

Viernes 8 de Mayo, 2020

De la Asociación Uruguaya de Guardaparques a

Comisión Especial para el estudio del
Proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración

Contextualización

La Asociación Uruguaya de Guardaparques tiene sus inicios hace ya más de 20 años.

¿Porque es importante esto? Porque desde antes de que se creara el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, lxs guardaparques, trabajadorxs de la conservación en el territorio y en nombre de quienes hoy estamos aquí, ya entendíamos, desde aquel momento, que:

1. la crisis ambiental global daba síntomas cada vez más fuertes que necesitaban de decisiones responsables y de las que hoy apenas empezamos a ver las consecuencias,
2. que las áreas protegidas siguen siendo la principal herramienta para la conservación de la naturaleza reconocida a nivel mundial
3. que Uruguay debía implementar un **sistema de áreas protegidas que fuera una Política de Estado** si quería embanderarse (no sólo con un slogan) con el cuidado de la biodiversidad y el ambiente acorde a los compromisos internos asumidos, como el art. 47 de la constitución y leyes relacionadas, o a convenios internacionales firmados y ratificados como el Convenio de Diversidad Biológica (año 1992-1993) o las Metas AICHI.

Estos acuerdos establecen una serie de definiciones, lineamientos técnicos, objetivos y cronogramas que han sido la plataforma sobre la que se vienen construyendo las políticas públicas en materia ambiental y que han convergido en la creación del SNAP. Ahí se remite, entre otras cosas, a que:

1. **La principal amenaza a la biodiversidad es la pérdida y degradación de hábitat** (Secretaría CDB, 2010). Esto se da principalmente por:

Degradación, destrucción y fragmentación de hábitats naturales: Difusión de las áreas urbanizadas, red de carreteras y áreas industriales y problemas asociados (ruido, contaminación); abandono de prácticas agrícolas anteriores que eran favorables a la biodiversidad.

Disminución de la capacidad de áreas agrícolas para albergar vida silvestre: Intensificación de prácticas agrícolas (que producen contaminación y disturbios) y desaparición

de elementos del paisaje que proporcionan alimentos y refugio que son aprovechables por la vida silvestre (como setos, árboles, estanques, etc.).

La **meta 5 de AICHI** plantea reducir la pérdida de biodiversidad y ecosistemas, conservando con eficacia al menos el 10% de cada una de las regiones ecológicas (ecorregiones) de cada país.

En la **meta 11**, se plantea que **al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas.**

2. **Las áreas protegidas son la principal herramienta para la conservación de la naturaleza reconocida mundialmente.**
3. **Deben ser definidas en base a criterios técnicos y objetivos de conservación.**
4. **Deben incluir a la sociedad en su gestión y desarrollo**
5. **Dependiendo de la categorización correspondiente se puede desarrollar una gama enorme de actividades productivas.**
6. **Las prohibiciones a actividades puntuales dependen de la categoría de manejo**
7. **Deben garantizar los procesos ecosistémicos que garanticen la viabilidad de las poblaciones**

Además un sistema de áreas protegidas debe considerar algunos criterios

- **representatividad (desde especies a ambientes o ecosistemas)**, en Uruguay se ha alcanzado una buena representatividad en algunos niveles de biodiversidad pero no se ha llegado a representar superficies que garanticen la conservación de dichos elementos (desde ecosistemas a especies). En ese punto es importante destacar que el porcentaje de superficie considerado adecuado para ser conservado, debería rondar en el 10% (Meta 11 de Aichi) (Plan Estratégico 2015 – 2020 Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay).

- **importancia para la biodiversidad** (en general se toman como referencia los hotspots) sitios con muy alta biodiversidad o con abundancia de especies endémicas. Se ha avanzado pero faltan varios lugares con alta biodiversidad que no están protegidos (Pirez, Soutullo 2013).

- **Conectividad entre áreas**, esto depende para cada grupo taxonómico ya que no es lo mismo la conectividad para una planta que para un murciélago o un pez. Y en Uruguay estamos muy lejos de tener un SNAP con buena conectividad (Pereira-Garbero 2017).

- **efectividad de manejo** (esto se evalúa dependiendo de las categorías de manejo y los objetivos de conservación fijados), Se deben realizar evaluaciones periódicas y objetivas del avance en los logros de conservación para los objetos identificados en cada área.

- **superficie incluida en el sistema** el objetivo propuesto por las metas de Aichi es del 17% terrestre, en 10 años desde que ingresó la primer área al snap, uruguay ha alcanzado solamente el 2.3%.

En cuanto a los cambios a la Ley:

La ley 17234, y el artículo 47 de la constitución establecen la importancia, y consideran la protección del medio ambiente como de interés general, por lo que la redacción propuesta sería opuesta poniendo por encima el interés particular sobre el general. Las modificaciones de la Ley en el sentido de compensar a propietarios privados por la protección del ambiente en sus propiedades significa una pérdida de soberanía nacional ante la propiedad privada, claramente inconstitucional.

La expropiación es un proceso que en lo que refiere a políticas ambientales y específicamente a Áreas protegidas no ha sido exitosa, sino todo lo contrario.

En la actualidad no hay ninguna propuesta de ingreso que implique grandes territorios privados, o sitios conflictivos. Además, en un escenario de recesión y austeridad económica no habrá expropiaciones ni compensaciones inmediatas, y los procesos de ingreso son largos y con discusión entre los interesados. Por lo tanto, este tema no es urgente, y es necesario un debate para llegar a una formulación que sea, si no de consenso, al menos con claras mayorías y con participación de todos los interesados como lo señala el Acuerdo de Escazú “derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales” para que las decisiones que se tomen sean duraderas y no cambien con leyes de urgente consideración cada cinco años

Las declaraciones días atrás del nuevo Director de DINAMA refieren, como uno de los principales problemas del SNAP, los altos costos que significa mantener AP's. Entonces nos preguntamos ¿estos cambios no implicarían un mayor gasto al Estado? No sólo la propia expropiación, sino la pérdida de impuestos, el mantenimiento luego de expropiados, y las compensaciones que seguramente pretenderán los que no sean expropiados.

Ante esta situación, es previsible que algunos propietarios soliciten que sus predios sean excluidos de áreas ya existentes o se les compense, lo que implicará demandas, pérdida de superficie protegida y/o pérdidas económicas.

En las recientes declaraciones públicas de diversas autoridades, vemos mensajes claros dirigidos a reducir y restringir la superficie, y por ende la efectividad, de las áreas protegidas. Cabe destacar que **la efectividad de un áreas no depende de su superficie, sino de su gestión y sus objetivos de conservación.**

Es evidente entonces que la intención de expropiar territorios para incluirlos en el sistema está muy alejada de las posibilidades y que las metas asumidas de superficies protegidas será imposible de alcanzar a mediano plazo.

Consideramos que las modificaciones al SNAP minan su capacidad y posibilidad e ser eficiente y debilitan al Sistema, el que ya de por sí no tiene gran fuerza. Este mecanismo impuesto e inconsulto, puede provocar que el día de mañana con un cambio del gobierno de turno se vuelvan a modificar la normativa y cambiar la situación. En este sentido cabe preguntarse si el SNAP como herramienta está siendo cuestionado? ya que si es así deberían buscarse políticas de Estado que garanticen la conservación del medio ambiente (art 47 Constitución)

Nos preguntamos: ¿Para quienes son “urgentes” estos artículos?

Los propietarios incluidos en las áreas protegidas no pierden derechos sobre su patrimonio, sino que por el contrario se han visto beneficiados por gran cantidad de proyectos que han bajado a territorio fondos nacionales e internacionales que han sido posibles por estar en un AP. Asimismo, la mayoría de los productores no han visto modificada su forma de vida, e incluso han mejorado su capacidad productiva debido al asesoramiento de técnicos en temas de sustentabilidad (claro ejemplo la ganadería en pasturas naturales). En este sentido, sólo algunos productores y algunas formas de explotación se ven limitadas dentro de las AP, que son justamente las más agresivas con el ambiente. Los cambios propuestos van en dirección de beneficiar a un pequeño sector productivo con gran poder económico y posesión de tierras.

Es importante resaltar los beneficios que genera estar dentro de un AP ya que existen una amplia diversidad de actividades productivas que se desarrollan y promueven, de hecho hoy en día podemos ver poblaciones locales beneficiadas de dicha condición. Son varios los sectores de la sociedad que encuentran en las AP's oportunidades: mujeres rurales con emprendimientos colectivos en turismo rural, apicultores con más de tres mil colmenas en las islas del Río Uruguay (en tierra no las pueden tener por los niveles de agrotóxicos), proyectos URB-AL y PPD en Lunarejo para emprendimientos de ecoturismo apoyando a jóvenes emprendedores. Se pueden evidenciar varios fondos internacionales bajados a proyectos enmarcados en APs, como fueron los PPR o PPD, proyectos de cadena de valor, proyectos asociados a producir conservando y a realizar actividades de ecoturismo o turismo de naturaleza, varios predios dentro de APs se dedican a recibir visitantes, los cuales son hospedados y dan paseos por diferentes atractivos ambientales, dicha actividad ha tenido un éxito rotundo a nivel internacional. En el caso de la producción, existen países que apuestan a generar marcas que identifiquen los productos provenientes de APs, como ser la carne, la miel, entre otros. Este tipo de actividades son las que de alguna forma nos muestran otra cara de la producción, las cuales están asociadas a aprender a convivir con la naturaleza de forma armoniosa y que según el contexto mundial son necesarias para poder seguir desarrollando la vida humana en el planeta.

Los últimos acontecimientos ocurridos a nivel mundial y de los cuales Uruguay no escapa nos han hecho reflexionar sobre la “normalidad”, dándonos cuenta de lo frágil que es nuestro sistema económico productivo, teniendo la oportunidad de apostar a nuevas formas de crecimiento. Deberíamos tratar de ver a las APs como modelos sustentables de vida y no solo como espacios naturales que albergan fauna. El concepto de AP que Uruguay trata de promover, no busca excluir al ser humano de dichos espacios, sino al contrario, busca que las

interacciones presentes se den de manera armoniosa, haciendo de dichas interacciones proceso de retroalimentación positivos, generando así un beneficio en las personas que habita un AP. De esta forma, las áreas protegidas funcionarían como ejemplos y demostración de que la producción y el desarrollo sostenible son compatibles y que pueda ser asimilado e imitado por productores fuera de las AP (Cortés et al 2018).

A nivel de las compensaciones que se plantea, sería inabarcable incluir todas las alternativas a pérdidas de ingresos para acceder a estas, ¿O sólo se va a aplicar a determinado sector productivo? Esta medida, si bien podría ser una buena herramienta para avanzar en la conservación de algunos sitios, debe ser producto de un análisis exhaustivo a nivel económico, jurídico y político, que evalúe escenarios a futuro y con una base sólida en materia de desarrollo sostenible y de biología de la conservación.

Incluir la posibilidad de compensar por pérdidas (que no es posible identificar desde el escenario actual) a futuro, significa un riesgo de que el día de mañana todo sea pasible de compensación, lo que podría implicar grandes pérdidas económicas para el Estado (ya sea por la exoneración de impuestos, o por la retribución económica para propietarios, etc).

Consideramos que la política ambiental debe ser una política de Estado, para asegurar su continuidad y durabilidad. Para esto es necesario una discusión a todos los niveles de participación y principalmente con lineamientos técnicos claros y priorizando las políticas y conceptos de manejo modernos de Sistemas de Áreas Protegidas, y no caer en regresión en las políticas ambientales.

Consideramos un error:

- **Que se introduzcan los artículos 500 y 501 en la Ley de Urgente Consideración.**
- **Que se modifique la ley del SNAP sin una discusión con todos los interesados y de forma consultiva como indica el Acuerdo de Escazú.**
- **Que se busque reducir la superficie de áreas protegidas o apuntar a la creación de áreas protegidas pequeñas sin capacidad de mantener procesos ecosistémicos o poblaciones de especies.**
- **Que se realicen cambios a contracorriente de todos los criterios técnicos nacionales e internacionales.**

Bibliografía complementaria

Cortés, Fernandes, Dimitrádis et al 2018. Landowners' preferences, motivations and needs to inform voluntary private land conservation policy in a conservation priority area. 5th European Congress of Conservation Biology.

Di Minin, Soutullo, Bartesaghi et al 2017. Integrating biodiversity, ecosystem services and socio-economic data to identify priority areas and landowners for conservation actions at the national scale. *Biological Conservation* 206.

Pereira-Garbero 2017. Evaluación de la contribución del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a la Conservación de las poblaciones de mamíferos de Uruguay. Tesis Maestría en Ecología UdelaR.

Pereira-Garbero 2013 El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay, Avances y Perspectivas. Tesis Diploma en Gestión de Áreas Naturales.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica 2010. Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 3.

Soutullo, Bartesaghi, Ríos, Szephegyi, y Di Minin 2014. Prioridades espaciales para la expansión y consolidación del SNAP en el período 2015-2020.

Suarez-Pirez y Soutullo. 2013. Actualización de los objetivos de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay. Componente continental y costero.