

Introducción

Cuando en diciembre de 1997 PROBIDES editó el documento denominado Reserva de Biosfera Bañados del Este, Avances del Plan Director, estableció en la Introducción: “Una Reserva de Biosfera puede ser tomada [...] como un gran laboratorio de conservación ambiental y desarrollo. Identificada y definida por sus valores biológicos y singularidades, podemos ensayar en su territorio un modelo ambiental y socialmente sustentable, que desearíamos luego extender a otras áreas”. Y agregaba: “En primer lugar, el Plan Director debe ser un instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo local para las Intendencias principalmente involucradas en la Reserva, que actuarán apoyadas por normas coherentes de alcance nacional, ejecutadas por los Ministerios competentes. En segundo lugar, el Plan Director debe officiar de marco orientador para los actores sociales y económicos, estableciendo reglas de juego claras para la región, que amparen y estimulen aquellos emprendimientos que las respeten y fortalezcan. Finalmente el Plan Director establecerá el ámbito formal para el desarrollo privilegiado de actividades de investigación, monitoreo, conservación y educación que contribuyan a generar nuevos conocimientos y a formar los multiplicadores que puedan extender los beneficios de esta experiencia a otras regiones del país”.

El documento fue un primer aporte para “abrir una discusión con una propuesta lo bastante concreta para servir de punto de partida para la misma, pero suficientemente general para permitir su ajuste y corrección en un proceso de análisis y negociación con actores sociales, institucionales, económicos, técnicos, muy diversos”.

Todos estos conceptos siguen vigentes; hoy presentamos un Plan Director perfeccionado, ampliado y corregido a través de un proceso que tiene dos vertientes. En primer lugar, los aportes de la sociedad civil y de las instituciones públicas que operan en los cinco departamentos de la Reserva: Rocha, Treinta y Tres, Cerro Largo, Lavalleja y Maldonado. En varios talleres, PROBIDES expuso su metodología de trabajo y sus propuestas técnicas como base para la discusión y recibió, a su vez, una muy rica serie de vivencias, problemas, críticas y opiniones de los actores lo-

cales. Varias de esas inquietudes se han incorporado en la actual versión del Plan Director.

En segundo lugar, el trabajo técnico de un equipo interdisciplinario que ha revisado conceptos, integrado nueva información e incorporado las críticas y propuestas de esos actores calificados tanto públicos como privados.

En diciembre de 1997 se propuso por primera vez una delimitación del área de la Reserva de Biosfera Bañados del Este, la cual tomaba en consideración el criterio de cuenca hidrográfica, lo que amplió su superficie a 3:850.000 hectáreas. A la vez, se estableció una zonificación basada en el concepto MaB¹ de áreas núcleo, de amortiguación y de transición. Aquel documento incluyó la descripción de las características geográficas, biológicas y socioeconómicas de la región y planteó recomendaciones generales para un manejo que conciliara conservación de la biodiversidad con desarrollo. En ese momento se trataba de establecer un punto de partida técnicamente sólido, para iniciar un proceso que diera vida al concepto de Reserva Bañados del Este.

Hoy, la intención es presentar una versión más rica y actualizada, a la vez que más realista, acorde con las condiciones muy particulares de la región sobre la cual se quiere establecer una gestión apropiada. En efecto, estamos operando sobre un territorio con más del 90% de su superficie en posesión privada, sin presión demográfica, pero económicamente ocupado en su totalidad, donde las consideraciones ambientales han estado en general ausentes, pues no han formado parte de nuestras pautas culturales. Se está actuando a la vez en un país con fuerte tradición centralista, con instituciones locales débiles y en el cual las competencias legales sobre la gestión del territorio suelen no ser claras y con frecuencia, por esa u otras razones, no se ejercen. Como consecuencia de ello, se han acumulado situaciones irregulares que afectan el uso del

Este es, pues, un documento técnico, pero inserto en un marco político-institucional al cual toma como referente esencial, con la intención de conjugar el análisis científico con las propuestas pragmáticas. Se pretende trascender el diagnóstico y proponer soluciones creíbles y adecuadas a las condiciones reales del país y de la región.

1 Man and Biosphere (El Hombre y la Biosfera). Programa intergubernamental creado por UNESCO en 1968.

suelo y el régimen hídrico y a veces agreden en forma irreversible ecosistemas valiosos y frágiles.

Tramos de la costa que han sufrido una urbanización caótica, la severa contaminación de algunos cursos de agua, obras hidráulicas sin planificación ni autorización y el propio canal Andreoni constituyen testimonios de esa realidad. Estas situaciones de hecho, en torno a las cuales han crecido beneficios particulares de corto plazo, constituyen otras tantas dificultades pues hay que revertirlas, siempre que sea posible, y sobre todo generar una nueva conciencia ambiental, hasta hoy débil, cuando no ausente.

Un Plan Director de la Reserva de Biosfera Bañados del Este no debe ser un mero esfuerzo académico, destinado a engrosar la galería de diagnósticos en las bibliotecas. Para hacerlo creíble y útil debemos convencer a particulares y autoridades de que en el medio y largo plazo no hay otro camino que el ordenamiento del territorio y el uso sabio de los recursos naturales. Es una necesidad para la conservación ambiental, pero también para el beneficio económico sustentable, se trate de la producción agropecuaria, el turismo, la industria o los servicios.

El presente Plan Director, al versar sobre aspectos concretos de la conservación de la biodiversidad y del desarrollo sustentable, considera, necesariamente, al ambiente en su totalidad. Esto significa que intenta incorporar todos los aspectos relacionados con el entorno físico, con los ecosistemas naturales y modificados, con las estructuras sociales de la Reserva y con el andamiaje cultural-legal del país, para llegar a propuestas de zonificación y ordenamiento del territorio. Se diferencia, por lo tanto, de otros planes que, por estar centrados principalmente en aspectos de la infraestructura productiva o del desarrollo de algunos sectores nacionales, tienen una óptica más parcial. Los planes sectoriales son instrumentos pertinentes en tanto adopten medidas que incorporen aspectos ambientales. El presente Plan tiene, sin embargo, tanto una perspectiva como una misión esencialmente integradoras.

Para evitar que el Plan Director de la Reserva se convierta en un "progreso de papel" es necesario implementar una estrategia adecuada. Esto supone, en primer lugar, involucrar fuertemente a las comunidades locales y a los gobiernos departamentales, de manera de incorporar sus opiniones y sus propuestas. Por esa razón, PROBIDES requirió la opinión de los más diversos representantes de sectores públicos y privados de la sociedad, con lo cual se desencadenó un proceso interactivo basado en información técnica seria y apoyado fielmente en la realidad.

Este es, pues, un documento técnico, pero inserto en un marco político-institucional al cual toma como referente esencial, con la intención de conjugar el análisis científico con las propuestas pragmáticas. Se pretende trascender el diagnóstico y proponer soluciones creíbles y adecuadas a las condiciones reales del país y de la región.

Para implementar las propuestas, la participación consciente de los principales actores involucrados es un primer paso ineludible, pero no alcanza. A nuestro juicio, este proceso interactivo debería ser permanente y orientarse al fortalecimiento de la capacidad de decisión y de gestión a nivel regional y local. Para ello son necesarias tanto políticas ambientales y normas jurídicas nacionales claras, como una efectiva descentralización de la gestión territorial. En ese sentido, cualquier escenario futuro positivo debe incluir, al menos, una ley de áreas silvestres protegidas que consagre el funcionamiento de un sistema de unidades de conservación ambiental, un plan de ordenamiento y gestión costera, planes de manejo y personal capacitado para las principales áreas protegidas identificadas y estímulos efectivos a los emprendimientos de desarrollo sustentable y de conservación ambiental.

Dentro de ese marco, a nivel regional, actores locales calificados y la sociedad civil organizada podrán asumir funciones de responsabilidad creciente, no sólo en el control de la salud ambiental del territorio, sino en la gestión de áreas específicas, colaborando con las instituciones públicas y supliendo sus debilidades.

Por su parte, los gobiernos departamentales, de uno o, mejor aun, articulándose a nivel regional, deberán prepararse para asumir competencias territoriales efectivas en sus respectivos dominios. Por supuesto, para cumplir con ese requisito es imprescindible desarrollar capacidades técnicas específicas, reforzadas con personal de los ministerios correspondientes, localizado en el territorio, como parte de una política descentralizadora que deberá desarticular la actual concentración de recursos humanos en la capital.

El apoyo de los organismos técnicos y académicos en la capacitación de los actores y en la generación de nuevos conocimientos, así como la cooperación bilateral y de los organismos internacionales, constituyen también elementos imprescindibles de una estrategia adecuada. Dentro de esos lineamientos estratégicos, el documento que ahora se presenta define un marco conceptual, justifica una nueva delimitación de la Reserva, explica la metodología empleada y realiza la presentación general de la región, con sus correspondientes unidades ambientales y las nuevas categorías de zonificación propuestas.

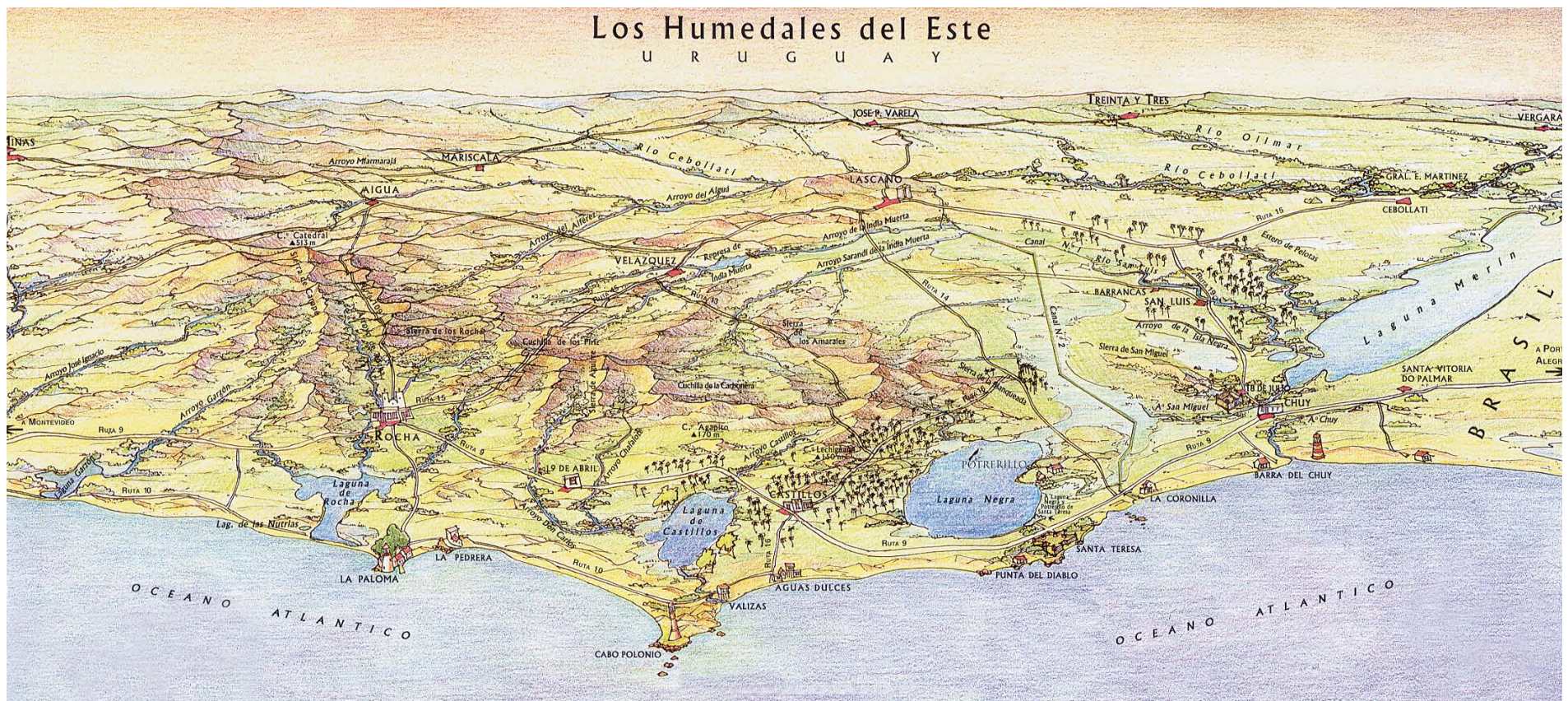
En ese sentido, se introducen cinco categorías de manejo de áreas protegidas, de acuerdo con la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), que se consideran más adecuadas para la realidad del país: Parque Nacional, Área Natural Silvestre, Monumento Natural, Paisaje Terrestre/Marino Protegido y Área Protegida con Recursos Manejados. Bajo estas categorías de manejo, que otorgan más flexibilidad y confieren mayor realismo a la zonificación, se agrupan diez zonas de interés para la conservación definidas para la Reserva.

Contar con imágenes satelitales de 1996 y fotos aéreas de 1998-99 ha posibilitado tener una visión al día del uso del suelo y confeccionar una cartografía original, basada en un Sistema de Información Geográfica (SIG). Simultáneamente, en el terreno, un equipo de zoólogos y botánicos, mediante la técnica de Evaluaciones Ecológicas Rápidas, está "rastrillando" la riqueza en biodiversidad de zonas en principio de interés para la conservación, pero poco conocidas. El método está brindando información inédita muy rica, que se ha incorporado al documento, en términos de nuevas especies identificadas para la región y para el país, como también con relación al estado de conservación y a las eventuales amenazas que enfrentan los ecosistemas analizados.

Asignar una condición de calidad/fragilidad a los distintos ecosistemas y un nivel de presión a las principales actividades que se desarrollan en la Reserva Bañados del Este, ha conducido a establecer grados de conflictividad y presentarlos gráficamente en una Carta.

El documento se presenta en formato de atlas, lo que incluye cartografía inédita, imágenes satelitales, fotos aéreas y panorámicas. Cada presentación gráfica está acompañada de un texto descriptivo o explicativo. En las páginas correspondientes a cada una de las áreas protegidas se incluyen siempre recomendaciones para el manejo. Cuando así corresponde se mencionan normas jurídicas vigentes o se proponen nuevas; a ese respecto el programa prepara un inventario de normas ambientales para la región. Aspectos metodológicos y actividades estratégicas de educación, investigación, monitoreo ambiental y desarrollo sustentable son descriptas en forma sumaria.

Un Plan Director no es un fin en sí mismo, ni existe un Plan definitivo, surgido de una vez para siempre, perfecto y acabado, sino sucesivas aproximaciones que deberán contribuir a desbrozar un camino lleno de dificultades.



En un capítulo final se presentan las recomendaciones generales para el conjunto de la Reserva de Biosfera Bañados del Este. El presente documento no incluye, sin embargo, los planes de manejo específicos para las distintas áreas protegidas y, por lo tanto, tampoco diseña estrategias detalladas para una mejor gestión de las áreas protegidas. Se considera que esa tarea corresponde a una segunda etapa, en la cual deben participar necesariamente distintos actores nacionales y locales, tal como se propone en la sección de aspectos institucionales del último capítulo.

Este texto en su conjunto recoge el trabajo de un equipo interdisciplinario, que aunó conceptos en muchas sesiones de análisis, discusión y revisión, aunque en los distintos capítulos se reflejen estilos individuales que se han respetado.

El equipo técnico de PROBIDES es consciente de que los procesos sociales referidos a la conservación ambiental y al desarrollo sustentable son complejos y dinámicos. Intereses muy variados interactúan en un escenario lleno de incertidumbres: *“un mundo dominado por decisiones a corto plazo y fragmentarias realizadas por instituciones políticas y los mercados”*.²

Un Plan Director no es un fin en sí mismo, ni existe un Plan definitivo, surgido de una vez para siempre, perfecto y acabado, sino sucesivas aproximaciones que deberán contribuir a desbrozar un camino lleno de dificultades. Los propios conceptos de reserva de biosfera y de desarrollo sustentable evolucionan y no hay fórmulas únicas para el buen manejo de los ecosistemas ni para el uso adecuado de los recursos; tampoco las hay para elaborar un Plan Director. Tal vez la mayor virtud de una propuesta de Plan Director sea indicar que es necesario hacer un alto en el

camino y, desde una visión integradora proyectada hacia el futuro, evaluar cómo estamos realmente ocupando el territorio y utilizando nuestros recursos naturales.

En principio, la propuesta estará cumpliendo con sus objetivos si consigue crear ese ámbito de interacción técnico-política que obligue a un análisis en profundidad de los problemas y permita formar corrientes sólidas de opinión a favor de soluciones positivas y viables. Será una herramienta útil siempre que sea flexible, técnicamente seria y apegada a la realidad, lo que significa, en primer lugar, entender y atender las esperanzas y los intereses de la gente de hoy y de las generaciones que nos siguen.

Con el presente documento, PROBIDES pone a disposición de la sociedad civil y de las autoridades nacionales y departamentales una base para construir esa herramienta.

Estaríamos muy satisfechos si es criticado y mejorado y, en ese proceso, contribuye a establecer orientaciones y normas para el ordenamiento territorial, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable de la región. El objetivo es, en último término que, de acuerdo con la Conferencia de Sevilla, la Reserva de Biosfera sea *“el teatro de reconciliación entre los seres humanos y la naturaleza”*.

En principio, la propuesta estará cumpliendo con sus objetivos si consigue crear ese ámbito de interacción técnico-política que obligue a un análisis en profundidad de los problemas y permita formar corrientes sólidas de opinión a favor de soluciones positivas y viables. Será una herramienta útil siempre que sea flexible, técnicamente seria y apegada a la realidad, lo que significa, en primer lugar, entender y atender las esperanzas y los intereses de la gente de hoy y de las generaciones que nos siguen.

² Yaffee, S. L. 1999. Three Faces of Ecosystem Management.

Introduction

When, in December of 1997 PROBIDES published the document entitled "Reserva de Biosfera Bañados del Este: Avances del Plan Director" it established in its Introduction: "A Biosphere Reserve can be looked upon as a great environmental conservation and development laboratory. Identified and defined by its biological values and singularities, one could try out in its territory an environmentally and socially sustainable model that one could then wish to extend to other regions." And added: "In the first place, the Master Plan must be an instrument for land planning and development for the Local Authorities involved in the Reserve, that will be able to act with the support of a coherent normative framework of national scope, carried out by competent Ministries. In the second place, the Master Plan must serve as a guideline for the economic and social agents of the region, establishing a set of rules that will be clear and that will support and stimulate initiatives within its borders. Finally, the Master Plan must create the formal setting for the development of research, monitoring, conservation and educational activities that will contribute to generate new knowledge and to enable the capacities to extend the benefits of this experience to other regions of the country."

That document was a first contribution towards "opening the issue with a concrete proposal that will serve as a starting point for a discussion of environmental subjects, but also broad enough to allow for adjustments and corrections, in an analytical process of negotiation with social, institutional, economic and technical actors of all kinds."

All these concepts are still valid; we present now a more detailed Master Plan, enlarged and corrected through a dual process. In the first place, the contributions of society at large and the public institutions that form part of the Reserve. In various workshops, PROBIDES explained its methodology and its technical proposals as a basis for discussion and received, in turn, a very rich series of problems experienced, criticisms and opinions of the local population. Many of these have been incorporated in the present version of the Master Plan.

Secondly, it exposed the technical results of the work of a multi-disciplinary team that has revised some concepts, integrated new information and incorporated the critiques and proposals of local qualified stakeholders, both public and private.

In December of 1997 a proposal was made, for the first time, to define the limit of the Reserve, which took into consideration the criteria of hydrological basins, and so enlarged the total area to 3:850.000 hectares. At the same time, a zoning strategy based on the MaB concept of core, buffer and transition areas was adopted. That document included a description of the geographical, biological and socio-economic characteristics of the region and suggested general recommendations for management that would reconcile biodiversity conservation with development. At that time the objective was to establish a solid technical starting point in order to initiate a process that would breath life into the Reserve concept.

Now, the intention is to present a richer and more up-to-date version that will be, at the same time, more realistic and in agreement with the peculiarities of the target region. In effect, we are operating in a territory that is held, by more than 90%, in private hands, without demographic pressures, but where production of some kind occupies the total area, and where environmental considerations have been generally absent and have not formed part of the local cultural landscape. This is taking place in a country with a strong tradition of centralization, with weak local institutions and in which the legal competencies regarding land planning are frequently unclear and are often, for these or other reasons, not exercised. As a consequence, irregular situations regarding land use and the hydrological regime have accumulated and sometimes assault in irreversible ways valuable and fragile ecosystems.

Stretches of the coast that have suffered from chaotic urbanization, the severe pollution of some waterways, unplanned and unauthorized hydraulic works and the Andreoni Channel itself are witnesses to this reality. These situations, that are the results of, and have grown around, short-term private benefits present us with additional difficulties because they have to be, if possible, reverted.

A Master Plan for the Reserve must not be an academic effort merely destined to swell the shelves of diagnostic studies in libraries. In order to make it useful and credible we must convince private owners and authorities that in the middle and long-run there is no other way to go than judicious planning and the wise utilization of

natural resources. This is not only a requirement for environmental conservation, but also for the sustainable economic benefits in the fields of agricultural production, tourism, industry and services.

The present Master Plan, dealing with concrete aspects of biodiversity conservation and sustainable development, considers, necessarily, the environment in its totality. This means that it attempts to incorporate all aspects of the physical environment, taking into account natural and modified ecosystems, the social structure of the population and the cultural-legal scaffolding of the country in order to arrive at zoning and management proposals for the area. It is, therefore, different from other plans which –by focusing mainly in aspects of the productive infrastructure or the development of some sectors of the economy– take a more one-sided view. Sector by sector plans are pertinent instruments in so far as they adopt measures that incorporate environmental aspects. The present Plan has, however, both an integrative perspective and mission.

In order to avoid the Plan becoming a show of "paper progress" it is necessary to adopt an appropriate strategy. This entails, in the first place, the strong involvement of local communities and municipal governments in order to incorporate their opinions and proposals. For this reason, PROBIDES looked for the opinion of the most diverse representatives of the public and private sectors of society, something that unleashed and interactive process based in serious technical information faithfully anchored in real issues.

This is, therefore, a technical document, but attached to the political-institutional framework as an essential reference point, with the intention of joining scientific analysis with pragmatic proposals. The aim is to transcend the diagnosis and to propose credible and adequate solutions to the real conditions of the country and the region.

In order to implement these proposals the conscious participation of the main players involved is an essential, but insufficient, first step. In our judgement, this interactive process must be permanent and be oriented to strengthen the decision-making and management capacities at the regional and local levels. For this to happen, environmental policies and national, clear legal measures, as well as an effective de-centralization of land management policies, are necessary. In this sense, any future positive scenario must include, at least, a Law of Wildlife Protection and Protected Areas that will consecrate a functioning system of environmental conservation units, a land and coastal planning authority, management plans, capable personnel, and the effective promotion of enterprises adopting sustainable production methods and conservation initiatives.

Within such a framework, at the regional level, local communities and social organizations will be able to assume the growing responsibilities of safeguarding environmental health, the management of specific areas, and will also be able to collaborate with public institutions, supplementing their weaknesses.

For their part, municipal governments, one by one, or, better still, working jointly, should get ready to assume effective regional competence in their respective domains. Naturally, in order to accomplish this requirement, it is indispensable to develop specific technical expertise, strengthened by the appropriate Ministries, localized in the field, as part of a policy of de-centralization that at present concentrates all efforts in the capital city, Montevideo.

Support by technical and academic institutions in the training of this personnel and in the generation of new knowledge, as well as support by international agencies also constitute essential elements of an adequate strategy. Within these general lines, the present document defines a conceptual framework, justifies new zoning criteria, explains the methodology employed, makes a general presentation of the region with its Environmental Units, and explains the new Management Categories proposed.

In this sense, five Management Categories for Protected Areas are introduced, in accordance with the IUCN, considered to be particularly suited to the reality of this country: National Parks, Wilderness Areas, Natural Monuments, Protected Landscapes/Seascapes, and Managed Resource Protected Areas. Under these Management Categories, that lend more flexibility and confer more realism to the zoning strategy, ten Protected Areas are defined for the Reserve.

The availability of satellite images from 1996 and aerial photographs from 1998-99 has made it possible to build an updated vision of land use and to draw an original set of maps, based in a Geographical Information System (GIS). Simultaneously, in the field, a team of zoologists and botanists, employing the technique of Rapid Assessment Projects (RAPs) is combing through the rich biodiversity of little-known areas of conservation interest. This method is offering a wealth of new information in terms of newly identified species, the status of conservation and the possible threats to specific ecosystems that has been incorporated in the present document.

The assignement of a condition of quality/fragility to the various ecosystems, and of a level of pressure to the different activities that take place in the Reserve has led to the suggestion of degrees of conflictivity and to be able to present them graphically in map form.

The document is published in an Atlas format, and it includes an original cartography, satellite images, aerial and landscape photography. Each graphical representation is accompanied by an explanatory text. The pages corresponding to each Protected Area, are followed by a series of management recommendations. When deemed necessary, present or proposed legal measures are mentioned or suggested; in this sense, PROBIDES is preparing a Inventory of Environmental Legislation for the region. Methodological aspects, as well as strategic activities in the fields of education, research, environmental monitoring and sustainable development are summarily described.

General Recommendations for the Reserve are presented in the final section. The present document, however, does not include the specific Management Plans for each one of the proposed Protected Areas, and does not, therefore, design detailed strategies for their management. It is considered that this effort belongs to a second stage, in which other national and local players must necessarily participate, as is proposed in the final chapter that deals with institutional aspects.

PROBIDES' technical team is aware that the social processes associated to environmental conservation and sustainable development are complex and dynamic. Various interests interact in a scenario full of uncertainties: *"a world dominated by short-term and fragmented decisions carried out by political institutions and markets."*¹

A Master Plan is not an end in itself, nor does a definitive Plan exist that is born once for all time, perfect and finished; there is but

a series of successive approximations that will contribute to unravel a road full of difficulties. The very concepts of Biosphere Reserve and sustainable development evolve, and, as there are no unique formulas for the proper management of ecosystems nor for the adequate utilization of resources, so it is for the elaboration of a Master Plan. Possibly the greatest virtue of such a Plan is to indicate the need to make a halt in our activities and, from an integrative perspective projected to the future, evaluate how we are really occupying the land and using our natural resources.

In principle, the proposal will be achieving its objectives if it manages to create this atmosphere of technical-political interaction that will force an in-depth analysis of the problems and that will allow to shape solid opinions in favour of positive and viable solutions. It will be a useful tool if it proves to be flexible, technically sound and firmly anchored in reality, which means, above all, to understand and attend to the hopes and interests of the people who live here today and of the generations to come.

With the present document PROBIDES offers to society at large, to the local and national authorities, a basis to construct such a tool.

We would be very satisfied if it is criticized and improved and, in this process, contributes to establish guidelines and norms for land use planning, the conservation of biodiversity and the sustainable development of the region. The objective is, in the final analysis, and according to the Seville Conference, that the Reserve be *"the theater of reconciliation between human beings and nature."*

1 Yaffee, S.L. 1999. **Three faces of Ecosystem Management.**