

Proceso de Seguimiento de la Convención de Ramsar

[Informe nr 5:] Bañados del Este, Uruguay

por

Patrick J. Dugan y Antonio C. Diegues

1. Prologo

El presente informe es el resultado de una visita al Uruguay efectuada del 24 al 28 de octubre de 1988 por Patrick J. Dugan (Coordinador del Programa de la UICN para los Humedales) y Antonio C. Diegues (Coordinador del Programa de la UICN para los Humedales en el Brasil). Los tres principales objetivos de la misión fueron los siguientes:

- i) el contactar a instituciones gubernamentales y no gubernamentales preocupadas por los problemas relativos a la gestión de humedales en el Uruguay, especialmente por aquellos que enfrentan los Bañados del Este;
- ii) el estudiar la situación actual de los Bañados del Este y las amenazas que se ciernen sobre dicha área; y
- iii) el elaborar recomendaciones sobre las futuras medidas que podrían tomar las autoridades apropiadas para lograr la conservación eficaz y la gestión ambientalmente adecuada de los Bañados.

Se celebraron reuniones con la Sub-Comisión de los Bañados del Este del Instituto para la Preservación del Medio Ambiente; la Comisión Laguna Merín; la Comisión Especial sobre el Medio Ambiente del Congreso y del Senado; la Sociedad de Conservación del Medio Ambiente; el Grupo Uruguayo para el Estudio y Conservación de las Aves; el Instituto de Estudios Legales y Sociales; el Museo Nacional de Historia Natural; y el Departamento de Biología de la Universidad. Las discusiones se centraron en la situación actual de los Bañados del Este y el evidente conflicto entre la conservación y el desarrollo en dicha zona, los planes existentes para una mayor inversión en las actividades de desarrollo que probablemente cambiarán el carácter ecológico de dicha zona, las propuestas para futuras medidas de conservación dentro del sitio Ramsar y para medidas compensatorias fuera del mismo, y las propuestas que permitirían a la Convención de Ramsar y a las instituciones internacionales apropiadas brindar asistencia, técnica u otra, al Uruguay a fin de que pueda cumplir más eficazmente con sus obligaciones bajo la Convención de Ramsar.

El presente informe introduce el proceso de seguimiento de la Convención de Ramsar, resume la situación actual y las perspectivas de los Bañados del Este, formula sugerencias preliminares sobre los métodos que podrían brindar soluciones duraderas a los conflictos que existen en dicha zona, y proporciona recomendaciones a la Convención de Ramsar en cuanto a la manera más eficaz de dar seguimiento a dicha misión preliminar mediante un incremento del apoyo al

Uruguay.

2. Agradecimientos

Los consultores dejan constancia de su agradecimiento al Instituto para la Preservación del Medio Ambiente por haber organizado la misión al Uruguay, así como a la Comisión Laguna Merín, la Comisión Especial sobre el Medio Ambiente del Congreso y del Senado, el Grupo Uruguayo para el Estudio y Conservación de las Aves, el Instituto de Estudios Legales y Sociales, el Museo Nacional de Historia Natural, y el Departamento de Biología de la Universidad por haberles dado la oportunidad de discutir con ellos sobre los problemas de los Bañados del Este.

3. Introducción

Al ratificar la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar), cada Parte Contratante se compromete a “designar los humedales adecuados de su territorio que incluirá en la Lista de humedales de importancia internacional” (Artículo 2.1 de la Convención). Específicamente, cada Parte Contratante tiene la obligación de señalar “por lo menos un humedal que pueda inscribirse en la Lista” (Artículo 2.4) y de “elaborar y aplicar sus planes de gestión de forma que favorezcan la conservación de los humedales inscritos en la Lista” (Artículo 3.1). Además, cada Parte Contratante eetomará las medidas para ser informada, lo antes posible, de las modificaciones de las condiciones ecológicas de los humedales situados en su territorio o inscritos en la Lista, que se hayan producido, estén produciéndose o puedan producirse como consecuencia de las evoluciones tecnológicas, de la contaminación o de cualquier otra intervención del hombre. Las informaciones sobre dichas modificaciones se transmitirán sin pérdida de tiempo a la organización o al gobierno responsable de las funciones de la Oficina permanente de la Convención” (Artículo 3.2).

En la Tercera Conferencia de las Partes Contratantes que se celebró en Regina, Canadá, en 1987, la Conferencia aprobó una recomendación (C.3.9) sobre la importancia de evitar modificaciones en el carácter ecológico de los sitios incluidos en la Lista. Dicha recomendación (Anexo I) insta a las Partes Contratantes a tomar de inmediato medidas eficaces para evitar una mayor degradación de los sitios y para restablecer, dentro de lo posible, el valor de los sitios degradados. Aquellas Partes Contratantes en cuyo territorio se encuentren sitios donde el carácter ecológico ha sido degradado o está amenazado son instadas por dicha recomendación a informar al Buró de la Convención sobre las medidas tomadas para proteger dichos sitios.

En la Cuarta Reunión del Comité Permanente de la Convención de Ramsar, los miembros y los observadores estudiaron la mejor forma de promover la implementación de la Recomendación C.3.9. Un “proceso de seguimiento” (Anexo II) fue adoptado por el Comité Permanente para vigilar los sitios Ramsar y ha sido implementado desde febrero de 1988 por la Secretaría de la Convención. El presente informe es el quinto que ha sido preparado bajo dicho proceso.

Las Partes Contratantes se comprometen no sólo a conservar los humedales inscritos en la Lista sino también a fomentar el uso racional de los humedales en su territorio. Las Partes están

especialmente conscientes de que, dada la amplia variedad de los servicios y funciones ambientales que cumplen los humedales, dichos ecosistemas naturales deben ser manejados de tal forma que sus beneficios puedan satisfacer lo más eficazmente posible las necesidades existentes y futuras de la humanidad. Al estudiar los problemas de los Bañados del Este, el presente informe también considera cómo el Uruguay puede cumplir con dicho requisito de la Convención.

4. Antecedentes

Uruguay y la Convención de Ramsar

Al adherir a la Convención de Ramsar el 22 de mayo de 1984, el Uruguay designó como su primer sitio los Bañados del Este y Franja Costera. Con una superficie de 325.000 hectáreas, dicha área está situada en los Departamentos de Rocha, Treinta y Tres, y Cerro Largo (Fig. 1).

Los Bañados del Este

El área designada como sitio Ramsar “encierra íntegramente dos grandes lagunas (Castillos y Negra) y parte de una laguna internacional (Merín); parte de los ríos Yaguarón, Tacuarí, Olimar, Cebollatí y San Luis; varios arroyos; planicies bajas de inundación permanente, periódica u ocasional, aledañas a las masas de agua mayores; y el tramo costero que se extiende desde la frontera Uruguay-Brasil a Cabo Polonio. También alcanza a las islas costeras del Atlántico próximas a Coronilla y Cabo Polonio” (Vaz-Ferreira, 1987).

Los Bañados del Este comprenden una extensa gama de hábitats que albergan una amplia variedad de fauna y flora. Los humedales son especialmente importantes para las aves acuáticas, de las cuales por lo menos 120 especies “habitan en parte o la totalidad del año en la zona Ramsar” (Vaz-Ferreira, 1987). Los Bañados también albergan una importante fauna mamífera, incluyendo el carpincho *Hydrochoerus hydrochaeris*, la nutria *Myocastor coypus*, y una población residual de venado de campo *Ozotocerus bezoarcticus*. Más de 30 especies de anfibios se encuentran en el sitio, así como 5 reptiles entre los cuales se encuentra el yacaré *Caiman latirostris*. También se encuentran 80 especies de peces, entre las cuales unas 30 son importantes para la pesca comercial o deportiva.

Situación jurídica

El informe del Uruguay presentado a la Tercera Conferencia de las Partes Contratantes (Vaz-Ferreira, 1987) señaló que la inscripción de los Bañados del Este en la Convención “no ha generado ninguna protección efectiva adicional a la zona”. Dicha área sigue regida solamente por las leyes y decretos nacionales de caza y no por una legislación dirigida específicamente a los Bañados. Esto se debe en parte al hecho de que, a pesar de que las lagunas principales dentro del área son propiedad del Estado, más del 85% de los humedales (con la excepción de dichas lagunas) es de propiedad particular. Por consiguiente, dichos humedales pueden ser modificados sin que la legislación actualmente en vigencia pueda evitarlo. Además, la propiedad pública no está necesariamente protegida en forma adecuada.

5. Situación Actual de los Bañados

Tal como lo mencionara el informe del Uruguay a la Tercera Conferencia de las Partes Contratantes (Vaz-Ferreira, 1987), el carácter ecológico de los Bañados del Este cambió antes de su inclusión en la Lista de la Convención. A mediados del siglo XIX ya se habían desarrollado planes para drenar parte de los Bañados. En 1885 se propuso drenar 20.000 hectáreas de la zona mediante la construcción del Canal Andreoni. Aunque dicho canal quedó fuera de servicio en 1930, se realizó en parte la construcción de un segundo canal (Canal No.1) entre el Bañado de India Muerta y el Río San Luis. En 1978 se prosiguió el Canal No.1 y se construyó un tercer canal (Canal No.2) para unir el Canal No.1 con el Canal Andreoni. También se construyó la Represa de India Muerta que cubre 3.000 hectáreas con su embalse.

Actualmente, la principal inversión gubernamental en los Bañados es coordinada por la Comisión Mixta para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín que fue establecida en los años 60 por los gobiernos del Uruguay y Brasil con el propósito de coordinar la inversión en el desarrollo de la cuenca de la Laguna Merin. En 1986, bajo el auspicio de la Comisión Mixta, se obtuvo financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (27,3 millones de dólares) para la electrificación del sistema existente de bombeo de agua y para el mejoramiento de 860 kilómetros de carretera. El objetivo de dicha inversión fue el mejorar la irrigación de 80.000 hectáreas de la región de la Laguna Merín. Hoy en día existen propuestas para nuevas inversiones en la gestión hídrica de la cuenca. Dichas propuestas incluyen la construcción de un dique de contención de 70 km de largo, sobre la margen derecha del Río Cebollatí; la canalización del Estero de Pelotas; la construcción de un colector de 40 km de largo que tomaría agua de la región de San Miguel y la vertiría en la Laguna Merín; y la construcción de un dique para el control de inundaciones en la zona de India Muerta. El costo total de dichas inversiones está estimado en 50 millones de dólares y se acaba de comenzar un estudio, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, para determinar la viabilidad de dicha inversión. También se llevará a cabo un estudio del impacto ambiental de dichas propuestas, aunque este durará sólo seis meses.

6. Impacto Ambiental y Use Racional de los Bañados del Este

No cabe duda de que los Bañados del Este tienen un enorme potencial económico. Las tierras cultivables aseguran actualmente una gran parte de la producción nacional de arroz, con un total de ganancias de 80 millones de dólares en el comercio de exportación. Además, los Bañados son sumamente importantes para la producción ganadera que en 1983 representó para la economía nacional un ingreso de aproximadamente 250 millones de dólares. Entre 1976 y 1986, el Uruguay exportó pieles de nutria por un valor total de 52 millones de dólares, y la FAO ha calculado que, en los años 70, un 40~% de las familias rurales en el Departamento de Rocha se beneficiaron con la explotación de dicha especie. A lo largo de la costa, una importante industria pesquera depende de la productividad de las aguas costeras así como de la calidad y cantidad de la afluencia de agua dulce.

Dada la amplia variedad de beneficios brindada por los Bañados, y las diferentes formas en que el gobierno podría invertir en la explotación de dichos recursos, es indispensable realizar un análisis de su verdadero valor y del costo total que representaría su destrucción, antes de invertir

en gran escala. Toda inversión futura en los Bañados debería basarse en dicho análisis y en un estudio de cómo obtener beneficios sostenibles a largo plazo, en vez de ganancias a corto plazo. Dicha planificación cuidadosa, y la observación de la legislación actual o futura, facilitará la integración eficaz de muchas de las diferentes actividades que se pueden llevar a cabo en los Bañados. Si bien esto pondrá un freno a ciertas actividades, a largo plazo dicha restricción obrará en beneficio de las comunidades que se sirven de los recursos de la zona.

Según las informaciones que obran en nuestro poder, las inversiones anteriores en el drenaje de los Bañados no se han basado en un análisis detallado de ese tipo y han resultado en pérdidas considerables, tanto socioeconómicas como económicas. Por ejemplo, en 1978, al incrementar la capacidad de drenaje del Canal Andreoni, una mayor cantidad de agua dulce fue vertida a lo largo de la playa de la Coronilla. Se cree que dicho cambio en la salinidad del agua redujo la productividad de la industria pesquera y los ingresos de las actividades pesqueras, tanto artesanales como deportivas. Asimismo, los desechos traídos por el canal contaminaron la playa, disuadiendo a los bañistas y resultando en una disminución considerable en el número de turistas y los ingresos de los hoteles y otras facilidades turísticas en el área.

La pérdida de los humedales y la fauna que albergan ha generado una reducción en la explotación de la nutria y una disminución de la importancia de dicha fuente de ingresos para las comunidades locales. Además, ciertas obras de gestión hídrica han resultado en el aumento, en vez de la disminución, de inundaciones en ciertas épocas del año. Dicho aumento ha reducido la capacidad de los humedales para mantener la industria ganadera en ciertas épocas del año.

No sólo las obras de drenaje han resultado en muchas pérdidas, pero las inversiones han rendido menos de lo anticipado. Por ejemplo, la represa de India Muerta ahora riega sólo 4.000 de las 10.000 hectáreas anticipadas (Vaz-Ferreira, 1987).

Dadas estas consideraciones, es sorprendente que el estudio del impacto ambiental previo al préstamo efectuado, en 1986, por el Banco Interamericano de Desarrollo no identificó ningún impacto nocivo que pudiese destruir los recursos naturales renovables como consecuencia del proyecto. Esto puede haber sido a causa de la corta duración del estudio ambiental, y por lo tanto es indispensable que en el futuro todo estudio del impacto ambiental de una propuesta sea realizado de la manera más completa posible. Dichos estudios, si han de ser eficaces, deberán durar al menos un año o idealmente dos ciclos anuales completos. Los estudios de menor duración serán indudablemente superficiales y de escaso valor en la evaluación del verdadero impacto ambiental de las diversas propuestas.

Toda obra de drenaje en los Bañados tendrá, por definición, un impacto ambiental. Lo importante no es determinar cuál será el impacto en sí, pero sí su costo real, tanto económico como social, puede ser compensado por la inversión propuesta. A fin de determinar si este es verdaderamente el caso, se debe tomar en cuenta no sólo el impacto ambiental de la inversión en drenaje, pero el costo de la obra, la eficacia de dicho drenaje, la ganancia exacta que resultará de dicha inversión, la distribución de los beneficios resultantes entre las comunidades que utilizan actualmente los recursos, y el impacto neto sobre la economía nacional. Lamentablemente resultó imposible obtener copias de las propuestas para los Bañados, y por lo tanto no es posible determinar si se ha realizado algún análisis detallado. Sin embargo, no cabe duda de que el valor

total de los recursos de los humedales de los Bañados así como su impacto sobre las actividades económicas en la región, es considerable. Por lo tanto, antes de invertir nuevamente en los Bañados, es indispensable realizar un estudio cuidadoso, tanto ecológico como hidrológico, de sus recursos a fin de determinar la variedad y el valor de las funciones cumplidas por dichos humedales. Dichas funciones incluyen el control de las inundaciones, el suministro de agua, el apoyo a las actividades pesqueras, y la conservación de las especies. Es necesario evaluar el impacto sobre dichas funciones, así como las consecuencias económicas de la pérdida de las mismas como resultado de las actividades de drenaje. La pérdida económica se debe comparar al beneficio neto que resulta de dicha inversión. En este contexto, se debe tomar en cuenta especialmente no sólo el rendimiento en términos de la producción de arroz, pero también las inversiones necesarias (combustible, infraestructura y costes de operación) para lograr el drenaje deseado y para explotar la tierra drenada.

Otros humedales adyacentes

Aparte del área comprendida dentro de los límites del sitio Ramsar, existen varios humedales de importancia internacional en la región. Entre ellos se destaca la Laguna de Rocha que es considerada como uno de los sitios más importantes en América Latina para las aves acuáticas migratorias. Se necesita más información acerca de dicha laguna y otros sitios similares si se ha de determinar con precisión sus requisitos de gestión. La protección eficaz de dichos sitios podría representar una medida compensatoria adecuada para la pérdida de parte de los humedales situados dentro de los Bañados del Este.

7. Conclusiones

i) A pesar de la considerable preocupación nacional e internacional por los Bañados del Este, el Gobierno del Uruguay ha manifestado recientemente un deseo creciente de hacer frente a los problemas del área e identificar soluciones a los mismos. La Convención de Ramsar debería apoyar los esfuerzos del Gobierno y tomar medidas especiales para asegurar que las soluciones sean implementadas de una forma integrada e inter-disciplinaria, con un consenso inter-institucional que incluya instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

ii) No cabe duda de que grandes áreas dentro del sitio originalmente inscrito bajo la Convención de Ramsar han sido convertidas para fines agrícolas y ya no pueden ser consideradas como humedales. Aunque es muy de lamentar que esto haya sucedido sin un estudio cuidadoso del impacto ambiental de dichas obras de conversión, los límites del sitio Ramsar ahora deben ser reconsiderados y aquellas áreas que están claramente bajo pastoreo intensivo o producción agrícola intensiva a partir del 1 de enero de 1989 deberían ser excluidas. Las áreas bajo producción agrícola y pastoreo extensivos deberían ser identificadas para inclusión en una zona de amortiguación alrededor de sitios de gran valor ecológico e hidrológico. Dichos sitios deberían permanecer en la Lista Ramsar.

iii) A fin de identificar los sitios de importancia internacional, es necesario realizar un análisis detallado de la información disponible sobre la fauna y flora del área. Dicho análisis debería tomar en cuenta los criterios para la selección de los humedales de importancia internacional establecidos por la Convención de Ramsar e identificar los sitios específicos dentro de los

Bañados que podrían ser sujetos de una atención especial, en lo que a la conservación se refiere, por parte del Gobierno bajo su plan actual de desarrollo para el área.

Dicho estudio también debería dar especial énfasis a la gran variedad de funciones hidrológicas y ecológicas que cumplen los humedales de los Bañados y a la importancia económica de los mismos. Además de aquellos sitios que han sido señalados como siendo de importancia internacional, los otros humedales en los Bañados deberían ser convertidos para fines agrícolas sólo cuando esté claro que el beneficio del drenaje es mayor para la población local que el beneficio de las funciones actualmente brindadas por dichos humedales.

iv) Toda inversión futura en la productividad agrícola del área debería analizar cómo las funciones naturales actuales del ecosistema pueden contribuir más eficazmente a la economía local y nacional. La rehabilitación de la industria de pieles dependiente de la nutría y el desarrollo del turismo ecológico son tan sólo dos ejemplos de posibles métodos.

v) Además de identificar sitios de gran importancia dentro de los Bañados, se deberían identificar también otros humedales en el Uruguay, especialmente en la proximidad de los Bañados, que tengan una importancia internacional similar. La Laguna de Rocha, por ejemplo, merece especial atención.

vi) El Buró de la Convención de Ramsar debería mantenerse en estrecho contacto con el Gobierno del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo a fin de asegurar que toda inversión futura esté basada en un estudio detallado de los beneficios naturales de los humedales así como del impacto ambiental y socio-económico de toda inversión en el drenaje de dichos ecosistemas.

Anexo I: Recomendación C.3.9

Anexo II: Proceso de Seguimiento

Anexo III: Itinerario de la Misión Ramsar
24-28 de octubre de 1988

LUNES, 24 DE OCTUBRE

Llegada a Montevideo. Reunión con el Prof. Raúl Vaz-Ferreira.

MARTES, 25 DE OCTUBRE

Reunión con la Sub-Comisión Bañados del Este del Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente.

Reunión con la Comisión para el Medio Ambiente de la Cámara de Diputados.

Reunión con la Comisión Mixta Laguna Merín.

Reunión con la Comisión para el Medio Ambiente de la Cámara de Senadores.

MIÉRCOLES 26/JUEVES 27 DE OCTUBRE

Visita de campo a los Bañados del Este y la Laguna de Rocha.

JUEVES, 27 DE OCTUBRE

Reunión con la Sociedad de Conservación del Medio Ambiente y una selección de periodistas.

VIERNES, 28 DE OCTUBRE

Entrevista con El País.

Salida para Sao Paulo.