opiniones divididas. El Partido de Gobierno, el PI y parte del PN destacaban que era esencial aprobar esta ley porque así se había acordado, ya que era un proyecto importantísimo que llevaría a diversificar la matriz productiva y cumpliría con lo establecido en cuanto a gestión y control ambiental, entre otros aspectos. Mientras que del otro lado se encontraba la otra parte del PN y la totalidad del PC que manifestaban que no se estaba cumpliendo el acuerdo, que el gobierno había “aratirizado” la discusión y que no se tenían garantías ambientales.

Todas las intervenciones de los Diputados que se oponían a votar el proyecto en general<sup>42</sup> apuntaban a que el Gobierno no había cumplido con el acuerdo cuando había enviado el proyecto al Parlamento, ya que en el mismo dejaba afuera aspectos acordados e incluía otros que nunca habían sido discutidos. Alguno Diputados llegaron a decir que el acuerdo ya no existía, que éste había caído.

Acusaban al gobierno de haber “aratirizado” la discusión, y en este contexto, de haber hecho una ley a medida de la empresa.

La oposición unánimemente afirmó que esta iba a ser una ley con apoyo político pero sin apoyo social, y basaban esta afirmación -como lo hizo el Diputado Delgado (PN)- en que “todos quienes vinieron a la Comisión, independientemente de sus motivos... tuvieron discrepancias con el proyecto” (C.RR 17/07/2013, p.59).

El Diputado Amarilla (PC) denunció además que “ (...)el acuerdo firmado y lo que se refleja hoy en los textos que el Poder Ejecutivo envió a la Comisión no recogen las

---

<sup>41</sup>La participación en esta Comisión fue muy amplia y diversa, se escucharon las opiniones de autoridades de distintos Ministerios (MIEM, MVOTMA, MEF, MGAP, etc), de diferentes Asociaciones, como por ejemplo la de Licenciados en Geología. La Academia también tuvo su lugar, así como lo tuvieron los vecinos de las zonas afectadas y autoridades de la empresa Aratirí. Sin embargo, luego de esto algunos grupos ambientalistas realizaron denuncias en las que manifestaron que no habían sido recibidos.

<sup>42</sup> Algunos legisladores votaría posteriormente los artículos que sí se habían acordado, mientras que otros no votarían ningún artículo.

garantías desde el punto de vista ambiental y de ordenamiento territorial que estaban en el acuerdo y que hubiésemos querido se transformaran en ley.” (C.RR 17/07/2013, p.73).

Acusaron al gobierno de estar apurado en aprobar el proyecto, y todos estuvieron de acuerdo en que el gran ausente en la elaboración del mismo había sido el MGAP. Destacaron también que habían realizado un acuerdo de palabra con el Gobierno en donde se establecía que éste enviaría directrices departamentales de Ordenamiento Territorial, pero hasta ese momento eso no se había hecho.

En cuanto al contenido del proyecto, la oposición estaba en desacuerdo con los aspectos relacionados al contrato, ya que en la Multipartidaria se había establecido que éste no iba a ser confidencial, mientras que el proyecto no estaba transmitiendo lo mismo. Además, tampoco compartían el hecho de que el Fondo Soberano Intergeneracional (FSI) -que se iba a crear - pudiera llegar a ser usado para pagar la deuda externa, y con que el tope establecido al canon que recibiera el productor se hubiese modificado (ya que lo que se establecía en el proyecto no iba a ser conveniente económicamente para este).

Finalmente, cuestionaron vigorosamente la capacidad de la DINAMA para poder llevar a cabo todos los controles necesarios.

Quienes votarían afirmativamente el proyecto no podían entender cómo parte de los partidos tradicionales no iban a acompañar este proyecto, cuando unos meses atrás habían firmado el acuerdo.

A diferencia de las declaraciones anteriores, éstos sostenían que el acuerdo seguía vigente, incluso así lo afirmaba Cardoso<sup>43</sup> -Diputado del PN-: “(...) el acuerdo multipartidario no cayó, está vigente, está firmado y está contenido en este proyecto de ley.” (C.RR 17/07/2013, p.73).

Respecto a lo que había dicho la oposición en cuanto a que todas las delegaciones estaban en contra del proyecto, Asti (FA) afirmó que “La mayor parte de las delegaciones, sacando a aquellos que están en contra de todo proyecto que altere la naturaleza de nuestro país, estaban a favor de que se regulara.” (C.RR 17/07/2013, p.72) y complementó diciendo que era obvio que Aratirí no iba a querer que se le pusieran más exigencias, y que los

---

<sup>43</sup> Tanto Cardoso (PN) como Caram (PN) y Posadas (PI) votaron el proyecto en general, sosteniendo que tenían algunas salvedades pero que éstas no les impedían acompañarlo.

trabajadores de la Untmra iban a querer que existiera mayor industrialización, pero eso no significaba de ninguna manera estar en contra del proyecto.

Con una visión un poco diferente a la planteada por Asti (FA) respecto a la participación de los ambientalistas, Pozzi (FA) dijo que las intervenciones de éstos habían sido muy importantes ya que le habían hecho abrir los ojos a los legisladores respecto a ciertos temas. Agregó en su intervención que todos debían tener en cuenta que esta ley era sumamente importante ya que pretendía regular la MGP, actividad que se podría llevar a cabo con la legislación vigente hasta el momento, lo cual no iba a ser beneficioso ni en términos económicos ni en términos ambientales.

Los que apoyaban el proyecto sostuvieron siempre que se estaba ante un proyecto importantísimo, que produciría un cambio en la matriz productiva y podría llegar a desarrollar en un futuro la industria siderúrgica. Destacaron también que el proyecto hacía énfasis en el control y gestión ambiental, y que se pretendía un desarrollo sustentable, basado en las mejores prácticas internacionales.

El proyecto terminó siendo aprobado en la CRR con 58 votos en 94 y una vez en la CSS pasó a la Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios<sup>44</sup>, la cual presentó un proyecto de ley sustitutivo, que en esencia tenía el mismo contenido que el proyecto anterior. A diferencia de lo que había sucedido en la otra CRR, en ésta no existieron opiniones diferentes a la interna de los partidos, de todas formas la discusión fue muy similar.

Bordaberry (PC) basó su oposición al proyecto en cuatro ejes: ordenamiento territorial, beneficios tributarios, plan de cierre y transparencia; y al haber sido uno de los primeros en intervenir “marcó la cancha”, ya que los Senadores que tomaron la palabra luego se dedicaron a responder o reafirmar (dependiendo del caso) lo planteado por él.

Las diferencias respecto al Ordenamiento Territorial las planteó basándose en que el proyecto establecía que la actividad minera se podía llevar a cabo en suelo rural, sin distinguir si éste era productivo o natural. En cuanto al plan de cierre dijo que el proyecto no tenía en cuenta todo el énfasis que se le había otorgado a este tema en la multipartidaria,

---

<sup>44</sup> La Comisión recibió a autoridades de diferentes Ministerios, a organizaciones ambientalistas, la Cámara de Industrias, la Federación Rural, autoridades de la empresa Aratirí, entre otros.

y que parecía muy absurdo basar un plan de cierre en el agua de lluvia<sup>45</sup>. Dijo también que la redacción del proyecto dejaba abierta la posibilidad de que la empresa contara con beneficios fiscales, cuando eso no había sido lo acordado, y respecto a la transparencia dijo que en el proyecto se habían incluido algunos aspectos confidenciales -sobre todo los referentes al contrato- cosa que tampoco había sido acordada por la Comisión.

Concluyendo su intervención transmito: “No estamos en contra de la minería a gran escala, pero sí de la minería mal realizada.”(C.SS 07/08/2013, p.332).

Las intervenciones del PN fueron más o menos en la misma línea. Tanto Heber como Abreu (PN) afirmaron que esta ley tenía nombre y apellido, y denunciaron que eso era muy grave para el país.

Heber dijo que no entendía el apuro que tenía el gobierno en aprobar esta ley, y afirmó que no estaba en contra de la minería, sino de este tipo de ley que se estaba discutiendo. En su intervención mencionó además que este proyecto desconocía la LOTDS, lo cual le parecía inadmisibile.

Chiruchi (PN) dijo que no era bueno tener un proyecto con mayorías políticas pero sin consenso social. Y agregó que “La minería metálfica de gran porte es una actividad extractiva, finita e incompatible con el modelo de desarrollo sustentable, responsable con los recursos de las generaciones actuales y futuras.” (C.SS 07/08/2013, p.346).

El Senador Abreu (PN) dijo en su intervención que el FA siempre había acusado al PN de “vender las joyas de la abuela” cuando aprobó la Ley Forestal, o la Ley de Zonas Francas, pero en este momento era el FA no solamente estaba vendido las joyas de la abuela, sino también de los nietos y bisnietos.

Obviamente los Senadores del PN no estaban de acuerdo con lo referente al canon, al contrato, al FSI, compartiendo la visión planteada anteriormente por los Diputados, a lo que agregaron que este iba a ser un negocio totalmente negativo para Uruguay.

Los Senadores del Partido de gobierno defendían este proyecto respaldados en que el mismo había surgido de un acuerdo multipartidario. Respecto a la negativa de los partidos tradicionales de votarlo cuestionaron qué era lo que estos querían, ya que si no se aprobaba

---

<sup>45</sup> La empresa Aratirí había presentado como una alternativa de plan de cierre llenar los pozos que quedarían producto de la actividad minera con agua de lluvia.

el proyecto de MGP todo se regiría por el Código vigente, que era menos compatible con el desarrollo nacional y respecto al MA era más laxo y flexible.

La intervención realizada por Martínez (FA) resume muy bien lo que el FA quiso transmitir en cuanto a este proyecto. El Senador dijo que la minería iba a permitir diversificar la matriz productiva y que agregaría valor, “(...) desarrollo tecnológico y capacitación de uruguayos y uruguayas para la adquisición de un nivel de conocimiento superior.” (C.SS 07/08/2013, p.340). Respondiendo a las críticas realizadas por la oposición, agregó que respecto al contrato se había acordado previamente que no existiría confidencialidad en lo que tuviese que ver con MA y Ordenamiento Territorial, pero no respecto a otros temas.

Por último, todos los legisladores del FA destacaron la creación del FSI, que junto con los esfuerzos que se habían realizado para asegurar que el tema ambiental estuviera atendido de manera adecuada, hacían que no quedaran dudas de que se estaba pensando en desarrollo sustentable.

El proyecto terminó siendo aprobado en general por 16 de los 28 Senadores que estaban en Sala, volvió a la CRR para que ésta aprobara los cambios realizados, y en setiembre de 2013 la ley fue promulgada por el PE.

#### **4.5.6 Intentando avanzar**

El hecho de que Mujica haya establecido al inicio de su gobierno que el MA sería una política de Estado hace que pensemos que Uruguay estaría en condiciones de ser ubicado en la *fase dos* del desarrollo en la institucionalidad ambiental. Si a eso se le agrega que fue durante este período que se comenzó a pensar en un Ministerio de MA, no quedarían dudas, ya que esta fase se caracteriza por empezar a pensar este tema desde una perspectiva diferente, transectorial, buscando alcanzar nuevos destinos en las estrategias de desarrollo de un país. En esta etapa el MA se piensa además como una política de Estado, que toma en cuenta el mejoramiento de la calidad de vida.

Sin embargo, lo que realmente sucedió no respaldaría esta evolución. El MA no fue una política de Estado durante este gobierno, los acontecimientos sucedidos en torno al proyecto Aratirí, como a la ley de MGP relacionada a este, a la Regasificadora de Sayago y el puente sobre la Laguna Garzón no encontraron prácticamente apoyo en los partidos de la oposición ni en la sociedad civil. Por lo dicho anteriormente, no se puede pensar en una política respaldada por todo el sistema político.

De todas formas, no se puede dejar de destacar que más allá de que hayan habido o no acuerdos en torno a estos temas lo que sí se produjo en este período fue una introducción de la “cuestión ambiental” en la agenda de discusión.

## 5. Síntesis

Intentando sintetizar los elementos analizados en el capítulo anterior, podemos ver que el MVOTMA se ha caracterizado históricamente por un constante cambio en sus autoridades. Desde 1990 y en cinco períodos de gobierno fueron once los Ministros que estuvieron a cargo de esta cartera. La mayoría de estos fueron actores políticos con formación profesional en arquitectura e ingeniería.

Si bien el espíritu de la mayoría de las leyes analizadas ha sido el de crear normativas marco, con el objetivo de establecer lineamientos generales en torno al tema ambiental, algunas resultaron ser demasiado extensas y detalladas.

Respecto a la forma en que estas entraron en agenda, podemos identificar en los primeros períodos de gobierno una presencia fuerte del modelo de *anticipación interna* e incipiente del modelo de *oferta política*. Es interesante observar en los últimos dos períodos, la aparición de ciertas leyes que entradas en agenda a través de los modelos antes mencionados, también contaron con el impulso de ONGs y empresas. Este impulso, aunque tímido, representa la presencia de los modelos de *iniciativa externa* y *acción corporativista silenciosa*.

Es importante destacar el cambio que significó el arribo del FA al gobierno y la conquista de la mayoría parlamentaria en el año 2005. Ya que en términos de consenso, pudo prescindir de los partidos tradicionales a la hora de aprobar las leyes ambientales, que hasta ese momento habían gozado del consentimiento de todos los partidos.

En lo que respecta a los actores involucrados en la entrada en agenda de estas leyes, hay una presencia constante de *actores políticos*. En los últimos dos períodos de gobierno – principalmente-, la sociedad civil comenzó a involucrarse y generar su propio espacio en torno a los temas ambientales. Es así como estos *actores con intereses generales* comenzaron a aparecer modestamente en los procesos decisionales; a diferencia de los

*actores técnicos*, que debido a la inclinación política de las discusiones, nunca gozaron de un rol muy importante.

Cada uno de los períodos analizados fue asociado a una *fase* del desarrollo en la *institucionalidad ambiental*. Desde la creación del MVOTMA hasta nuestros días, no ha existido en Uruguay una política de Estado en materia ambiental que goce de consenso en todo el sistema político. En cambio, han habido sumatorias de diferentes normativas en torno al tema. Exceptuando ciertos retrocesos puntuales característicos de la *fase cero*, son los hechos antes mencionados los que permiten ubicar a nuestro país primordialmente en la *fase uno*. Sin detrimento de lo anterior, se puede afirmar que en el último período hubo avances que lo acercaron a la *fase dos*.

## **6. Consideraciones finales**

A partir de la década del 60 los temas ambientales lograron entrar en la agenda política de muchos gobiernos, sobre todo en los países desarrollados. Lo hicieron porque pasaron a ser temas de amplio conocimiento público, en los que desde muchas perspectivas se creyó que las autoridades gubernamentales debían tomar cartas en el asunto.

En el caso uruguayo, la creación en 1971 del Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente significó la entrada en agenda de los temas ambientales. Si bien existieron anteriormente algunas leyes afines a estos temas, las mismas se caracterizaban por ser sectoriales, y todavía no existía un organismo que se dedicara a articularlas.

El punto de partida de este análisis fue la creación en 1990 del MVOTMA, cartera del PE que cuenta dentro de sus objetivos con el de ejecutar las políticas ambientales. Sin embargo, siempre fue una estructura multisectorial que puso al tema Vivienda como prioridad (Magri 2012). Generalmente, la dirección de la cartera estuvo a cargo de actores con poco peso político, y la mayor parte de estos jefes fueron profesionales con formación en arquitectura e ingeniería, lo que derivó en el reforzamiento del área Vivienda como preponderante.

El MVOTMA se caracterizó desde su origen por un cambio constante en sus autoridades (tres Ministros en el primer período de gobierno). Si a esto le sumamos que casi

invariablemente<sup>46</sup> fueron designadas figuras políticas no pertenecientes al partido de gobierno, o a la fuerza política del presidente en otros casos; nos da la pauta de que el MVOTMA no fue considerado como uno de los más importantes.

Desde 1990 a 2015 los temas ambientales siempre estuvieron presentes, bastante relegados en algunos momentos y cobrando un papel importante en otros, dependiendo del gobierno de turno. Por otro lado y en términos evolutivos, del análisis se desprende que en los dos últimos períodos hay un incremento considerable en cuanto a la presencia de la temática en la agenda. Sin embargo, esto se debió en gran parte a la coyuntura de inversiones extranjeras, y no se tradujo necesariamente en avances significativos en materia de *institucionalidad ambiental*.

El estudio realizado demuestra que la *anticipación interna* y la *oferta política* fueron las formas predominantes de entrada en agenda de las políticas ambientales, lo que se relaciona directamente con el rol predominante de los *actores políticos* en este proceso. Dicho de otra manera, las políticas ambientales son propulsadas por la voluntad política de actores que se desempeñan en el ámbito administrativo o legislativo.

En cuanto al involucramiento de *actores con intereses generales*, representados la mayoría de las veces por la sociedad civil, o de grupos que persiguen intereses económicos, se ha visto mayormente relegado, teniendo una incidencia real, aunque moderada, recién en los dos últimos períodos de gobierno.

Cabe entonces cuestionarnos: ¿por qué ha predominado la presencia de los *actores políticos*? ¿Por qué los modelos de entrada en agenda siempre han incluido al gobierno y a los partidos políticos relegando la participación de otro tipo de organizaciones? Sin lugar a dudas estas interrogantes encuentran su principal respuesta en que hasta el momento las políticas ambientales han sido traducidas por el Ejecutivo en forma de leyes, y tal como está estructurado el ámbito parlamentario, las únicas formas de entrada en agenda y los únicos actores que pueden participar con alto grado de incidencia son los políticos. Por otro lado, esta dinámica ha obstaculizado el uso de otros mecanismos de entrada en agenda como la *iniciativa externa* y la *acción corporativista silenciosa*, que sin embargo, se han aplicado incipientemente en los últimos años. Con este escenario Uruguay se posiciona

---

<sup>46</sup> Muchas veces, durante los gobiernos de los partidos tradicionales, los jefes designados pertenecieron a fuerzas políticas no oficialistas. Durante el primer gobierno de izquierda, el MVOTMA fue dirigido por políticos que si bien pertenecían al partido de gobierno, no compartían agrupación política con el Presidente de la República. Esto no sucedió en el último período, en el que tanto Presidente como Ministros del MVOTMA formaban parte de la misma agrupación.

muy lejos de lo que sucede en otros países, donde este tipo de mecanismos -llevados adelante por organizaciones de la sociedad civil y grupos con intereses económicos-, tiene un rol legitimado por el sistema político y llega muchas veces a estructurar la agenda de políticas ambientales.

Lo anterior también explica el rol casi ausente que han tenido los *actores técnicos*, ya que las discusiones parlamentarias han sido siempre más políticas que técnicas. En adición, la naturaleza misma de la evolución institucional, y la fase de maduración con respecto al tema en la que se encuentra nuestro país, determinan el foco hacia aspectos más fundacionales, sin alcanzar la especificidad técnica.

El análisis de las formas de entrada en agenda y de los actores involucrados en estos procesos, permiten junto a la contextualización político-institucional de cada período, categorizar a estos últimos y ubicarlos en diferentes fases del desarrollo de la *institucionalidad ambiental*. Uruguay padece de tres grandes síntomas de subdesarrollo institucional que permiten ubicar todos los períodos estudiados en la *fase uno*:

En primer lugar, no se cuenta con una política de Estado que delimite contenidos y cometidos, que pueda articular la sumatoria de normativa existente en torno al tema, ni que cuente con consenso. De hecho se tiende a tomar soluciones paliativas, y la normativa existente se encuentra difusa y diseminada sectorialmente.

En segundo término, y en directa relación con lo anterior, se identifica cierta debilidad en los organismos encargados de la temática, ya sea por su aislamiento dentro del gobierno, la falta de una delimitación clara de sus atribuciones y competencias, y la incapacidad de articular y gestionar de manera adecuada las herramientas existentes.

La realidad antes descrita nos deja de cara frente al tercer síntoma del subdesarrollo institucional: el MVOTMA en general y específicamente la DINAMA, expresan el punto más trágico de su debilidad cuando frente a oportunidades de desarrollo productivo, generalmente impulsadas por capitales extranjeros<sup>47</sup>, carecen de voluntad y peso para impedir la supeditación del MA a la agenda económica o a otros temas.

Si bien todos los períodos comprendidos entre 1990 y 2015 fueron ubicados en la *fase uno*, se hace necesario mencionar que existieron ciertos retrocesos puntuales característicos de la

---

<sup>47</sup> Algunos ejemplos pueden ser los casos de la forestación, de las papeleras o de la minería a cielo abierto.

*fase cero*, y sobre todo en el último período, intentos claros de avanzar hacia una política de Estado que encaminan a Uruguay a la *fase dos*<sup>48</sup>.

En el entendido de que no existen soluciones definitivas, se puede afirmar que el panorama de la temática en Uruguay de cara al futuro es esperanzador. Experiencias en proceso como la creación del Sistema Nacional Ambiental, que cambiará la forma de gestionar y articular los esfuerzos en torno al tema<sup>49</sup>, y la construcción de la Política Nacional de Cambio Climático, que mediante un proceso participativo habilitó un espacio de interacción fuera del parlamento para actores muy diversos<sup>50</sup>, permiten proyectar para los próximos años un Uruguay con una política de Estado en materia ambiental, contando con mayor participación de actores no políticos en el proceso de toma de decisiones.

---

<sup>48</sup> Mujica anunció en el comienzo de su mandato que el tema MA sería considerado una política de Estado. Sin embargo, los acontecimientos en torno a las plantas de celulosa y a la minería a cielo abierto provocaron que no existiera consenso en el sistema político ni en la sociedad civil, lo que derivó en el fracaso de la idea inicial.

<sup>49</sup> Creado por Decreto N° 172/016, promulgado en junio de 2016 con órbita de funcionamiento en Presidencia de la República.

<sup>50</sup> Formaron parte de la construcción participativa de la Política Nacional de Respuesta al Cambio Climático (en etapa de consulta pública al momento de escribir estas líneas) diversos actores entre los que se incluyen la academia, organizaciones de la sociedad civil, técnicos, expertos y representantes del sector privado, entre otros.

## 7. Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L (ed). (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Mexico, Miguel Angel Porrúa.
- Arbuet Vignali, H (Coord) y Barrios, L (Coord). (2006). *Chimeneas en Fray Bentos: de un ámbito local a una proyección globalizada*, Montevideo, Arca.
- Cobb, R y Elder, Ch. (1986). *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*, Mexico, Noema.
- Dente, B y Subirats, J. (2008). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona, Editorial Planeta.
- Gudynas, E. (2004). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*, Montevideo, Coscoroba.
- Magri, A. (2002). *Una reforma 'exitosa': la política de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000*. *Revista Ciudades para un futuro más sostenible*.
- \_\_\_\_\_ (2012). *La multisectorialidad como problema en el MVOTMA*. Informe de Coyuntura. Instituto de Ciencia Política – FCS- UdelaR, Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2015). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*, Montevideo, UdelaR.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- OPYPA (2012) *Anuario OPYPA 2012*. <http://www.mgap.gub.uy/>

## 8. Otras referencias:

- Constitución de la República Oriental del Uruguay. (2004)
- Corte electoral. <http://www.corteelectoral.gub.uy/>
- Palacio Legislativo: Registro de Leyes y Decretos; Diarios de sesiones de la Cámara de Representantes y Diarios de sesiones de la Cámara de Senadores.
- Programas de gobierno.
- Asumió Lago y anunció prioridades, Vivienda para los carenciados y creación de 'Política Ambiental' (10 de junio de 1990) *El País*.
- Lago: debe reactivarse el mercado de Vivienda (01 de junio de 1990) *La Mañana*.
- Costos personales (15 de junio de 2012) *La Diaria*.
- Mujica autoriza a UPM aumento de producción (1 de octubre de 2013) *El Espectador*. <http://www.espectador.com/politica/275057/mujica-autoriza-a-upm-aumento-de-produccion>
- Mujica autorizó a aumentar la mitad de lo solicitado: 100.000 toneladas (2 de octubre de 2013) *El País*. <http://www.elpais.com.uy/informacion/cadena-logistica-espera-que-mujica.html>
- Mujica inauguró oficialmente la planta de celulosa Montes del Plata (8 de setiembre de 2014) *web Presidencia*. <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audios-completos/mujica-inauguro-oficialmente-planta-celulosa-montes-plata>
- Amigos de fierro (16 de julio de 2011) *La Diaria*. <http://ladiaria.com.uy/articulo/2011/7/amigos-de-fierro/>
- Mujica no quiere consulta para habilitar el proyecto de Aratirí (28 de junio de 2011) *180*. [http://www.180.com.uy/articulo/19851\\_Mujica-no-quiere-consulta-para-habilitar-el-proyecto-de-Aratiri](http://www.180.com.uy/articulo/19851_Mujica-no-quiere-consulta-para-habilitar-el-proyecto-de-Aratiri)
- Aratirí: anuncian que proyecto en Uruguay pierde prioridad (2 de agosto de 2011) *El Espectador* <http://www.espectador.com/politica/218462/aratiri-anuncian-que-proyecto-en-uruguay-pierde-prioridad>

## Índice

<b>1. Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Marco teórico y metodológico</b> .....	<b>2</b>
2.1. Definición de política pública.....	2
2.2. Formas de entrada en agenda .....	2
2.3. Actores en las políticas públicas .....	5
2.4. Desarrollo institucional de las políticas ambientales .....	7
2.5. Metodología .....	9
<b>3. Antecedentes sobre Medio Ambiente en Uruguay</b> .....	<b>9</b>
3.1. Medio Ambiente en Uruguay antes de la creación del MVOTMA .....	9
3.2. Creación MVOTMA .....	10
<b>4. Análisis</b> .....	<b>12</b>
4.1. Período 1990-1995.....	12
4.1.1. Protección del Medio Ambiente declarada de Interés General .....	13
4.1.2. Uruguay (más) forestal .....	17
4.1.3. Dando los primeros pasos .....	18
4.2. Período 1995-2000.....	19
4.2.1. Reforma Constitucional (1996).....	20
4.2.2. Sistema Nacional de Áreas Protegidas .....	20
4.2.3. Caminando sobre los primeros pasos .....	24
4.3. Período 2000-2005.....	25
4.3.1. Ley General de protección del MA .....	26
4.3.2. Reforma Constitucional (2004).....	29
4.3.3. Las papeleras llegan a Uruguay .....	30
4.3.4. Muy pocos avances .....	32
4.4. Período 2005-2010.....	32
4.4.1. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible .....	34
4.4.2. <i>Boom</i> de los transgénicos en Uruguay .....	38
4.4.3. Más allá de los conflictos: sí a la celulosa .....	38
4.4.4. Poco consenso y estancamiento en la fase uno .....	41
4.5. Período 2010-2005.....	42
4.5.1. Continúan las plantas (y los conflictos) .....	44

4.5.2. Controversias en torno a la Regasificadora y el Puente sobre la Laguna Garzón .....	45
4.5.3. Observando lo que pasa en Medio Ambiente .....	46
4.5.4. Minería de Gran Porte .....	47
4.5.5. Ley Actividad Minera de Gran Porte .....	49
4.5.6. Intentando avanzar .....	55
<b>5. Síntesis .....</b>	<b>56</b>
<b>6. Consideraciones finales .....</b>	<b>57</b>
<b>7. Referencias bibliográficas .....</b>	<b>61</b>
<b>8. Otras referencias .....</b>	<b>62</b>