



Secretaría: Magallanes 1334, Montevideo.
Telf 4030854 – redambiente@gmail.com
www.UruguayAmbiental.com

Comentarios y aportes sobre el “Borrador del Proyecto” Fortalecimiento para la Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay

Presentado al PNUD / GEF el 27 de Octubre 2005

*La Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas es una organización de segundo grado cuyos miembros son organizaciones ciudadanas dedicadas a temas ambientales en Uruguay.
Más informaciones en www.UruguayAmbiental.com*

La Red Uruguaya y sus organizaciones miembros han manifestado su apoyo a instalar y fortalecer un sistema de áreas protegidas en Uruguay. Por lo tanto el borrador de documento presentado apunta a un propósito importante.

El borrador entregado por DINAMA establece que el objetivo del proyecto es “mejorar la efectividad de las áreas protegidas” en el marco de una “gradual implementación” de un sistema, e incluso se apunta a perspectivas como la de adoptar un “enfoque de planificación sistémico”. A partir de esas metas y objetivos presentamos la Red Ambientalista presenta los comentarios que siguen más abajo. Esta posición es una primera reacción de la Red Ambientalista, y podrá ser seguida de otros aportes y comentarios en atención al proceso de discusión de esta propuesta entre nuestras organizaciones miembros.

1. La necesidad de jerarquizar problemas y acciones

El Proyecto y algunos de los documentos complementarios indican correctamente varios de los problemas institucionales que enfrenta Uruguay para implantar un sistema de áreas protegidas. Sin embargo es necesario jerarquizar estos problemas: compararlos, evaluar cuáles son más sencillos de atacar y por qué medios, a fin de contar con opciones claras para resolverlos. El proyecto debería indicar acciones posibles, formas de manejar los solapamientos administrativos, ofrecer alternativas para resolver conflictos de competencias, etc.

Esta es una limitación seria ya que si esos problemas no se resuelven no se pueden gestionar áreas protegidas, estén bajo administración Estatal o bajo administración privada. Los problemas de fondo se mantendrían, y se repetirían en cualquiera de los casos.

Por ejemplo, el “Producto Mecanismo de coordinación interinstitucional”, es sin duda un tema de enorme importancia, pero está formulado como una aspiración a futuro en una generalidad demasiado amplia: “El Proyecto definirá y establecerá mecanismos que permitan mejorar la coordinación y cooperación interinstitucional”. Surge inmediatamente la pregunta qué significa a juicio del Proyecto “mejorar” (establecer una mesa de diálogo entre dos ministerios? aprobar reglamentos a nivel ministerial que requieran coordinación entre ministerios ? También es pertinente preguntar sobre qué tipos de instrumentos se trabajará (información, normativos, etc.).

2. El pedido de nuevos estudios y asesorías

La Red Ambientalista desde las más tempranas discusiones que han llevado al actual proyecto, ha enfatizado la necesidad de contar con acciones concretas y no volver a invertir fondos en estudios y diagnósticos muchas veces innecesarios. En el presente Proyecto se vuelve a caer nuevamente en postular nuevos estudios y asesorías en varios componentes. Por ejemplo, se plantea en el caso del marco regulatorio y política, y en el caso de las estrategias e instrumentos económicos, financiar nuevos estudios que en realidad profundizan los que actualmente se han hecho. La Red Ambientalista considera que los términos bajo los cuáles se fundamentan esos pedidos son muy genéricos, y vuelve a insistir en apoyar medidas concretas. No rechaza la realización de estudios e investigaciones sino que insiste en que ellas deben estar directamente relacionadas con los problemas de conservación y la mejora de la gestión ambiental.

3. El énfasis en la gestión no estatal

El proyecto presenta un enfoque que enfatiza la gestión no estatal de las áreas protegidas. Se identificaron varias “barreras” pero se ha centrado la propuesta de acción en asociaciones público-privadas. Esta línea de razonamiento encierra varios problemas. En primer lugar, tal como indica el Proyecto y algunos de los aportes técnicos, no hay una buena capacidad estatal para evaluación y control. En tanto el Estado carece de esa capacidad, alcanzar una gestión adecuada a través de la esfera privada puede resultar más difícil. De modo que las inversiones en áreas no estatales, al tiempo que no garantiza políticas de protección eficientes, posterga el desarrollo de áreas protegidas estatales que ya han sido declaradas y donde, por tanto, el Estado mantiene un compromiso pendiente.

Asimismo, los actuales problemas de gestión y control ambiental también ocurren con los predios privados, en cuestiones claves como la conservación de suelos y agua. En esa dimensión se repiten las limitaciones estatales, y éstas no son atacadas adecuadamente por el Proyecto

En las presentaciones previas del proyecto se ha sostenido que la visión “moderna” de los sistemas de áreas protegidas están basadas en asociaciones con *actores no estatales* y en el uso sostenible de recursos dentro de las áreas. Esa información es verdadera sólo en parte. En efecto, en algunos países se ha priorizado la asociación con privados,

pero ya se contaba con un núcleo básico de áreas protegidas funcionando en manos del Estado; en otros, esa asociación era indispensable en tanto existían comunidades campesinas o indígenas dentro de las áreas; y finalmente en varios casos eso se debe a una crisis de financiamiento desde el Estado central. En algunos de esos casos se ha llegado a situaciones paradójales donde las áreas protegidas bajo uso productivo terminan distorsionada por esos fines económicos y se pierden sus objetivos primarios de conservación (un problema usual es la sobrecarga de visitantes por ecoturismo, o el manejo forestal fuera de control que termina empobreciendo bosques nativos).

La Red Ambientalista no se opone a la gestión privada de áreas protegidas, y desea que se realice cuanto fuese posible. Pero entiende que en esta primera fase el énfasis debe recaer en la gestión de áreas de propiedad estatal (estén o no bajo administración directa de DINAMA) debido a que es en ellas donde habría más facilidad para instrumentar los planes de manejo y garantizar su monitoreo y cumplimiento. Esto significa apuntalar aquellos predios en los cuales la propiedad es estatal, donde las opciones de acción son mayores, y además en llevar a la práctica la necesaria coordinación con otros ministerios.

4. La ausencia de opciones de gestión

En el proceso de confección del Proyecto no hemos encontrado evidencia sobre la elaboración de escenarios alternativos posibles para fortalecer un sistema de áreas protegidas. No parecen haberse considerado diferentes esquemas de participación Estatal, distintos contextos de usos agropecuarios, etc. Por lo tanto no queda en claro cuáles fueron las opciones analizadas a partir de las cuáles se escogieron las que se ofrecen en el Proyecto.

Tampoco se ha presentado una evaluación de los costos de implantar un SNAP bajo distintas opciones (por ejemplo, un SNAP de cinco áreas, uno de diez áreas, uno de quince áreas, etc.; uno que apela a la expropiación, otro que se basa en concesiones y subsidios; etc. y así sucesivamente). No se indican la composición posible de los costos (cuál sería el peso de mantener guardaparques en cada área, cuál sería el costo de administración, etc.).

5. La necesidad de subrayar la importancia de la biodiversidad uruguaya

La presentación de la importancia de la biodiversidad uruguaya es un aspecto fundamental en un Proyecto de este tipo, donde se apunta a preservar el elenco de ecosistemas del país. Sin embargo entendemos que en ese aspecto se mencionan muchos atributos pero no existe una jerarquización adecuada. Un elemento clave en distinguir a Uruguay de otras ecoregiones vecinas es la dominancia de pastizales, que conforman una de las pocas sabanas subtropicales en el continente.

En el mismo tema, a pesar de la urgencia de iniciar tareas de conservación sobre las praderas, no se incluye ningún sitio demostrativo en ese ecosistema. Consideramos que es necesario identificar sitios de praderas con las mejores opciones de conservación, iniciar estudios de rehabilitación y recuperación de praderas naturales, nuevos procedimientos del manejo del ganado en praderas, etc.

6. Una propuesta de formato pero no de contenidos

El objetivo de algunas de las acciones propuestas y en especial la propuesta de las experiencias demostrativas apuntan a un Proyecto de “formatos” pero no de “contenidos”. En efecto, los sitios piloto apuntan a explorar formatos de relaciones en la gestión, pero no a los contenidos del manejo ecológico de los sitios. Se buscan probar formatos de relaciones público-privados, pero nada se dice sobre los problemas concretos de conservación o de gestión ecológica. En este caso el Proyecto incluso desatiendo varios de los aportes recibidos en los talleres que indicaban problemas como la invasión de especies exóticas, especies invasoras, caza ilegal, etc.

No se ofrece un criterio explícito para la selección de los sitios pilotos. No se indica qué variables se consideraron en la selección, cuál fue el peso otorgado a la situación ambiental de los sitios, cuál fue la lista de sitios considerados inicialmente, etc.

Existe un énfasis en la conservación asociada a diversos “agentes de acción local”, pero no se evalúa adecuadamente si esos agentes emprenden acciones que puedan potenciar la protección de las áreas naturales. La condición de agente de acción local en sí misma no dice nada sobre la cualidad de las acciones emprendidas sobre el ambiente; en algunos casos pueden favorecer la conservación pero en otros casos pueden entorpecerla.

7. Las propuestas de experiencias demostrativas

Es importante clarificar los criterios considerados para elegir las Experiencias Demostrativas, conocer la lista de sitios examinados, y el procedimiento por el cual se eligieron los que se presentan en el Proyecto. Esto es pertinente ya que en algunos casos propuestos la puesta en práctica de medidas de conservación efectivas resultaría tan difícil que puede convertir en inseguro el gasto efectuado.

La Red Ambientalista considera que un aporte importante es explorar asociaciones con privados para promover la conservación. Sin embargo es necesario elegir adecuadamente esas experiencias vinculándose a sitios con las mejores opciones para ensayos de conservación. Por ejemplo, en la experiencia demostrativa en el Valle del Lunarejo se plantea un trabajo en un área que el propio texto del Proyecto reconoce que se encuentra en manos privadas, y que es una “reserva de papel”, donde los productores dueños de los campos son ganaderos y “buscan promover la reactivación socio-económica de la zona”. En tanto este Proyecto debe apuntar a acciones concretas es muy difícil defender esa experiencia demostrativa; a los sumo podría “demostrar” un tipo de conflicto ambiental muy común en Uruguay que es la oposición entre fines de conservación y metas de producción agropecuaria. Existen en Uruguay muchas otras zonas declaradas de interés ambiental por gobiernos municipales e incluso áreas nacionales, con productores que mantienen la propiedad de la tierra y tienen cierto interés por el ecoturismo, que ofrecerían mejores posibilidades. No es posible determinar si fueron examinadas, y si ese fue el caso, no se conocen las razones por las cuales fueron descartadas.

A juicio de la Red Ambientalista las experiencias demostrativas deberían priorizar los casos de propiedad estatal y contemplar la inversión en optimizar el funcionamiento de áreas existentes. En estas áreas, que tienen ya un nivel de protección relativamente

adecuado, podrían testearse experiencias de manejo avanzado. Por ejemplo, resulta mucho más lógico hacer esa experiencia demostrativa en la Reserva de la Laguna de Castillos, la que corresponde a un área protegida a nivel nacional, su propiedad esta en manos estatales, existe una experiencia de manejo, y también está rodeada de vecinos que desean hacer conservación y ecoturismo. En todo el Proyecto se insiste en la necesidad de articulación institucional, y por lo tanto debemos preguntarnos si esta no es una buena ocasión de coordinación donde la DINAMA pueda manejar un área bajo tutela de RENARE.

También es urgente contar con experiencias demostrativas en el manejo ecológico de predios orientados a la conservación. Por ejemplo manejo de pasturas en predios protegidos de los cuales se retira el ganado, mecanismos para revertir el avance de especies exóticas dentro de predios protegidos, ensayos de recuperación y rehabilitación ambiental, etc. Estas deben ser acciones concretas y no meros estudios de gabinete, y deben estar realizadas con participación directa de los guardaparques.

En este sentido además es necesario recordar que la Red Ambientalista apuntó tiempo atrás la necesidad de mantener clarificadas las relaciones entre experiencias propuestas y organizaciones que podrían participar en eventuales convenios, frente a las vinculaciones laborales que en el pasado mantuvieron, o mantienen, cualquiera de los integrantes del equipo de preparación del proyecto. Esta necesidad refuerza la importancia de clarificar los criterios.

8. La participación ciudadana y la sociedad civil

Los aspectos relacionados con la participación de la sociedad civil necesitan ser revisados. No existe una evaluación adecuada del aporte de las ONGs o de las lecciones que han arrojado tanto los conflictos como las alianzas. Se dedica un párrafo a describir el trabajo de las ONGs, y demás se lo vincula inmediatamente con las empresas privadas. En el documento de apoyo del Consultor, en la sección dedicada a las ONGs se dice que existen ONGs y dos redes, y en la misma sección se agrega que “es importante mencionar que desde algunas empresas – en especial forestales – se han llevado a cabo relevamientos de especies de flora y fauna ...”, y luego destaca que entre ellas “se encuentran los informes de impacto ambiental desarrollados por BOTNIA que presentan evidencia sobre el ambiente biótico, la fauna y la vegetación del predio en que se instalará la planta de celulosa” y los estudios de EUFORES. El párrafo se limita entonces a listar las ONGs involucradas en biodiversidad sin mencionar sus aportes (que en muchos casos consisten en actividades directas en diseño e implementación de áreas protegidas) y en cambio inmediatamente después se detiene a detallar lo realizado por las citadas empresas, lo cual evidencia fallos de información o su manejo desbalanceado.

Estas y otras secciones denotan varios problemas. No resulta clara cuál es la visión del Proyecto sobre el papel de la sociedad civil en participar en el manejo de áreas protegidas. Tampoco está claro el concepto de trabajo de sociedad civil. No se considera adecuadamente que existen diferencias críticas entre una organización ambientalista y una empresa productiva que opera en el terreno comercial. Estas diferencias tienen consecuencias enormes en las posibilidades de gestionar un área protegida. ¿No existen diferencias radicales entre una ONG vecinal que desea participar en proteger un área rural, y una empresa como Botnia que busca exportar

celulosa? Ninguno de esos temas son considerados por el consultor. La evaluación de los actores “no gubernamentales” es confusa e imprecisa. No se analizan aspectos positivos/negativos potenciales en actores muy distintos como productores rurales pequeños y medios, empresas agropecuarias, empresas agroindustriales, ONGs ambientalistas locales en el interior del país, ONGs nacionales que trabajan en temas de investigación y apoyo, ONGs no ambientales pero que abordan el tema ambiental bajo la forma de consultorías, etc. Cada una de ellas tiene diferentes potencialidades y limitaciones para incidir en la gestión de áreas protegidas.

En los últimos años existen muchos ejemplos de “grupos de acción local” trabajando en áreas protegidas (constituídos por actores locales y actores nacionales que tienen una práctica local, por ejemplo grupos vecinales, ONGs y Universidad de la República). Esos “grupos” han realizado acciones concretas y programas que en muchos casos superan a varias reparticiones públicas. La importancia de esas experiencias y el aporte de esos grupos no ha sido considerada adecuadamente.

En el documento sobre análisis institucional no se presenta un análisis histórico de la institucionalidad sobre áreas protegidas tanto a nivel nacional, como a los efectos de los cambios debidos a compromisos internacionales. Por ejemplo no se consideran las lecciones que arrojó la existencia de la comisión asesora en áreas protegidas que funcionó en el ámbito de RENARE con el apoyo de FAO. El caso de Provides sin duda necesitaba ser considerado para identificar experiencias positivas a recuperar y errores a evitar; ese programa nació bajo un fuerte conflicto con las ONGs, tuvo dificultades en establecer vinculaciones con los gremios de productores rurales, etc etc. El impacto de las acciones de las ONGs no es evaluado (por ejemplo las acciones de ONGs frente a los préstamos del BID, etc.).

Las ONGs fueron muy activas en la discusión sobre la ley de áreas protegidas, con diversas presentaciones a nivel del Parlamento y ante la DINAMA. No hay ninguna referencia en los informes. Las ONGs también aportaron al reglamento de la ley –otro punto que no es analizado. El informe no reporta sobre otras instancias en funcionamiento en la actualidad, y dentro de la propia DINAMA, como es el Comité MAB.

Tampoco se analiza la experiencia de incidencia de ONGs sobre áreas protegidas, como es el caso de las posiciones de la Red Ambientalista sobre el modelo usado por la IMM en los Humedales del Santa Lucía.

No existe una revisión de los conflictos ambientales ni de cuáles de ellos estuvieron relacionados con el tema de áreas protegidas. Desde las ONGs se han realizado sistematizaciones e incluso se ha publicado un libro sobre conflictos ambientales en Uruguay, el cual es ignorado en este reporte. La ausencia más llamativa es la falta de análisis del conflicto sobre la autorización ambiental a un represamiento en el Arroyo Mandiyú, la cual muestra todas las limitaciones y conflictos propios de la institucionalidad en áreas naturales en Uruguay.

No se evalúa el papel de la Universidad y de los grupos de profesionales de diferentes áreas. Por ejemplo en la discusión sobre la ley de área protegidas, la Asociación de Ingenieros Agrónomos se opuso a varios aspectos del proyecto de ley. ¿No existe ningún aspecto institucional importante para discutir en esa situación? ¿No hay

lecciones del papel que desempeñan algunas facultades o profesionales en el tema de áreas protegidas? El hecho que los congresos en áreas protegidas partieran de una ONG y no de una cátedra universitaria, ¿no tiene ninguna significación?

Asimismo, en lo que respecta a la articulación local del SNAP el informe deja de lado una pieza sustancial de su objeto de estudio al saldar con una mención fugaz el hecho de que ha habido comisiones asesoras específicas de área en funcionamiento. El funcionamiento de esas comisiones, con sus éxitos, sus debilidades y sus necesidades son precisamente uno de los temas claves para la evaluación institucional de la política de áreas protegidas.

9. Los aspectos políticos

A pesar que el Proyecto plantea algunos puntos donde se debería asumir que será necesario el concurso de gobiernos municipales o incluso nuevas leyes a ser aprobadas por el Poder Legislativo, los informes no analizan los aspectos político partidarios en la situación de las áreas protegidas. Sin duda una de las trabas en la institucionalidad ambiental uruguaya son las posturas de los actores políticos sobre estos temas, y en especial la forma en que abordan (o no) la relación entre metas de conservación y metas económicas. El largo debate de unos diez años de la ley de áreas protegidas en el Poder Legislativo ilustra el tema. Finalmente debemos indicar que no se considera el papel del Poder Judicial.

10. Las dimensiones nacionales y locales

El Proyecto en algunas secciones disocia la administración nacional de la gestión local, tanto por no tratar adecuadamente el aspecto nacional como el local. Se hace referencia a las asociaciones de productores agropecuarios, pero en realidad los problemas de gestión de áreas son con productores específicos actuando a nivel local.

En la propuesta se indica que el Proyecto brindará asistencia técnica a la Comisión Nacional en Areas Protegidas, pero la evidencia de la información manejada por el proyecto y por los documentos adicionales indica que posiblemente ocurra una relación inversa: los miembros de la Comisión Nacional ofrecerán a los integrantes del Proyecto las prioridades en temas de áreas protegidas, permitan ampliar los actores involucrados, sirvan para jerarquizar entre acciones necesarias y otras superfluas, etc.

11. Consultorías de apoyo

Los trabajos de los consultores son en sí mismo importantes para ahondar en temas necesarios para el proyecto. Pero es responsabilidad de las autoridades del Proyecto que esos aportes de los consultores estén directamente relacionados con los temas del proyecto, brindan información que sea novedosa y no meras recopilaciones bibliográficas, y generar una revisión de calidad de la información. Consideramos que en los documentos de apoyo de los Consultores existen muchos puntos que merecen aclaraciones, comentarios o correcciones. No se ofrecen esos comentarios en este documento tan sólo por un problema de espacio y por una demanda de tiempo disponible.