

30 años no es nada: una aproximación a las políticas ambientales en Uruguay

30 years is not a long run:
an approach to environmental policies in Uruguay

Carlos Santos,* María Noel González,
Paula Rodríguez,*** Manuel Vázquez Cirillo,****
Lucía Bergós***** y Andrés Ligrone*******

* Doctor y magíster en Ciencias Sociales (UNGS, Argentina) y licenciado en Ciencias Antropológicas (Udelar). Docente del Centro Universitario Regional del Este y Facultad de Ciencias Sociales (Udelar, Uruguay). Investigador Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (ANII). ✉ carlos.santos@cienciasociales.edu.uy. <https://orcid.org/0000-0002-1632-8129>

** Doctoranda en Antropología (Udelar), magíster en Sociología (Udelar) y licenciada en Ciencias Antropológicas (Udelar). Docente del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (Udelar, Uruguay). ✉ mnoel.gm@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-0538-9724>

*** Doctoranda en Ciencias Sociales (UNGS-IDES, Argentina), magíster en Educación y Extensión Rural (Udelar, Uruguay) y licenciada en Sociología (Udelar). Docente de la Tecnicatura en Producción Agropecuaria Familiar (UTU). ✉ rodriguez.silveira.paula@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-9345-2476>

**** Maestrando en Manejo Costero Integrado del Cono Sur (CURE-Udelar). Licenciado en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales-Udelar). Integra el grupo Ecología Política del Agua. ✉ m.vazquezcirillo@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-7332-0211>

***** Maestranda en Manejo Costero Integrado del Cono Sur (Udelar, Uruguay) y licenciada en Ciencias Biológicas (Udelar). ✉ lucia.bergos@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-2330-3808>

***** Doctorando en Ecología (Udelar, Uruguay), magíster y licenciado en Ciencias Biológicas (Udelar). ✉ andresligrone@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-1086-8490>

RECIBIDO: 30.9.2022

ACEPTADO: 28.11.2022

Resumen

Uruguay ha cumplido tres décadas desde la creación de una política ambiental explícita, cuando a la temática se le asignó rango ministerial en una secretaría de Estado con competencias compartidas. Ocurrió en 1990, en los prolegómenos de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro. En 2020 se concretó la creación de un Ministerio de Ambiente, con la reasignación de algunas atribuciones de reparticiones ministeriales anteriores. En el mismo período, el país ha concretado una vocación productivista, basada en el impulso de cultivos agrícolas y forestales. En este artículo se recopilan algunas políticas ambientales —en particular, de impacto ambiental y protección de la naturaleza— y se describen las principales características del marco institucional ambiental y su relación con las políticas productivas en una región y un sector de actividad específicos (el riego agrícola en el este del país). Se analiza el reciente debate legislativo sobre el marco regulatorio del uso del agua para riego, que extiende la frontera hídrica mediante la financiarización de esta actividad. Las discusiones finales se enfocan en la relación entre políticas públicas, ambiente y producción desde la noción de *intensificación sostenible*.

Palabras clave: Uruguay, política ambiental, legislación ambiental.

Abstract

Three decades have elapsed since the creation of an explicit environmental policy in Uruguay. The issue was assigned ministerial rank in a State Secretariat with shared powers in 1990, in the run-up to the Earth Summit in Rio de Janeiro. In 2020, a Ministry of the Environment was created, with the reassignment of some of the powers of previously existing ministerial departments. In the same period, the country has materialized a productivism vocation, based on the promotion of agriculture and forestry. This article compiles some of the environmental policies -in particular environmental impact and nature protection- describing the main characteristics of the current environmental institutional context and its relationship with productive policies, both in a specific region (east of the country) and in a specific activity sector (agricultural irrigation). The recent legislative debate during the amendments to the legal framework for the use of water for irrigation, extending the water frontier by means of the financialization of the activity, is analyzed. The final discussions return to the relationship between public policies, environment and agricultural production from a *sustainable intensification* insight.

Keywords: Uruguay, environmental policy, environmental legislation.

Introducción

Este artículo aborda las políticas ambientales en Uruguay, con foco en los últimos 30 años, siguiendo la noción de Giglio (1997), quien propone diferenciar entre las

políticas explícitas (aquellas que refieren directamente al cuidado del ambiente) e implícitas (aquellas que consideran a las políticas de producción agrícola, industrial o de desarrollo urbano como un cierto tipo de política ambiental, en la medida en que adoptan como punto de partida una determinada noción de ambiente y mecanismos para actuar sobre él, aunque el objetivo de la política no sea estrictamente ambiental).

Giglio (1997) sostiene que, así como existe una agenda institucional y de política ambiental explícita, las políticas productivas constituyen un tipo implícito de política ambiental.

La política ambiental explícita se origina en los organismos centrales ambientales de la administración pública: los ministerios de medio ambiente o las comisiones o consejos ambientales. Pero hay políticas ambientales implícitas que surgen de los ministerios o del poder central, relacionadas casi todas con el crecimiento económico y cuya trascendencia no ha sido debidamente sopesada. Las políticas de crecimiento económico y las políticas sociales son las que mandan en los países y como suelen privilegiar el corto sobre el largo plazo, generan políticas ambientales implícitas de signo negativo. (Giglio, 1997, p. 57)

Y refuerza:

No hay que confundir las políticas ambientales implícitas en las políticas de desarrollo con los impactos ambientales de ellas. Cuando se habla de políticas ambientales implícitas se plantea que éstas son medianamente conocidas y que requieren una decisión previa de carácter político o técnico derivada de las políticas de desarrollo (Giglio, 1997, p. 57).

Como se analiza a continuación, el marco de la llamada intensificación sostenible desborda la clasificación de Giglio ya que incorpora explícitamente la dimensión ambiental dentro de la fundamentación de las políticas agropecuarias. Este marco conceptual complejiza el diseño y los argumentos de las políticas concretas sin alterar el paradigma productivo general.

La intensificación sostenible

El marco conceptual de la intensificación sostenible surgió inicialmente en el plano académico y luego se adoptó institucionalmente en varios organismos como el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR por sus siglas en inglés), la Organización Mundial para la Agricultura y Alimentación (FAO por sus siglas en

inglés), el Foro Económico Mundial y el Panel de Montpellier (FAO, 2004; Tiftonell, 2014). Al mismo tiempo —según sostiene Tiftonell (2014)—, el término viene siendo utilizado en el mundo del agronegocio.

Según Pretty y Bharucha (2014), la intensificación sostenible se puede definir como «Un proceso o sistema donde los rendimientos se incrementan sin impactos ambientales adversos y sin cultivar más superficie de tierra» (p. 1578).

En un trabajo de investigación promovido por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Rosas y Buonomo (2016) sostienen:

Se entiende por intensificación sostenible aquella forma de producción donde se aumenta el rendimiento sin generar impactos ambientales adversos y sin aumentar la superficie cultivada. La sostenibilidad de la producción también considera las dimensiones económicas y sociales. Ello significa que todo esfuerzo por intensificar la producción de alimentos debe ir acompañado de un enfoque concertado sobre lo que es sostenible tanto desde un punto de vista ambiental como socioeconómico (p. 34).

El objetivo principal de esta forma de producción —que también es marco de políticas públicas y de regulaciones de organismos internacionales— es «incrementar la producción sin expandir el área de tierra y con reducción de impactos ambientales. Adicionalmente los sistemas de producción pueden contribuir positivamente al capital natural y flujo de servicios ecosistémicos» (Rosas y Buonomo, 2016, p. 34).

Desde una crítica a la noción de intensificación sostenible, Tiftonell (2014) ha planteado que la misma habilitó que prácticas como la biotecnología se identifiquen como la solución al hambre u otros problemas, asentando en ese proceso la idea de que sólo es posible la supervivencia mediante el desarrollo de alimentos modificados genéticamente, que integran la estrategia comercial de esa industria.

Las políticas ambientales explícitas

Al igual que en el resto de América del Sur, la legislación de protección ambiental en Uruguay es posterior a la década del setenta. Al influjo de la Conferencia de Naciones Unidas de 1972, surgieron una serie de grupos y organizaciones conservacionistas —generalmente de carácter científico o asociado— y se establecieron las primeras medidas políticas de preservación. Por ejemplo, a principios de la década del setenta se creó el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente (Pierri, 2002),

primera institución estatal para el ambiente, aunque no tuvo mayor incidencia en la definición de políticas públicas.

Los prolegómenos de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992) desencadenaron una gran cantidad de medidas de legislación ambiental —como la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental (Uruguay, 1994)—, la creación de un ministerio que, entre otras atribuciones, tenía a su cargo la ejecución de las políticas ambientales: el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (Uruguay, 1990) en cuya órbita se creaba la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y una Comisión Técnica Asesora (COTAMA) de carácter consultivo, e incluso una reforma que da al derecho ambiental carácter constitucional (1996).

Paralelamente, desde la Cumbre de la Tierra de 1992 los Estados Miembro de las Naciones Unidas establecieron acuerdos para enfrentar la denominada crisis de la biodiversidad, asociada a la pérdida de especies y hábitats, en particular a través del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) que fue ratificado por Uruguay. Este convenio ha dirigido las políticas de conservación del país, con algunos hitos como la creación del Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este (PROBIDES) en 1993, la Propuesta de Estrategia Nacional de Biodiversidad en 1999, la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el año 2000 (Uruguay, 2000) y la elaboración de la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica del Uruguay 2016-2020 (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente [MVOTMA] y Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE], 2016).

Se presentan en detalle dos expresiones nacionales de políticas ambientales explícitas en función de los grandes impactos institucionales y territoriales que conllevan: la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Conservación basada en áreas.

Evaluación de impacto ambiental

La EIA es operativa en Uruguay desde 1994 (Uruguay, 1994) como proceso administrativo para solicitar la Autorización Ambiental Previa, necesaria para los proyectos listados en el decreto 349 de 2005 (Uruguay, 2005). Dependiendo de la categoría asignada al proyecto en la etapa de clasificación, esta solicitud puede requerir la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), cuyo objeto es identificar, predecir y describir los impactos (simples y acumulativos) de un determinado emprendimiento sobre el ambiente, determinar medidas de mitigación, restauración o compensación, presentar un plan de gestión y de monitoreo, y programas de abandono, entre otros (Uruguay, 2005).

Desde sus inicios hasta 2014 unos 3200 proyectos ingresaron al régimen de EIA, sumando una superficie estimada del 8,5% del territorio continental (Ligrone, 2017). De estos, el 69% fue clasificado como categoría A (lo que exige el requerimiento de un EsIA para su aprobación), 27% como categoría B (requiere un EsIA sectorial) y un 4% como categoría C (requiere un EsIA completo).

Esta herramienta de gestión ambiental cuenta con fortalezas pero también debilidades muy preocupantes, analizadas en los escasos estudios sobre la EIA en el país (i.e. Berazategui, Hernández y Loureiro, 2012; Cantón, 2000; Cousillas, 2000; Ligrone, 2017; Pierri, 2002).

En Uruguay el objeto de aplicación de la EIA excluye gran parte de los emprendimientos agropecuarios, y con esto la mayor parte del territorio nacional. Su relevancia radica en la oportunidad de evitar o disminuir los daños al ambiente asociados a proyectos que usualmente ocupan superficies reducidas pero con potencial de degradación ambiental, de forma individual y/o acumulada. A pesar del carácter aparentemente localizado, puntual o «no significativo» de las afectaciones a este nivel de proyecto, su acumulación en tiempo y espacio puede traducirse en impactos ambientales evidentes a escala local, nacional y regional (Therivel y Ross, 2007). Si bien la legislación nacional (Uruguay, 2005, Artículo 12, Parte II, numeral a), y lineamientos internacionales como el CDB, requieren la consideración de impactos acumulativos en la EIA, un análisis de los casos categoría C presentados a la DINAMA entre 1994 y 2014 muestra que únicamente el 6% de estos EsIA mencionan algún tipo de impacto acumulativo sobre el medio biótico (Ligrone, 2017).

Por otro lado, la legislación establece que el estado autorizará únicamente proyectos que presenten «impactos admisibles», definidos como aquellos que no provocan «contaminación, depredación o destrucción del ambiente» (Uruguay, 2005). Para una gran parte de los impactos sobre la biodiversidad, dónde la cuantificación y/o establecimiento de umbrales de admisibilidad no es posible (e.g. debido a limitaciones en la comprensión actual de los sistemas biológicos y sus vínculos con el bienestar humano) o excede el presupuesto y tiempo de las EIA, esta demostración no es viable desde el punto de vista técnico. En consecuencia, se está ante un sistema de gestión ambiental forzado a forzar demostraciones imposibles. Por definición, desde la mirada del estado no hay degradación del ambiente asociada a los proyectos aprobados por la EIA.

Complementariamente, Pierri (2002) ha analizado los objetivos subyacentes a la implementación de una legislación de EIA en el contexto histórico de la década del noventa, entendiendo que estas reformas reforzaron las funciones de legitimación y control del Estado en un escenario de proyectos con eventuales impactos ambientales de gran escala y una creciente preocupación y organización social en torno al ambientalismo.

Conservación basada en áreas

En América Latina las políticas de conservación de la naturaleza adoptan mayoritariamente la estrategia de conservación basada en áreas (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2010). Definen superficies geográficas concretas a proteger y las designan como áreas protegidas, Reserva de Biósfera o figuras similares. Estas políticas se despliegan particularmente en el medio rural, donde confluyen con otro tipo de políticas como las productivas y de desarrollo rural que a su vez pueden tener una agenda ambiental más o menos explícita.

Para Uruguay, Tejera (2006) identifica tres etapas en la implementación de la política de conservación basada en áreas.

Propone una primera etapa entre 1916 y 1946, que denomina de *parques recreativos*. El autor señala que la característica de estos primeros *parques nacionales* fue la opuesta a la tendencia global: «mientras en el resto del mundo se entendía por parque nacional un área de preservación de ambientes naturales, en Uruguay el término designó zonas de recreación donde los ambientes naturales eran sustituidos por forestación artificial exótica» (2006, p. 7). Muchos de los parques que aún hoy tienen la denominación de *parques naturales* significaron una domesticación de ambientes para su uso en términos turísticos o recreativos, lo que hace aún más difusa la utilización de esta categoría como sinónimo de áreas protegidas entendidas como unidades espaciales de preservación.

La segunda etapa, denominada por Tejera (2006) como «política endógena de áreas naturales» es ubicada temporalmente entre 1946 y 1982. Es un primer momento de influencia de las políticas internacionales de Estados Unidos en las políticas ambientales de los países de América Latina. La gestión de los parques nacionales pasaría en este momento a la órbita del Ministerio de Ganadería y Agricultura. En este momento se instalaron muchos de los monumentos naturales que luego serán propuestos para —aunque con diferentes categorías— al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Según el autor «la característica unánime de estas áreas fue que a su sanción legal no siguió medida de conservación alguna, manteniéndose desde entonces como áreas protegidas “de papel”, sin existencia real» (Tejera, 2006, p. 8).

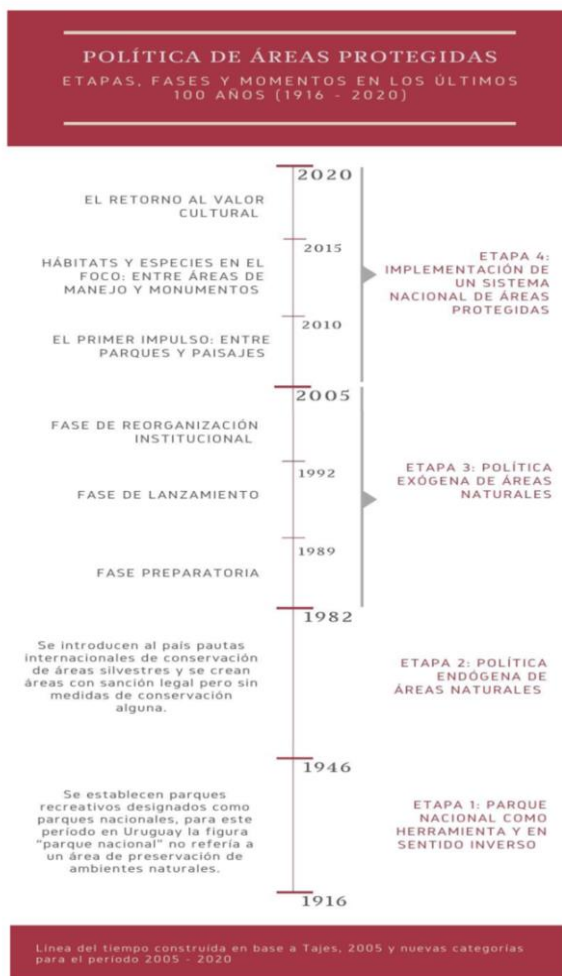
La tercera etapa, comprendida entre 1982 y 2005, es denominada la «política exógena de áreas protegidas» en referencia a la incidencia que organismos y acuerdos internacionales tienen en la definición de políticas de preservación ambiental de Uruguay.

Rodríguez Silveira (2020) agrega una cuarta etapa a la periodización de Tejera entre 2005 y la actualidad.

A partir de 2006 se establecen pautas metodológicas para el diseño del SNAP con un enfoque de planificación sistémica y sistemática de las áreas protegidas (Soutullo et al., 2010). A partir de entonces se incorporan al SNAP 17 áreas protegidas que en su conjunto son el 1,05% del territorio nacional. Como se observa en la Figura 1, se pueden

identificar tres momentos en relación al ingreso de áreas al SNAP: de 2008 a 2010 ingresan siete áreas con las categorías de Paisaje Protegido o Parque Nacional; de 2011 a 2015 ingresan siete áreas con la categoría de manejo Área de Manejo de hábitats y/o especies, excepto una con la de Monumento Natural; y (luego de 2016 y 2017 sin ingresos) de 2018 a la actualidad ingresan tres áreas con las categorías de Paisaje Protegido o Parque Nacional (Rodríguez Silveira, 2020).

Figura 1. Línea de tiempo de política de áreas protegidas en el período 1916-2020 en Uruguay.



Fuente: Rodríguez Silveira (2020).

A pesar de la implementación del SNAP, en Uruguay aún no se cuenta con fundamento político que impulse con firmeza a las áreas protegidas como herramienta de gestión ni con un presupuesto acorde para cumplir con los objetivos de conservación. La dificultad del financiamiento se ha mitigado apelando al financiamiento externo, haciendo de los fondos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por su sigla en inglés) el principal respaldo de esta política. Esta «solución» transitoria se ha instalado en el tiempo y transforma a las instituciones en estructuras destinadas a captar fondos produciendo «nuevos planes».

Las políticas ambientales implícitas

En el planteamiento de casos que permitan analizar las políticas ambientales implícitas en Uruguay, se seleccionan dos casos vinculados al sector primario de producción, la actividad agropecuaria, principal actividad económica en el país.

El primer caso a presentar toma como eje de análisis los debates en torno al agua, elemento vital en torno al cual confluyen y se tensionan la perspectiva ambiental y la productiva. En el segundo caso, la confluencia de intereses pasa a analizarse en relación a un territorio específico. Así, se analiza por un lado la expansión de la frontera hídrica como matriz de sistemas productivos con un marcado impacto ambiental para luego hacer foco en la manera en que las políticas ambientales explícitas y de producción (identificadas como políticas ambientales implícitas) se articulan en un territorio determinado de la región este del país.

La expansión de la frontera hídrica

Hasta el siglo XX, el agua no representaba un problema en Uruguay —país ganadero por excelencia— en términos agroproductivos. Era conceptualizada como un componente adicionado a la tierra y no era un tema de especial atención en la legislación o la formulación de políticas públicas. El Código Rural de fines del siglo XIX incluía legislación sobre el riego agropecuario fundamentalmente por su inspiración en el código español, pero no por ser requerida su puesta en práctica con asiduidad (Gelsi Bidart, 1984).

En el agua para riego, pueden definirse tres campos delimitados por su aparición en términos históricos y por ser espacios sociales relativamente autónomos donde se desarrollan rubros agropecuarios específicos, con configuración de relaciones sociales y tecnológicas particulares: el riego horti-frutícola, el riego integral en arroz y caña de azúcar y el riego en agricultura, pasturas y forrajes (Santos y González Márquez, 2021).

En el pequeño riego, destinado fundamentalmente a la horti-fruticultura, era fundamentalmente el Estado quien construía y desarrollaba las obras de riego de mayor porte, principalmente como respuesta a períodos de deficiencias hídricas. En este sentido, en la década de 1940 la Dirección de Hidrografía del Ministerio de Obras Públicas elaboró un plan de obras que incluyó la «recuperación» de las tierras del Este a través de la desecación de bañados (Mari, 1949).

Con el desarrollo de los complejos agroindustriales del arroz y la caña de azúcar se instala un segundo momento en torno a la relación agua y producción agraria. Ambos rubros requieren riego integral para su desarrollo en Uruguay, consumiendo grandes cantidades de agua. A fines del siglo XIX se inician obras en la región Este que se completarán sobre el inicio de los años 80 del siglo XX. Esta experiencia es reconocida por la escala de su impacto ambiental asociado a la desecación de bañados (sitio Ramsar de conservación de humedales desde 1984) y el corrimiento de la frontera agrícola por parte de los sistemas arrocero-ganaderos.

La integración de las Juntas Regionales de Riego —espacios de gestión formalizados en 1970 (Uruguay, 1970)— con organizaciones gremiales que agrupan a regantes y propietarios de tierras en las zonas de regadío más representantes estatales, así como sus competencias, expresan la concepción predominante de la época respecto al agua como un recurso apropiable, de interés solo para quienes van a usarla como recurso productivo y susceptible de ser separado para su administración.

En paralelo, se aprobó el Código de Aguas de 1978 —en dictadura cívico-militar—, que destaca por la ausencia de regulación específica del riego en sus contenidos. Esta regulación fue descartada explícitamente por la Comisión Redactora, integrada por los principales actores del riego del momento (los arroceros), por lo que puede entenderse es un momento en que prevalecía la tendencia a *dejar hacer* entre privados respecto a la regulación.

Desde 1982 se registran intentos de regulación del riego que fracasan. La necesidad de regular en este momento se asocia, principalmente, a la conjunción del inicio de un cambio de percepción en relación a la gestión de recursos hídricos, la ejecución del Programa de Manejo de Recursos Naturales y desarrollo del Riego (PRENADER) en el marco de un convenio del Estado uruguayo con el Banco Mundial y el diagnóstico de escasez de agua en algunas cuencas.

Un ejemplo de este viraje conceptual puede encontrarse en el mensaje del Poder Ejecutivo al parlamento, enviado en mayo de 1996, que entre sus consideraciones afirma:

Pocas cosas han evolucionado tanto desde el año 1982 hasta la fecha como la concepción en la gestión de los recursos naturales. [...] La experiencia ha demostrado que el drenaje o la regulación de las aguas, no debe ser encarado exclusivamente

para la satisfacción de las necesidades de riego, si no que comprende un campo más amplio, la gestión integral de los recursos naturales (Cámara de Senadores, 1996).

Se incorpora explícitamente en este período el lenguaje medioambiental en relación al riego.

En el año 1997 se sanciona la primera Ley de Riego (Uruguay, 1997) para regular los usos privativos de las aguas del dominio público con destino a riego.

Las regulaciones más explícitas relacionadas con los problemas concretos del riego en Uruguay y su gestión se producen en el período 1970-1997, enmarcadas en el proceso de avanzada neoliberal que involucra el período dictatorial hasta 1985 y democrático a partir de ese año.

Ese período fue a nivel global particularmente clave en la generación de paradigmas en relación a la gestión integrada de recursos naturales. En lo referido al agua, la Conferencia Internacional de Dublín sobre Agua y Medio Ambiente y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, ambas en 1992, muestran que se estaba desplegando un discurso ambiental global.

Finalmente, entrando a los años 2000 se consolida un tercer campo social del riego, que incluye las anteriores trayectorias pero incorpora otros rubros no tradicionalmente irrigados.

Desde un escenario de agua en abundancia y calidad pueden identificarse sucesivos movimientos de la frontera hídrica, esto es, de avance de procesos de modificación de regímenes de agua hacia su escisión respecto a los ecosistemas como elemento a gestionar y mercantilizar.

El agua comenzó a constituirse en un tema de preocupación nacional a inicio de los años 2000, especialmente en relación con sus significados y gestión. En ese marco se registró un hito en el año 2004 con la aprobación de una reforma del Artículo 47 de la Constitución de la República mediante Plebiscito, posibilitado por una fuerte movilización social promovida desde la Comisión Nacional para la Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) y otros actores. Allí se declaró al agua como bien público y el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano que solo deben brindar las empresas públicas, mientras que la gestión de los recursos hídricos se realizará de acuerdo con las cuencas hidrográficas y de manera participativa (Santos, 2010; Taks, 2008).

En consonancia con el impulso de las últimas décadas a la agricultura de secano y la expansión del agronegocio estamos ante un escenario novedoso que permite prever una evolución cualitativamente diferente a futuro. La importante expansión de la agricultura en un escenario de alza de precios de los *commodities* y la tierra, puso al riego como «un factor determinante para alcanzar nuevos niveles de producción y de

productividad y para disminuir la vulnerabilidad de los sistemas productivos a los eventos climáticos extremos» (Failde, 2013, p. 450).

En el año 2010 —con la presidencia de José Mujica— asume como ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca un empresario del arroz, expresidente de la Asociación de Cultivadores de Arroz (Tabaré Aguerre), con un perfil tecnocrático y un especial interés en abordar el tema del riego agropecuario.

El proyecto de ley de riego propuesto en ese período, que resultó en la actual ley de riego (Uruguay, 2017), está en consonancia con un conjunto de recomendaciones realizadas por el Banco Mundial en el marco de una consultoría centrada en generar modelos financieros e incentivos para la inversión privada en riego. Dentro de sus objetivos generales persiguió el «aumento de la competitividad del sector agropecuario nacional, garantizando el uso sostenible de los recursos naturales» (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca [MGAP], 2015, p. 15).

La modificación de la ley de riego va en el sentido de la financiarización y mercantilización del agua para riego en Uruguay. A través de la creación de los Operadores Privados de Riego, implica el advenimiento de nuevos actores para la promoción del riego, así como la creación de las Sociedades Agrarias de Riego que pueden ser integradas por cualquier persona física o jurídica. Estos actores no deben necesariamente ser productores rurales, de forma tal que las reformas para atraer más inversiones (principalmente extranjeras) resultan en una separación de la producción y el riego (Santos, 2020).

La modificación puede ser ubicada dentro del paradigma de intensificación sostenible (Tiftonell, 2014). Fue votada afirmativamente con un apoyo casi unánime y el acuerdo se estructuró en torno a la determinación de que se discutía sobre un tema técnico y no político: la despolitización, resulta de la consagración del saber técnico —entendido como un conocimiento abstracto de valores— como única vía de entrada para la reflexión y toma de decisión sobre aguas (Vázquez Cirillo, 2021).

Junto con la despolitización, en el debate de la ley, fueron constantes los apelativos al desarrollo, soslayando los impactos ambientales y sociales. En las intervenciones de Mujica durante la sesión, encontramos pasajes muy explícitos sobre la relación entre desarrollo, progreso y producción: «pero esto es como los herbicidas: la rueda de la historia no va para atrás; no puede ir para atrás, porque de lo contrario habría un colapso desde el punto de vista del precio de los alimentos». La «rueda de la historia» puede ser asimilada a una idea de desarrollo como camino unívoco y progresivo de intensificación de la explotación del ambiente, a través del agronegocio, centrado en la mayor participación en el mercado de *commodities* de alimentos (en este caso soja transgénica y maíz).

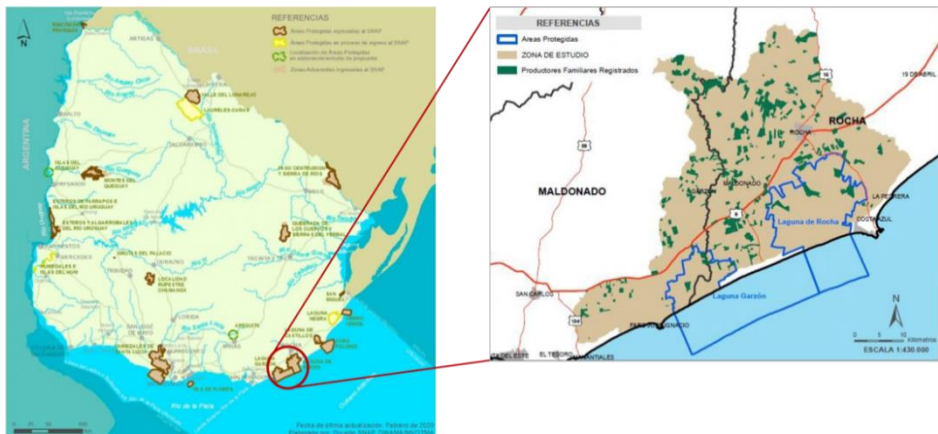
Con diferentes énfasis, el paradigma de la intensificación sostenible atravesó desde la hechura de la ley hasta su discusión en las cámaras. En este sentido, podemos

entender a la ley de riego como un proceso material y simbólico de ordenamiento y disciplinamiento del territorio para su explotación a través del agronegocio. Un proceso que es híbrido: físico y discursivo; natural y social.

Producción y ambiente en la región Este: divergencias políticas

La región Este del país, en particular la zona que abarca las áreas protegidas Laguna de Rocha y Laguna Garzón y sus respectivas zonas de influencia (Figura 2), atraviesa un incremento de la presión antropogénica que ha acelerado e intensificado los procesos de degradación ecológica del territorio en las últimas décadas.

Figura 2. Ubicación de las áreas protegidas Laguna de Rocha y Laguna Garzón y sus áreas de influencia



Fuente: Rodríguez Silveira (2020).

Se ha identificado en la zona la necesidad de implementar políticas de desarrollo rural destinadas a la producción familiar, pesca y comunidades locales. Políticas de carácter paliativo para atender las consecuencias negativas derivadas del modelo país productivista y de expansión del agronegocio.

En las últimas dos décadas se delimitó el área con objetivos de conservación y se generaron planes de manejo para la concreción de los mismos. Actualmente se intentan implementar estos planes, con bajos recursos económicos y humanos.

Desde 1990 convergen en la región políticas que apuntan a la conservación de la naturaleza (es decir políticas ambientales explícitas) y políticas que ponen foco en el

desarrollo rural (que identificamos que se configuran como políticas ambientales implícitas) con una gran presencia del MGAP y el MVOTMA, concretamente Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y SNAP respectivamente; en este sentido la zona atraviesa un proceso de hiperintervención.

El solapamiento de diferentes políticas en la zona este enfrenta dos desafíos principales: la diferencia que existe entre la concepción de conservación y desarrollo rural entre las diferentes instituciones involucradas; y las figuras de planificación y ejecución de cada una, donde se cuenta con una política de conservación basada en planes y una de desarrollo rural centrada en proyectos a corto plazo. Las diferencias conceptuales y de plazos de ejecución dificultan la articulación de las políticas ambientales explícitas e implícitas presentes en la zona.

Habiendo relevado los proyectos y programas vinculados al desarrollo rural desde el MGAP¹ y los vinculados a conservación desde el MVOTMA, implementados en la zona entre 1990 y 2018, a continuación se presentan aquellos que articulan ambos objetivos.

Se identifica que desde 1990 hasta el 2000 los proyectos y programas de desarrollo rural tienden a generar objetivos con cierta sintonía con una idea de conservación, pero sin que llegue a transformarse en un objetivo propio. Los proyectos y programas de conservación fueron escasos, lo que se explica porque la institucionalidad ambiental en los años noventa recién comenzaba a gestarse y el foco estaba puesto en avanzar en la creación de áreas protegidas y en elaborar diagnósticos y planes para la conservación.

En 2005 surgen dos iniciativas que plantean en su propuesta el cumplimiento de objetivos de desarrollo rural y conservación. Una de ellas implementada por el MVOTMA y con fondos del GEF: Programa de Pequeñas Donaciones (PPD), para apoyar a organizaciones locales en proyectos de desarrollo sostenible a nivel comunitario. La otra, liderada por el MGAP y con fondos del Banco Mundial y el GEF: Proyecto de Producción Responsable (PPR), tuvo por objetivo promover la adopción de un sistema integrado y eficiente de manejo de los recursos naturales y la biodiversidad, viable desde el punto de vista social, económico y ambiental.

De 2010 en adelante se observa un *boom* de proyectos y programas, lo que puede deberse a varios factores, entre ellos el asentamiento en el poder de un partido político de izquierda y la relevancia que toma el tema ambiental a nivel internacional.

En este período identificamos que sólo tres de las iniciativas declaran tener tanto objetivos de conservación como de desarrollo rural. El primero en el período fue de 2012, liderado por el MVOTMA: Proyecto Carta Parque Natural Cuenca de la Laguna de Rocha (FFEM1) con fondos del Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM, por su sigla en inglés). El segundo comienza en 2015 y también es liderado por el MVOTMA y con fondos del FFEM: Proyecto Cadenas de valor en áreas del SNAP y su

1 Sumando algunos proyectos y programas de INIA o Instituto Plan Agropecuario.

entorno (FFEM2). Y el tercero comienza en 2018/2019, es liderado por MVOTMA y MGAP con fondos GEF: Proyecto Ganadería, Clima Inteligente y Restauración de Pastizales. Estas tres iniciativas se desarrollan específicamente en el basalto y las sierras del Este, a diferencia de las dos primeras (PPD y PPR) que eran de alcance nacional, estas ponen el foco en la zona y la especificidad de sus problemas.

Queda manifiesto el protagonismo de los fondos GEF y FFEM en los proyectos que articulan ambos tipos de objetivos. Asimismo, pareciera que la conservación se está acercando más al desarrollo rural que viceversa, aunque en el desarrollo rural se aborda de forma implícita la innovación entendida como incorporar prácticas de producción sustentables.

Discusiones finales: políticas públicas, ambiente y producción

Cumplidas tres décadas del surgimiento de una institucionalidad ambiental en Uruguay, el presente texto buscó caracterizar las transformaciones en materia de política en dichos períodos y revisar la relación entre políticas ambientales y políticas productivas, con énfasis en las políticas en relación a áreas protegidas y aguas.

El proceso de consolidación de las políticas ambientales, o de «enverdecimiento» del Estado y la sociedad uruguaya ha sido analizado críticamente por Renfrew (2006) quien sostiene que «respondiendo a tratados y convenios internacionales [el Estado] ha construido un andamiaje legal orientado al medio ambiente que ha facilitado la emergencia del ambientalismo como categoría de pensamiento y movimiento político» (p. 82).

Esta incorporación en el Estado de las temáticas ambientales a través de los discursos de «sustentabilidad», entendidos como una «herramienta maleable de la gobernabilidad» (Renfrew, 2006), parece explicar muy bien una característica de la institucionalidad ambiental en Uruguay a partir de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2019): el surgimiento de una agenda ambiental puntual y en torno a la validación de emprendimientos extranjeros de gran porte.

Concretamente en el marco de la nueva Ley de Riego con destino agrario se identifica la intensificación sostenible como el paradigma que subyace en su agenda. La mencionada ley, buscando dinamizar el riego, incurre en cambios de normativa que van en el sentido de la financiarización del agua. Este movimiento va en línea con lo que sostienen Hajer y Versteeg (2005), quienes identifican que un tipo particular de discurso se ha impuesto en las políticas ambientales: el que considera a los bienes de la naturaleza como recursos naturales. Esto tiene la consecuencia de excluir otros discursos al tiempo

que remite tanto a los bienes como a los procesos ecosistémicos a una lógica economista.

Las políticas de producción y las políticas de conservación tienen fricciones y desencuentros, y como queda de manifiesto en el caso del este del país, muchas veces son implementadas en los mismos territorios, generando una hiperintervención bipolarizada. La articulación entre las políticas es incipiente, aunque se percibe un movimiento creciente en ese sentido. La región Este, como caso de estudio, permite observar cómo tienen lugar en el territorio las desavenencias y contradicciones entre políticas ambientales explícitas e implícitas.

En su configuración actual, las políticas, así como las instituciones encargadas de implementarlas, se estructuran sobre un paradigma de comando y control que interviene sobre los sistemas buscando controlar, reducir o dirigir los procesos naturales para un fin deseado. Asume que los procesos naturales, la interacción entre los elementos del ambiente (concebidos como recursos naturales) así como las propiedades emergentes de esas interacciones (que realmente no son consideradas), pueden ser simplificados y controlados. Es importante señalar a su vez la gran dependencia de financiación extranjera para la implementación nacional de estas iniciativas.

Como alternativa a este paradigma de comando y control, el mayor desafío continúa siendo la comprensión integral de la multidimensionalidad de la cuestión ambiental, dejando atrás abordajes parciales y simplificadores, manteniendo una mirada de conocimiento contextualizado en el sentido de la articulación local/global que plantea De Sousa Santos con su ecología de las transescalas (Santos, 2009).

En definitiva, las tres décadas de políticas ambientales explícitas en Uruguay permiten concluir que la protección del ambiente es apenas una reducción de daños de las políticas productivas, pero no un factor estratégico que oriente las políticas públicas. La emergencia de problemas y conflictos ambientales a múltiples escalas y el rol de la movilización social en temas ambientales interpelan agudamente esta orientación y reclaman, de formas diversas, una nueva agenda que invierta las prioridades de la política pública.

Referencias bibliográficas

- Berazategui, M., Hernández, D., y Loureiro, M. (2012). *Análisis de componentes zoológicos en informes ambientales presentados ante DINAMA*. Trabajo presentado en el II Congreso Uruguayo de Zoología, Montevideo.
- Cámara de Senadores. (1996). *Riego con destino agropecuario* [Mensaje y proyecto de Ley del Poder Ejecutivo]. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/4041>.

- Cantón, V. (2000). La evaluación del impacto ambiental en la gestión sostenible del territorio uruguayo. En A. Domínguez, y R. Prieto (Eds), *Perfil ambiental del Uruguay 2000*. Montevideo: Nordan-Comunidad.
- Cousillas, M. J. (2000). *Programa revisión de los sistemas de EIA en Latinoamérica y el Caribe: Informe país sobre la aplicación de la metodología integrada para la revisión de la evaluación del impacto ambiental (MIREIA): Uruguay*. BID/CED.
- Failde, A., Peixoto, C., Estol, E., y Preve, A. (2013). Estudio sobre riego agropecuario en Uruguay. En *Anuario OPYPA* (pp. 449-465). Montevideo, MGAP.
- Gelsi Bidart, A. (1984). El recurso natural agua en la legislación positiva. *Revista de la Asociación de Escribanos del Uruguay*, 70(1-3), 22-56.
- Giglio, N. (1997). Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas. *Revista de la CEPAL*, (63), 51-63.
- Hajer, M., y Versteg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 7(3), 175-184.
- Ligrone, A. (2017). *Evaluación de impacto ambiental en Uruguay: Revisión crítica y aportes desde la ecología* (Tesis de Maestría). Universidad de la República, Montevideo.
- Mari, E. G. (1949). Obras hidráulicas e hidroeléctricas del Uruguay. *Revista Geográfica*, 9-10(25-30), 133-145.
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2015). *Estrategia de fomento del desarrollo de la agricultura regada en Uruguay: Informe de consultoría*. Montevideo: MGAP.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y Ministerio de Relaciones Exteriores. (2016). *Estrategia Nacional para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica del Uruguay 2016-2020*. Montevideo: MVOTMA.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2004). *La ética de la intensificación sostenible de la agricultura*. Roma: FAO. Recuperado de <https://www.fao.org/3/j0902s/j0902s.pdf>
- Pierri, N. (2002). *Análisis crítico del instrumento de evaluación de impacto ambiental y su aplicación en Uruguay* (Tesis de Doctorado). Universidad Federal de Paraná, Curitiba.
- Pretty, J., y Bharucha, Z. P. (2014). Sustainable intensification in agricultural systems. *Annals of Botany*, 114(8), 571-1596.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2010). *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe: Geo ALC 3*. Panamá: PNUMA.
- Renfrew, D. (2006). Uruguay: Políticas ambientales, agua y sociedad. En C. Santos, S. Valdomir, V. Iglesias y D. Renfrew. *Aguas en movimiento: La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Montevideo: Editorial de la Canilla.

- Rodríguez Silveira, P. (2020). *Participación y sustentabilidad: Convergencia de estrategias conservacionistas y desarrollistas: El caso de la ganadería familiar en la zona este de Uruguay* (Tesis de Maestría). Facultad de Veterinaria, Montevideo.
- Rosas, F., y Buonomo, M. (2016). Marco conceptual para un desarrollo del sector agropecuario basado en la intensificación sostenible. En Bervejillo, J. E., Cayota, S., Gómez Miller, R. (Eds.), *Desafíos de la intensificación sostenible para la política pública: Convenio INIA-OPYPA/MGAP* (pp. 33-50). Montevideo: INIA.
- Santos, B. S. (2009). *Una epistemología del sur: La reinención del conocimiento y la emancipación social*. México: Siglo XXI.
- Santos, C. (2010). Agua en Uruguay: Lucha social y la emergencia de nuevos esquemas de politización. *Theomai*, 22, 76-85.
- Santos, C. (2020). La frontera hídrica del agronegocio en Uruguay: Nuevas dinámicas de acumulación y despojo. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, 13, 12-34.
- Santos, C., y González Márquez, M. (2021). El avance de la frontera hídrica en Uruguay: Agronegocio, riego y el acaparamiento de las aguas. *Estudios Rurales*, 11(22).
- Soutullo, Á., Bartesaghi, L., Berazategui, P., Clavijo, C., Faccio, C., García, M., y González, E. (2010). *Diseño espacial del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay: Sitios a integrar al sistema, prioridades de conservación en esos sitios y aportes a la protección de la biodiversidad fuera de áreas protegidas*. Montevideo: SNAP.
- Taks, J. (2008) 'El Agua es de Todos/Water for All': Water resources and development in Uruguay. *Development*, 51, 17-22.
- Tejera, R. (2006). *Implementación de la política de áreas protegidas en Uruguay (1993-2005)* (Tesis de grado). Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Therivel, R., y Ross, B. (2007). Cumulative effects assessment: Does scale matter? *Environmental Impact Assessment Review*, 27(5), 365-385.
- Tittonell, P. (2014). Ecological intensification of agriculture sustainable by nature. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 8, 53-61
- Uruguay. (1970). *Decreto del Poder Ejecutivo 442/970: Recursos naturales: Juntas nacionales de riego*. Recuperado de <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/442-1970>
- Uruguay. (1990). *Ley 16.112: Creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/16112-1990>
- Uruguay. (1994). *Ley 16.466: Ley de evaluación del impacto ambiental*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/institucional/normativa/ley-n-16466-fecha-19011994-ley-evaluacion-del-impacto-ambiental>
- Uruguay. (1997). *Ley 16.858: Declaración de interés general el riego con destino agrario*. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/ley-temp2653143.htm#art5>

- Uruguay. (2000). *Ley 17.234: Declaración de interés general: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/institucional/normativa/ley-n-17234-fecha-22022000-creacion-sistema-nacional-areas-protegidas>
- Uruguay. (2005). *Decreto 349/005: Reglamento de evaluación de impacto ambiental y autorizaciones ambientales*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/decreto-349005-reglamento-evaluacion-impacto-ambiental-autorizaciones>
- Uruguay. (2017). *Ley 19.553: Modificación de la ley 16.858, relativo al riego con destino agrario*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/institucional/normativa/ley-n-19553-fecha-16112017-modificacion-ley-16858-relativo-riego-destino>
- Vázquez Cirillo, M. (2021). *¿Qué agua? ¿Qué territorio? Los discursos legislativos durante la modificación de la Ley de Riego con Destino Agrario* (Tesis de grado). Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.