



## **RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA CADENA PRODUCTIVA DE LA SOJA**

### **8. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES – RECOMENDACIONES**

#### **8.1 NACIONALES**

##### **8.1.3. URUGUAY**

##### **INTRODUCCIÓN**

Uruguay posee casi el 90% del territorio con aptitud de uso agropecuario y aproximadamente el 80% de sus exportaciones provenientes del agro, la percepción y atención general de la población sobre los temas ambientales se enfoca más bien a temas urbanos (residuos sólidos, sustancias peligrosas, contaminación de cursos de agua que atraviesan ciudades, etc.). Esto puede explicarse si tenemos en cuenta que el 90% de la población en Uruguay es urbana y la principal atención de los medios de comunicación cuando tratan estos temas se enfocan a los mismos.

El cultivo de la soja entra con intensidad al Uruguay en los últimos años, en un esquema agrícola que se encuentra en retroceso en cuanto a superficie y productores, pero como contrapartida dicho esquema experimenta incrementos de los rendimientos en virtud de los paquetes tecnológicos aplicados.

Por otra parte, este entorno temporal de la intensificación y expansión del cultivo de la soja en el Uruguay, se caracteriza, y ello es por cierto, trascendente en el horizonte evaluatorio de las diferentes cadenas productivas, por ser una etapa especial de la vida del país. La sociedad uruguaya transcurre un nuevo ciclo de su historia que afectan integralmente su relación con el territorio, con su sistema de recursos naturales, su modo de desarrollo y su propia funcionalidad geopolítica como Estado.

La superficie actual no alcanza la tercera parte de la superficie máxima histórica alcanzada por el país en la agricultura. En contraste, la soja en la actualidad está multiplicando por seis el área sembrada en su máximo histórico, lo que provocó un fuerte cambio en cuanto a la relación entre cultivos de verano y de invierno.

Al tiempo que desde algunos círculos agronómicos se habla de que la erosión de los suelos constituye el principal problema ambiental del país a los efectos de la planificación y medidas de prevención, la sociedad en general reclama con mayor asiduidad medidas de protección ambiental relativas a los otros temas más próximos a sus vidas cotidianas y su entorno (residuos, industrias, etc.), en particular cuando estos son motivos de conflictos.

De todas maneras, se debe reconocer que dado el alto grado de educación de la población uruguaya y las exigencias comerciales internacionales en la materia, los temas ambientales del agro no han sido ignorados y frecuentemente son objeto de tratamiento en diversos foros gubernamentales, académicos y de la sociedad civil (básicamente asociaciones de productores y organizaciones ambientalistas).

Por otro lado, se ha verificado un cambio en el tipo de agricultor que introdujo nuevas formas de uso de la tierra (establecimientos de mayor tamaño, mayor especialización en agricultura y en la soja respecto al área agrícola) y formas de tenencia poco estables (medianería y arrendamiento). Y, un desplazamiento de los productores familiares y medianos por la suba de los precios de la tierra y/o con problemas financieros o de endeudamiento.

### **MARCOS REGULATORIOS**



Como toda actividad productiva en el medio rural, la cadena de la soja interesa o afecta las materias relativas a suelos, recursos hídricos, sanidad vegetal y animal, en términos más tradicionales e indiscutiblemente a las materias que contemporáneamente se engloban en medio ambiente o ambiente y ordenamiento territorial.

En perspectiva histórica desde la legislación indiana se desplegaron sobre el territorio nacional, normas que, respondiendo a necesidades distintas de las ambientales, supusieron un esfuerzo regulatorio, en gran medida con una vocación claramente ordenadora y, en muchos casos, defensivas de los necesarios equilibrios entre naturaleza y sociedad.

En la etapa independiente, y sin perjuicio de que rigieron y aún rigen, normas del período hispánico, progresivamente se desarrolla el derecho propiamente nacional en estos temas, bajo las líneas que caracterizan a las visiones previas a la emergencia de las visiones ambientales y holísticas, propias del contemporáneo paradigma jurídico ambiental, esto es, ausencia de encare sistémico, subordinación a prioridades economicistas o productivitas, primacía de los derechos individuales de propiedad sobre los intereses generales y derechos colectivos y regulaciones fragmentarias, aún contradictorias, sobre elementos del que hoy sabemos, constituye un ecosistema.

En el Código Civil de 1869, las normas que regulan los derechos reales y la contratación, tienen una indudable proyección ambiental casual o incidental sobre los recursos, su apropiación y su gestión.

En el Código Rural de 1875 ya se detectaban reglamentaciones sobre la temática de las aguas en el territorio rural y se hacían distinciones sobre distintos tipos de uso (Ej.: abastecimiento doméstico, riego, criaderos, pesca, etc.).

Actualmente las principales normas sobre este recurso se encuentran en el Código de Aguas (Decreto - Ley 14.859 de 1978) el cual contiene aspectos relativos al uso del recurso en materia de cantidades y actualmente también de administración y evaluación de volúmenes del mismo.

En lo referido a la calidad del agua, la competencia es de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Por disposición del Art. 327 de la ley 17.930 de 19 de diciembre de 2005 (Presupuesto 2005-2010), se atribuye al MVOTMA, en atención a lo dispuesto por el Art. 47 de la Constitución de la República, la formulación de las políticas nacionales de agua y saneamiento, debiendo atender en sus propuestas la participación efectiva de los usuarios y de la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control del recurso. Por el Art. 328 de la misma ley se crea la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DINASA) y por el Art. 331 se constituye la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS), a efectos de incorporar las distintas visiones a las políticas del sector.

La Ley de Conservación de Suelos y Aguas de 1981 (Decreto - Ley 15239) y su Decreto Reglamentario de 1990 (No284/990) también asignan competencias al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) en la temática; en particular en lo referido al control y prevención de la erosión de los suelos y además conservar las aguas pluviales con fines agropecuarios.

Este marco legal, de Uso y Conservación de Suelos y Aguas, que declara de interés nacional "promover y regular el uso racional de los recursos suelos y aguas superficiales destinados a fines agropecuarios".

En este marco, la División Suelos y Aguas del MGAP ha realizado campañas de difusión entre los productores acerca de prácticas de conservación de suelos y ha elaborado normas técnicas para aplicar en el manejo y conservación de suelos y aguas a nivel predial.

Conservar el paisaje, los ecosistemas, las especies y la diversidad biológica. En el territorio delimitado por la Reserva existen importantes obras de drenaje, construidas antes de la creación del Programa, que



posibilitaron el uso agrícola de la región. En el desarrollo del programa se esbozaron soluciones para compatibilizar dicho uso con la biodiversidad.

Proporcionar apoyo logístico a la investigación científica, a la educación y al intercambio de información a escala local, regional y global.

A los efectos de instrumentar estos objetivos, fueron utilizadas herramientas de percepción remota y SIG, que permitieron elaborar un plan director de ordenamiento territorial y de desarrollo local para la ejecución del cual el programa se encuentra actualmente negociando nuevos fondos.

Por el Art. 161 de la ya citada Ley de Presupuesto de la actual Administración, se crea, en el MGAP, la Unidad Ejecutora Dirección General de Desarrollo Rural, con cometidos de asesorar al Ministro en la formación de planes y programas de desarrollo rural que atiendan en particular la situación de los sectores rurales más vulnerables, trabajadores rurales, desocupados y pequeños productores así como determinar regiones o zonas que por su ubicación, disponibilidad de recursos naturales o situación socio económica, se consideren prioritarias para la aplicación de los planes de desarrollo, entre otras.

El marco legal sintéticamente mencionado, al que corresponde agregar, desde luego, las antiguas normas legales (incluidas algunas internacionales como la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, por ej.) y reglamentarias sobre sanidad vegetal, agrotóxicos, fertilizantes, herbicidas y plaguicidas, así como las más modernas normas ambientales, como la Ley General de Protección del Ambiente, la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, la Ley de creación del MVOTMA y las normas de fuente internacional, como los Convenios Multilaterales Ambientales y normas regionales, señala que se ha creado en el Uruguay una fuerte conciencia, tanto a nivel de la sociedad civil como de las autoridades, de la necesidad de impulsar el desarrollo económico del país en un marco de sustentabilidad de sus recursos naturales.

## VALORACION DE LOS SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS

Conforme a la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, los servicios ambientales son sencillamente los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas. Esto incluye los servicios de aprovisionamiento (alimentos, fibras, aguas y materia prima); los servicios de regulación (control de erosión, ciclo de nutrientes, regulación del clima, control de inundaciones); los servicios culturales (recreativos, patrimonio histórico, costumbres, lenguas); y los servicios de soporte (provisión de agua dulce, conservación de la biodiversidad, formación de suelos).

En este terreno muchos autores han profundizado y generado novedosas propuestas. Al respecto autores como Viglizzo señalan que la valoración de los servicios de los ecosistemas se constituye en una de las tres nociones que a modo de hoja de ruta ordenaría la conservación del ambiente global. En esta línea el autor plantea como inevitable que *“...mientras la agricultura se expanda aumentará la rentabilidad de las tierras y disminuirá la provisión de servicios ecológicos”* y que el impacto negativo será más alto cuando lo que se convierta en campo de agricultura sea un pastizal, un bosque o un humedal.

Este escenario de los servicios de los ecosistemas nos presenta una oportunidad para explorar nuevas estrategias como, por ejemplo, la que define Viglizzo del “servidor ambiental”, es decir, una categoría de *“empresarios rurales que en lugar de producir commodities y especialidades se especializa en preservar los servicios ambientales”*. De allí que en el marco de las políticas agropecuarias, ordenamiento del territorio, incentivos- esta dimensión de los servicios de los ecosistemas deberán ser consideradas al momento de discusión y definición.



## **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

Para que la regulación no sea letra muerta, es necesario que las diferentes instituciones públicas y privadas responsables de su implementación y de su control, puedan contar con las herramientas apropiadas y con personal capacitado para utilizarlas correctamente.

El uso de sistemas de información geográfica que permiten manejar simultáneamente y en forma integrada bases de datos de recursos naturales suelos, agua y vegetación, y el procesamiento de imágenes de alta y baja resolución, se han convertido en herramienta indispensable para apoyar la toma de decisiones en el sector agropecuario frente a adversidades climáticas.

En particular, la aplicación en el Uruguay de los sistemas de información de recursos de tierras, propuestos por la FAO, posibilita monitorear situaciones críticas que afectan seriamente la economía del país y colaborar en la planificación agrícola y en la instrumentación de medidas de prevención y de remediación.

La experiencia recogida impulsa tanto a los tomadores de decisiones como a los investigadores a continuar realizando esfuerzos para ajustar la metodología con datos nacionales de modo de alcanzar una mayor eficiencia y poder responder en forma rápida y adecuada en los momentos críticos.

La Ley de Riego de 1998 (No.16858) actualmente en su fase de reglamentación determina que el MGAP deberá aprobar el plan de uso de suelos y aguas de las actividades dispuestas para tal fin y además integra la Comisión Asesora de Riego con la participación del MVOTMA y el MTOP y crea las Juntas Locales de Riego en donde participan los productores. Si bien la norma tiene como objetivo fundamental el regular el riego, incluye en su articulado y futura reglamentación aspectos que tienen relación con las derivaciones ambientales de la actividad y su prevención.

En la Comisión Técnica Asesora del Medio Ambiente (COTAMA), dependiente del MVOTMA (Ley 16112) y en la cual están representados los diferentes Ministerios del Poder Ejecutivo, los Gobiernos Municipales, los principales agremiaciones del sector agropecuario, los Sectores Industriales, Comerciales y las ONGs se viene discutiendo en dos Grupos de Trabajo la temática de actualización y mejora de la normativa en materia de calidad de aguas y de suelos, esta última a pedido del propio delegado de la Asociación Rural del Uruguay. Es indudable que todos los sectores participantes han



entendido la importancia de coordinar las tareas y mejorar los diferentes estándares de calidad de agua y suelos de manera de asegurar la calidad ambiental en general.

En lo referido con los compromisos internacionales relacionados con los suelos, el Uruguay ha adherido a la Convención de las Naciones Unidas sobre Desertificación y Sequía y a convocatoria del MVOTMA se acaba de elaborar el Primer Informe Nacional a la Secretaría de dicha Convención en un trabajo en donde se involucró a los sectores ministeriales, académicos, municipales, productivos y las ONGs.

Como se puede observar no todas las normas se manejan desde el MVOTMA, pues su creación data de 1990 y muchas de ellas son anteriores; sin embargo se observa como positivo que el enfoque ambiental tiende a la coordinación de los Ministerios sectoriales (MGAP, MTOP) y el MVOTMA revelando un paulatino aumento de la conciencia sobre la incorporación de la temática ambiental a las políticas sectoriales y respondiendo también a la exigencia de los organismos financieros internacionales (BID, Banco Mundial, etc.) los cuales en los últimos años han condicionado muchos apoyos a la presencia de la variable ambiental en los proyectos a financiar.

## **BIODIVERSIDAD Y AREAS PROTEGIDAS**

Los ecosistemas presentes en el territorio uruguayo son el resultado de un largo devenir histórico de interacciones recíprocas entre múltiples factores geoambientales donde las fuerzas de génesis y evolución (factores y procesos) están en permanente cambio, mas allá de su estabilidad o regularidad en su comportamiento temporal, todo lo que induce y provoca síntesis, alteraciones y recombinaciones, destrucciones y nuevas génesis a nivel de las estructuras y funcionalidad de dichos ecosistemas (Cayssials, 1998)

Tradicionalmente la ganadería se ha basado en la explotación del campo natural y en los últimos años ha introducido la implantación de praderas artificiales y cultivos forrajeros. También la agricultura ha dado su impronta en diferentes zonas al paisaje rural del país en particular los cultivos arroceros, cerealeros, hortofrutícolas, etc..

En tal contexto el MVOTMA en un proceso participativo, multisectorial y multidisciplinario (1998-1999) llevó adelante un proceso para desarrollar una Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, la que se publicó en diciembre de 1999. El referido proceso respondía al compromiso que el Uruguay había asumido en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) al adherir a la Convención de Naciones Unidas sobre la Biodiversidad (CDB), la cual tiene fuerza de Ley en el Uruguay (No.16408).

El CDB integra la "familia" de las Convenciones Ambientales Globales e incorpora el concepto de conservación y uso sostenible de los recursos biológicos, así como también la distribución justa y equitativa de sus beneficios. Anteriormente el Uruguay había adherido a las Convenciones RAMSAR (protección de humedales) y CITES (control de tráfico de especies) ambas bajo la órbita del MGAP.

Mencionamos estas convenciones internacionales pues como decíamos, el Uruguay al ratificarlas les da fuerza de Ley y en el caso de las mencionadas, es en el espacio rural en donde tienen su principal ámbito de aplicación; de la misma manera que los acuerdos sobre recursos filogenéticos que se negocian a nivel de la FAO lo que ha generado el Comité Nacional de Recursos Filogenéticos, presidido por el MGAP, con la vicepresidencia del MVOTMA y la participación del sector académico a través de UDELAR.

Posteriormente a la publicación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, dos acontecimientos a nuestro juicio trascendentes en la materia tuvieron lugar; el primero fue la aprobación de la Ley No.17.234 de creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, llenando una carencia importante en la legislación ambiental del Uruguay y dando las competencias en el tema al MVOTMA. Esta norma legal está actualmente en el período de reglamentación y además de crear el sistema y sus



categorías, establece una serie de disposiciones legales a contemplar en aquellos espacios o ecosistemas que sean incorporados al sistema, la mayoría de los cuales son parte del espacio rural uruguayo. El segundo es el Decreto que establece el Comité de Evaluación de Riesgo para la introducción de transgénicos vegetales el cual funciona en la órbita del MGAP, con la Vice-Presidencia del MVOTMA, previendo en su texto instancias de consulta y participación. Al igual que lo mencionábamos para el tema de los compromisos internacionales, estas regulaciones tienen una relación estrecha con el manejo y ordenación del espacio rural uruguayo.

En lo que tiene relación con la protección de algún ecosistema específico la Ley Forestal de 1987 (No. 15939), competencia del MGAP, establece entre otros objetivos que tiene su texto, restricciones y regulaciones tendientes a la conservación de los bosques nativos (ribereño, serrano, palmar, etc).

En relación con la biodiversidad el espacio rural uruguayo está asistiendo a una serie de iniciativas, que si bien no son regulaciones actuales denotan el interés de emprendedores privados, muchos de ellos productores en hacer un uso sostenible de la mencionada biodiversidad nacional; se trata de emprendimientos de ecoturismo y turismo rural, cría de animales nativos en cautiverio para fines productivos (Ej: Ñandú) y también experiencias de agricultura orgánica en todo el territorio nacional.

## **EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

En 1994 el Uruguay aprobó la Ley No.16.466 y posteriormente su Decreto Reglamentario No. 435/994 estableciendo la aplicación de la herramienta de la Evaluación de Impacto Ambiental y el procedimiento de su aplicación siendo una competencia del MVOTMA efectivizar el mismo. Indudablemente este instrumento legal marcó un hito importante en la normativa ambiental al incorporar una herramienta de evaluación ambiental más abarcativa y que puede reunir en la evaluación a diferentes parámetros del ambiente ya sean físicos, biológicos o socioeconómicos.

Muy sintéticamente se puede decir que determinado tipo de emprendimientos, obras o actividades (los que se detallan en el texto del Decreto) deben solicitar la Autorización Ambiental Previa (AAP) al MVOTMA para poder llevarse adelante. Existe un sistema de categorías (A, B y C) dependiendo de la que le sea adjudicada por el MVOTMA al proyecto (B y C) deberá llevar adelante el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente a los efectos de obtener la AAP.

En lo relativo con emprendimientos en las áreas rurales necesitan AAP por ejemplo : complejos agroindustriales de más de 1 Há de superficie, represas de más de 10 millones de m<sup>3</sup> o 50 Há de espejo de agua (la mayoría para riego), canales, acueductos, sifones o estaciones de bombeo para riego, tomas de agua de más de 2 m<sup>3</sup>/seg; explotaciones hortícolas, vitícolas y frutícolas de más de 100 Há forestaciones de más de 100 Há , con excepción de los designados bosques de rendimiento por la Dirección Forestal, planes de manejo en las áreas protegidas y toda actividad en ella no prevista en los planes de manejo.

A su vez requieren AAP también emprendimientos tales como carreteras, vías férreas, puentes, complejos turísticos, oleoductos, gasoductos, etc; los cuales de manera directa o indirecta pueden alterar las características de los espacios rurales.

El Sistema de EIA en Uruguay funciona a "escala de proyecto", analizando cada emprendimiento por separado; indudablemente será necesario en el futuro contar con instrumentos que como las Evaluaciones Ambientales Estratégicas puedan aplicar la evaluación ambiental a mayor escala, en particular en Proyectos Sectoriales (Riego, Forestación, etc).

## **ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

En el actual ciclo histórico se tornan más urgentes e importantes que nunca antes las políticas de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, nucleadas en torno al valor constitucionalmente protegido de la



sostenibilidad. Estas políticas suponen asumir de manera explícita y con la estabilidad propia de las políticas estratégicas de Estado, la gestión de las relaciones entre sociedad, procesos de desarrollo y espacio generando una política pública que afirme y coordine: a) el crecimiento económico, a través de los factores de competitividad en las escalas transfronterizas, nacional, regional y local; b) la equidad social en el acceso incluyente a los servicios y prestaciones básicas de la población; c) el uso racional de los recursos y su conservación en un contexto de sostenibilidad de los modos productivos territoriales, evitando la destrucción o degradación de la base ecológica en el campo y en el mundo urbano y d) el equilibrio interregional, la salvaguarda de la calidad y diversidad de los paisajes como componente fundamental del patrimonio cultural y natural del país, preservando la diversidad cultural, la integración de la sociedad nacional.

La formulación de una política que tienda a estos objetivos de desarrollo integral supone establecer el instrumento del Ordenamiento Territorial como un instrumento de protección ambiental que regule los usos rurales y urbanos del territorio y promueva su acondicionamiento material con una visión de mediano y largo plazo, dotando al Estado y a los particulares de un marco seguro y conocido para conducir las transformaciones del territorio en función de estrategias transfronterizas, nacionales, regionales y locales.

El Uruguay ha carecido, desde hace décadas de objetivos territoriales explícitos y coordinados, es decir, ha carecido de verdaderas políticas públicas territoriales. Es más, tal como ha pasado con otros temas “estructurales y estructurantes”, como el tema población y políticas poblacionales, la cuestión territorial ha estado ausente de las preocupaciones de los sectores más activos e influyentes de los equipos directivos de todas las ideologías uruguayas. La creación en 1990 del MVOTMA significó una reacción a la tendencia consolidada.

El OT sólo es posible en condiciones **de intersectorialidad**, es decir cuando se incorpora la dimensión territorial al diseño y ejecución de las políticas sectoriales, sobre una fuerte base técnica y científica, y **de coordinación interdepartamental e interinstitucional**, con movimientos convergentes del centro a las periferias y a las bases y de las localidades hacia la nación.

Esta cuestión crítica de ordenar las relaciones entre políticas sectoriales y territorio es un desafío estricto a la gobernabilidad del país en su expresión máxima, desde que las políticas sectoriales han sido y son probadamente, factores de impactos espaciales decisivos. En general desde los sectores de actividad productivos, el territorio es un ámbito de soporte para localizaciones que generan escenarios de archipiélago, para decir lo menos, cuando no de caos, generador de conflictos de intereses y lesión de derechos a veces previa y legítimamente adquiridos. Desde los sectores se construyen decisiones de localización claramente riesgosas cuando se atienden razones de demandas urgidas de superar restricciones en que se pierden de vista las relaciones intersectoriales.

De aquí que las cuestiones que vinculan la planificación de los territorios, en todas sus escalas, con el sistema general de transporte e infraestructuras deviene básico para la atención sostenible de las vinculaciones entre ciudades y pueblos, las cadenas agroindustriales y las cadenas logísticas de distribución física de mercaderías y flujos turísticos.

Una nueva institucionalidad es necesaria para generar y aplicar estas políticas. Una postura descentralizadora, con nuevas articulaciones público-privadas y construyendo capacidad efectiva de conducción, a todos los niveles.

La distribución de actividades en el territorio, permite el pasaje de la espontaneidad de los crecimientos localizados explosivos, como ha sido el caso de la cadena de la soja, hacia la racional ocupación y uso del suelo evitando los riesgos de efectos adversos y asegurando la sostenibilidad, mandato del constituyente uruguayo, sea que se la entienda como respeto a la capacidad de carga de los ecosistemas naturales y de protección de las aguas ( enfáticamente protegidas en el Art. 47 de la Carta) como salvaguarda de la capacidad de las futuras generaciones de atender a sus propias necesidades.



El país no cuenta con un marco legal claro en materia de OT, lo que es bien coherente con la antes apuntada insensibilidad general hacia los problemas de estructura territorial, aunque el Derecho Ambiental que se ha ido desarrollando desde los años 90 y, en particular, la Ley General de Protección del Ambiente, a la luz de las previsiones constitucionales, brindan elementos tan claros que no permiten la excusa de falta de ley para no tomar medidas en cualquier sentido territorial, desde que todo ese andamiaje jurídico ambiental que se ha ido desarrollando, ha pertrechado a ciudadanos y Estado para enfrentar los problemas ambientales.

La cadena productiva de la Soja en Uruguay plantea un problema ambiental a la luz de los estudios empíricos que llegan incluso a manejar la idea de riesgo.

Un problema ambiental existe cuando se produce la percepción de un divorcio, una brecha o una contradicción entre una realidad fáctica y un parámetro o estándar deseable.

En cuánto se origina en percepciones y estándares deseables todo problema ambiental es esencialmente político, en cuanto implica, de manera más inmediata o más remota, relaciones entre individuos, sociedad y Estado en torno a recursos y bienes naturales ( pero cuya apropiación y distribución forman parte de la base material de la dominación).

En el caso del Uruguay, en que las reformas constitucionales de 1997 y 2004 han sentado las bases del Estado (Unitario) Ambiental de Derecho, el precepto constitucional establecido en el Art. 47, tiene una particular redacción que reconoce al medio ambiente como bien jurídico constitucionalmente protegido, como valor fundamental o base fundamental de la nacionalidad, funda el orden público ambiental, impone deberes a las personas y al Estado que giran en el verbo nuclear de la abstención de todo acto que causen depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. Esta norma obliga y responsabiliza en toda materia o problema ambiental.

El solo texto de esta norma, unido al Art. 332 de la misma Carta que estipula que las normas que reconocen derechos a los individuos como las que imponen deberes a la Autoridad Pública, no dejarán de cumplirse por falta de la reglamentación respectiva, con los desarrollos contenidos en la LGPA, permiten actuar ya, respecto de acciones de OT de cara a los desafíos de las cadenas productivas.

Pero desde luego que no es fácil esperar que las inercias estatales y privadas que requieren ser removidas en cualquier acción de OT, se inclinen por actuar sin textos claros y bien referidos a la materia de OT. Por ello es preciso legislar específicamente en la materia. Desde hace años, se debaten propuestas de acción legislativa tendientes a regular los instrumentos de OT.

El MVOTMA ha elevado al Parlamento un Proyecto de Ley sobre Ordenamiento Territorial el cual de alguna manera obliga a los Gobiernos Municipales a desarrollar Planes de Ordenamiento Territorial en sus jurisdicciones, estableciendo además Planes Regionales y una coordinación nacional del ordenamiento del territorio. A nuestro juicio el ordenamiento y la zonificación de los territorios tanto urbano como rurales con normativas claras sobre su uso actual y potencial contribuiría de gran manera a la mejora de las condiciones ambientales del territorio uruguayo, evitando conflictos de uso que sobre el mismo se pudieran dar. Actualmente algunos Gobiernos Departamentales (Montevideo, Colonia, Maldonado, etc) han establecido planes u ordenanzas de ordenamiento del territorio pero es necesario su extensión a todo el país.

## **MARCO GENERAL AMBIENTAL**

En noviembre del 2000 se aprobó la Ley No. 17.283 o Ley General del Medio ambiente. Esta es una extensa norma que señala los principios de la política ambiental uruguayo y a su vez le da forma legal a muchas de las herramientas de gestión ambiental que de alguna manera habían sido aprobadas en los acuerdos de la Cumbre de Río de Naciones Unidas en 1992. Los conceptos de participación, educación ambiental, principio precautorio y otros mas se plasman en esta ley y en una segunda parte hace mención específica en importantes elementos del ambiente como la biodiversidad, la bioseguridad, los



residuos, etc. Se espera ahora un proceso de reglamentación de varios de sus artículos que la tornen mas operativa para la gestión en todos los ámbitos, incluido el espacio rural.

## CONCLUSIONES

- 1 a) La existencia de marcos normativos que pueden contribuir a gestionar de una manera sostenible los espacios rurales del Uruguay es hoy en día algo real en el país y una necesidad asumida en diferentes sectores de la sociedad.
- 2 b) También es necesario reconocer que en un nivel de escalas mayores de manejo espacial rural es necesario seguir trabajando en busca de perfeccionar la normativa y crear otras altamente necesarias (evaluaciones ambientales estratégicas, ordenamiento territorial, etc.).
- 3 c) Los sectores académicos deben hacer un esfuerzo adicional en lo referido a la capacitación para la gestión ambiental del espacio rural a pequeña y gran escala dirigida a todo nivel.
- 4 d) La herramienta normativa debe ser complementada con mayores medios en la fiscalización y control correspondientes a los efectos de hacerla más efectiva y para esto la coordinación inter-institucional y el trabajo con los propios actores del espacio rural es fundamental.
- 5 e) En el ámbito del MERCOSUR el Uruguay como país de economía tradicionalmente agropecuaria deberá bregar para que los conceptos de gestión ambiental del espacio agropecuario se generalicen en el mismo