

Posibles efectos de la aprobación de los artículos 500 y 501 de la Ley de Urgente Consideración sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Grupo de investigadores de la Universidad de la República | mayo 2020

Presentación

Los científicos firmantes de la presente carta conforman un grupo de especialistas en disciplinas vinculadas a la Antropología, Biodiversidad, Ciencias Ambientales, Conservación Biológica, Ecología y Legislación Ambiental, con una extensa experiencia de investigación y gestión en áreas protegidas de Uruguay. Preocupados por las posibles consecuencias ambientales de la aprobación de los artículos 500 y 501 de la Ley de Urgente Consideración (LUC), que propone cambios en el proceso de ingreso de nuevas áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), expresamos aquí nuestra opinión y consideraciones al respecto.

Antecedentes

1. En el año 2000 se promulgó la ley N°17.234 de Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), que estipula dos posibles mecanismos para la incorporación de padrones privados al Sistema: (a) el propietario del padrón manifiesta su expresa voluntad (por ejemplo, firmando un acuerdo), (b) el Estado expropia el padrón mediante un procedimiento legalmente definido.
2. Entre el año 2000 y 2005 no se incorporó ninguna área al SNAP.
3. En el año 2005 se aprobó el decreto N° 52 (16 de febrero) que reglamenta la ley del SNAP. En el mismo año se promulgó la ley de Presupuesto N°17.930 (23 de diciembre), que incorporó cambios en la ley del SNAP, modificando las condiciones de ingreso de padrones privados al Sistema. A partir de estas modificaciones, ha sido posible la incorporación de padrones privados al SNAP, sin que sea un requisito obtener la voluntad expresa (firma) del propietario.
4. En el año 2008 se incorporó la primera área al SNAP, el Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos. Desde 2008 a la fecha se han incorporado en total 17 áreas al SNAP, sumando padrones públicos y privados. La declaración y gestión de las áreas se han implementado a través de prolongados procesos participativos, previstos en la misma Ley del SNAP. Con aciertos y errores, la consulta y búsqueda de consenso con los propietarios privados y demás actores involucrados ha ocupado un lugar central dentro del proceso de creación de las áreas protegidas. De hecho, existen antecedentes de propuestas de incorporación de áreas que fueron suspendidas/canceladas, debido a la desaprobación de un grupo de propietarios privados (Quebradas de Laureles-Cañas).

Cambios previstos en el Proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC)

Los artículos 500 y 501 de la LUC plantean como requisito para la incorporación de padrones privados al SNAP, la expresa voluntad del propietario (firma), o en su defecto, la expropiación. En esencia, se propone volver a la situación legal del año 2000.

Consideraciones sobre los posibles efectos del cambio previsto en la LUC

1. *Crear, aumentar y mejorar el SNAP es un compromiso nacional asumido frente a la comunidad internacional.* La creación del SNAP es una obligación asumida por el país, en tanto firmante del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de Naciones Unidas. Como firmante de la CDB, Uruguay también ha asumido ante la comunidad internacional la responsabilidad de procurar el logro de las metas de conservación acordadas para fines de 2020, conocidas como las Metas de Aichi. Para cumplir con la meta número 11, deberíamos conservar al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras, por medio del sistema de áreas protegidas.
2. *La identidad de “País Natural” requiere mayores esfuerzos de conservación.* La identidad de “País Natural”, que intentamos proyectar al mundo como sello distintivo, no se condice con la situación ambiental actual. La transformación y degradación de ecosistemas naturales terrestres se ha acelerado durante los últimos 30 años. Según mapas oficiales de uso y cobertura del suelo, en 2015 un 36% de los ecosistemas naturales/seminaturales habían sido transformados en áreas agrícolas, forestales o urbanas. Los pastizales, el ecosistema dominante del país, que llegó a ocupar alrededor de un 80% del territorio, hoy apenas cubre alrededor de un 60%, incluyendo zonas degradadas por sobrepastoreo o invasión de plantas exóticas. El sello “País Natural” debería ser considerado una meta que requiere esfuerzo para ser alcanzado y mantenido, y no un estado natural predeterminado.

3. *El SNAP es un instrumento esencial para conservar la biodiversidad.* Las áreas protegidas son esenciales, aunque no suficientes, para la conservación de la biodiversidad. Por ejemplo, ecosistemas y especies vulnerables o amenazados que requieren condiciones “casi prístinas” o especiales, difícilmente puedan ser conservados fuera de áreas protegidas.
4. *El SNAP también aporta al desarrollo local.* Además de ser un instrumento fundamental para la conservación de la biodiversidad, las áreas protegidas estimulan el desarrollo local sustentable (e.j., ecoturismo, producción orgánica, sellos de origen, etc.).
5. *Se debe expandir el SNAP para avanzar hacia las metas de conservación asumidas.* El SNAP de Uruguay es uno de los más recientes y de menor alcance territorial en América del Sur. Con un porcentaje cercano al 1%, estamos lejos del promedio de 10% en América de Sur, y más aún del 17% de la meta 11 de Aichi.
6. *La expansión del SNAP de Uruguay requiere la inclusión de tierras privadas.* Más del 90% de la tierra de Uruguay está en manos privadas. Por lo tanto, la futura expansión del Sistema deberá basarse en la incorporación de padrones privados.
7. *En las condiciones actuales, la disposición de los propietarios privados a incorporar voluntariamente sus tierras al SNAP es baja.* La disposición de los tenedores privados de tierras a incorporar sus padrones al SNAP es en general baja, porque suele presuponerse que existirán restricciones en el uso cotidiano de sus tierras y una posible reducción en el precio de sus propiedades, aunque en los hechos muchas veces no suceda. La ausencia de estímulos por parte del Estado refuerza esta tendencia. Si bien es probable que exista algún propietario interesado o dispuesto, difícilmente se cuente con el apoyo voluntario de todos los propietarios necesarios como para lograr un área protegida que alcance el tamaño y continuidad adecuados. De hecho, según la experiencia nacional, entre los años 2000 y 2005, cuando la firma del propietario era un requisito para la incorporación de padrones privados, ningún área protegida pudo ser incorporada al Sistema.
8. *La expropiación como vía alternativa de ingreso de tierras privadas al SNAP tendría muy altos costos económicos y sociales.* La otra alternativa contemplada en la LUC (artículo 501) es la expropiación. Considerando el costo de la tierra en Uruguay, sería necesario aumentar en forma muy significativa el presupuesto del SNAP, para poder avanzar seriamente hacia las metas asumidas por el país. Esta alternativa parece muy poco viable en la coyuntura económica y política actual, cuando se está intentado reducir significativamente el costo del Estado. Por otra parte, remover a todos los propietarios/productores de una localidad para generar un área protegida, también generaría impactos sociales negativos, que a su vez repercutirían negativamente sobre la gestión del área protegida. Según la experiencia nacional e internacional, para que un área protegida sea exitosa, es fundamental contar con el apoyo e involucramiento de los propietarios del área y de zonas vecinas, que debe estar sustentado en la definición consensuada de objetivos conectados de conservación y de desarrollo local sustentable.

Conclusiones y Recomendación

La aprobación y aplicación de los artículos 500 y 501 de la LUC tendría un impacto negativo directo sobre el desarrollo futuro del SNAP, que tendrá grandes dificultades para crecer en superficie. Esto debilitará la principal infraestructura nacional para la conservación de la biodiversidad, que será cada vez menos eficiente para enfrentar las crecientes presiones y amenazas sobre el ambiente. También existirán implicaciones en materia de relaciones internacionales, ya que el país quedará cada vez más relegado en el cumplimiento de las metas derivadas de la CDB.

Por otra parte, la aprobación de los mencionados artículos de la LUC podría tener implicaciones legales y sociales no deseadas. Se podría violentar el "principio de no regresión" que en Uruguay está recogido en forma implícita en la ley N° 17.283/2000 (Ley General del Ambiente). Someter a consentimiento de privados la aplicación de políticas de conservación de la biodiversidad, como la inclusión en áreas protegidas, puede sentar un precedente a la hora de aplicar otro tipo de medidas que necesariamente afectarán predios privados (medidas cautelares, zonas de exclusión para determinados tipos de producción agrícola o industrial y otras contenidas en planes de ordenamiento territorial). La aprobación de los mencionados artículos implicaría que el Estado prioriza el interés particular sobre el general en materia ambiental, dando una señal de desinterés por la conservación de la biodiversidad y protección ambiental en general, lo que podría tener múltiples derivaciones negativas.

Finalmente, considerando los efectos negativos en materia de conservación de la biodiversidad y protección ambiental en general, recomendamos no aprobar los artículos 500 y 501 del Proyecto de Ley de Urgente Consideración.

Lista de investigadores (adhesiones entre el 30/04 y el 7/05/2020)

1. **Alejandro Brazeiro** (Doctor en Ecología. Profesor Agregado, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIB G4. SNI II)
2. **María del Carmen Viera** (Doctora en Zoología. Profesora Agregada, Facultad de Ciencias, Udelar. IIBCE. PEDECIBA G5. SNI II)
3. **Carlos Santos** (Doctor en Ciencias Sociales. Profesor Adjunto, Facultad de Ciencias Sociales y SCEAM, Udelar)
4. **Angel Segura** (Doctor en Ciencias Biológicas. Profesor Adjunto, CURE, Rocha, Udelar. PEDECIBA G3. SNI I)
5. **Javier Taks** (Doctor en Antropología Social. Profesor Adjunto, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar. SNI I)
6. **Marcelo Loureiro** (Doctor en Ciencias Biológicas. Profesor Adjunto, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G4. SNI I)
7. **Claudia Rodríguez Fabregas** (Doctora en Ecología. Profesora Adjunta, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBAG3, SNI I)
8. **Fernando Pérez Miles** (Doctor en Zoología. Profesor Titular, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G5. SNI II)
9. **Daniel Panario** (Doctor Tecnología Ambiental y Gestión del Agua. Prof. Titular, Fac. de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G3. SNI II)
10. **Raúl Maneyro** (Doctor en Zoología. Profesor Adjunto, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G4. SNI II)
11. **José Paruelo** (Doctor en Ecología de Ecosistemas. INIA. Profesor Titular Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G5. SNI III)
12. **Gabriela Eguren** (Doctor en Ciencias Ambientales. Profesora Adjunta, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G3. SNI I)
13. **Mauricio Bonifacino** (Doctor en Botánica. Profesor Adjunto, Fac. de Ciencias y Fac. de Agronomía. PEDECIBA G3. SNI I)
14. **Marcel Achkar** (Doctor en Ambiente y Gestión Sustentable. Profesor Adjunto, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G4. SNI I)
15. **Lorena Rodríguez** (Doctora en Biología. Profesora Agregada, CURE, Rocha, Udelar. PEDECIBA G3, SNI I)
16. **Alice Altesor** (Profesora libre. Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G3. SNI II)
17. **Franco Teixeira de Mello** (Doctor en Ecología. Profesor Adjunto, CURE, Maldonado, Udelar. PEDECIBA G3. SNI I)
18. **Néstor Mazzeo** (Doctor en Ciencias. Profesor Agregado, CURE, Maldonado, Udelar. PEDECIBA G5. SNI II)
19. **Felipe Lezama** (Doctor en Ecología. Profesor Adjunto, Facultad de Agronomía, Udelar. PEDECIBA G3. SNI I)
20. **Daniella Bresciano** (Doctora en Ecología. Profesora Adjunta, Facultad de Agronomía, Udelar)
21. **José Sciandro** (Abogado. Asistente, CMCI Sur, CURE, Maldonado, Udelar)
22. **Daniel Conde** (Doctor en Ciencias Biológicas. Profesor Titular, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G4. SNI II)
23. **Omar Defeo** (Doctor en Ciencias Biológicas. Profesor Titular, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G5. SNI III)
24. **Carolina Toranza** (Magister en Ciencias Biológicas. Asistente, Facultad de Agronomía, Udelar)
25. **Diego Lercari** (Doctor en Ciencias del Mar. Profesor Adjunto, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G3. SNI I)
26. **Miguel Simó** (Doctor en C. Biológicas. Profesor Adjunto, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G4. SNI II)
27. **Juan Martín Dabezies** (Antropólogo, Doctor en Historia. Profesor Adjunto, CURE, Rocha, Udelar. SNI I)
28. **Daniel Naya** (Doctor en Ecología. Profesor Adjunto. Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G4. SNI II)
29. **Fabiana Pezzani** (Doctora en Ecología y Manejo de Recursos Naturales. Profesora Agregada, Facultad de Agronomía, Udelar)
30. **Estela Delgado Gargiulo** (Doctora en Ciencias Biológicas. Profesora Adjunta, CURE, Maldonado, Udelar. PEDECIBA G3)
31. **Valentina Amaral Acosta** (Magister en Geociencias. Estudiante de Doctorado. Asistente, CURE, Udelar)
32. **Gabriela Bentancur-Viglione** (Doctora en Entomología. Asistente, Facultad de Ciencias, Udelar. SNI I)
33. **Mario Clara** (Doctor en Ciencias Naturales, Profesor Adjunto, CUR, Udelar)
34. **Damián Hagopián** (Licenciado en Ciencias Biológicas. Ayudante Entomología, Facultad de Ciencias, Udelar)
35. **Ramiro Pereira-Garbero** (Magister en Ciencias Biológicas. Ayudante honorario, CURE, Udelar)
36. **Mariana Meerhoff** (Doctora en Ciencias. Profesora Agregada, CURE, Udelar, PEDECIBA G4. SNI II)
37. **Ofelia Gutiérrez** (Doctora en Ambiente y Gestión Sustentable. Asistente, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G3. SNI I)
38. **Natalia Trabal Fernández** (Doctora en Ciencias. Profesora Adjunta, Facultad de Enfermería Udelar)
39. **Rafael Bernardi** (Ing. Doctor en Ecología. Profesor Adjunto, CURE, Udelar, PEDECIBA G3. SNI I)
40. **Ludmila Profumo** (Doctora en Botánica. Profesora Adjunta, CENUR Noreste, Rivera, Udelar)
41. **Christine Lucas** (Doctora en Ecología. Profesora Adjunta, CENUR Litoral Norte – Paysandú, Udelar. SNI I)
42. **Luis López** (Magister en Ecología, Estudiante de Doctorado. Asistente, Facultad de Ciencias, Udelar)
43. **Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales** (Facultad de Ciencias, Udelar) (Resolución de Comisión de Instituto)
44. **Gastón Fernández** (Doctor en Ecología. Profesor Adjunto. CURE, Treinta y Tres, Udelar)
45. **Gastón de León** (Ing. Agr. Magister en ciencias Agrarias. Asistente, CURE, Rocha, Udelar)
46. **Javier Vitancurt** (Doctor en Veterinaria. Director del Centro Universitario local sede Rocha, CURE, Udelar)
47. **Rodolfo Vögler** (Doctor en Ciencias Marinas. Profesor Asistente, CURE-Udelar. SIN I)
48. **Ximena Lagos** (Magister en Manejo Costero Integrado. Profesor Asistente. CURE. SIN iniciación)
49. **Beatriz Yannicelli** (Doctora en Oceanografía. Profesora Adjunta, CURE, Rocha, Udelar. PEDECIBA G3. SNI I)
50. **Paula Laporta** (Magister en Oceanografía biológica. Asistente, CURE, Rocha, Udelar)
51. **Beatriz Costa Gorris** (Magister en Manejo de Vida Silvestre. Técnico, Facultad de Ciencias, Udelar)
52. **Guillermo Chalar** (Doctor en Ingeniería Ambiental. Asistente, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIBA G3. SNI I)
53. **Laura Rodríguez-Graña** (Doctora en Oceanografía. Profesora Adjunta, CURE, Rocha, Udelar. PEDECIBA G3. SNI I)
54. **Andrea Tommasino Améndola** (Magister en Ciencias Ambientales. Asistente, Facultad de Ciencias, Udelar)
55. **Irina Capdepon Caffa** (Antropóloga, Doctora en Arqueología. Profesora Adjunta, CURE, Rocha, Udelar. SNI I)
56. **Ana Clara Guido** (Doctora en Ecología. INIA. Grupo de Ecología de Pastizales. SNI I)
57. **Silvina García** (Magister en Ciencias Agrarias. Asistente, Facultad de Agronomía, Udelar).
58. **Santiago Baeza** (Doctor en Ecología. Profesor Adjunto, Facultad de Agronomía, Udelar. SNI I)
59. **Danilo Calliari** (Doctor en Oceanografía. Profesor Agregado, Facultad de Ciencias, Udelar. PEDECIB G4. SNI II)
60. **Gissell Lacerot** (Doctora en Ciencias. Profesora Adjunta, CURE, Rocha, Udelar. PEDECIBA G3)
61. **Natalia Verrastro** (Magister en Manejo Costero Integrado. Asistente, Centro Interdisciplinario MCI-Sur, CURE, Rocha, Udelar)
62. **Carla Kruk** (Doctora en Ciencias Ambientales. Profesora Adjunta, Facultad de Ciencias/CURE, Udelar. PEDECIBA G5. SNI II)
63. **Pablo Fernández** (Licenciado en Ciencias Biológicas, estudiante de postgrado en Ecología. Ayudante, Facultad de Ciencias, Udelar)
64. **Sebastián Horta** (Magister en Ciencias Biológicas. Colaborador honorario, Undecimar, Facultad de Ciencias, Udelar)
65. **Cecilia Alonso** (Doctora en Ciencias Naturales. Profesora Adjunta, CURE, Rocha, Udelar. PEDECIBA G3. SNI I)

66. **Irene Machado** (Magister en Biología-Ecología. Asistente, CURE, Rocha, UdelaR)
67. **Alejandro Tarigo** (Ing. Agrónomo. Asistente, Licenciatura en Gestión Ambiental, CURE, UdelaR)
68. **Joaquín Marqués** (Magister en Ciencias Agrarias. Profesor Titular, Facultad de Psicología y CURE, UdelaR)
69. **Gervasio Piñeiro** (Doctor en Agronomía. Profesor Titular, Facultad de Agronomía, UdelaR. SNI II)
70. **Cecilia Ríos** (Magister en Ciencias Ambientales, estudiante de Doctorado. Asistente, Facultad de Ciencias, UdelaR).
71. **Federico Gallego** (Magíster en Ciencias Ambientales. Asistente, Facultad de Ciencias, UdelaR)
72. **Lucía Farías** (Licenciada en Ciencias Biológicas. Ayudante, Facultad de Ciencias, UdelaR)
73. **Andrea Geymonat Artus** (Magister en Ciencias Ambientales. Colaborador honorario, Facultad de Ciencias, UdelaR).
74. **Pedro Pañella** (Licenciado en Ciencias Biológicas. Asistente, Facultad de Agronomía, UdelaR).
75. **Carolina Crisci** (Doctora en Oceanografía. Profesora Adjunta, CURE, Rocha, UdelaR, SNI I).