

DESARROLLO SUSTENTABLE EN URUGUAY

POLITICAS EN CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD

Eduardo Gudynas

El concepto de biodiversidad engloba a las variedades de especies vivientes, así como a los ecosistemas donde ellas están presentes. Es un término muy amplio que incluye a las especies y sus distintas poblaciones, así como a los ecosistemas y sus componentes físicos. Existe una abrumadora evidencia que demuestra que esa diversidad biológica se está perdiendo por las acciones humanas que modifican los ecosistemas, y nuestro país no escapa a esa tendencia.

La pérdida de esa riqueza biológica desencadena graves consecuencias. En primer lugar se destruye parte del patrimonio biológico del país, donde su expresión más grave es la extinción de especies. Se alteran y desaparecen paisajes propios del Uruguay. Pero además existen consecuencias negativas sobre la economía del país, donde es bueno recordar que todo el sector agropecuario uruguayo descansa sobre los ciclos ecológicos que permitan mantener el suelo, el agua, etc. Más allá de que sea reconocido o no, la base agropecuaria del Uruguay está in-

serta en un marco ecológico, que si se ve afectado desencadenará consecuencias negativas en todas esas cadenas productivas. Algo similar se puede decir para el sector turismo (que depende de la integridad y calidad de los paisajes), y otros rubros (como la minería, la energía hidroeléctrica, etc.).

La conservación es un conjunto de tareas que tienen por finalidad preservar esta biodiversidad, permitiendo los usos humanos de una manera sustentable. Esto significa aprovechar los recursos naturales dentro de los ritmos de los ecosistemas en reproducir esos recursos, o dentro de sus capacidades para amortiguar los impactos negativos.

Una política en conservación de la biodiversidad, tal como se maneja el concepto en este documento, implica la identificación de metas u objetivos, a partir de los cuales se elaboran planes y estrategias de acción, con tareas a cargo de actores estatales así como otras en manos de sectores no-estatales. Una política

incluye un componente propiamente político (en el sentido de discusión pública sobre fines y acciones que afectarán a toda la sociedad) y un componente donde se explicitan las acciones y las gestiones. La distinción que se realiza en inglés entre "politics" y "policy" describe estos dos componentes.

El presente documento analiza el problema de la construcción de una política nacional en conservación de la biodiversidad. Es parte de una serie sobre Políticas Nacionales en Desarrollo Sustentable que están realizando CLAES, para promover su más amplia discusión. El documento está basado en una larga línea de investigación realizada en CLAES (algunos de cuyos resultados se adelantaron en Gudynas 1997); un borrador del texto fue presentado en el Foro Uruguayo en Desarrollo Sustentable que coordina el centro, en una reunión con participantes provenientes de muy diferentes ámbitos de la vida nacional. Los participantes de esa reunión del Foro están indicados más abajo; se presentan testimonios seleccionados de varios de ellos como recuadros.

La difícil situación actual

1. Ausencia de una política nacional explícita

En Uruguay no existe una política nacional explícita para la conservación de la diversidad biológica. No se cuenta con un plan a nivel nacional, y consecuentemente no se han elaborado planes sectoriales, tampoco estrategias de trabajo ni metas a ser alcanzadas. Es cierto que existen algunos antecedentes, varios de ellos muy positivos, como por ejemplo el "Estudio Ambiental Nacional" (coordinador por la OPP en 1992), debates en el ámbito de la Sociedad Zoológica del Uruguay, y un proceso en mar-

cha desde el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), pero todavía no se ha logrado generar un programa a nivel nacional. No han existido iniciativas en esa materia a nivel legislativo, y tampoco una propuesta ministerial.

2. Instituciones diversas y coordinaciones inciertas

El país cuenta con un importante número de instituciones, públicas y privadas, a nivel nacional o departamental, que trabajan en varios aspectos de la conservación de la biodiversidad (Tabla 1). Un examen de la situación actual demuestra importantes solapamientos en las competencias entre reparticiones gubernamentales, áreas sin responsabilidades definidas, y temas que aguardan resolución. El caso más debatido se refiere a las superposiciones y tensiones sobre la gestión de áreas naturales entre el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el MVOTMA y el Ministerio de Defensa (MD), que ha sido reconocido por las autoridades gubernamentales. Si bien se piensa que el MVOTMA, al tener en su seno a la Dirección Nacional de Medio Ambiente, mantiene las competencias sustanciales en materia ambiental, es importante recordar que para la conservación de la biodiversidad el MGAP tiene destacadas atribuciones (áreas protegidas, bosques y fauna, políticas forestales y agrícolas, la conservación de suelos y aguas, promoción del riego, etc.). El panorama se complica todavía más con competencias sectoriales para otros componentes de los ecosistemas (por ejemplo, la pesca en INAPE, regulaciones sobre el agua en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, etc.).

Frente a esta diseminación administrativa no se observan instancias formales de coordinación.

Tabla 1.

Principales instituciones uruguayas que trabajan en temas de conservación de biodiversidad

ORGANIZACION	REPARTICION	COBERTURA	INVESTIGACION	ACCIONES	
				IN SITU	EX SITU
Fac. Agronomía	Universidad Repub.	Nacional	+	+	+
Fac. Veterinaria	Universidad Repub.	Nacional	+		+
Fac. Ciencias	Universidad Repub.	Nacional	+	+	+
Inst. C. Estable	MEC	Nacional	+		
Museo Hist. Natural	MEC	Nacional	+		+
Rec. Naturales Reno	MGAP	Nacional		+	
INAPE	MGAP	Nacional	+	+	+
INIA	Para-estatal	Nacional	+	+	+
DINAMA	MVOTMA	Nacional	+	+	
PROBIDES	MVOTMA-IMR-UR	Regional	+	+	+
Parques municipales	Intendencias	Departamental		+	+
Jardín botánico	Intendencias	Departamental	+		+
Museos	Intendencias	Departamental	+		+
ONGs ambientalistas	Privadas	Local y nacional	+		+

NUEVOS TEMAS EN LA CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD

1. Determinación de los alcances y límites de las acciones de conservación *in situ* y *ex situ* en el Uruguay, balances entre las dos estrategias, determinación de especies (o grupos) más adecuados para cada caso.
2. Estrategias de conservación para especies nativas y especies introducidas bajo uso productivo diferenciando las acciones allí donde sea necesario.
3. Lograr un conocimiento básico del funcionamiento ecosistémico y sus flujos de materia y energía, en ambientes claves como las praderas naturales, bosques ribereños o bañados.
4. Poblaciones viables mínimas y requerimientos de áreas mínimas para especies claves, evaluando entonces si las áreas actuales son adecuadas o no.
5. Redes de conservación, con corredores y nodos, para aumentar las superficies protegidas apelando a estrategias mixtas.
6. Elaborar y cálculo de nuevos indicadores económicos integrados al desarrollo, incluyendo cuentas nacionales del patrimonio ambiental, valoración monetaria del recurso suelo (y el significado económico de la pérdida de suelo por erosión) y del recurso agua (con el costo económico de su desperdicio y mal manejo). Estos estudios se deben acoplar a la internalización de los impactos ambientales que usualmente pasan desapercibidos al carecer de un precio.
7. Instrumentos económicos al servicio de la conservación, explorando instrumentos de acción indirecta, como normas de información, acceso privilegiados o regulados a recursos, instrumentos económicos (tasas, subsidios, exoneraciones, etc.)



se han desarrollado espacios de coordinación temática o por vinculación institucional (e.g. Comisión Nacional de Recursos Fitogenéticos, Red Cooperación Técnica en Parques Nacionales, Comité Nacional de miembros de la UICN, etc.). Al carecerse de un mecanismo de coordinación formal buena parte de los vínculos institucionales dependen de relaciones personales, acuerdos ligados a proyectos comunes, etc.

Esta diversidad de instituciones también muestra ciertos niveles de superposición en las acciones, "nichos" temáticos vacíos, usos con menor eficiencia de recursos humanos y financieros en el contexto de la dimensiones del país, competencias en la búsqueda de financiamiento externo, etc.

3. Políticas implícitas, plurales y heterogéneas

La situación descrita arriba determina que el país posea varias políticas nacionales, y que la mayor parte de ellas sean implícitas, sea por el resultado de las acciones que se dejan de tomar en el campo específico de la conservación de la biodiversidad, por las actividades de cada una de las organizaciones que trabajan en esos temas, o por las acciones autónomas que realizan los agentes privados. Por ello, nos enfrentamos a medidas que son heterogéneas, a veces con acciones contradictorias, donde no existen metas claras.

Al carecer de esas metas y de una estrategia de gestión es difícil evaluar los avances en este campo. Tampoco se han ponderado las metas atendiendo a la limitación de recursos financieros y humanos, ni se han considerado aquellas iniciativas que sí pueden obtener financiamiento externo frente a otras que solamente los aportes locales pueden sostener.

Como no existe un marco nacional explícito, ese vacío lo tiende a ocupar los acuerdos internacionales ratificados por el país. Se destaca la Convención de Biodiversidad, firmada por nuestro gobierno en la Eco 92 de Rio de Janeiro; otros acuerdos de relevancia son la Unión de las Obtenciones Vegetales (UPOV), la Convención sobre el comercio en fauna y flora amenazadas (CITES), la Convención para la conservación de los Humedales de Ramsar, etc. Estos acuerdos internacionales son convenios marcos, y en varios sentidos muy generales, y no substituyen a una estrategia nacional de conservación.

La normativa nacional en realidad es fragmentaria, en algunos casos es muy anticuada, y en otros existen vacíos notables. Actualmente el punto de partida debería estar en el nuevo artículo 47 de la Constitución referido a la protección del medio ambiente (donde se la declara de interés general), pero éste todavía no ha sido reglamentado por una ley nacional (permanecen incertidumbres sobre cómo se define el daño ambiental, como se determinará la infracción, etc.). El intento de realizar una ley marco en medio ambiente, que en parte solucionaba algunos de estos problemas, chocó en 1997 contra la oposición de algunos municipios (en especial Canelones y Montevideo). El país sigue careciendo de una ley nacional que modernice la conservación de las áreas naturales, y las normas sobre protección de fauna y flora son muy anticuadas. Nuevos temas, como el acceso a los recursos genéticos o la apropiación de biodiversidad, aguardan sus normativas específicas.

Es importante apuntar que algo se ha avanzado en este tema, y por ejemplo, todos los sectores políticos reconocen la urgente necesidad de legislar sobre las áreas protegidas. Pero esas

aspiraciones no se han traducido en acciones concretas

La protección de áreas de importancia a cargo del Estado será la carga menor, y el Estado debe pagar por ello. El problema mayor es concientizar al productor, y vea cómo puede producir manteniendo la biodiversidad, diversificar la producción, como lo da el ejemplo del ecoturismo y turismo de estancia.

Carolina Sanz

Hay un peligro con un modelo que sólo determina algunas islas protegidas de biodiversidad, y en el resto del territorio se permite todo tipo de acción sobre el ambiente. Si el sector agropecuario no incorpora el manejo de biodiversidad dentro de sus estrategias productivas, esa biodiversidad va a desaparecer.

Alberto Gómez

4. Reducida atención a los instrumentos de gestión

El análisis de los instrumentos de gestión está poco desarrollado en Uruguay, y es común que se confundan éstos con los principios de acción. Existen mayores avances sobre los instrumentos para la protección a nivel ecosistémico, posiblemente un menor desarrollo a nivel de especies, y grandes incertidumbres en herramientas conservacionistas en el marco del desarrollo. Por ejemplo, existe una florida discusión sobre los instrumentos aplicables a las áreas naturales protegidas, pero la temática es más incierta en el caso de las especies, en especial para los mecanismos de protección *ex situ*. Otro problema desencadenado por carecerse de una estrategia nacional de conservación, radica en la inexistencia de una coordinación de la pro-

tección *in situ* con los esfuerzos *ex situ* en zoológicos, jardines botánicos o colecciones de genitoplasma. El análisis de instrumentos de conservación en el contexto de políticas de desarrollo sustentable es mínimo, se destaca la reducida atención a los alcances y límites de los instrumentos económicos, la reflexión sobre herramientas de control y encauzamiento, procedimientos de acceso público a la información, mecanismos de aplicación de decisiones subsidiarias, etc.

5. Niveles de endemismo, diversidad local y custodia del acervo biológico

Uruguay posee una diversidad biológica media. En el contexto latinoamericano al compararlo con los países tropicales aparece como menor, pero a nivel internacional es similar o superior a la de varios países boreales. Poseemos elementos significativos en grupos como las gramíneas, y se supone otro tanto en invertebrados, especialmente insectos, arácnidos, etc. Por lo tanto existe un acervo de importancia que merece ser protegido. Pero aun en el caso de que ese acervo fuese menor, igualmente constituye parte de nuestro patrimonio biológico, y ello basta como razón para su protección.

La protección de esta diversidad biológica nacional implica custodiar su uso y apropiación. Esto es, bajo qué condiciones se regula el acceso a muestras de plantas y animales de las cuales se pueden obtener variedades o componentes comercializables. Pero además, cómo se regulará las patentes u otros derechos de propiedad intelectual que se intenten obtener sobre ese tipo de productos.

Estas particularidades ponen a Uruguay en una situación muy particular en América Latina. Si bien es un país en desarrollo, y por ello podría

esperarse que defendiera las posturas de control del acceso genético que defienden los países tropicales, también enfrenta problemas análogos a los países desarrollados en el sentido de asegurarse el acceso a otros recursos genéticos que provienen de otras regiones. Por ello es clave que se discutan los aspectos de legitimidad, sea en la preservación de los recursos, como en el control de la apropiación.

6. Debiles acciones concretas

Finalmente deben indicarse las debilidades en las acciones concretas que realiza el país. El caso de la protección de áreas naturales es el mejor ejemplo, ya que si bien existe una legislación que es fragmentaria y anticuada, a su amparo se podrían hacer muchas más cosas de las que se vienen realizando en la actualidad

La experiencia internacional

Las acciones sobre conservación de la biodiversidad que se realizan en otros país brindan excelentes ejemplos de las potencialidades y limitaciones de varias herramientas. Por razones que deberían estudiarse el país no saca partido de esas experiencias, sino que apela en muchos casos a estrategias ya anticuadas y cuya rigurosidad científica está cuestionada. Por ello es importante repasar algunos elementos del contexto internacional que deben ser considerados con atención.

1. Redes de conservación

En tanto el país carece de áreas vírgenes de significancia y casi todo el territorio está bajo usos agropecuarios, debe prestarse especial atención a los estudios y ensayos que en otros países se hacen con redes de sitios protegidos bajo distintas categorías

2. Gestión mercantil de la biodiversidad

A nivel internacional existen un conjunto de posturas que promueven un manejo de la biodiversidad como una mercadería más en el mercado. Por lo tanto se asignan derechos de propiedad sobre sus componentes y se les determina un precio; consecuentemente su manejo queda librado a los instrumentos de mercado. Los ejemplos más destacados son la asignación de propiedades sobre los cursos de agua, las cuotas y permisos de contaminación, distintas tasas sobre los impactos ambientales, las patentes sobre recursos biológicos, etc. Esta corriente se ha expandido fuertemente en América Latina, en especial en Chile

Si bien las consideraciones económicas son importantes en la conservación, no son suficientes para asegurarla. Son relevantes en tanto brindan información sobre la valuación económica de recursos que antes pasaban desapercibidos o era concebidos como gratis. Pero esos procedimientos poseen serias limitaciones, en especial por la fragmentación de los componentes del ecosistema, la asignación de propiedades privadas sobre ellos y la determinación de los precios (véase Gudynas, 1996 por una crítica con ejemplos uruguayos)

2. Apropiación, piratería o venta de la biodiversidad

Existe una creciente evidencia de la apropiación ilegal, o con desinformación de contrapartes locales, de recursos biológicos (biopiratería). En otros casos, la biodiversidad local es vendida a empresas extranjeras (usualmente químicas o farmacéuticas). El caso más debatido a nivel internacional es el del INBio (Instituto Nacional de la Biodiversidad) de Costa Rica, éste ha vendido muestras de microorga-

nismos, plantas y animales a compañías extranjeras. Recibe a cambio un pago directo por cada muestra, o un porcentaje sobre los beneficios de los productos que pudieran obtenerse. De esta manera se legitima tanto la propiedad privada como la venta de biodiversidad.

La situación en Uruguay frente a estos problemas no es clara. Existen proyectos conjuntos con instituciones extranjeras donde se transfieren muestras de nuestra biodiversidad (por ejemplo, en el caso de la evaluación de especies aromáticas para la perfumería), ya se ha patentado en Japón un principio activo de una planta propia de la cuenca del Plata (congorsosa), y no está claro como ni quienes supuestamente controlan la extracción de muestras biológicas.

3. Derechos de propiedad

Los derechos de propiedad (sea por patentes u otro procedimiento) sobre productos obtenidos de especies silvestres, sobre variedades de esas especies, o variedades resultantes de manipulaciones genéticas, o aún a nivel de especie, se están ampliando. Los países de la región, entre ellos Uruguay, han adoptado el convenio final de la Ronda Uruguay del GATT, donde el acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual (TRIPs) promueve ese extremo.

Consecuentemente emergen serios problemas. Variedades bajo uso campesino o indígena por siglos están siendo apropiadas por empresas extranjeras, generando nuevas dependencias en el comercio exterior, e incluso poniendo en peligro la seguridad alimentaria. Es importante precisar que la asignación de derechos de propiedad es un problema que se origina en el ámbito comercial, y no en el de la conservación.

Uruguay como país agropecuario debe evaluar como se están usando los recursos con las actuales prácticas productivas.

Marta Claudio

Uruguay es un tomador de tecnología agropecuaria, y esas tecnologías van en contra de proteger la biodiversidad.

Eduardo Stracconi

Elementos claves para una política nacional de conservación de la biodiversidad

A partir del diagnóstico de la situación actual considerando la experiencia de otros países y las potencialidades y particularidades uruguayas es posible presentar una serie de aspectos esenciales para una política en conservación de la biodiversidad uruguaya.

1. Construcción de una política nacional un proceso

Una política nacional para la conservación de la biodiversidad es un proceso continuo. Debe ser entendida como una serie de aportes sucesivos en distintos ámbitos. Debe incluir mecanismos que permitan su renovación continuada.

2. Objetivo: preservación de la biodiversidad

Los objetivos de este proceso deben ser asegurar la preservación de las especies y ecosistemas propios del Uruguay. Estos objetivos involucran la preservación de la fauna, flora y microorganismos, y de los ambientes donde estos viven. Los instrumentos de acción que se tomen deben apuntar en ese sentido, y la evaluación de la marcha de esa gestión se debe hacer considerando si resultaron en aportes efectivos a la preservación.

Para preservar la biodiversidad tenemos que saber primero cuál es la diversidad biológica que poseemos. Existen estudios aislados pero necesitamos primero un inventario preciso, y después ver las estrategias de conservación y aprovechamiento.

Jorge Cravino

Debemos conservar ecosistemas, aunque no sepamos bien que especies hay dentro de ellos. Si no corremos el riesgo de que cuando se completan las listas, algunas especies presentes ya se hubiesen extinguido.

Alberto Gómez

3. Reformular el papel de la investigación científica

La investigación es un componente indispensable en la construcción de una política de conservación de la biodiversidad. En tanto el objetivo es la preservación de esa biodiversidad, la marcha de la gestión y su evaluación se desarrollarán esencialmente en el terreno de las ciencias ambientales. El país presenta varias debilidades en ese flanco que deberían ser atendidas para poder construir esta política. En efecto, la investigación es poca, y a pesar de ello una buena parte no está orientada a las necesidades de una estrategia nacional en conservación. Por lo tanto es necesario atender varios elementos

(a) Papel de la investigación básica. Si bien es cierto que la investigación y el desarrollo están desprotegidos en Uruguay, el obtener más fondos no necesariamente mejoraría la situación, ya que se enfrenta un problema previo sobre cómo se establecen las prioridades de investigación. Por un lado, existen limitaciones *temáticas*. Buena parte de la jerarquía científica del país minimiza u olvida los temas de conserva-

ción de la biodiversidad (no es raro considerarlos como temas de menor importancia y de menor rigurosidad). El desarrollo del PEDECIBA ofrece algunos ejemplos de esta situación, donde la expansión de la biología molecular se hizo a expensas de las ciencias naturales. Por otro lado hay un problema con la desvinculación entre la *ciencia básica* y las prioridades de conservación del país. Se supone que la ciencia básica, por sí sola, se constituye en el medio privilegiado para la conservación. Sin embargo, investigaciones básicas que no dudo en señalar como relevantes, por sí solas no se convierten en medidas de conservación. La acumulación de conocimiento básico no desencadena planes de protección de áreas silvestres.

(b) Fondos y salarios. La caída en los fondos para investigación y salarios limita la posibilidad de generar una estrategia de conservación nacional. Por lo tanto, para lograr esos aportes científicos es necesario fortalecer el financiamiento. Pero ello se debe dar con mejores mecanismos para asignar y monitorear el uso de esos dineros para evitar una situación común en otros países, y que ya se ha insinuado en Uruguay: el "corrimento" de profesionales desde distintos campos hacia la temática de la conservación, pero no tanto por una vocación personal con los temas ambientales, sino por la búsqueda de soluciones laborales y financieras.

(c) Papel de los inventarios nacionales. Es común que se defienda la necesidad de elaborar nuevos y detallados inventarios nacionales antes de iniciar una estrategia de conservación. Sin dudar de la importancia de ese tipo de estudios, no puede seguirse demorando las acciones de conservación aguardando por más listas de especies. Las inacciones tan sólo aumentan las posibilidades de las extinciones locales.

(d) Balance entre los esfuerzos nacionales e internacionales. Es necesario precisar la incidencia extranjera en la conservación de la biodiversidad nacional. En efecto, las ayudas financieras extranjeras, los convenios de investigación y la presencia de investigadores visitantes, pueden ser una contribución altamente valiosa. Pero también pueden aumentar la dependencia del país, acelerar la apropiación extranjera de la biodiversidad, o promover investigaciones básicas lejanas a las prioridades nacionales.

4. *Propiedad de los recursos biológicos*

Debe determinarse un marco normativo básico sobre la propiedad, o tutoría, de los recursos naturales. Se deben llenar vacíos sobre recursos como el agua, así como sobre las especies vivientes nativas y sus derivados, especialmente en el caso de plantas y microorganismos. Para recursos como el agua, la posición que se defiende en este documento es ponerlos bajo la tutoría del Estado (tal como se da en nuestra legislación con los recursos del subsuelo). En el caso de las especies nativas deberían ser declarados parte del patrimonio nacional, apoyándose en derechos de propiedad *in genere* (o derechos de obtentor vegetal en el caso de las plantas), promoviendo siempre donde sea posible el papel del Estado como concesionario de derechos de uso o explotación.

5. *La evaluación de las políticas en biodiversidad*

Las estrategias de conservación necesitan de buenas evaluaciones, las que deben considerar sus éxitos o fracasos, en referencia a indicadores como la supervivencia de las poblaciones de las especies en escalas de tiempo biológicas (a nivel de siglos). Las evaluaciones rigurosas, y en especial la identificación de errores, permite

mejorar las propuestas de conservación. Sin embargo, un problema recurrente en el país son evaluaciones mal enfocadas que prestan atención a criterios no ecológicos, o de baja rigurosidad. Un ejemplo de esta problemática es la mezcla de objetivos de conservación con otros que no lo son, como la preservación del patrimonio cultural.

6. *Especies exóticas*

Actualmente, está claro que la conservación también incluye componentes éticos. Se protegen los ecosistemas y las formas de vida no solamente por su uso potencial, sino por que se consideran que esas especies poseen derechos propios y que la Naturaleza en sí misma también posee valores independientes de su utilidad para el ser humano. Pero además existen componentes éticos en la práctica de la conservación, la que debería guiarse bajo el imperativo ético de servir a la protección de las especies y ecosistemas. Existen recientes discusiones sobre este punto en muchos países, especialmente referidas a la ética de los ecólogos que participan en los estudios de evaluación de impacto ambiental.

7. *Desarrollo sostenible*

La conservación de la biodiversidad es un fin en sí mismo, pero también es un elemento clave en la construcción de una política nacional de desarrollo sostenible. Es cierto que la temática de la conservación por sí sola no podrá conformar una estrategia en desarrollo sostenible, pero es un componente indispensable. También debe atenderse que el derrotero propuesto para el desarrollo sostenible determinará en gran medida las estrategias de conservación.

En el caso de Uruguay es urgente considerar las articulaciones con la gestión agropecuaria, forestal y pesquera, en tanto esos sectores están

en el centro de la base productiva del país. Esto no significa que la efectividad de la gestión en biodiversidad se deba medir por criterios de productividad agropecuaria, sino en identificar, ensayar y promover aquellas acciones que permitan usos sustentables de los recursos naturales del país (su aprovechamiento sin la destrucción de esa base ecológica).

Me pregunto, Uruguay ¿tiene claro que hacer con sus áreas protegidas?

Francisco Rilla

No se reacciona ante la pérdida de biodiversidad por que no se sabe bien para que sirve, no hay intereses económicos claramente relacionados con ella, y por ello es necesario generar educación en esos temas. Cada repartición tendría que generar y hacer pública la mayor cantidad de información posible.

Enrique González

Debemos plantearnos mecanismos para evaluar las acciones que se están tomando en biodiversidad, para mejorarlas y encasillarlas.

Gerardo Evia

Esto significa articular procedimientos de conservación con estrategias productivas, donde son importantes los equilibrios sin abandonar los principios. Precisamente en el terreno del desarrollo sustentable se vive el problema que los procedimientos tradicionales son presentados como "sustentables" cuando se los reviste de algunas medidas ambientales, que sirven para ammorar los impactos pero están lejos de la efectividad en la preservación. Esta problemática se vive en el medio rural (por ejemplo en el manejo del agua), pero también en el turismo (donde muchas actividades son presentadas como "ecoturismo" sin tener claro los impactos ambientales que se dan en ellas).

8. Contexto regional e internacional

Las políticas de conservación de biodiversidad ya no se pueden realizar sin considerar el contexto externo. Esto requiere atender dos dimensiones: (a) MERCOSUR, donde el país presenta recursos ecológicos compartidos, y donde las medidas ambientales pueden afectar la marcha de los flujos de comercio exterior; (b) internacional, donde el país ya ha asumido compromisos ambientales de diverso tipo (indicados arriba), pero además, donde las discusiones comerciales incluyen más y más a los componentes ambientales (especialmente en la Organización Mundial de Comercio, y en las discusiones de comercio en el sector agropecuario).

Estado y mercado

La discusión actual en políticas de biodiversidad oscila entre quienes sustentan que debe estar centralizada en el Estado, mientras otros apelan a la gestión en mano de actores privados interactuando en el mercado, unos enfatizan los instrumentos de comando y control, y los otros las herramientas indirectas económicas.

En el caso de Uruguay es indispensable un balance entre los ámbitos Estatal y no-Estatal. El papel del Estado sigue siendo clave. Ello no quiere decir que toda esta gestión deba estar en manos centralizadas, usualmente bajo un ministerio, pero sí que éste coordinada. Aquí se postula la presencia estatal a distintos niveles (ministerial, y especialmente a nivel de gobiernos municipales, mayor presencia del legislativo, y nuevos roles para el poder judicial).

En este documento se presenta a la política en conservación de la biodiversidad como "nacional" y no como "política de Estado", una concepción que es usada ampliamente en los últimos años. Diversas razones explican esta opción.

Con ello se apunta a que es un problema colectivo, que requiere discusiones muy amplias y que no pueden quedar restringidas a decisiones técnicas en manos de ministerios. También es un reconocimiento de la diversidad de posturas políticas en este tema, las que no necesariamente se corresponden con líneas de pensamiento de los partidos políticos, pero sí a concepciones sobre el desarrollo, el papel del Estado, y el papel de la sociedad civil. Finalmente es dejar en claro que en estas acciones debe participar todo el cuerpo social, y no únicamente los actores estatales. En Uruguay existe una recurrente tendencia a exigir que el Estado solucione todos los problemas, olvidándose que los diferentes sectores de la sociedad civil también tienen responsabilidades y tareas a realizar. En el caso de la conservación de la biodiversidad también es necesaria la participación de los productores rurales, los empresarios, los grupos ambientalistas y otros actores no estatales.

Al concebir a la conservación de la biodiversidad como un tema de política nacional, también se busca dejar en claro que los mecanismos de mercado pueden ser utilizados, pero estos deben estar bajo regulación social. La articulación con sectores productivos, o el uso de instrumentos económicos, no significa que las medidas ambientales pasen a ser subsidiarias a las económicas. Los éxitos económicos no aseguran éxitos conservacionistas.

El papel del Estado

ai) Gobierno central, ministerios. Es necesario un incremento de los recursos humanos y financieros para las reparticiones estatales dedicadas al área ambiental. Pero esa asignación de recursos adicionales debe hacerse con una mejora en la calidad del servicio que brindan esas

reparticiones, en especial reduciendo la dispersión administrativa, fortalecer la coordinación general, acciones efectivas (como las que se presentan más abajo como medidas urgentes).

bi) Municipios. La expresión local de los ecosistemas, así como los diferentes contextos sociales y productivos que se observan en el país, determinan que los municipios posean una enorme potencialidad para la gestión ambiental. Ello requiere clarificar sus competencias (sanccionando una ley marco ambiental de alcance nacional, incluyendo el componente en la nueva ley municipal), otorgar autonomía en general y administrar recursos, pero mejorar su capacidad de gestión y la evaluación que se hace de ella.

ci) Coordinación. Uno de los problemas en el país es la diseminación y descoordinación de la gestión en biodiversidad. Por lo tanto debe crearse un organismo que coordina acciones y vincule reparticiones e instituciones. Es indispensable vincular acciones *in situ* con las acciones *ex situ*, pero además articular las acciones de conservación con aquellas referidas a la producción agropecuaria.

di) Ambito judicial. Uno de los crecientes problemas en el país son las dificultades de acceder al poder judicial para enfrentar disputas sobre temas de conservación. Esto se aplica tanto para los particulares que desean demandar a una empresa o repartición pública por lo que consideran como daños ambientales, como acciones judiciales entre distintos estratos estatales (en particular referidos a los problemas entre municipios y gobierno central). Al carecerse de una reglamentación del artículo ambiental de la constitución, enfrentándose ambigüedades sobre conceptos claves como "daño ambiental", o con indefiniciones sobre la carga

de al prueba, poco se ha avanzado en esta materia

Cada actor social tienen un rol a cumplir algunos de cuyos componentes son inherentes a éstos e independientes de los papeles que cumplen otros actores. Hay un papel para el Estado que es independiente de la situación en la que está la sociedad civil, y sucede lo mismo a la inversa; además hay sectores no organizados que son usuarios, consumidores. Todos están esperando el movimiento del otro. Nos faltan esas convergencias entre acciones de los movimientos, como vincular la reivindicación de mi movimiento con los de otros movimientos

Alan Santanadreu

El papel de las organizaciones ciudadanas

aa) Participación ciudadana e información pública - La población debe tener acceso a información clave en la gestión ambiental, y el Estado debe brindarla cuando sea el depositario de esa información, o regular los procedimientos para que los particulares hagan otro tanto. Los procedimientos actuales de restringir esta información, o su venta (tanto en ministerios como en la propia Universidad de la República) deben ser revisados. No sólo debe asegurarse el acceso a la información, sino que esta debe ser brindada en forma activa.

ab) Papel de las ONGs - Reconociendo la diversidad que existe al interior de las ONGs es importante fortalecer aquellas que representan sus aspectos positivos. Algunas de ellas se dedican a la investigación científica y han demostrado que pueden realizar trabajos de mejor calidad, más rápido y más barato que las universidades. Otras constituyen un "cable a tierra", y poseen genuinas vinculaciones con sectores locales, o son su expresión directa.

Finalmente, varias pueden ser las mejores contrapartes en las acciones a nivel local, por ejemplo en evaluación de la calidad ambiental o en co-gestionar áreas silvestres

Las políticas en biodiversidad no son solamente responsabilidad del Estado o del sistema político. Hasta que el tema no "hace carne" en la población, o no se consiguen los llamados aliados estratégicos, no se podrá avanzar mucho.

Victor Cantón

Me parece que en este tema, para que exista continuidad, la clave es la acción de los actores. El sistema político es extremadamente sensible a la acción de los actores cuando ella tiene impactos sobre la opinión pública, y eso hace la expresión política inevitable.

Enrique Rubio

Si la gente no siente el tema ambiental como una necesidad imperiosa, es más difícil que los poderes públicos y los legisladores lleven acciones en materia ambiental.

Carlos Battello

ac) Sectores productivos - La mayor parte de los sectores productivos y empresariales del Uruguay no han desarrollado una gestión ambiental activa, algunos decididamente combaten esos aspectos, otros los usan en campañas esencialmente de imagen, y unos pocos han realizado acciones novedosas. Existe temor ante esta temática, en tanto se supone que puede elevar los costos de producción, puede desencadenar la expropiación de predios o recursos, limitar las exportaciones, etc. Esto determina que sea necesaria una fuerte acción de información y formación hacia los empresarios. Además se deben usar instrumentos económicos e informativos para premiar a quienes efectivamente están embarcados en una reformulación am-

biental. Finalmente, se debe potenciar el componente "natural" en los sectores productivos agropecuarios volcados a la exportación.

Fortalecimiento normativo

El marco legal del país presenta algunas deficiencias que deben ser solucionadas por nuevas leyes y decretos. En especial se debe sancionar una ley para un sistema nacional de áreas protegidas que atiende específicamente a criterios ecológicos, una ley marco ambiental (con definiciones sobre daño ambiental, restauración ambiental y sanciones, carga de la prueba en determinar el impacto ambiental, etc.), complementar la ley de EIA con evaluaciones sectoriales y regionales, ley de ordenamiento territorial, y varias otras. Sin dejar de reconocer esta necesidad también se debe señalar que el país ya cuenta con un marco normativo frente a varios problemas (por ejemplo, áreas protegidas, conservación de suelos y aguas, etc.), pero estos no se aplican debidamente. En muchos casos se cree que con la sanción de una ley se soluciona el problema de fondo, cuando se olvida que una norma es sólo un instrumento más de la gestión. En muchos casos el país adolece de falta de una acción energética y efectiva, y ese problema debe ser atacado directamente (fortalecer los recursos humanos y financieros, modificar las evaluaciones de los funcionarios, nuevos criterios de evaluación de la gestión, etc.).

Medidas urgentes de acción

Es posible identificar una serie de acciones que deberían ser tomadas a la brevedad en Uruguay. La finalidad de ellas es detener algunos de los principales impactos sobre la biodiversidad, e iniciar el proceso de construcción de una política en conservación de la biodiversidad.

Acciones gubernamentales

1 Establecer áreas protegidas para ecosistemas que actualmente carecen de representación dentro de los sitios en manos del Estado y que enfrentan problemas de conservación graves, o que poseen especies amenazadas. Esto implica realizar expropiaciones, o apelar a la legislación existente para regular el uso de predios rurales. Los sitios que más urgentemente necesitan de estas medidas son las Quebradas de la Cuesta Basáltica, tramos con bosque de arenales en la costa Atlántica, palmares del Norte, una ampliación de los ambientes terrestres protegidos en las lagunas de Castillos, Garzón y Rocha, y delimitar definitivamente el área a proteger en los Bañados del Este.

2 Se deben aplicar los componentes de Ley de Conservación de Suelos y Aguas para detener el proceso de erosión en diferentes sitios del país y promover un uso racional del agua. Los programas de riego y forestal auspiciados por el MGAP deberían contar con una evaluación ambiental de sus impactos regionales.

3 Las herramientas económicas disponibles deben ser orientadas abajo objetivos complementarios de conservación. Esto incluye las líneas de créditos agropecuarios del BROU y la instalación de un sistema de seguros ambientales en el Banco de Seguros del Estado.

4 En el ámbito regional se deben mejorar los procedimientos para la conservación de los recursos naturales compartidos, como es el caso del Río Uruguay y Río de la Plata, pero especialmente en la Laguna Merín, estableciendo un sistema de vigilancia para impedir la pesca furtiva, y negociar los niveles de extracción de recursos pesqueros.

Acciones municipales

5 Los municipios deben establecer planes de gestión ambiental que permitan la conservación de los recursos naturales, y los usos agropecua-

INSTITUTO NACIONAL DE BIODIVERSIDAD

La creación de un Instituto Nacional de Biodiversidad es una propuesta concreta para enfrentar varios de los problemas señalados en este documento

Este instituto debería ser un organismo mixto de acción y coordinación de las políticas de conservación de la biodiversidad. Sus principales funciones deberían ser el diseño de una estrategia y plan de acción; la coordinación de las actividades a nivel nacional; administrar los derechos de propiedad sobre recursos biológicos; la coordinación de acciones de conservación *in situ* y *ex situ*; coordinar un sistema nacional de áreas naturales protegidas, tanto a nivel de quienes manejan predios en manos ministeriales, como las acciones de municipios y particulares, incidir directamente en las políticas de investigación de centros como la Universidad de la República o el INIA, participando de la elaboración de prioridades y criterios de selección de proyectos; promover los usos sustentables de la biodiversidad uruguaya etc

En tanto es una institución mixta, su dirección se integraría con representantes del Poder Ejecutivo, y miembros desde la sociedad civil representando a agremiaciones agropecuarias, ONGs ambientalistas

nos que dependen de ellos. Esos planes deben ser realizados en coordinación con los ministerios relacionados al tema (especialmente MIVOTMA y MGAP) y con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Lecciones legislativas

6. En el ámbito legislativo es necesario acelerar el trámite de varias leyes, y mejorar la calidad de los proyectos que se aprueben. En ese sentido se destacan las siguientes

7. Ley en áreas naturales protegidas, que exige una aprobación urgente pero clarificando sus objetivos (que deben ser esencialmente ecológicos) disipando las ambigüedades en las atribuciones ministeriales, obligando a la coordinación entre reparticiones, estableciendo la figura de los guardaparques, etc

8. Ley para la creación de un Instituto Nacional de Conservación de la Biodiversidad, tal como se describe en el recuadro.

9. Ley de reglamentación del artículo 47 de la Constitución referido al medio ambiente, incluyendo secciones referidas a la conservación de la biodiversidad que sean compatibles con los demás elementos de una estrategia nacional

10. Clarificación y re-ordenamiento de las atribuciones ministeriales basada en una ley, la que además debe instalar los mecanismos para promover la responsabilidad compartida en la gestión ambiental

11. Ley sobre acceso a los recursos genéticos y derechos de propiedad sobre esos recursos y sus derivados

12. Modificación en la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, para permitir estudios sectoriales y regionales; la evaluación sobre el sector forestal; mecanismos más generosos para llegar a audiencias públicas, instancias de alzada para aquellos casos donde existan controversias, etc

Bibliografía

Baudouin, M. y R. España. 1997. Enmiendamientos para una estrategia nacional de conservación y usos sostenible de la diversidad biológica. Ministerio de Desarrollo

Sostenible y Medio Ambiente. La Paz (Bolivia)

- Gudynas, E. Nuestra verdadera riqueza. Una nueva visión de la conservación de las áreas naturales del Uruguay. CIPPEC, MFAL, FESUR, Nordan, Montevideo
- Gudynas, E. 1996. Ecología, mercado y desarrollo. Políticas ambientales, libre mercado y alternativas. Vinten Editor, Montevideo
- Gudynas, E. 1997. Ética en la práctica de la conservación. Ambientalico, Univ. Costa Rica, 52: 1-6
- Gudynas, E. 1997. La Naturaleza ante el doctor Fausto, ¿apropiación o conservación de la biodiversidad? Ciencias Ambientales, Univ. Costa Rica, 13: 55-63

- Gudynas, E. 1997. Apuntes para una política nacional en conservación de la biodiversidad. Documentos de Trabajo, CLAES, No. 36, 7pp
- Martinez Alier, J. 1994. The merchandising of biodiversity. *Etnoecología* 2(3): 69-86
- Noss, R.F. (ed.) 1996. Conservation biology: values and advocacy. Special Section. *Conservation biology* 10(3): 904 y ss.
- Noss, R.F. & A.Y. Cooperrider. 1994. Saving Nature's legacy. Island Press, Washington
- Primack, R.B. 1993. Essentials of conservation biology. Sinauer, Sunderland
- Rosenbaum, W.A. 1995. Environmental politics and policy. *Congressional Quarterly*, Washington

Foro Uruguayo en Desarrollo Sustentable

El Foro Uruguayo en Desarrollo Sustentable es animado por CLAES. Inicio sus actividades en 1996, y a lo largo de cinco años ha realizado más de 40 encuentros. Participan personas provenientes de la política, funcionarios gubernamentales, organizaciones sociales y ambientales, sindicatos y académicos. Los resultados de las reuniones del foro se han venido publicando en revistas y diarios uruguayos.

El ciclo de encuentros del Foro durante 1999 está dedicado a las Políticas Nacionales en Desarrollo Sustentable. En cada encuentro CLAES presenta un documento de trabajo a ser discutido y analizado y cuya versión final se presenta en la serie de publicaciones *Temas Clave*. La reunión dedicada a las políticas en conservación de la biodiversidad tuvo lugar el 12 de Mayo de 1999.

En el encuentro se contó con la presencia de Jorge Cravino (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), Víctor Cantón (DINAMA, Ministerio del Ambiente), Carolina Sans (Estrategia Nacional de Biodiversidad, Ministerio del Ambiente), Francisco Rilla (PROBIDES), Marta Claudio (Asociación Rural del Uruguay), Carlos Battello (Asociación Cultivadores de Arroz), Eduardo Straconi (Intendencia Municipal de Montevideo), Enrique Rubio (diputado), Alberto Gómez (CEUTA), Enrique González (Vida Silvestre y Museo Historia Natural), Gerardo Evia (DINAMA, Ministerio del Ambiente y CLAES), A. Santandreu (CLAES), E. Gudynas (CLAES) y Beate Martin (FESUR). La participación y las opiniones son a título personal; se incluyen algunas a fines ilustrativos. Asimismo, los asistentes no necesariamente comparten las opiniones del presente documento.

El ciclo de foros y las publicaciones sobre Políticas Nacionales en Desarrollo Sustentable se realiza con apoyo de la Fundación F. Ebert en Uruguay (FESUR)

TEMAS CLAVE de CLAES

La serie Temas Clave publica artículos breves donde se exploran nuevos problemas y se ofrecen nuevas soluciones en la articulación entre el ambiente y el desarrollo. Algunos títulos:

- 4 Principios etno-ecológicos para el desarrollo sustentable de comunidades campesinas e indígenas, por Victor Toledo
- 5 La Atención Primaria Ambiental y el Monitor Ambiental, por Alan Santandreu
- 7 Conflictos ambientales y políticas públicas, por Alan Santandreu.
- 8 El papel de las ONGs y los movimientos ciudadanos, por N. Villarreal (en prensa).

OTRAS PUBLICACIONES en BIODIVERSIDAD

- Alcances y límites del papel del Estado, las ONGs y otros organismos privados en la conservación de la biodiversidad. Análisis del INBio de Costa Rica. Lecciones para Uruguay, por E. Gudynas. Documentos de Trabajo, CLAES, No. 13
- Apuntes para una política nacional en conservación de la biodiversidad, por E. Gudynas. Documentos de Trabajo, CLAES, No. 36, 7pp
- Un ejercicio de análisis sobre el número, tamaño y representatividad de las áreas protegidas en Uruguay, por E. Gudynas y G. Etxa. Documentos de Trabajo, CLAES, No. 42
- Un ejercicio de análisis de costos y oportunidades económicas de un sistema de áreas protegidas en Uruguay, por G. Etxa y E. Gudynas. Documento de Trabajo, CLAES, No. 47



El Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES) es una organización independiente de investigación, promoción y difusión en temas socio-ambientales. Sus líneas de trabajo incluyen la teoría y práctica de la ecología social, el desarrollo sustentable, las políticas ambientales, la conservación de áreas naturales, la gestión ambiental municipal, la dimensión ambiental del comercio internacional y en especial del Mercosur, y la educación ambiental. CLAES anima la Red Latino Americano y Caribeña de Ecología Social, los foros electrónicos Latino-americanos sobre ecología social, integración y ambiente, y en Uruguay en conservación y políticas ambientales.

CLAES mantiene un activo programa de publicaciones en distintos países.

Canelones 1164 Montevideo Telf 902 2362 y 63 Fax 200 1908
Casilla de Correo 13125 Montevideo 11700 Uruguay
Correo-e: claes@adinet.com.uy Sitio web: www.sicoar.com.uy/claes