

Los espacios de conservación en la gestión territorial: Análisis del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay

INTRODUCCIÓN

El rol de las áreas protegidas adquiere un lugar relevante en la agenda de política ambiental internacional a partir del año 2004, al crearse el programa de trabajo de áreas protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica de Naciones Unidas. Este acuerdo constituye un pacto mundial para la protección de los aspectos de la biodiversidad con un enfoque sistémico, siendo sus principales objetivos: la protección de la biodiversidad, el uso sustentable de los recursos naturales y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de los mismos. La Conferencia de las Partes de la Convención sobre la Diversidad Biológica resalta la importancia de los aspectos territoriales en los Sistemas de Áreas Protegidas. Esta expresión de voluntad es relevante porque confiere a las áreas protegidas influencia sobre sus territorios adyacentes, estableciéndose una potencial sinergia entre ambos, con la posibilidad de integrar la dimensión ambiental en la gestión del territorio.

El debate actual destaca la articulación territorial entre conservación y producción, identificando dos alternativas posibles: integración entre producción y conservación, lo que implica la generación de una matriz territorial caracterizada por la diversificación agrícola y la integración de áreas dedicadas a la conservación de la biodiversidad; y separación entre producción y conservación, planteamiento que conlleva el desarrollo de una matriz agrícola de uso intensivo en el que se insertan «áreas parches» dedicadas a la conservación de la biodiversidad. Esta última modalidad sostiene la necesidad de incrementar la producción en un contexto de creciente demanda de alimentos. En el marco de lo que se denomina intensificación sostenible, explicita que los impactos ambientales del desarrollo intensivo serán minimizados con el desarrollo tec-

nológico y un mayor control ambiental¹. Desde esta línea de pensamiento se plantea la pertinencia de implementar estrategias de transferencia y de adaptación tecnológica desde los países industrializados a los países no industrializados². Razonamiento que se inscribe en la corriente de pensamiento ambientalista calificada como moderada; línea conceptual que orienta las políticas ambientales de la mayor parte de los gobiernos³ en torno a tres aspectos centrales: la temática ambiental se convirtió en objeto político y ha transitado por un proceso de tecnocratización y reduccionismo peligrosamente manipulable; la tendencia profunda a una nueva división internacional del trabajo, donde el Norte se configura como oligopolio de la investigación y de la innovación, siendo esta asimetría una clave contemporánea de la dependencia, la marginación y la amenaza de un reparto desigual de los daños globales; y que la intensificación sustentable se integrará a las agendas ambientales gubernamentales, ya que se incluye sin conflicto en el marco ideológico dominante. En consideración a estos planteamientos resulta pertinente construir y consolidar espacios de reflexión con una mirada desde el Sur, que permitan avanzar en la concreción de definiciones político-técnicas que permitieron optimizar la gestión ambiental del territorio.

Este trabajo presenta el caso de la gestión territorial del área circundante al Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, que se inscribe en el modelo de intensificación sustentable y que fue definida desde la premisa de que la normativa existente en el país permite integrar la dimensión ambiental en la gestión territorial y que las limitantes en la gestión ambiental de este territorio no se centran en aspectos técnicos o legales. A partir de esta situación se reflexiona sobre las iniciativas de territorialización de las áreas protegidas.

¹ Perfecto, I. y Vandermeer, J. (2012): "Separación o integración para la conservación de biodiversidad: La ideología detrás del debate 'landsharing' frente a 'land-sparing'". *Ecosistemas*, 21/1-2, pp. 180-191.

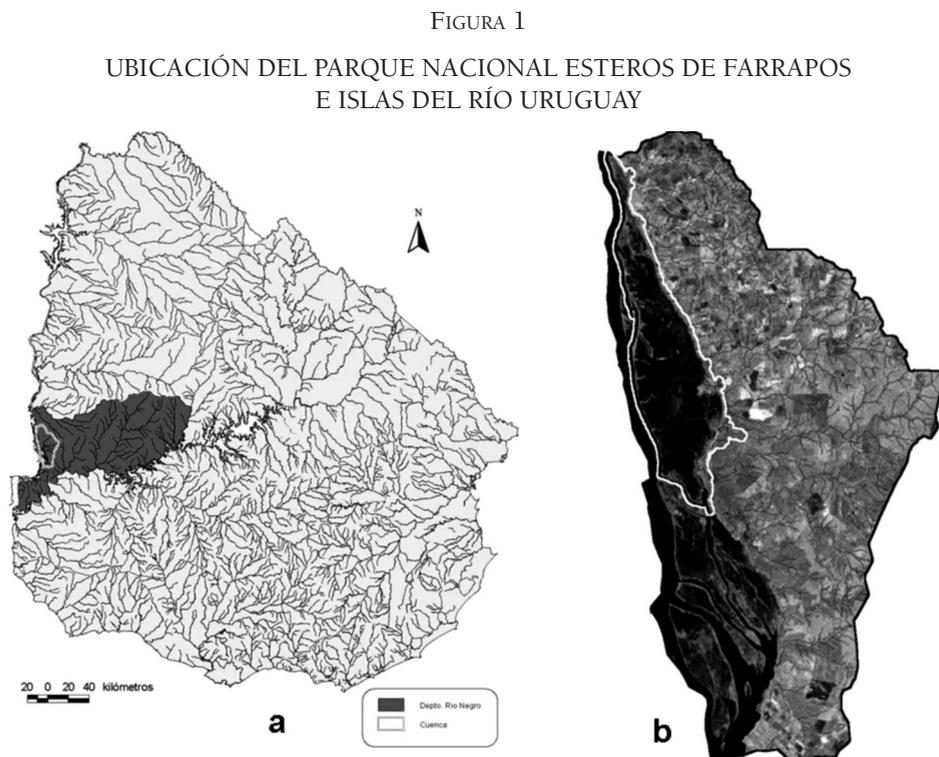
² Tilman, D.; Balzerb, Ch.; Hillc, J. y Beforta, B. (2011): "Global food demand and the sustainable intensification of agriculture". *PNAS*, 108/50, pp. 20260-20264.

³ Foladori, G. (2005): "Una tipología del pensamiento ambientalista", en G. Foladori y N. Pierri: *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. México, Unidad académica en Estudios de Desarrollo, pp. 83-136.

PARQUE NACIONAL ESTEROS DE FARRAPOS E ISLAS DEL RÍO URUGUAY

El Río Uruguay presenta una serie perlada de sistemas de humedales longitudinales, entre los que destacan los humedales de Farrapos que constituyen el humedal fluvial longitudinal de mayor extensión de Uruguay (figura 1). Los Esteros de Farrapos presentan relevancia ecológica y belleza escénica que es formalmente reconocida a nivel internacional designándolo sitio Ramsar en el año 2004. Adquiriendo estatus legal a nivel nacional con su incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas en 2008.

La cuenca de los Humedales de Farrapos se sitúa en la zona de mayor intensidad de uso del suelo del país. En este contexto, el 46% de su superficie



Nota: (a) Cuenca de los Esteros de Farrapos en el Departamento de Río Negro. (b) Delimitación del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay.

Fuente: XXX.

se encuentra ocupada por cultivos agrícolas ubicados fundamentalmente en la región norte de la Cuenca. En la región sur predomina la forestación de especies exóticas con fines industriales 14% pero la cuenca aún persisten algunos remanentes de monte nativo. La superficie agrícola y forestal en las zonas aledañas a los Humedales de Farrapos se ha incrementado rápidamente como consecuencia de una reconversión productiva de tierras dedicadas a la ganadería a predios ocupados por cultivos intensivos y forestación. Estas modificaciones en la matriz productiva responden principalmente al aumento sostenido de la demanda y de los precios de las commodities en el mercado internacional, a la generalización de los cultivos transgénicos, la siembra directa, y a la implementación de políticas agropecuarias que apuntan a la consolidación de rubros de competitividad internacional.

La producción agrícola intensiva se caracteriza por un alto uso de agroquímicos los cuales podrían ser transportados hacia el humedal contaminando la matriz física e incluso bioacumulándose en la red trófica. Además las nuevas tendencias de intensificación del uso del suelo conducen a aumentar el riesgo de erosión y de degradación del suelo. En este escenario, se incrementaría el aporte de sedimentos hacia el humedal facilitando el desarrollo de procesos de colmatación y de eutrofización. Existiendo una relación entre el incremento de la actividad agrícola intensiva y la tala de bosque nativo que se realiza para aumentar la superficie de «tierra productiva». La pérdida de bosque nativo disminuiría la conectividad del humedal con las tierras altas, afectando principalmente a la fauna que debe desplazarse entre estos ambientes durante los períodos de inundación en el humedal.

El uso intensivo del suelo en la cuenca de los Humedales podría afectar la conservación de la biodiversidad en el sistema al menos en tres aspectos: contaminación por agroquímicos, erosión y degradación de suelos y tala de bosque nativo. La gestión sobre la zona aledaña del área protegida debiera enfatizar en la regulación y el control del uso de agroquímicos; el desarrollo de prácticas agrícolas bajo principios de conservación de suelos; y la reducción de la tala del monte. El análisis realizado indica que existe normativa nacional, que contempla estos aspectos. La mayor parte de esta normativa es anterior a la promulgación de la Ley para la Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. La normativa existente en Uruguay permite integrar la dimensión ambiental a la gestión territorial, incluso en ausencia de la figura de áreas protegidas, así las limitantes en la gestión ambiental del territorio no se centran en aspectos técnicos o legales.

ÁREAS PROTEGIDAS: TENSIONES Y EXPECTATIVAS EN LA GESTIÓN DEL TERRITORIO

La presencia de un área protegida genera tensiones y expectativas en lo relativo a la gestión del territorio. Estas tensiones pueden darse como respuesta a la presencia de un área protegida en el territorio aún en ausencia de políticas explícitas de gestión. La reacción de «urgencia» por el uso del suelo en las zonas aledañas a las áreas protegidas se expresa a través de la normativa vigente. En el decreto de incorporación del área al Sistema Nacional se postula que «habrán de establecerse medidas de protección para el área, de conformidad con las limitaciones y prohibiciones previstas por el artículo 8° de la Ley de constitución del SNAP, pero no la definición de una zona adyacente, dadas las características propias del área»⁴. Este contexto normativo se produce como resultado de la dicotomía insaturada a nivel político entre estrategias de conservación y de implementación de actividades productivas. Aunque esta dicotomía es más bien declarativa ya que la normativa de Uruguay contempla aspectos vinculados a la conservación de los recursos naturales para el desarrollo de actividades productivas.

El desarrollo de tensiones se explica, al menos en parte, porque la presencia de áreas protegidas estaría evidenciando carencias existentes a nivel territorial para dar cumplimiento a la normativa vigente e implementar políticas efectivas de gestión ambiental del territorio. Potencialmente, las áreas protegidas podrían promover el cumplimiento de la normativa y la implementación de políticas en un territorio que históricamente se ordena bajo otras lógicas. Esta «posibilidad» que ofrecen las áreas protegidas actúa como desencadenante de la conflictividad, generando una oportunidad para una adecuada gestión del territorio.

Se plantea que para retener o expandir la red mundial de áreas protegidas es necesario demostrar los beneficios que éstas proveen a la sociedad, destacando: la provisión de alimentos, agua y otros materiales, el rol en la salud humana, el desarrollo turístico, la capacidad de amortiguar eventos climáticos extremos y el aporte de valores culturales y espirituales a las sociedades. Sin embargo, el rol como figura administrativa y las posibilidades para la gestión del territorio, no se explicitan en los documentos técnicos. Por su parte, las comunidades que habitan en o en las áreas próximas a los espacios prote-

⁴ MVOTMA. Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. 2008. Decreto N°579. Expte. 2005/05247. Asunto 107/2008.

gidos parecen percibir este rol demandando frecuentemente al administrador el cumplimiento de determinadas funciones administrativas, de gestión y de contralor que muchas veces suelen exceder las competencias de la administración. Por ejemplo, el administrador del área protegida puede recibir denuncias de actividades de caza o tala o vertidos de efluentes o demandas sobre mala logística de transporte, o ausencia de servicios, aspectos que no se encuentra necesariamente dentro del ámbito de su competencia. Esta situación plantea la existencia de una posible brecha entre el corpus técnico vinculado a la gestión de áreas protegidas y las necesidades de la población local.

Al reconocer el rol como figura administrativa de las áreas protegidas en el territorio se hace explícito el complejo entramado institucional vinculado a la gestión y el contralor de los recursos naturales. Muchas de las regulaciones necesarias para gestionar el uso de los recursos naturales en la cuenca del Parque Nacional Esteros de Farrapos son competencia del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. En este contexto, el Ministerio debiera constituirse en un aliado estratégico del administrador del área protegida para la gestión ambiental de su zona aledaña. Sin embargo, esta articulación está condicionada por definiciones políticas que fortalecerán o debilitarán la consolidación de estas relaciones.

Al enfatizar el rol de las áreas protegidas en la gestión de su territorio aledaño se expresa otro aspecto de conflicto potencial: las exigencias y regulaciones vinculadas al uso de los recursos naturales dentro del área y la ausencia de control efectivo sobre las actividades que se realizan fuera aún cuando existe normativa que las regule. Aplicando el concepto de justicia ambiental, se señala que de regularse y controlarse el uso de los recursos naturales dentro de las áreas protegidas, debieran también aplicarse las regulaciones correspondientes a los emprendimientos productivos de carácter intensivo, que movilizan importantes flujos de capital, en su territorio adyacente, destacando el fuerte vínculo entre la gestión del área protegida y sus zonas aledañas. Evidenciando las distintas relaciones de poder existentes entre el Estado y quienes utilizan los recursos naturales dentro de las áreas protegidas y quienes utilizan sus zonas aledañas.

El rol del Estado en las áreas protegidas es destacado en aquellas posiciones que reclaman la exclusión de la actividad humana como estrategia para lograr una conservación efectiva de la biodiversidad. En torno a estos aspectos se desarrolla el debate actual sobre los impactos sociales de la conservación.

La importancia de las áreas protegidas radica en que constituyen una forma de comprender y (re)producir el mundo. En este contexto se consoli-

dan estrategias de conservación sustentadas en la implementación de estrategias ganar-ganar cuyas principales características se resumen en: mayor democracia y participación mediante la desintegración de prácticas y estructuras restrictivas; la protección de comunidades rurales garantizando sus derechos de propiedad y colaborando en el desarrollo de actividades que garanticen la conservación y la rentabilidad; la promoción de «negocios verdes» señalando a las corporaciones que lo «verde» es también rentable; la promoción de la conciencia ambiental en la sociedad mediante el ecoturismo como estrategia. Construyendo así un discurso neoliberal de conservación que desdibuja los conflictos y las contradicciones. Desde este discurso se desvanece el conflicto, integrado con facilidad en la agenda y lógica gubernamental. Pero sostener este discurso en los territorios de las áreas protegidas resulta muy difícil dado que constituyen territorios en tensión. Esta brecha entre el discurso y la gestión, desacredita, muchas veces, a la institución vinculada a la conservación y debilita el apoyo social, generando vínculos de retroalimentación negativa.

Este trabajo propone centrar el debate no solo desde los impactos sociales de la conservación sino desde la «reproducción» de un sistema que instituye asimetrías, contradicciones y vacíos que se expresan territorialmente en las áreas protegidas y su entorno. Este tipo de debate no puede ser asumido por las instituciones estatales debido a sus lógicas inherentes. En tal sentido adquiere importancia la sociedad civil y en particular la Academia como generadora de conocimiento, formadora de profesionales y promotora de diálogos entre diversos sectores de la sociedad.

Pero para ello la Academia latinoamericana deberá generar las condiciones que le permitan construir su propia agenda de investigación considerando las necesidades y las características de la región. En el área de la conservación, inscribirse en la agenda académica de la denominada investigación de vanguardia no necesariamente redundará en la generación de conocimiento y de construcción conceptual que contribuya a resolver los problemas vinculados a la conservación. El ejemplo señalado por Galindo⁵ plantea que el debate sobre las ventajas de diseñar un sistema de áreas protegidas con pocas áreas de gran superficie o con muchas áreas pequeñas es irrelevante para las condiciones latinoamericanas ya que no existe la posibilidad de escoger entre estas alternativas.

⁵ Galindo, C. (2000): "La Ciencia de la Conservación en Latioñoamerica". *Interciencia*, 25/003, pp. 129-135.

El problema central de la gestión de los recursos naturales no es el rol de la Academia, sino como involucrar activamente a la sociedad civil. La temática ambiental se integró en la agenda institucional y académica en un marco de movilizaciones de diversos grupos preocupados por aspectos de degradación ambiental y continúa siendo su fuerza impulsora. Por ejemplo, en Uruguay, mediante la creación de una comisión integrada por diversos actores de la sociedad civil y utilizando un mecanismo de democracia directa, se logró defender los recursos hídricos, el servicio de saneamiento y el acceso al agua potable como derechos humanos fundamentales; con el apoyo del 65% de la ciudadanía en 2004.

En áreas protegidas se reconocen distintos modelos de participación que integran a los actores vinculados. Es importante evaluar entonces si los espacios creados para la participación se constituyen en espacios de participación real o funcionan como «simulacros» en el marco de las estrategias ganar-ganar. La promoción creciente de espacios de participación «vacía» es una de las características de las sociedades occidentales. Las responsabilidades y el compromiso de las partes involucradas constituyen un elemento esencial para la generación de espacios de participación real. En Uruguay funcionan las Comisiones Asesoras Específicas en las que participan las instituciones con competencia en la gestión y el control del uso de los recursos naturales y los actores locales vinculados a las áreas protegidas. Esta comisión cumple un rol asesor pero no tiene injerencia directa en la toma de decisiones. En estos ámbitos de participación también se expresan las relaciones de poder diferencial existentes entre sus distintos integrantes.

Es importante identificar y explicitar el papel que el Estado asume frente a las asimetrías. El Estado podría presentarse como organización política exclusiva de una parte de la sociedad excluyendo a las partes mayoritarias; alternatively podría actuar impulsando la socialización de los bienes públicos. En el contexto de gestión de las áreas protegidas la primera posición se asocia a la demarcación de los territorios al interior de un Estado con el propósito de controlar a la población y sus recursos naturales. Desde la segunda posibilidad se promueve la consolidación de la soberanía del Estado en la gestión de los recursos naturales y sus territorios. Es desde esta última perspectiva desde la que entendemos se deben gestionar las áreas protegidas y sus zonas aledañas, conjuntamente con movimientos de participación social real que en contacto, pero diferenciados de la institucionalidad, tiendan a consolidar la soberanía en la gestión de los recursos naturales en el territorio.

REFLEXIONES FINALES

Las estrategias de intensificación sustentable suponen el escenario más conservador para la articulación territorial entre conservación y producción. Los documentos técnico-científicos que analizan esta estrategia subrayan la necesidad de nuevas tecnologías y mecanismos de control, sin señalar las potenciales limitantes político-administrativas existentes. Por ejemplo, la gestión territorial en la cuenca del Parque Nacional Esteros de Farrapos supone la decisión política de dar cumplimiento a la normativa vigente dentro de los límites del área protegida y su zona aledaña, o sea generar acuerdos que promuevan la articulación interinstitucional para la gestión del territorio.

El corpus teórico vinculado a áreas protegidas usualmente no explicita su rol como figura administrativa en el territorio. Destacar esta función resulta relevante porque permite analizar tensiones y contradicciones territoriales vinculadas a la gestión. Pone de manifiesto, que la articulación territorial entre conservación y producción no sólo depende de aspectos normativos o tecnológicos.

La institucionalidad del Estado a través de las áreas protegidas pone de manifiesto el discurso que se construye para legitimar la regulación en el uso de los recursos. En el caso de que este discurso no coincida con la realidad territorial se pierde credibilidad y el apoyo social necesario para la gestión diaria en el territorio. La importancia relativa que asigne el Estado a los distintos grupos vinculados a un área protegida contemplando los intereses de los distintos grupos involucrados, podría consolidar la gestión soberana de los bienes públicos.

Beatriz Sosa, Víctor Canton y Marcel Achkar
Universidad de la República, Uruguay