



COMPATIBILIDAD DE LAS REGULACIONES EN ÁREAS PROTEGIDAS

Foro de discusión:

Compatibilidad de las Regulaciones en Áreas Protegidas

Expositores: **Marcelo Cousillas^{1,3}**, **José Luis Sciandro^{4,5}**

Introducción: **Jorge Rucks¹**, **Gerardo Evia²**

Editora: **Diana Musitelli⁶**,

¹ Dirección Nacional de Medio Ambiente, MVOTMA

² Dirección Nacional de Medio Ambiente, MVOTMA / PROBIDES

³ Universidad de la República, Facultad de Derecho

⁴ Centro Universitario Regional Este, Licenciatura en Gestión Ambiental

⁵ Intendencia Departamental de Rocha

⁶ Programa de Conservación de la Biodiversidad y
Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este (PROBIDES)

El Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este (PROBIDES), está integrado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Universidad de la República y los gobiernos departamentales de Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres.

JUNTA DIRECTIVA (representantes):

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento
Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)
Jorge Rucks, Dirección Nacional de Medio
Ambiente

Universidad de la República (UdelAR)
Daniel Conde, Facultad de Ciencias

Intendencia Departamental de Lavalleja
Daniel Alzugaray

Intendencia Departamental de Maldonado
Mary Araújo

Intendencia Departamental de Rocha
Leonardo Bove

Intendencia Departamental de Treinta y Tres
Carlos Prigioni

Rocha, diciembre de 2013

El presente documento es producto del Foro *Compatibilidad de las regulaciones en áreas protegidas* realizado en la Estación regional de PROBIDES el 6 de noviembre de 2012, con el objetivo de poner en común e intercambiar ideas que permitan contribuir al avance de estos temas en el escenario regional y nacional.

PARTICIPANTES (por orden alfabético):

Daniel Alzugaray (I.D. Lavalleja), Soledad Ávila (SNAP/DINAMA), Eduardo Caballero (DINAGUA/Regional Rocha), Héctor Caymaris (P. P. Laguna de Rocha), Daniel Conde (CURE – UdelAR), Marcelo Cousillas (DINAMA/MVOTMA), Vilma Daudy (DINAMIGE/MIEM), Gerardo Evia (DINAMA/MVOTMA/PROBIDES), Eduardo García (I.D. Rocha), Antonio Graña (I.D. Rocha), Pablo Guarino (MVOTMA/Regional Este), Martín Laporta (PROBIDES), Santiago Larghero (RENARE/MGAP), Victoria Lembo (SNAP/ DINAMA), Javier Lima (Prefectura), Joaquín Marqués (SNAP/DINAMA), Jorge Medina (I.D. Rivera), Gerardo Mérola (DINAMA/Regional Rocha), Rosana Montequin (MINTURD), Gerard Moulinas (Fédération des Parcs naturels régionaux de France), Diana Musitelli (PROBIDES), Juan Pablo Nebel (División Gestión de Bosques/DGF/MGAP), Mariana Nin (Plan de manejo Laguna de Rocha), Carmen Olivera (SNAP/DINAMA), José Luis Olivera (I.D. Rocha), Néstor Pérez (I.D. Rocha), Gonzalo Picasso (I.D. Rocha/P.N. Cabo Polonio), Mariana Ríos (Vida Silvestre), Alda Rodríguez (SNAP/DINAMA), Lorena Rodríguez (CURE, Futuro Sustentable), Jorge Rucks (DINAMA/MVOTMA), Guillermo Scarlato (SNAP/DINAMA), José Luis Sciandro (CURE), Santiago Silveira (DINARA/MGAP), Eugenia Villarmarzo (FHCE,CURE,LAPPU), Javier Vitancurt (SNAP/ DINAMA).

Filmación: Innove publicidad

Desgrabación: Ana María Arrieta

ISBN: 978-9974-8389-1-8

© 2013, Programa de Conservación de la Biodiversidad y
Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este
PROBIDES
Ruta 9 km 205 – Rocha – Uruguay
Tel: 44728021 – 4472 5005
probides@probides.org.uy
www.probides.org.uy

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN.....	6
Jorge Rucks	6
Gerardo Evia.....	7
EXPOSICIONES	11
José Luis Sciandro	11
Marcelo Cousillas	26
DEBATE.....	36

PRESENTACIÓN

La forma de aplicación de las diversas regulaciones concurrentes en las áreas protegidas, y especialmente en aquellas áreas que están siendo incorporadas al Sistema Nacional, es un aspecto sustancial para su gestión efectiva.

En el proceso de planificación y gestión en áreas protegidas se han planteado dudas sobre la forma en que las regulaciones deberían ser coordinadas y aplicadas. Comentarios tales como "si el uso de determinado herbicida está permitido en el país por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se puede usar en las áreas protegidas" o "las áreas protegidas no son zonas bajo el control o el poder de tal o cual organismo del estado" realizados por técnicos privados y de organismos oficiales, ilustran sobre un cierto estado de novedad o confusión en esta cuestión que dificulta los avances y el accionar para una efectiva implementación de medidas de gestión.

De forma similar, las medidas restrictivas previstas en la Ley de Áreas Protegidas, su aplicación a través de los Planes de Manejo, su compatibilidad con otras normas que regulan el uso y manejo del territorio o de ciertos recursos naturales, las tensiones entre el interés público y el privado, son también aspectos que plantean un escenario de alta complejidad.

A la hora de articular una gestión efectiva, es imprescindible contar con una comprensión clara y coherente de estas relaciones por parte de todos los actores involucrados, razón por la cual los convocamos a un taller de trabajo con el objetivo de poner en común algunas referencias sólidas e intercambiar ideas que permitan hacer una contribución al avance de estos temas en el escenario regional y nacional.

INTRODUCCIÓN

Jorge Rucks

Director Nacional

DINAMA/MVOTMA

El equipo técnico de PROBIDES ha tenido la iniciativa, de esas iniciativas que surgen de la gente que vive en lo concreto, tratando de resolver todos los días los problemas que se enfrentan en lo cotidiano, tanto sea en la administración de las áreas protegidas, como lo que es la protección de la biodiversidad, aspectos que nos congregan a través de este Programa con las Intendencias de la región, con las capacidades de la Universidad y lo que hace al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y que evidentemente lo sienten en lo concreto quienes tienen que estar en el día a día en la resolución de los problemas y los conflictos que se presentan en el análisis de la base normativa, la base legal que da sustento a la acción de todos nosotros.

En ese sentido, creo que estamos en uno de esos momentos históricos en que se aceleran los procesos, en donde tenemos nuevas legislaciones nacionales: legislaciones nacionales como la ley de ordenamiento territorial, que hacen a definir responsabilidades de los distintos actores que actúan sobre el territorio; a todo lo que hace a la nueva legislación de agua, con todo su bagaje también de propuestas hacia la administración del recurso y hacia la protección del recurso, que también tiene sus lógicas territoriales importantes a través de lo que es la gestión de cuenca; de lo que hace también al desarrollo de la propia legislación ambiental y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el SNAP, que de alguna manera ha irrumpido con la creación de áreas protegidas en un marco que todavía está en construcción, que es ese marco de ordenamiento del país y de lo que es la gestión ambiental.

Por lo tanto, creo que tenemos una excelente oportunidad y la participación de todos ustedes demuestra el interés que ha despertado esta iniciativa que agradecemos a Gerardo que lo haya tomado esta oficina, y a partir de eso ir avanzando con la incorporación de lo que son las visiones de dos especialistas en el área jurídica que nos pueden alimentar con todo el bagaje de conocimientos de esos aspectos específicos y tener la posibilidad de intercambiar ideas entre nosotros, de cómo resolver alguno de estos conflictos.

De manera que yo le dejo a Gerardo, quien es el que ha tenido la iniciativa de esta reunión, agradeciéndole justamente que cumpla ese papel de organizar estos encuentros que realmente creo que son importantes para el trabajo de estos actores.

Gerardo Evia

Director

PROBIDES

Gracias, Jorge. Buenas tardes a todos. Como decía el Director, nuestro agradecimiento a todos los que se arrimaron hasta acá en la tarde de hoy. Particularmente, tengo que hacer una referencia a un pedido que nos hiciera el Director Nacional de Ordenamiento Territorial, Manuel Chabalgoity. Lamentablemente, por dificultades de agenda nuestras y de los presentadores, no fue posible que él estuviera hoy acá, y me pidió que les transmitiera su aspiración de poder plantear su punto de vista sobre esta discusión en algún otro momento.

Nosotros planteamos la discusión como un aporte – como decía Jorge – desde nuestra acción en la práctica. Trabajando con los compañeros de PROBIDES, con los directores que están afectados a las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con los compañeros de la Intendencia de Rocha que integran la Junta directiva del Programa, y con los cuales, en diversas oportunidades nos hemos enfrentado a esta cuestión de cómo articular y coordinar las distintas regulaciones que existen junto con aquellas que han sido diseñadas específicamente para administrar y gestionar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

De modo que, esta iniciativa viene tanto de las autoridades del Programa como de quienes trabajamos acá en el día a día en la gestión de este cometido, que es al servicio – entre otras cosas – de la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Como marco introductorio voy a presentar algunos ejemplos de cuestiones que se nos plantean en el día a día y que ejemplifican de una forma u otra conflicto entre regulaciones.

Por un lado, normas que tienen que ver básicamente con el uso del territorio, con la regulación que el país se ha dado para la gestión de los recursos naturales en general, y por otro lado normas que de alguna manera visualizamos vinculadas estrictamente con las áreas protegidas como en dos etapas. Si ubicamos a la ley de creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el año 2000, y su reglamentación en el año 2005, vemos que la ley de Áreas Protegidas, o el marco normativo de áreas protegidas en Uruguay es un marco normativo relativamente reciente.

Tenemos toda una cantidad de normas preexistentes, antes de que se hablara de áreas protegidas en términos de Sistema, que son previas a la década del 90 y que tienen que ver con cómo el país manejaba los recursos naturales. Leyes como la ley Forestal, todas las leyes vinculadas a la conservación y preservación de la fauna, algunas que datan de la década del 30. Posteriormente tenemos el Código de Aguas, la ley de Suelos y Aguas y sus sucesivas reglamentaciones, todas ellas de alguna manera manejaban los recursos naturales del país y que fueron generando una base de regulaciones para armonizar y para proteger en buena medida los recursos naturales hasta el comienzo de la década del 90.

Siempre digo que un caso emblemático es la ley de Bosques, que protege el bosque nativo; de alguna manera es un instrumento de ordenamiento territorial en la medida que protege un ecosistema en cualquier lugar que él esté.

En el caso de Brasil, por ejemplo, la ley llamada de Reserva legal, adopta esa misma línea de conservación de ecosistemas donde quiera que ellos estén en el ámbito del territorio¹, y la ley de bosque nativo que protegía un ecosistema, fue un instrumento de avanzada, en ese sentido.

Después viene la época en que se crea el Ministerio del Ambiente y se generan y desarrollan en la década del 90 toda una serie de normativas vinculadas a la protección del ambiente. En esta región del Este, vinculado a un fuerte conflicto que existía en la década del 90 entre el sector arrocerero y sectores ambientalistas, de alguna manera generaron una primera “ola” de designación de áreas protegidas, derivadas del artículo 458 de la ley 16.170. También se aprobaron la ley de Evaluación de Impacto Ambiental y su decreto reglamentario del año 94, la ley de Riego en la cual recuerdo que nos tocó participar en alguna parte de sus discusiones vinculado a la desecación de zonas húmedas.

En el año 96 con la introducción del artículo 47 de la Constitución de la República que declaraba de interés general la protección del ambiente. En el año 2000 se aprueba la llamada ley General del Ambiente, que reglamenta el artículo 47 de la Constitución y la ley de creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Algunas normas posteriores, que ya son – digamos – de la última generación que vienen a sumarse como elementos regulatorios sobre distintas formas de la expresión de actividades sobre el ambiente, como es la ley de Ordenamiento Territorial del año 2008 y la ley que establece la política nacional de aguas en 2009.

En medio de todo ese bagaje de normas anteriores, y con estas nuevas regulaciones sobre el uso del territorio, tenemos una ley y un reglamento de áreas protegidas; un esqueleto en el cual debemos movernos para diseñar, establecer áreas protegidas, gestionarlas y administrarlas para conservar la diversidad biológica.

Entonces, en ese escenario, en muchas oportunidades se nos han planteado cuestionamientos o discusiones o puntos de vista distintos de cómo se articulan esos instrumentos a la hora de tomar medidas concretas, y cuáles de los organismos que tenían asignadas las respectivas competencias para regular el uso de esos recursos naturales, y cómo se van a articular para gestionar y tomar decisiones concretas en áreas protegidas.

Ejemplos de eso, que tiene que ver con sintonía fina, son por ejemplo regulaciones vinculadas a un objeto de conservación particular, como pueden ser la tortugas marinas en el área protegida de Cerro Verde, donde se requeriría según los técnicos establecen, para conservar este recurso, minimizar los efectos de las artes de pesca que determinan enmalle de tortugas de la zona protegida del área costera de Cerro Verde.

¹La legislación de reserva legal en Brasil exige que el 20% del área en una propiedad (80% si es en Amazonia) sea mantenida como bosque o su respectiva vegetación nativa.

Ahí tenemos todo un marco normativo vinculado a la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos con todo el marco normativo que regula la pesca de altura o la pesca artesanal, artes de pesca, restricciones de artes de pesca y de prácticas, que están vinculadas a un marco normativo vinculado a la pesca. Y por el otro lado, encontramos un objeto de conservación en un área que tiene un territorio acotado, donde de pronto hay técnicos que entienden que para proteger ese objeto de conservación, habría que adoptar medidas diferentes sobre esa actividad regulada.

Entonces, ¿cómo compatibilizamos y cómo tomamos decisiones dentro de esa área protegida que sean compatibles y efectivas respetando los marcos regulatorios existentes y la toma de decisiones de cada uno de los actores?

Otro ejemplo posible o vinculado con cuestiones que se nos han planteado en el entorno de la laguna de Rocha, es por ejemplo: como articulamos la aplicación de las medidas y disposiciones sobre conservación de suelos y aguas. Existe un marco regulatorio y existen determinadas medidas que están dispuestas por el marco de conservación de suelos y aguas, y al mismo tiempo, existen capacidades en el entorno del área protegida para eventualmente hacer ciertos controles, que no siempre son posibles de realizar desde otras direcciones nacionales o existiría en los propios planes de manejo la necesidad de adoptar medidas adicionales a las que la normativa nacional está estableciendo para un área protegida en particular.

Esos son elementos que tienen que ver con la articulación de las medidas a adoptar dentro de los planes de manejo, y quién y cómo se ejecutan, el control y la puesta en práctica de esas diferentes medidas.

Otros casos que se nos han planteado, que tienen que ver con la situación regulatoria en áreas protegidas ejemplifican. Tiene que ver con la existencia de áreas que tienen una declaración de área protegida y que no están incorporadas dentro del propio Sistema pero que, por su carácter de declaración legal están sujetas a medidas de control administrativo y de regulación. Y que en algunos casos han sido exitosas en la aplicación del control y en la aplicación de medidas correctivas, aunque esas áreas no estén dentro del propio Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El caso concreto es la aplicación de medidas. Recientemente, después de un largo proceso en las costas de la Laguna Negra donde en particular se desarrollaron obras de desecación en un bañado, aún fuera del marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las regulaciones preexistentes permitieron la adopción de sanciones y eventualmente, la imposición de medidas de restauración.

Finalmente, otro ejemplo tiene que ver con cómo a veces, el propio Estado en su dimensión más amplia al disponer de distintos instrumentos, los aplica en forma distinta para resolver una situación que tiene que ver con el mismo objeto.

Un caso, por ejemplo, es el de las Sierras de Rocha, que forman parte de la cuenca del área protegida de la Laguna de Rocha, donde hace quizá unos seis o siete años, un grupo de vecinos llega acá a esta Regional con la inquietud, con la necesidad de instalar un área protegida en la cuenca alta de la Laguna de Rocha, por su preocupación por efectos de modificación en el entorno que estaban haciendo determinadas acciones productivas. Esa inquietud se tramita, a través de la posibilidad

de consideración de instalación de un área protegida en la cuenca alta, que es desestimada por las autoridades en su momento. Desestimar, en el sentido de abordar esa temática desde el instrumento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Y sin embargo, es retomado a partir de la creación de un Comité de Cuenca, como la posibilidad de manejar de alguna manera ese conflicto, porque también estaba involucrado un recurso, como era el recurso agua, y entonces se adopta otro instrumento como era el Comité de Cuenca previsto en la legislación vinculada a los recursos hídricos.

Y finalmente queda planteado, o está actualmente en abordaje, el planteo, de desarrollar una figura nueva, que se está trabajando con la Cooperación francesa, de lo que se conoce como el proyecto de Parque Natural Regional como una alternativa novedosa para gestionar y administrar. De alguna manera de lo que estamos hablando es de formas de manejar el territorio, la diversidad y los recursos naturales mediante diferentes instrumento regulatorios

Entonces, con estos ejemplos yo quería problematizar un poco la situación para dar paso a dos expertos en marco regulatorio. Nos parecía que era bueno tener dos referencias sólidas en lo que hace a regulaciones para – a partir de sus presentaciones – poder tener un debate y una discusión que contribuya a clarificar estos temas y avanzar en la articulación de estas cuestiones.

Entonces, de acuerdo a lo que establece el programa, el formato que teníamos pensado y se les hizo llegar a ustedes, era 45 minutos para las presentaciones del Dr. José Luis Sciandro y del Dr. Marcelo Cousillas, respectivamente, al cabo de las cuales, vamos a hacer una ronda de preguntas específicamente aclaratorias sobre las exposiciones de ellos, después vamos a hacer un corte, y a partir de ahí, en la segunda parte del taller vamos a tomar intervenciones de exposiciones institucionales, o personales, para tratar de organizar un debate general en dos horas hasta las seis de la tarde.

Así que, sin más, paso a invitar a José Luis Sciandro.

José Luis Sciandro fue asesor legal del PROBIDES entre los años 1997 y 2002, es asesor legal de la Intendencia de Rocha, docente del Centro Universitario de la Región del Este en la Maestría de Gestión Costera Integrada y participa del Centro Interdisciplinario de Gestión Costera Integrada.

EXPOSICIONES

José Luis Sciandro

Doctor en Derecho

Centro Universitario Región Este

Buenas tardes a todos, gracias por venir en esta tarde tan linda, muy poco apropiada para este encuentro, pero muy bienvenido el encuentro. Por fin nos trajeron a los abogados para hablar, por fin están las cosas en su sitio.

El egocentrismo disciplinar, tiene que aparecer, y era hora que nos llamaran, porque nosotros somos los que tenemos todas las respuestas y ahora vamos a solucionar todos los problemas y dar todas las soluciones.

Evidentemente esto no es así; el mundo actual es el mundo de la complejidad. Y en el mundo de la complejidad, tenemos que incorporar la incertidumbre. Muchas de las cosas que vamos a decir hoy acá, más que aclarar, más que solucionar, van a generar esa incertidumbre que entre todos vamos a tener que resolver.

Quiero agradecerle a Gerardo Evia por esta oportunidad de encuentro. Quiero también agradecer y recordar al antiguo equipo de PROBIDES, veo unos cuantos todavía por acá, los mismos recuerdos vivos de jornadas realizadas en esta misma sala; en ese entonces no teníamos una ley de Áreas Protegidas, las áreas protegidas eran una serie de decretos que simplemente decían que existía un interés de proteger; recuerdo muy vivamente una de las últimas jornadas en que participe en esta misma sala hace diez o , más de diez años; y lo positivo es que se ha avanzado, ¿no?

Hoy tenemos una ley de Áreas Protegidas, tenemos un reglamento de Áreas Protegidas, tenemos una ley General del Ambiente, tenemos áreas protegidas designadas, tenemos áreas protegidas identificadas, delimitadas y con planes de manejo ya operativos.

El proceso sirvió. Sirvió para algo y dio sus frutos. Estamos en una etapa que es la culminante, que es la implementación de las áreas protegidas. Ahora -como hablábamos hace un rato con Marcelo-, se acabó la programática, ¿no? Se acabó la etapa de lo deberíamos hacer. Ahora tenemos que ver cómo lo podemos hacer; siempre es la etapa más difícil.

Obviamente, esta es una etapa multidisciplinar por sobre todo, porque la resolución del problema de cómo hacer las cosas, no lo resolvemos los abogados, ni los biólogos, ni los sociólogos, sino la articulación de todas esas ciencias y tomando en cuenta,

sobre todo, que hay actores sociales, que hay actores políticos que inciden directamente en la conservación del ambiente. Yo creo que – a esta altura de la evolución – nadie puede dudar que por más que conozcamos un ecosistema, su forma de funcionamiento y todos sus misterios desde el punto de vista biológico, si no conocemos también el ámbito social que lo rodea, el ámbito político que lo circunscribe y tratamos de articular todos esos elementos, no vamos a hacer una protección efectiva del ambiente. Eso está claro.

Entonces, uno de los temas que primero quería plantear era el de la superposición de competencias. Esto ya Evia lo estuvo señalando en su intervención. El ambiente en sí mismo, por ser un tema complejo, superpone varias competencias referidas a la cuestión ambiental. Esas superposiciones las encontramos tanto a nivel del Poder Ejecutivo como en relación a los gobiernos departamentales, que es donde me voy a circunscribir en lo posible. La solución a la superposición de competencias es la coordinación. La coordinación es una palabra que todos sabemos que quiere decir. Jurídicamente la coordinación tiene una significación. Y creo que en esos temas hay que trabajar un poco más, porque son los temas en los que no hemos profundizado lo suficiente para aplicarlos a la gestión concreta de áreas protegidas, que son un ámbito, que por definición, requiere de coordinación.

Los institutos que forman parte de la coordinación, como la delegación de atribuciones, la vinculación entre la protección del ambiente y el ordenamiento territorial; es un nuevo campo que se abre a partir de la aprobación de la ley 18.308 del año 2008, y también referirnos concretamente a los planes de manejo y las limitaciones de derecho, las consecuencias jurídicas que los planes de manejo van a representar y las consecuencias económicas que eso conlleva también.

Es muy difícil separar lo jurídico de lo económico. Es muy difícil separar el ambiente de la economía. Todo lo que nos ha pasado estos últimos años con las pasteras, lo ha dejado muy claro: lo jurídico, lo ambiental y lo económico están profundamente interrelacionados. Entonces, en ese campo es que se debería poner más énfasis y más importancia cuando tratamos la protección del ambiente.

Después tendríamos que analizar otros instrumentos de gestión, que no son ni lo jurídico, ni lo económico, o que son ambas cosas pero actuadas de otra manera diferente a los instrumentos de “control y sanción”.

Para empezar: ¿qué son las áreas protegidas? Las áreas protegidas son espacios geográficos circunscriptos, que existen en una región determinada, que no se inventa, que tiene su marco administrativo, que tiene su ordenamiento jurídico; son espacios que se identifican a los efectos de la protección in-situ. En el marco de la Convención de la Biodiversidad se identificó dos formas de protección del ambiente: ex-situ e in-

situ. Y en esta visión cuando hablamos de áreas protegidas estamos hablando de conservación in-situ².

¿Y qué se conserva? No se conserva cualquier ecosistema.

Las áreas protegidas tienen que ser representativas de un ecosistema; tienen que formar parte de una Sistema Nacional que proteja los distintos ecosistemas que se encuentran en el país, que a su vez son representativos de los que se encuentran en la región y en el mundo; el objetivo es tener diferentes ecosistemas conservados con este estatuto de protección legal que apunta a ese objetivo específico que es la conservación in-situ de ecosistemas que son representativos y especiales de un determinado espacio.

La creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas tiene como objeto, justamente, armonizar el tratamiento de esas áreas protegidas estén donde estén. Este es un tema nacional. Las áreas protegidas enfocadas correctamente por la ley 17.234³ es un tema nacional, que requiere un enfoque global y que –justamente– lo que busca es armonizar el estatuto legal que va a regular estos espacios geográficos claramente delimitados. La ley hizo dos cosas muy importantes. La primera, declaró que las normas sobre áreas protegidas son de interés general⁴. Esto representa que, de acuerdo a nuestro marco jurídico constitucional, se pueden limitar los derechos individuales en función de ese interés superior que es el interés general. La segunda, es que determinó que esas normas son de orden público, o sea, que las disposiciones legales que regulan las áreas protegidas no admiten convenciones en contrario, ya sean de actores privados entre sí o de actores públicos entre sí o entre ambos.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el MVOTMA es, sin dudas, el órgano competente para regular los temas ambientales en el Uruguay. Eso está claro. Le compete la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección de medio ambiente. También es el órgano al que se le comete la coordinación de todas las instituciones que van a tener competencias superpuestas referidas al ambiente, y además se le va a dar al Ministerio, el contralor de las normas ambientales⁵.

Veremos rápidamente el marco institucional que se le dio en la ley a las áreas protegidas, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas está formando parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. A su vez, dentro del Ministerio, la Dirección Nacional de Medio Ambiente, DINAMA, es la Dirección que

² Art. 8 del Convenio sobre Diversidad Biológica celebrado en la ciudad de Río de Janeiro, República Federativa de Brasil, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)

³ Promulgada el 22 de febrero de 2000

⁴ Art. 1° de la ley 17.234

⁵ Arts. 3 y 6 de la ley N° 16.112

tiene bajo su órbita el Sistema. Y a su vez, dentro de la Dirección Nacional de Medio Ambiente tenemos la Dirección Nacional de Áreas Protegidas. A su vez, el MVOTMA tiene una Comisión Nacional Asesora que vamos a ver cuál es la función que cumple. Y cada Área Protegida va a tener una Comisión Asesora Específica que, en definitiva, a lo que apuntan es a la coordinación. Estos son ámbitos de coordinación interinstitucional, para justamente, ir tratando de solucionar estos temas de la multicompetencia, o de la superposición de competencias.

La definición que nosotros manejamos de ambiente es la definición italiana que lo identifica como un bien jurídico unitario, autónomo, independiente de los elementos sectoriales que lo componen⁶. El medio ambiente es una cosa y los elementos que lo componen, son otra. Vamos a tener una regulación que es del ambiente como un bien jurídico autónomo, independiente de los elementos que lo componen, que esta a cargo del MVOTMA y después vamos a tener todos los otros Ministerios que regulan sectorialmente los elementos que componen el ambiente .

Si en un área protegida hay una laguna y en esa laguna se pesca, por supuesto que la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, DINARA, va a tener algo que ver con esa área protegida. También, por supuesto si hay actividad agropecuaria, la Dirección General de Recursos Naturales Renovables, RENARE, también va a tener algo que ver con esa área protegida. Lo mismo, si hay explotaciones mineras en el área, la Dirección Nacional de Minería y Geología, DINAMIGE, va a tener mucho que ver también con la regulación de esa área. El Ministerio de Obras Públicas en los ámbitos que le han quedado respecto a los cauces públicos. El Ministerio de Defensa Nacional y la Policía van a ser el brazo ejecutor del contralor, porque si bien la policía del ambiente la va a ejercer el MVOTMA, no vamos a armar a los guardaparques, sino que ellos van a tener que pedir la asistencia de estos dos Ministerios. Depende de donde esté el área, se recurrirá a la Policía o a la Prefectura Nacional Naval.

También podríamos agregar al mapa institucional al Ministerio de Cultura; obviamente siempre en un área protegida los elementos patrimoniales van a estar presentes. Y el Ministerio de Turismo: las áreas protegidas tienen una finalidad turística que nadie puede desconocer.

Pero, en definitiva, estos son los ámbitos en los que tal vez podamos encontrar hipótesis de conflicto.

Las Intendencias de acuerdo a nuestra Constitución tienen un nivel de descentralización territorial que las separa del Poder Ejecutivo.

Los Ministerios vinculados con el ambiente, si bien tienen competencias propias, todos dependen del Presidente que es el jerarca del órgano Poder Ejecutivo, y en definitiva, siempre va a ser – por lo menos políticamente –, más fácil la tarea de

⁶ Giampietro, F. (1988) La responsabilità per danno all'ambiente. Milán, Guiffrè, p.122.

coordinación. Por lo menos en la teoría, entre los órganos que dependen todos de un mismo jerarca, la posibilidad de conciliar o coordinar entre sí es mayor; ello no ocurre con las Intendencias, que ahora son Intendencias departamentales y los distintos órganos que forman parte del gobierno central.

Entonces, la gran herramienta es la coordinación. Cuando tenemos superposición de competencias y un objetivo común que es – en el caso – la conservación del ambiente, claro que hay que coordinar. La coordinación en su sentido general es la acción de concertar medidas y esfuerzos para realizar una obra en común. Y en su sentido jurídico ocurre la coordinación, cuando no hay subordinación. Cuando hay subordinación, cuando hay jerarquía, se ordena, no se coordina. Cuando hay órganos que están en la misma posición jerárquica, ahí sí aparece la necesidad de coordinar. Ahí tenemos que coordinar.

Coordinar implica – en el plano del deber ser – orientar hacia un mismo objetivo diversas actividades, lograr la cooperación en las tareas a desempeñar. La gestión básica, que es: si hay una competencia en un área protegida que refiera específicamente a la DINARA, no puede ésta actuar desconociendo la existencia de un estatuto legal que le da intervención al MVOTMA a través de la DINAMA; se requiere de una cooperación institucional entre los distintos órganos que tienen competencia. Coordinar es ordenar diferentes actividades o tareas diversas a desempeñar por distintos sujetos o unidades organizativas. Hemos visto mucho que la superposición de competencias implica que ninguno de los actores, en definitiva, actúe esperando que el otro lo haga, ¿no? Ese es uno de los riesgos mayores de la superposición de competencias. El que tiene que actuar es el otro, yo no, porque en los hechos la competencia la tiene el otro. Evidentemente, en esa hipótesis, o bajo ese razonamiento, se han dejado de hacer cosas tremendas en bienes públicos.

Coordinar es armonizar decisiones. Es la tarea más difícil: armonizar las decisiones en el mismo territorio con un objetivo común. Coordinar es regular o reglamentar las actividades en forma conjunta. En eso Evia fue protagonista y también Cousillas, de la reglamentación de la ley de Áreas Protegidas, se hizo en conjunto entre el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y el MVOTMA. Esto fue una actuación coordinada y obtuvo como resultado un reglamento. La tarea de control en un área protegida es fundamental y evidentemente también tiene que coordinarse.

Veamos el marco jurídico de la coordinación.

El legislador se cansó en este país de decir que coordinaran. Eso está clarísimo.

El mandato político a la coordinación ha sido permanente desde la creación misma del MVOTMA⁷. En la ley General del Ambiente, expresamente se reconoce como un

⁷ Numeral 8 del art. 3 de la Ley N° 16.112

principio de política ambiental⁸, la transectorialidad, por lo que requiere la integración y coordinación de los diferentes sectores públicos y privados involucrados, asegurando el alcance nacional de la instrumentación de la política ambiental y la descentralización en el ejercicio de cometidos de protección ambiental.

También se reconoce la necesidad de coordinar⁹ a nivel nacional y de descentralizar la gestión, tomando en cuenta que obviamente, los gobiernos departamentales son los que están más cerca del territorio que se quiere proteger.

En la misma creación del Ministerio se habla de coordinación, entre actores públicos, nacionales y departamentales. Después la Ley General de Protección Ambiental, también insiste que corresponde al Poder Ejecutivo a través del MVOTMA la tarea de coordinar. Siempre el MVOTMA tiene una preeminencia institucional en lo que refiere a la coordinación exclusiva de la gestión ambiental integrada del Estado.

No solo tiene que coordinar, tiene que apoyar, tiene que asesorar¹⁰, y en especial, a las autoridades departamentales, cosa que se ha hecho en los hechos. Porque ha habido cooperación, sobre todo en el tema del ordenamiento territorial.

Como lo decíamos antes, el otro instrumento que la ley previó para el marco de la coordinación, son las famosas comisiones, los comités asesores, que veíamos. Está la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente, COTAMA¹¹, que es asesora en temas del ambiente que le cometen justamente la coordinación interinstitucional de las actividades de los organismos públicos y privados relacionados con la conservación.

Esas comisiones tienen una integración que involucra prácticamente a los mismos que incluíamos en el mapa que vimos, con más ministerios; no es resolutive, pero cumple funciones de asesoramiento.

La Comisión Técnica asesora en Ordenamiento Territorial, COTAOT¹² también cumple con el mismo objetivo en materia de ordenación del territorio.

Y el otro gran instrumento de coordinación y que también le reconoce en la materia ambiental preeminencia institucional al MVOTMA es la Evaluación del Impacto Ambiental. Es una autorización previa a la ejecución de una obra que requiere una autorización ambiental del Ministerio competente. En ese proceso, se escuchan a los distintos actores institucionales que tienen que ver con la obra. Así que – por definición – el procedimiento de evaluación de impacto, es un instrumento de coordinación que lo vamos a ver muy activo en este proceso.

En el reglamento de la ley de Evaluación de Impacto Ambiental, se prevé expresamente que en todas las actividades, construcciones y obras que se proyecten

⁸ Art. 6 de la ley N° 17.283

⁹ Art. 8 de la ley N° 17.283

¹⁰ Art. 9 de la ley N° 17.283

¹¹ Arts. 2, 3 y 10 de la Ley N° 16.112; art 349 de la Ley 16.320 y Decreto 261/993

¹² Decreto N° 310/994 de 1.VII.1994

dentro de las áreas protegidas que hubieran sido o sean declaradas como tales y que no estuvieran comprendidas en los planes de manejo aprobados con sujeción a la ley, se deben someter al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Es un artículo muy importante.

En el primer decreto que reglamentaba la ley de Evaluación de Impacto Ambiental, los planes de manejo se debían someter al procedimiento de evaluación ambiental. Lo cual era medio absurdo, porque el mismo Ministerio que hacía el plan, después lo controlaba ambientalmente.

Entonces, cuando se modificó el reglamento¹³, se incluyó el inciso 34 que es mucho más coherente, porque todo aquello que no esté en el plan de manejo y que se quiera hacer en un área protegida, las actividades sectoriales que hemos visto, y que no estén en el plan de manejo, antes de hacerlo, se procura esta instancia de coordinación interinstitucional a través del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

Después, la ley 18.308 hace un gran énfasis en la coordinación interinstitucional para el ordenamiento territorial. Si bien no refiere específicamente a las áreas protegidas, sí establece mecanismos de coordinación obligatoria. Acá, siguiendo un poco la tradición del ordenamiento territorial francés, que da marcos de coordinación interinstitucional de carácter obligatorio.

Los gobiernos departamentales con la colaboración del MVOTMA a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, DINOT, deberán asegurar que exista la debida coordinación y compatibilización entre los diversos instrumentos tanto del ámbito departamental entre sí y con los instrumentos del ámbito nacional, y los regionales, en lo aplicable¹⁴. Acá ya no estamos en una coordinación programática, sino en una coordinación obligatoria que se va a dar a través de los procedimientos de aprobación de los distintos instrumentos de ordenamiento territorial.

Cuando la ley Nº 18 308 habla de instrumentos que refieren a ámbitos nacionales, evidentemente los planes de manejo y los procedimientos de aprobación de las áreas protegidas se deben tener en cuenta cuando estamos elaborando instrumentos de ordenamiento territorial, para que haya la debida coordinación, integración de los instrumentos que ordenan el territorio.

Esta misma ley, tuvo la enorme trascendencia de aclarar, de una vez por todas, cuáles eran las competencias que, en el ordenamiento territorial, tienen los gobiernos departamentales. Hasta su aprobación, siempre había una discusión teórica respecto de si los gobiernos departamentales tenían competencia en la regulación del suelo rural, y si los decretos departamentales – que son las leyes aprobadas en el ámbito departamental a través de las Juntas Departamentales –, podían o no limitar los derechos individuales.

¹³ Decreto Nº 439/2005 de 21/09/2005

¹⁴ Art. 74 de la Ley Nº 18.308

Esta ley lo aclara y le da definitivamente competencia en la materia y le da autoridad para limitar los derechos individuales¹⁵.

Entonces, sí estamos claramente en una hipótesis de coordinación. No hay subordinación. El gobierno departamental tiene esa competencia. Pero la ley obliga a que coordine con el ámbito nacional a través de los procedimientos que vamos a ver ahora.

Recapitulando, tenemos un ámbito de competencia nacional, y tenemos un ámbito de competencia departamental sobre los mismos temas; esa es la hipótesis que entiendo puede generar más conflicto

La Constitución, que como todos lo saben es la norma cúspide de la pirámide de Kelsen, le establece competencias a las Juntas Departamentales. Y está dentro de ellas la de dictar, a propuesta del Intendente y por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios, dentro de su competencia. Dentro de su competencia, puede dictar leyes a nivel departamental. Lo mismo al Intendente, la Constitución le autoriza, a mandar a la Junta Departamental, proyectos de decretos dentro del ámbito de su competencia.

La materia municipal, lo dice también la Constitución, va a ser determinada por las leyes, salvo los artículos estos a los que aludimos recién.

Y hoy tenemos que la ley 18.308 definitivamente aclara cuál es la materia de los gobiernos departamentales en lo que refiere a la ordenación del territorio. E imaginen la amplitud que tiene esto. Tiene competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y la policía territorial en todo el territorio departamental, mediante, eso sí, mediante la aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley en el marco de la legislación aprobada.

Y esta ley es posterior a la ley que crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; después tenemos esta última norma, que es la Ley N° 18.567 ¹⁶, la que crea los Municipios, que establece como materia de los Gobiernos Departamentales la protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos naturales dentro de su jurisdicción.

Entonces evidentemente, estamos en un ámbito de superposición de competencias; referidos a temas que nos vinculan necesariamente con las áreas protegidas que están en las circunscripciones, en cualquier hipótesis, de un gobierno departamental.

Ahora bien, la ley 18.308, creó estos mecanismos de coordinación obligatoria que son:

¹⁵ Art. 14 y de la Ley N° 18 308

¹⁶ Art 6. De la ley N° 18 567 de 13 de setiembre de 2009

- los informes sobre correspondencia del instrumento con los demás vigentes, que haya coherencia entre la normativa¹⁷;
- los procedimientos de evaluación ambiental estratégica; sin ellos no se pueden aprobar los instrumentos. Evidentemente implican un enroque entre la acción nacional del ambiente y la departamental¹⁸;
- el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental que se requiere para todos los instrumentos especiales en predios con superficies superiores a 10 hectáreas¹⁹;
- el dictamen técnico de viabilidad territorial cuando no existen instrumentos²⁰;
- el inventario nacional de ordenamiento territorial y registro de instrumentos²¹.

Otra forma que tiene el MVOTMA de actuar, es a través de la delegación de atribuciones. Expresamente se prevé la delegación en la figura de los gobiernos departamentales (art. 8 Ley Nº 17 283). La delegación está prevista en nuestra Constitución²².

Acá, evidentemente hay un campo a desarrollar, en lo que refiere al contralor de las áreas protegidas, porque tenemos que pensar que en la mayoría de los casos en que la administración la tengan los gobiernos departamentales; los funcionarios que ejerzan tareas de control, no tienen las facultades para ejercerlo siendo funcionarios municipales. Ahí va a haber que pensar esta figura de la delegación como una cosa muy útil para el funcionamiento de las áreas protegidas.

Después tenemos ámbitos de coordinación obligatorios en referencia a los planes de manejo de las Áreas Protegidas. Que se dan, básicamente, por lo menos, en estas dos hipótesis:

1º- Cuando el administrador del área sea el gobierno departamental del lugar donde se encuentre el área. Es el que va a desarrollar el plan de manejo. El plan de manejo lo hace, lo propone el administrador del área²³.

Cuando el administrador del área es un gobierno departamental, va a tener que coordinar con la DINAMA, que es el órgano que aprueba el contenido de ese plan. Necesariamente va a haber una instancia de coordinación entre quien propone el plan y el que lo aprueba.

2º- Cuando el plan de manejo habilite en el ámbito de las Áreas Protegidas usos residenciales. Supongamos la hipótesis de que un plan de manejo diga: en determinado sector del área admito un uso residencial. En ese caso, el detalle de la policía de la edificación de esa residencialidad no puede ser dejado solo al arbitrio del

¹⁷ Art. 25, Decreto Nº 221/009

¹⁸ Arts. 25 y 47 Decreto Nº 221/009

¹⁹ Ley Nº 16.466 y el decreto reglamentario 349/005

²⁰ Art. 27 in fine, de la Ley Nº 18.308, el art. 20 y ss del Decreto Nº 349/005 y Decreto Nº 221/009

²¹ Art. 78 de la Ley Nº 18.308

²² Art. 181 de la Constitución

²³ Art. 14 del Decreto Nº 52/005

que formula el plan de manejo. Ahí claramente va a tener que intervenir el gobierno departamental a través de un instrumento de ordenamiento territorial para establecer las condiciones de la edificación. Y ahí, otra vez vamos a tener esos mecanismos de coordinación interinstitucional que la misma ley previó.

Esto nos lleva a las hipótesis de conflicto. El conflicto es parte de la problemática de la vida en sociedad y para eso existimos nosotros. Así que para nosotros, el conflicto es muy importante. No lo propiciamos, pero vivimos de él. Entonces, lo tenemos que tomar en cuenta para resolverlo a priori, o tratar de minimizarlo o – de alguna manera – prever sus consecuencias.

Puede darse el caso de que exista un decreto departamental vigente que habilite la realización de actividades u obras que más tarde resulta esta hipótesis. Las áreas protegidas no están en la estratósfera, están en un territorio que tiene sus regulaciones. Cuando un plan de manejo entienda – en su proceso de aprobación –, que determinadas actividades que hasta ese momento se permitían en ese predio, como ser: el uso residencial, la explotación de una mina, un determinado cultivo de vegetales o la cría de determinadas especies, ahora no se van a permitir más. Ahí va a haber una hipótesis de conflicto; puede haber derechos adquiridos lesionados de las personas que estaban previamente en el área y que hoy ven modificado su estatuto de titularidad o de uso de su tierra en función de un cambio provocado por el plan de manejo.

Estando vigente el plan de manejo sobre determinada área, no es tenido en cuenta por un decreto departamental aprobado en el marco de las disposiciones constitucionales. Esta hipótesis se puede dar. Que un decreto departamental en el marco de las competencias que tienen las juntas y el Intendente, desconozca la autoridad legal del plan de manejo en esa zona.

Esto último no se podría dar en función de que el marco de competencias está claramente determinado. Pero, en los hechos, no es una hipótesis imposible de ocurrir. La propia ley de ordenamiento territorial prevé el conflicto, de una forma un poco naïf, pero la prevé. Establece instancias de mediación en una hipótesis de conflicto²⁴. Supongamos que un gobierno departamental y la DINAMA o la DINOT, plantearan de común acuerdo someterse a un proceso arbitral, a un proceso de mediación, para – en una hipótesis de conflicto – solucionarlo; para eso se ofrece expresamente la colaboración de la DINOT. Supongo que sería una colaboración económica, ¿no?, porque no creo que pueda ser árbitro en un conflicto en el que va a ser siempre parte. Y después, en caso de que el conflicto no se superara, le da una competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero muy descolgado de lo que es el ordenamiento jurídico nuestro. No sé hasta que punto esto sería viable.

²⁴ Art. 80 de la ley Nº 18.308

La otra norma, una norma muy inteligente que tiene la ley General del Ambiente²⁵, es el art 10²⁶. Que dispone siempre la aplicación de la norma más rigurosa, en un mismo ámbito territorial sometido a distintas competencias. La ley es muy clara: se aplica la más rigurosa o la que protege más al ambiente, sea nacional o sea departamental. Siempre se aplica la más rigurosa. Y esta ley es muchos años anterior a la 18.308 pero le reconoció – y por la forma que está redactado el artículo – el mismo nivel de jerarquía a la norma departamental que a la nacional. Lo cual en su momento fue toda una decisión política. Y deja claro eso: si existieran dos normas iguales, en la hipótesis de que el gobierno departamental aprobara una norma diferente a lo que dice el plan de manejo, siempre – de acuerdo a esta ley – se debería aplicar la más rigurosa, sea cual sea de las dos: el plan de manejo o la norma departamental.

Por supuesto, en nuestro derecho hay procedimientos de solución de los conflictos, si un decreto departamental se entiende que no está dictado en el ámbito de su competencia, puede ser declarado inconstitucional por los procedimientos establecidos por nuestra propia Constitución²⁷.

A su vez los gobiernos departamentales si ven lesionado su competencia por una legislación, una actividad, una decisión judicial, que viola su autonomía departamental, también tiene una acción ante la Suprema Corte de Justicia para que sus fueros sean amparados²⁸.

También hay un recurso ante el Parlamento y está previsto en la Constitución, artículo 303, cuando las leyes departamentales – que no son susceptibles de anulación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo – pueden ser apeladas ante la Cámara de Representantes dentro de los 15 días de su promulgación por un tercio del total de los miembros de la Junta Departamental o por mil ciudadanos inscriptos en el departamento. Tanto los decretos de la Junta Departamental, las resoluciones del Intendente, cuando sean contrarios a la Constitución de la República.

Después los planes de manejo es otro tema, es donde se establece el estatuto de protección del área; debe especificar claramente las condiciones de uso y las actividades necesarias para cumplir con los objetivos de conservación. Acá se acabó la programática. Acá tenemos que decir cómo vamos a usar este territorio.

²⁵ Ley Nº 17.283 de 1º de noviembre de 2000

²⁶ Art. 10. (Relacionamiento). - La competencia de las autoridades nacionales, departamentales y locales queda sujeta a lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República y a lo dispuesto por la presente ley y las demás leyes reglamentarias del mismo.

Ninguna persona podrá desconocer las exigencias derivadas de normas nacionales o departamentales de protección y/o conservación ambiental, de igual jerarquía, dictadas en el marco de sus respectivas competencias, al amparo de normas menos rigurosas de los ámbitos departamentales o nacional, respectivamente.

²⁷ Arts. 256 a 261 de la Constitución

²⁸ Art. 283 de la Constitución

Acá me meto en economista. Este Ronald Coase²⁹ es un economista que estudió las consecuencias jurídicas de ciertas resoluciones y ciertas leyes, desarrollando y criticando la teoría de Pigou³⁰ que es otro economista, que estudió las externalidades negativas y las positivas vinculadas al ambiente.

Ronald Coase hace una apreciación que a mí me parece muy inteligente y que la tenemos que tener muy en cuenta y que calza muy bien con lo que dice la Constitución uruguaya.

Los factores de producción, usualmente se entienden como una entidad física, que el hombre adquiere y usa. Pero en realidad, la persona que detenta un medio de producción, lo que tiene es un derecho a usar ese medio de producción con un fin. Y cuando delimitamos lo que puede hacer con ese medio de producción, lo que estamos limitándole son sus derechos. Cuando le sacamos el medio de producción, lo estamos expropiando. Entonces, es muy importante la distinción entre los derechos del uso de un medio de producción y la apropiación del medio de producción.

Y en nuestra Constitución, lo que está muy claro es que nosotros podemos limitar lo que una persona puede hacer con sus medios de producción en un sentido muy amplio. Y sí, en ese caso, lo limitamos en lo que puede hacer con su medio de producción, no le tenemos que indemnizar, en principio, porque el medio de producción lo conserva. Ahora, si la limitación que le imponemos es total, o definitivamente, lo que queremos es apropiarnos del medio de producción, ahí sí tenemos que indemnizar y le tenemos que indemnizar en forma justa y equitativa, y que comprenda todos los daños.

El otro aspecto muy interesante que dijo Coase en relación al ambiente, pero está en la base de la economía clásica y él es un neoclásico junto con Pigou, es que al diseñar y elegir entre ordenamientos sociales debemos considerar el efecto total.

El efecto total, es el costo-beneficio de lo que diseñemos como una política. El costo-beneficio de una política, también puede comprender el beneficio ambiental que obtengamos con esa política, en las visiones modernas de la economía, en las más recientes. En la neoclásica obviamente era solo la eficiencia de la relación costo-beneficio, o sea, que se ganara lo máximo posible sin causar daño al otro grupo. Esa es la eficiencia paretiana³¹ de la economía clásica. En la economía ambiental, podemos y están diseñados los procedimientos para valorar los efectos beneficiosos que una política haga respecto al ambiente y el costo económico y social que esa política tiene. Y creo que en este campo, tenemos mucho por hacer y mucho por estudiar para poder profundizar en los planes de manejo.

²⁹ El problema del costo social, *The Journal of Law and Economics*, (octubre 1960), pp. 1-44

³⁰ Pigou, A. *The Economics of Welfare*, (Economía del bienestar) 1920

³¹ Vilfredo Pareto, *Cours d'Economie Politique*, 1897

Tenemos el elenco de las limitaciones que la ley le impone, le puede imponer a los propietarios privados de las áreas protegidas³²: la edificación, urbanización, la ejecución de obras de infraestructura, la introducción de especies alóctonas, el estudio de residuos, la recolección, muerte o daño de las especies silvestres. Tenemos la emisión de ruidos, tenemos la caza y la pesca. En fin, el desarrollo de actividades productivas, tradicionales o no.

Existe la posibilidad de limitar prácticamente todos los derechos que emanan de ese medio de producción que es un inmueble en un área protegida.

Ya tenemos dos decretos del Poder Ejecutivo que aplican en los hechos estas limitaciones a los medios de producción que están en las áreas de Cabo Polonio y de la Laguna de Rocha³³. Por ejemplo, en Cabo Polonio, tenemos prohibida: la actividad minera así como el uso de elementos del área (arena, conchilla, piedra) como materiales de construcción edilicia, la introducción de especies exóticas, la instalación de nuevos asentamientos y construcciones en el litoral rocoso, playas, cordón dunar, así como todo tipo de infraestructura en las islas.

En la Laguna de Rocha tenemos prohibido el desarrollo de aprovechamientos productivos, que por su naturaleza, intensidad o modalidad conlleven la alteración de las características ambientales del área; los aprovechamientos y el uso del agua que puedan resultar en una alteración del régimen hídrico; y la edificación y urbanización, salvo aquellas contenidas expresamente en los planes de manejo.

Estos son decretos del Poder Ejecutivo que habilitan que estas limitaciones del derecho de propiedad estén en los planes de manejo. Porque eso la ley lo establecía: solo el Poder Ejecutivo puede implementar las limitaciones al derecho de propiedad³⁴. Entonces, cuando los planes de manejo se aprueban, ya van a tener este contenido aportado por el Poder Ejecutivo respecto a este tema. Y van a ser solo aprobados por el MVOTMA sin que sea necesaria la aprobación del Poder Ejecutivo.

En la Constitución tenemos nuestra definición del derecho de propiedad³⁵, que esta es la última redacción y refiere claramente a lo que decíamos respecto de Coase. La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a las disposiciones que le impongan las leyes que se dictaran por razones de interés general. De ahí la importancia que las áreas protegidas hayan sido declaradas de interés general.

Entonces, podemos limitar los derechos. Ahora bien, nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en el caso de necesidad o utilidad pública establecidas por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación.

Acá tenemos la diferencia entre limitar y apropiarse del recurso.

³² En el art. 8 de la ley Nº 17.234

³³ Decreto Nº 337/2009 de fecha 20/07/2009 y Decreto de fecha 18/02/2010

³⁴ Acápites del art. 8 de la ley Nº 17.234

³⁵ Art. 32 de la Constitución

Este es un tema sobre el que se va a hablar mucho en Uruguay, o se debería hablar mucho en el futuro. Porque ya tenemos, en el mundo, y en la región, muchas constituciones que consagran la función social del derecho de propiedad. Tenemos la constitución española..., bueno, muchas de las europeas, tenemos la brasilera del 88, tenemos la colombiana que lo establece con absoluta claridad. La concepción de la función social de la propiedad implica que el interés del propietario, ya no trasciende. El interés individual del que detenta la propiedad no es lo significativo, sino el contenido que la sociedad le dé al derecho de propiedad.

Es claro que nosotros no tenemos una consagración del concepto de función social de la propiedad en toda su connotación actual. Y eso ha sido objeto de críticas respecto de alguna de nuestras leyes mas recientes: estamos consagrando instituciones, estamos usando instrumentos que no tienen un adecuado marco constitucional en función de que nosotros no tenemos consagrada la función social de la propiedad en nuestra Constitución. Y este es un tema, sin duda, que va a ser objeto de discusión en el futuro.

Esto nos lleva a otro gran tema que es hasta que punto podemos limitar – con este marco constitucional – hasta dónde podemos limitar el derecho de uso de los medios de producción, usando la terminología de Coases. Hasta cuando podemos nosotros decir a una persona: bueno, usted su medio de producción lo puede usar en solo en un 50%, o, en un 10%, y cuando estamos en una hipótesis de indemnizar, porque también eso se discute. En el año 1920 Leon Duguit vino a Buenos Aires para hablar de estos temas referidos – en ese entonces – a la nacionalización de los servicios públicos. Cuando en Europa empiezan a nacionalizar los servicios públicos, y evidentemente estaban limitando los derechos de quienes detentaban en forma privada la producción de esos servicios. Y eso desató toda una discusión jurídica en esa época. ¿Hasta qué punto el interés público permite limitar un medio de producción sin indemnizar? ¿Puede la tarea lícita de legislar del Estado generar un daño reparable a aquel que se vea afectado económicamente por esa legislación?

Ahora estamos, y es muy interesante, de alguna manera, internalizando que los servicios ecológicos también son servicios públicos apropiables por la comunidad; cuando limitamos a los privados que lesionan con su actividad a la capacidad del ambiente de generar los servicios ambientales de alguna manera estamos ante la misma hipótesis estudiada por Duguit ³⁶.

La jurisprudencia nacional establece parámetros para decir cuando estamos en una hipótesis de limitación al derecho de propiedad que debe ser indemnizado.

Por supuesto, la decisión la va a tener un juez en el marco del debido proceso y lo que va a tener en cuenta es, si esas legislaciones son especiales, no genéricas, no refieren a la comunidad en su conjunto, sino que afectan específicamente a un determinado grupo de personas. Exceden el sacrificio normal de la vida en sociedad. La vida en sociedad exige sacrificio. Todos renunciamos en algo para vivir en la sociedad. Eso está

³⁶ Duguit Leon, Las Transformaciones del Derecho Público, 2da Edición, Madrid, 1915

desarrollado por la doctrina administrativa alemana desde tiempos inmemoriales³⁷. Pero bien, siempre esos sacrificios tienen un límite que – en definitiva – lo va a fijar un juez en el caso concreto.

Por último queríamos reflexionar sobre los sistemas de regulación jurídica que son básicamente los que estamos utilizando más comúnmente para proteger el ambiente; refieren a decirle a una persona qué es lo que puede hacer, fijar estándares, fijar límites. Hay una conclusión de los economistas sobre la aplicación de este tipo de normas que es muy importante tener presente, si el beneficio esperado del incumplimiento es grande y la probabilidad de condena es pequeña, el efecto de la regulación siempre es negativo. Muchos de los que están acá, fueron protagonistas y saben lo que pasa con la regulación de la caza en las áreas protegidas en función de este axioma. Esto lo vivimos claramente cuando intentamos aplicar la regulación de la caza vigente en las áreas protegidas que administraba PROBIDES. Hicimos todo lo posible y existió un proceso de autogestión – eso fue lo más interesante – con los vecinos del área protegida que también eran víctimas del furtivismo; entre todos hicimos un procedimiento que implicó intimar judicialmente a los cazadores que teníamos perfectamente identificados; ello para poder evitar una excusa legal – que de acuerdo al marco jurídico decimonónico de la persecución de la caza furtiva vigente en el Uruguay – empleaban con éxito. El cazador puede exonerarse de culpa invocando la ignorancia de la existencia de prohibición de caza por parte del dueño del fundo; o invocar confusión al pasar de un predio al otro. Para salvar ese escollo jurídico, tuvimos que intimar judicialmente a los cazadores furtivos, que siempre eran los mismos, para que no entraran más a tales predios. Y así logramos el primer procesamiento de un cazador furtivo en un área protegida.

Pero, la pena del furtivismo es una sanción pecuniaria; cuando uno no paga hay una compensación entre la sanción pecuniaria y los días que esté detenido; se realiza una equivalencia; por ejemplo – no se hoy día cual es el valor de esa equivalencia – si está preso 10 días, con ello paga \$ 1000 de multa, si está 20 días equivale a \$ 2000³⁸. Bueno, cuando este cazador salió de la cárcel ya había pagado mucho más de lo que en realidad debía por su infracción, y casi tuvimos que pagarle nosotros una indemnización. En definitiva, se cumple lo que dicen los economistas; lamentablemente la regulación actual de la caza hace que las áreas protegidas se transformen en cotos de caza para el furtivismo.

Hay muchos otros temas pero por cuestión de tiempo finalizamos aquí. Muchas gracias.

³⁷ Cfm. Mayer Otto “Derecho Administrativo Alemán”, Bs. As. t. IV, 1954, pág. 217

³⁸ Arts 356 y 357 del Código Penal

G. Evia - Vamos a dar lugar a la presentación de Marcelo Cousillas.

Marcelo es abogado, asesor jurídico de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, máster en Derecho Ambiental, profesor de Derecho Ambiental en la Universidad de la República y en la Universidad de Montevideo.

Marcelo Cousillas

Doctor en Derecho

DINAMA / MVOTMA

Muy buenas tardes. También agradezco a ustedes la participación, y especialmente a Gerardo Evia, que ha permitido que este encuentro se pudiera realizar.

Con José Luis estuvimos antes ensayando un contrapunto y en consecuencia, como parte de ese contrapunto, yo les empiezo diciendo: NO HAY SUPERPOSICIÓN DE PODERES.

Yo lo que les propongo es: ¿superposición o qué? La palabra superposición tiene como una connotación negativa. Suena a que algo está superpuesto donde cabe uno solo, de que en el espacio no puede haber dos cosas. Y, si hay más de una, hay chisporroteos. El texto de la convocatoria que mandó Gerardo dice “regulaciones concurrentes” que podrían ser superpuestas, pero “concurrentes” parece como que vienen, como que concurren y llegan a un mismo lugar. Incluso él puso: “compatibilidad” y cuando lo presentó dijo “articulación”, ¿no?

En realidad, en Derecho no hay superposición. No se da la superposición. Nosotros la vemos la superposición, o la encontramos, o la queremos, pero en realidad no hay superposición.

Piensen ustedes un momento en esta sala. ¿Cuántas normas jurídicas concurren en esta sala? Si alguien se llevara lo que yo dejé en esa silla, seguro concurriría una norma penal. Pero además, hay normas administrativas, porque este lugar es de organismos públicos. Sin duda aquí, en este momento, hay una cantidad de normas que están atravesando esto. Algunas las necesitamos, otras no. Algunas las usamos, otras no. Y no necesariamente se superponen. Probablemente regulen cosas diferentes o desde puntos de vista diferentes.

Hay básicamente tres formas de regular desde el punto de vista de la norma jurídica. En base a un objeto, por ejemplo lo que dijo Evia al principio de la ley forestal. El artículo 24 que regula el monte indígena, lo regula porque es monte indígena. Regula su protección, establece su protección, por las cualidades o las características del objeto.

Otra forma de regulación es por las conductas que sobre él se hagan. Y la tercera posibilidad, es tomar como forma de regulación, el espacio. Y ese es el ejemplo de las áreas protegidas, que toma como vara, como mecanismo de regulación, el espacio. No toma la cualidad de monte indígena, no toma necesariamente una conducta que se puede hacer sobre él. Lo que está en un determinado espacio está sujeto a una determinada regulación.

No necesariamente entre esos tres tipos de normas debe haber superposición. Es más. Seguramente no lo hay. Puede ser que normas que tomen en cuenta un criterio u otro, o aún el mismo, concurren sobre una situación, sobre un lugar o sobre un objeto. Pero no necesariamente.

Lo mismo sucede con las competencias. Tres elementos definen la competencia de un organismo. La materia, los poderes jurídicos y la jurisdicción. Es decir: qué puede hacer, que es la materia; cómo lo puede hacer, que son los poderes jurídicos; y dónde lo puede hacer, que es la jurisdicción. Seguramente, no hay dos organismos que tengan la misma competencia, porque seguramente ninguno absolutamente los tres elementos sean idénticos. Tal vez uno sí, la UTE y la OSE son organismos nacionales, y su jurisdicción es todo el país en los dos casos, pero sus materias son totalmente diferentes. Aunque sus poderes jurídicos son parecidos, porque los dos pueden poner caños y cables donde los demás no pueden, porque los dos pueden cobrar tarifas, porque los dos pueden... Sin embargo, tienen igual jurisdicción, igual o similares poderes jurídicos, pero tienen distinta materia.

Sobre esas bases, probablemente no exista superposición de normas, ni de competencias. Probablemente. Pongamos un caso, que lo planteó Gerardo en la convocatoria. Decía la convocatoria: “si el uso del glifosato está permitido en el país por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ¿porqué no se puede usar en las áreas protegidas?”

Y la respuesta es cuando el objeto de regulación, por el organismo competente, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca fue decir “se autoriza el uso de glifosato en determinadas condiciones”. Es un organismo nacional, entonces, su jurisdicción es todo el país, usó sus poderes jurídicos dentro de lo que es su materia que son los agroquímicos, y entonces dijo, sí lo pueden usar. Lo autorizó. Pero resulta que hay otra norma, que no toma como objeto de regulación el glifosato mismo, sino que toma en cuenta un espacio del cual es organismo competente el Ministerio de Medio Ambiente, que también es nacional, y esos espacios pueden estar en diferentes lugares del territorio de la República, con poderes jurídicos, y ese organismo dice: “sí, pero en este espacio, no”. Es legítimo el uso de glifosato, pero en este espacio, no. Lo dijo el organismo competente, utilizando el mecanismo que la ley le adjudicó, le asignó. Siempre las normas jurídicas son territoriales.

Ahora descubrimos el ordenamiento territorial, pero en realidad, el derecho siempre fue territorial. Se define espacialmente. Lo que pasa es que como hay muchas normas que son nacionales, entonces no nos damos cuenta de su territorialidad. Pero siempre la norma jurídica es territorial.

Lo dijo José Luis antes cuando tomó la definición de la ley. ¿Qué es un área protegida? Un área protegida no es nada más que un espacio, un ámbito territorial, una porción del territorio. Él dijo un ámbito geográfico sujeto a un régimen jurídico especial, a un estatuto distinto. Que puede ser normativo o que puede ser administrativo. ¿Cuándo es normativo? Cuando se dice: en todo el país se puede esto, pero dentro de las áreas protegidas esto no se puede. Ha establecido una norma, una regla de conducta, algo que no se puede.

O puede ser administrativo, meramente administrativo: en esta área protegida no hay ninguna prohibición especial. Por el plan de manejo que tenemos, que es un documento programático para alcanzar los objetivos de conservación, lo único que hacemos es aplicar la ley de Conservación de Suelos, la ley Forestal que protege el monte indígena... Pero... ¿qué pasa? Lo hacemos en un ámbito que no está administrado como se administra todo el resto del territorio nacional. Se administra diferente. Tiene un administrador, forma parte de un Sistema, tiene que tener un plan de manejo, tiene que tener un objetivo de conservación concreto.

Es una hipótesis un poco de laboratorio lo que estoy planteando, pero es posible. Porque el área protegida se define por eso, por ser solamente un área sujeta a un estatuto jurídico especial.

¿Cuál era el problema antes del año 2000, antes del año 2005, o un poquito más todavía?

¿Cuál era el problema antes de la ley de Áreas Protegidas y antes de la reglamentación de la ley de Áreas Protegidas?

Que teníamos áreas... porque había áreas antes. Porque estaba el Parque San Miguel, y porque estaba el Parque Tal, y porque estaba el monumento natural de no sé qué. Por decreto, por ley, por normas departamentales, por resolución, por las normas que a ustedes se les ocurrieran. Pero no había detrás de cada uno de esos espacios, un estatuto jurídico aplicable.

Entonces, ¿qué se podía y qué no se podía?

Esto es Parque... llamémosle Parque, llamémosle Relicto de Fauna, llamémosle Área de Protección y Reserva Ecológica, llamémosle como queramos. Pero, más allá del nombre, ¿qué se puede y qué no se puede?, cuál es el estatuto jurídico que al llamarla, al declararla de una determinada manera, entonces, le va a caer encima ese estatuto jurídico.

Eso es lo que no había antes. Y eso es lo que la ley de áreas protegidas y la reglamentación y el decreto que designa cada área y el plan de manejo que se va a aplicar a cada área. Ese conjunto de normas debería establecer cuál es el estatuto jurídico aplicable a esa área.

¿Por qué? Porque fue declarado Parque Nacional, porque el Parque Nacional está previsto en el reglamento, porque el reglamento está basado en la ley, y entonces me da una cantidad de cosas, como los ejemplos que mostró José Luis en el Cabo Polonio y en la Laguna de Rocha, que mostró algunas cosas que se pueden o no se pueden hacer dentro de esa área.

Ahora, tomar la decisión de que una porción del territorio esté sujeto a un régimen jurídico especial que puede ser solo de administración o también establecer por ejemplo, limitaciones a la propiedad privada, es una decisión que jurídicamente se toma como una decisión muy importante. Que no es una decisión como cualquier otra de las que toma la administración. Entonces, la ley prevé que para tomar esa decisión haya que transitar un procedimiento específico que tenga que dar garantías a la gente que vive ahí, que tenga que dar garantías a los que no viven ahí pero les interesa el lugar, que adelante cuáles van a ser las posibles limitaciones y cuáles los posibles objetivos para saber si existen. Y que, de alguna manera, la administración asuma la responsabilidad. Porque después que la declara, tiene que hacer cumplir la declaración. .

Esa es la razón. Y esa es la razón por la que la ley dice que esas decisiones relativas a ciertas porciones del territorio van a ser tomadas a nivel nacional y con un cierto procedimiento. Y de hecho, no todo el territorio nacional podría ser área protegida. Porque entonces dejaría de ser una porción del territorio sujeta a un régimen especial. Pasaría a ser la norma jurídica aplicable al caso común. No tendríamos objetos específicos de conservación. Sin embargo, la 'al revés' es posible. Que en el área solo se apliquen las normas comunes es posible, si administramos el área de manera como la ley lo prevé, de manera distinta que como se administra el resto del territorio.

Por esa razón, por ejemplo, la ley ha ido avanzando, y entonces, no solo establece las áreas protegidas, establece categorías y establece medidas que se pueden tomar en esas áreas, sino que – por ejemplo – la ley prohíbe que se utilice la denominación de Áreas Protegidas, Parque Nacional, Monumento, Paisaje Protegido, etcétera, para otras cosas que no sean áreas protegidas incorporadas al Sistema. De la misma manera que está prohibido utilizar la palabra Banco, o la palabra Cooperativa, o la palabra Sociedad Anónima, si yo no soy un banco, o una cooperativa, o una sociedad anónima. Porque informo lo que soy y me someto a un régimen jurídico determinado: el de banco, el de cooperativa,...

Las áreas protegidas no tienen diferencias, desde el punto de vista jurídico, con otras regulaciones que toman en cuenta el espacio. Por ejemplo, las zonas francas o los

puertos. Son porciones del territorio que una norma determinada las sujeta a un estatuto específico.

Ahora, ¿el Código Penal y el delito de homicidio no rigen dentro del puerto? Sí, rigen. De la misma manera que rige la norma ambiental. Ahora, que hay un estatuto especial lo hay. En el puerto, en la zona franca..., todos son parte del territorio nacional. Nunca digan que la zona franca no es parte del territorio uruguayo. Es parte del territorio uruguayo. También el puerto. Aunque sea libre, aunque sea puerto franco, puerto libre.

Las áreas protegidas sucede exactamente lo mismo, y va a regir de la misma manera las restantes normas.

¿Eso quiere decir que la ley de puertos o que la ley de zonas francas o que la ley de áreas protegidas o que las normas vinculadas a ellas sean normas de ordenamiento territorial? No. Son normas que toman en cuenta cierto ámbito geográfico o cierta porción del territorio como mecanismo de regulación.

¿Qué tienen incidencia en cómo se conforma el territorio? ¿Qué tienen incidencia territorial? No me cabe duda. Porque todos sabemos lo que pasa cuando se hace un puerto y cómo proyecta, más allá incluso del recinto portuario. O una zona franca. O un área protegida.

Ahora, ¿son normas hechas para dar al territorio una cierta conformación y que el territorio del país se ordene, o se estructure de una manera determinada? No. Son normas para que haya puertos, o son normas para que haya zonas francas, o son normas para que haya áreas protegidas.

Las normas de ordenamiento territorial tienen otra finalidad. Lo que sucede es que todas ellas deberían tener como base, como mecanismo de regulación, el espacio físico. Se nos desdibuja un poco, ¿no? Porque cuando tenemos una norma de ordenamiento territorial nacional, o cuando tenemos una norma de ordenamiento territorial departamental que abarca todo el departamento, puede ser que ese componente se nos desdibuje un poco.

Claro, después las normas de ordenamiento territorial categorizan suelo, establecen zonas, entonces vuelven a usar el espacio geográfico como un mecanismo de regulación.

En consecuencia, un plan de manejo no es una norma de ordenamiento territorial. Pero no porque no tenga que ver con el territorio. Porque no queda sujeta al régimen jurídico organizado en el marco de una ley de ordenamiento territorial, que establece en el artículo 8 un conjunto de instrumentos de ordenamiento territorial. Las directrices nacionales, las estrategias, los planes locales, etc.

No menciona los planes de manejo de las áreas protegidas. La ley de ordenamiento territorial tiene un conjunto de instrumentos que son planes o que son instrumentos

de planificación, llamados instrumentos de ordenamiento territorial, que se aprueban por distintas normas jurídicas. ¿Que deberían articular? ¿Que deberían coordinar? ¿Y que deberían concurrir? ¿Que cuando se hace un área protegida se debería tener en cuenta si la intención del gobierno departamental ahí es tener una urbe con edificación de muchos pisos y centros comerciales? Sí

Ahora, hay que tomar una decisión, de si se va para un lado o si se va por el otro.

¿Que habiendo un área protegida, lo que la coordinación indicaría es que el gobierno departamental debería tener en cuenta que, por ejemplo, la norma de ordenamiento territorial regule un entorno adecuado que articule con el área protegida? También.

¿Que si el área protegida tiene un centro poblado va a estar regido por las normas urbanísticas departamentales? No me cabe duda. No se superponen. Pero sí concurren, en el mismo espacio físico.

Por ejemplo, el artículo 74 lo podemos leer más exigente. Si vuelven a pensar en el artículo 74, que era aquel que decía que los gobiernos departamentales deberán, y además me acuerdo que decía: “deberán” no “podrán”... dice “que sus instrumentos de ordenamiento territorial deberán coordinarse con los instrumentos de ordenamiento territorial nacionales”. Eso, ¿qué quiere decir? Que si hay instrumentos nacionales antes que los departamentales, entonces, el departamental se va a tener que ajustar al nacional, y que si se dicta después, el departamental va a tener que buscar el mecanismo para ajustarse, para acompasarse al instrumento de ordenamiento territorial, porque es deber del gobierno departamental coordinar sus instrumentos con esos instrumentos de ordenamiento territorial de ámbito o de índole nacional.

Desde ese punto de vista, no deberían existir conflictos normativos. Si la norma de ordenamiento territorial departamental dice que esta es una zona rural en la cual no se pueden construir edificios, entonces, la norma que crea el área protegida no va a poder decir que queda habilitado todo tipo de construcción (que no creo que lo vaya a decir, pero supongamos que lo dijera), va a chocar con la norma prohibitiva departamental que tiene competencia para regular en ese lugar las construcciones y que dice que ahí no se puede.

O al revés. Si el gobierno departamental declarara un área como urbanizable y ahí hay un área protegida donde no se permite construir, pues va a primar la norma que establece la prohibición constructiva.

Esto que lo tomé entre lo nacional y lo departamental, porque de alguna manera es parte de lo que a partir de la ley de ordenamiento territorial está más en boga, se da entre normas nacionales. La ley Forestal, declara la aptitud forestal de una cantidad de áreas y entonces, de alguna manera la regulación forestal incentiva u orienta a que en ese lugar se haga forestación. Pero hay una norma ambiental que dice que si la forestación tiene más de determinadas dimensiones, no se puede ejecutar si

previamente no tiene un Estudio de Impacto Ambiental. Y si ese Estudio de Impacto Ambiental dice que va a producir impactos ambientales negativos no aceptables, pues aunque sea área de prioridad forestal, no se va a forestar.

O el Código de Minería declara de interés público la explotación de los minerales del subsuelo. Es de interés público, es de interés del país, dice la ley, extraer los minerales que están en el subsuelo, para usarlos. Ahora, ¿de cualquier forma y en cualquier sitio? Bueno, vino la Ley de Impacto Ambiental dijo si para extraerlos se van a producir impactos ambientales negativos no admisibles, bueno, no. No. O vino la ley de Áreas Protegidas y dijo: sí, sí, pero acá, no.

La ley de Áreas Protegidas dice: se podrá establecer como medida de protección que no haya explotación minera. No dice que en todas las áreas protegidas no podrá haber. Se podrá. El decreto tendrá que decirlo y el plan de manejo tendrá que instrumentarlo.

¿Eso quiere decir que hay una superposición de normas entre el Código de Minería y la Evaluación de Impacto Ambiental, o entre la ley Forestal y la ley de Áreas Protegidas? En este contrapunto, en esta mirada, no. Porque el Código de Minería regula la extracción de minerales, pero mire, justo en este lugar que hay un Área Protegida, no. O justo en este lugar que hay tal otro valor, que no es un Área Protegida, pero que no sé qué pasa y además se necesita usar tal método de extracción, no, porque el impacto es inadmisibile.

¿Eso quiere decir que hay un conflicto de competencias? No. Tampoco.

El Ministerio de Industria, Energía y Minería es la autoridad competente y es la autoridad máxima en minería. Es la autoridad administradora del recurso.

¿Qué pasa? Que hay una autoridad en ambiente, y que dice: pero bueno, la Constitución dice hay que abstenerse de afectar el ambiente, y la ley dice que para eso hay que hacer Estudios de Impacto Ambiental en algunos casos y la minería es uno de esos casos. Entonces, ¿va a haber actuaciones de dos? Sí, sí. Pero miren, no solo de dos. También va a actuar el Ministerio de Trabajo y va a actuar el Ministerio del Interior si hay problemas de seguridad, y Salud Pública, y se va a tener que inscribir en el BPS y en la DGI. Todas esas competencias van a concurrir sobre el pobre yacimiento minero sobre el cual se va a establecer la explotación.

Dicho esto, desde una mirada jurídica, o desde una mirada de competencias administrativas, obviamente no estamos solos. Y obviamente la coordinación de la que se hablaba antes, por algo la norma lo establece.

Toda la transversalidad posible, toda la interinstitucionalidad posible, toda. Pero el responsable de minería, es Minería. El responsable de medio ambiente, es Medio Ambiente. El responsable de cada otra cosa... Alguien tiene que haber. Porque de lo que todos somos responsables, nadie es responsable.

En Administración, una de las cosas que son fatales es la dilución de la responsabilidad. A tal punto que hay mecanismos establecidos para eso. Por supuesto los mecanismos de coordinación. Ahora, ya no cualquiera puede coordinar. La ley General del Ambiente dice que le corresponde al Ministerio de Medio Ambiente la coordinación exclusiva.

Esa coordinación es para aceitar, para que las cosas se hagan bien. En algún momento va a generar que lo que uno cree que puede hacer, no lo puede hacer, porque resulta que hay otro que dice que no lo puedo hacer y es el competente para decirlo.

Miren, yo recuerdo de la experiencia que contaba Evia. La ley del 90 cometió al Ministerio de Medio Ambiente delimitar una serie de áreas de protección y reserva ecológica y establecer normas de uso y manejo. Y para eso el Ministerio hizo una serie de decretos que básicamente, lo que trataban de impedir era el drenaje. Lo que pretendía era permitir que las aguas en esas zonas siguieran discurriendo de la misma manera. Había una ley, había un decreto y los particulares estaban sometidos a eso, que no podían hacer diques, secar, canalizar, en infracción de esas normas.

Ahora resulta que había un Código de Aguas que decía que el Poder Ejecutivo podía aprobar planes de regulación hídrica. Y el mismo Poder Ejecutivo aprobó otro decreto, que creó una Comisión que se puso a regular hídricamente las mismas zonas que este otro régimen había establecido.

Yo siempre digo. En términos urbanos, era como que a estos les pidió que dibujaran las manzanas de una ciudad. Ley, decreto de protección, Ministerio de Medio Ambiente. Y a estos otros, Código de Aguas, decreto de regulación hídrica, Ministerio de Transporte, les pidió que dibujaran las calles.

Y cualquiera sabe que las manzanas son el excedente de las calles o que las calles son la apertura de las manzanas. Y podría suceder que quedara una manzana en mitad de la calle o una calle que atravesara una manzana, lo cual es incompatible.

Eso, que sucedió, y que es un claro ejemplo de, si se quiere, una superposición, el Estado por un lado decía, el mismo Poder Ejecutivo decía protejo esto, y el mismo Poder Ejecutivo con la firma de los mismos ministros decía: atravieso esto o seco esto.

Y bueno, no hay superposición de competencias, lo que va a pasar es que va a primar los criterios formales. La norma posterior en el tiempo deroga a la anterior en el tiempo, la norma de superior jerarquía deroga a la de inferior jerarquía, y entonces, el *intrínquis* se termina resolviendo, no de la mejor manera ambiental, se termina resolviendo de una manera formal.

Esos son algunos de los pasos que se solucionaron a partir de la aprobación de leyes como la ley de Áreas Protegidas, o como la ley de Ordenamiento Territorial. Es decir estableciendo regímenes jurídicos que tuvieran integralidad y que pudieran de alguna manera, ir desde un punto hasta el final.

Nos quedan resabios. Nos quedan todavía situaciones del pasado muy fuertes. Áreas Protegidas establecidas con anterioridad a este régimen, que la ley específicamente dijo que no se derogaban, sino que había que revisarlas, recategorizarlas, y resolver si se incorporaban al Sistema o si se desafectaban como Áreas Protegidas. Ese es un punto pendiente.

Mientras tanto, siguen siendo áreas protegidas, y entonces están sujetas, por ejemplo, a Evaluación de Impacto Ambiental porque las actividades que en ellas se realicen no cuentan con un plan de manejo aprobado de acuerdo con la ley. No pueden contar con un plan de manejo aprobado, porque no son áreas protegidas de acuerdo a la ley.

Nos quedan todas las situaciones jurídicas existentes cuando un área protegida se implanta, y entonces queremos proteger la laguna pero resulta que nos encontramos que ya está fraccionada desde el año no sé cuánto, con la intención de que allí se urbanice, se construya.... No hay nada hoy no? pero con la idea, algo que se hizo en algún momento, que le cambió el carácter jurídico a esa zona rural y la transformó en urbana, suburbana, lo que sea, loteó y estableció propietarios y creó una cantidad de derechos. Y bueno, ahí la norma se va a encontrar, no con un problema con el ordenamiento territorial, se va a encontrar con un problema de derechos existentes que tiene que cambiar, que tiene que ajustar y que va a poder limitar hasta el límite de la expropiación. Límite al cual lo puede pasar. El Ministerio de Medio Ambiente tiene la facultad, en la ley de áreas protegidas y en la ley de creación del Ministerio, de expropiar. Ahora, nuestra Constitución reconoce la expropiación con justa y previa compensación, lógicamente. Yo sostengo que hablar de áreas protegidas, implica hablar de que en algunos lugares y en algunos momentos hay que expropiar, y hay que destinar dinero. Porque no existe la posibilidad de tener un Sistema completo, sin utilizar la batería de instrumentos, porque se tiene la multiplicidad de situaciones.

En el Uruguay, la propiedad privada abarca el noventa y no sé cuánto por ciento del territorio. No somos Panamá ni Nicaragua, países de Centroamérica, que muchas veces la porción más grande de su territorio es propiedad fiscal. De manera que aquí no se trata solamente de administrar, sino que se trata de limitar derechos con los instrumentos constitucionales y legales que poseemos.

Para terminar. Todo esto mirado desde el área protegida, las normas que en ella se aplican y la autoridad que respecto del área protegida tiene que ver.

Ahora, no hay que confundir a la autoridad del área protegida con el propietario. Si la autoridad es el propietario, entonces, todo lo que estamos hablando acá, en realidad, solamente implica tomar algunas decisiones presupuestales: si voy a poner dinero acá, si voy a poner dinero en este otro lado, si voy a destinar recursos humanos acá o si los voy a destinar en otro lado. Porque el área es mía. Como propietario, yo puedo hacer con ella lo que quiera. Entonces, además, me obligo que va a ser área protegida, la inscribo en un Sistema con un régimen jurídico determinado.

Ahora, yo puedo no ser el propietario, ser la autoridad del área, ser el administrador del área. Obviamente, no voy a tener las potestades de ordenar, no voy a poder alambrar. No es lo mismo el administrador de un área de propiedad pública, o de propiedad del propio administrador, aunque no sea pública, que el administrador de un área en donde hay propiedad privada o hay administración de otros organismos, que no son estrictamente el administrador del área. Ahí el administrador, es un aplicador de un conjunto de normas. No es el dueño. No es el patrón del área. Es autoridad.

Ahora, autoridad para lo que dice el plan de manejo, para lo que dice el decreto, para lo que dice la ley. Pero no puede ejercer de la misma manera las posibilidades del propietario.

Que el propietario también tiene sus limitaciones, ¿no? Y no puede extraer los minerales, porque va a tener que aplicar el Código de Minería. Y no puede usar determinados productos o cortar el monte indígena porque va a tener que...

Obviamente, ni yo tengo razón, ni José Luis tiene razón. Ni no existe la superposición, está todo bien y esto pónganle un poquito de aceite que corre solo no? Ni estamos frente a una evidente superposición de competencias que se necesitarían más normas para solucionarlo.

El equilibrio entre uno y otro, probablemente sea lo que nos dé el baremo de lo razonable.

Muchas gracias.

DEBATE

Se presenta el debate general realizado en la segunda parte del Foro en base a la desgrabación textual de la filmación. Se eliminaron muletillas (eh, este, digamos, ¿no?, entre otras). En algunas intervenciones se eliminó parte del texto que no aportaba a la discusión o hacía que perdiera el hilo conductor, en ese caso se indica con los puntos suspensivos entre paréntesis rectos, lo mismo que las palabras ininteligibles o dudosas.

G. Evia - Tenemos dos preguntas y después vamos a abrir el espacio para el debate, exposiciones o argumentos de ustedes.

Aprovecho para comentarles que nuestra intención es editar un documento de trabajo que pueda quedar para el conocimiento e información de terceras personas que no hayan podido asistir hoy, con el acuerdo de los disertantes y ustedes.

Una pregunta para José Luis Sciandro: ¿por qué el control sobre las áreas protegidas no puede ser departamental?

J.L. Sciandro - La competencia de las áreas protegidas es del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Así está establecido en la ley, y el contralor también es competencia del Ministerio. A través de ese instrumento de delegación, puede el Ministerio – si lo entiende pertinente – delegar en los funcionarios locales atribuciones de contralor para que actúen en ese marco de competencias, esa es la lógica del sistema.

G. Evia - Bien, otra pregunta.

Una resolución ministerial, como la aprobación del plan de manejo, ¿es suficiente “categoría” para asegurar su aplicación, o debe ser refrendada por un decreto departamental?

J.L. Sciandro - No. En principio, no. Ese es uno de los grandes temas. El decreto del Poder Ejecutivo que establece las limitaciones y el decreto del Ministerio que aprueba el Plan de manejo son el estatuto legal de ese ámbito geográfico que es el área protegida.

Este es un tema que sería interesante discutirlo; como a posteriori de la ley de Áreas Protegidas se aprobó el sistema para el ordenamiento territorial que establece todo un procedimiento para aprobar los instrumentos de ordenamiento y no se refiere para nada a los planes de manejo en forma concreta, habría que buscar alguna forma de coordinar esas dos ramas del ordenamiento e integrarlas.

Entonces, una forma que aparece como muy clara es en la medida que la ley de Ordenamiento Territorial dice que todos los instrumentos deben ser aprobados por las Juntas Departamentales como Decretos Departamentales, y esto obviamente, si bien no es una norma de ordenamiento territorial tiene un estatuto que refiere al territorio,

que refiere a la organización del territorio, aparece como lógico suponer que puedan ser aprobados por las Juntas Departamentales los planes de manejo, por lo menos en lo que refiere a los temas específicos del ordenamiento territorial, que hoy día son todos, porque ahí el ordenamiento territorial se superpone o concurre claramente con el tema de la ordenación ambiental del territorio.

En definitiva, la visión que tiene la ley del ordenamiento, es una visión que comprende lo ambiental. Y obviamente, no se puede separar lo que es el ordenamiento del territorio del ordenamiento ambiental. Son cosas que están absolutamente vinculadas. El ambiente está en el territorio y evidentemente no se pueden separar. Por supuesto, la ley simplemente es un instrumento de aplicación de una política, no pretende ser otra cosa. Entonces, si tenemos un martillo de goma o tenemos un martillo de metal, esa es la diferencia instrumental para la aplicación de una política o de una normativa en un espacio geográfico.

Cómo lo hacemos? De la mejor forma posible para que ese ordenamiento se cumpla. No es necesario, pero creo que no estaría de más que los planes de manejo también fueran aprobados por las Juntas Departamentales si en el ámbito de coordinación de éstos, todos los organismos que hemos hablado, así lo entienden y así lo hacen. Y no habría ningún problema en la medida que estén todos de acuerdo en que esa es la ordenación que para ese territorio tiene el Departamento de que se trate.

M. Cousillas - Bien. Yo voy a decir exactamente lo contrario, para que vean que estamos de acuerdo. Yo creo que... ¿La pregunta decía refrendada?

G. Evia - Refrendada. Debe ser refrendada por un decreto departamental.

M. Cousillas - La respuesta es no. ¿Debe ser refrendada? No. No debe ser refrendada. El plan de manejo, según la ley, debe ser aprobado por resolución del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y tiene plena vigencia desde ese punto de vista.

Porque en definitiva, el plan de manejo aunque sea una resolución ministerial, no establece nada distinto del decreto, ni nada distinto de la ley. Porque es como el juego de las Matrioskas, las muñecas rusas, esas que van una dentro de la otra, ¿no?, entonces uno ve la ley y siempre encuentra la misma muñeca.

Ahora, que un instrumento, no el plan de manejo, que un instrumento del ordenamiento territorial, de los de la ley de Ordenamiento Territorial, del artículo 8, un instrumento departamental, un plan local, pero uno de la ley, de los que aprueba el gobierno departamental, se apruebe para tener contenidos similares al plan de manejo en lo que atañe al nivel departamental? Excelente. Eso es coordinación.

Coordinación es: hay un plan de manejo en el área, y entonces hay una cantidad de temas adicionales, constructivos, que no están en el plan de manejo, pero que pueden tener que ver. Y hay otros que son muy similares a los que el gobierno departamental

podría regular, y se recogen en una norma departamental, instrumento de ordenamiento territorial, departamental, no plan de manejo, de los que están en la ley de Ordenamiento Territorial, entonces diez puntos.

Porque entonces no van a ser dos muñecas una dentro de otra, sino que una va a ser una muñeca rusa, y la otra va a ser la muñeca china. Pero van a tener el mismo contenido o el mismo dibujo con respecto a un área.

G. Evia - Pregunta Antonio Graña, Intendencia Departamental de Rocha.

A. Graña - Primero agradecerles a Sciandro y a Cousillas.

Ahora estoy más complicado con el tema. Porque tú dijiste que la norma regula el objeto, la conducta y demás, y fuiste como de jerarquía, verdad? Ponemos el ejemplo del monte indígena. Entonces el monte indígena lo regula el Ministerio de Ganadería, y supongan que el Ministerio ponga que el monte indígena se puede ralear hasta un 30% en el mes de mayo. Un ejemplo, ¿no? El espacio, si ese monte está en un área protegida y el plan de manejo establece que no se pueda ralear ni el 30%, ni en mayo, ni en ningún mes, prima la ley del espacio, la regulación sobre del espacio. O sea, la cuestión es clara. Yo lo pongo al revés ahora. Supongan que el Ministerio diga eso, que el monte se puede ralear en un 30% en mayo, y el plan de manejo diga que no, que se puede ralear un 50%, y en cualquier mes del año, ¿verdad?, ese es el caso. También va a primar el plan de manejo porque regula el espacio.

Ahora, hay un centro poblado en esa zona. Ya existente. Porque esta premisa de la ley de área protegida, surgió siempre en lugares deshabitados. Pero llegamos a Rocha y nos encontramos con que el lugar está habitado. [...] Si hay un centro poblado, en el área protegida, tú regulas el objeto 'centro poblado', ¿verdad? estableces las condiciones de construcción, de habitabilidad, de saneamiento y la conducta de la gente que está ahí: no puede hacer tal cosa, tal otra no puede hacer. Pero la normativa del plan de manejo que aprueba el Ministerio, que regula sobre el espacio, dice: no importa, por más que el objeto pueda crecer o no, esas regulaciones municipales ya no rigen más ahora. Porque la del espacio, que es la del plan de manejo que lo aprueba el Ministerio, dice que no se puede crecer. Por lo tanto, según tu criterio, la competencia no es que haya superposición, la competencia es del Ministerio.

Esto es como las rutas nacionales cuando atraviesan el pueblo. Las rutas nacionales que atraviesan Rocha, en su faja de 60 metros, no hay duda de quién es la competencia, no hay ninguna duda. Atraviesa Rocha, atraviesa Maldonado pero ahí la competencia es del Ministro de Transporte y Obras Públicas, no se discute nada. Con tu criterio, en el área protegida no hay ninguna duda tampoco sobre de quien es la competencia. La competencia es del plan de manejo, y lo que dice el plan de manejo. Por lo tanto la competencia es del MVOTMA. Es decir, el gobierno de Rocha no tiene nada que ver en el área protegida [...] o sea, políticamente la tiene porque coordina, pero coordinan los hombres ¿y después? [...]

M. Cousillas - Tomemos otro ejemplo. El ejemplo es correcto pero la construcción no. Tomamos el ejemplo de vendedores ambulantes. El gobierno departamental establece que en el gobierno departamental de Rocha no puede haber vendedores ambulantes que no tengan boletas ... no sé ... algo que no puede haber.

La Ley Orgánica Departamental establece que los vendedores ambulantes es competencia de los gobiernos departamentales, su regulación está establecida específicamente y Rocha lo hizo. Y el plan de manejo dice que dentro del área protegida sí autorizo todo tipo de vendedores ambulantes. Todo tipo de vendedores ambulantes, menos esos que prohibió Rocha. Porque esta área protegida está en Rocha.

Por eso creo que no siempre prima la norma. La norma que diga lo del 30, 50% del monte indígena, la norma del plan de manejo no podría decir que se puede ralear más de lo que estaría permitido por la norma nacional.

[...]

A. Graña - Si la Paloma entra en un área protegida por ejemplo, tiene una regulación edilicia y autoriza construir siete metros y medio frente a determinado lugar y el plan de manejo, por una buena conclusión determina que no, que en ese lugar no debe haber construcción de siete metros y medio, lo que prima es el plan de manejo. Por lo tanto, no se entrecruzan las competencias porque la competencia es una sola, es del Ministerio, que es quien aprueba el plan de manejo. Prima, sobre la ordenanza municipal de edificación, en esa área del plan de manejo, porque es un área protegida. En esa área, ahí no tiene la competencia el municipio, si el plan de manejo establece normas distintas. No tiene competencia.

[...]

M. Cousillas - Lo que pasa es que tú estableces una jerarquía entre las tres formas de regulación, que no existe. No está establecida esa jerarquía, porque la jerarquía siempre es formal, no va al contenido.

Entonces, en cambio, la regulación de la conducta del objeto o del espacio es contenido, no es formal. La forma va a ser ley, decreto, ... En cambio acá no se trata de un problema de jerarquía.

A. Graña - Perdona, y termino con esto. Porque estamos trabajando en el tema este, con toda la gente de Rocha, con la gente de la consultora, justamente en Rocha, ¿verdad?. Hablamos de la Laguna de Rocha, y del Polonio y tenemos una cantidad de dudas con respecto a la función de los administradores. Yo creo que acá quedaron muchas cosas claras. Pero por ejemplo, hay un desarrollo en el plan de manejo, o en el borrador del plan de manejo, de la sustentabilidad financiera. Allí está incluida la creación de impuestos por ejemplo, la posibilidad de crear impuestos que se vuelquen

en la propia área. Eso parece, idealmente, muy bueno. Ahora, si el plan de manejo crea un impuesto, por ejemplo, sobre la tierra, la tenencia, el uso, la ocupación de la tierra, en el área protegida, ¿cómo se implementa? Porque ¿el plan de manejo puede crear un tributo?, ¿y quién lo va a cobrar?

M. Cousillas - No, no... No puede. El plan de manejo no puede crear tributos pero por otros problemas ¿no? Primero porque la ley no lo prevé. Porque la creación de tributos y las exoneraciones tributarias requieren iniciativa del Poder Ejecutivo. El Parlamento tuvo durante años ese proyecto de ley, con un asterisco que decía: "a la espera de la revisión del mensaje del Poder Ejecutivo". Mensaje que nunca llegó. Entonces se aprobó la ley, con un capítulo que dice recursos financieros, tributario... y en realidad, el artículo tiene muy poquita cosa. No tiene lo que los legisladores pensaban que podía tener, pero no le cambiaron el título, le sacaron el asterisco...

J.L. Sciandro - Ahora, la Ley General del Ambiente tiene como instrumento ¿no?, lo pusieron como instrumento lo económico-financiero, que son instrumentos de gestión que se tienen que utilizar en las áreas, esos se utilizan en todo el mundo...

M. Cousillas - Lo que pasa que ahí entras en el tema... la creación del tributo requiere ley... Hay una serie de tributos que solo pueden ser de fuente departamental. Hay otros que no pueden ser de fuente departamental, que tienen que ser de fuente nacional. Entonces entramos en un terreno en el cual la ley no se metió. La Ley de Áreas Protegidas, no se introdujo.

J.L. Sciandro - Pero sí. Los planes de manejo – yo en eso creo que sí – los planes de manejo tienen que tener instrumentos de todo tipo. Instrumentos financieros, tributarios. Aunque no los puedan aprobar, si los podrían promover.

M. Cousillas - Promover... proponer...

J. L. Sciandro - ... incentivos económicos. Están los famosos etiquetados ambientales. Una forma de financiar las áreas protegidas pasa por los precios monopólicos, ¿no? El área protegida admite, porque tiene un administrador que gestiona de alguna manera actividades, se puede manejar que las actividades, por ejemplo, de cabalgatas o de bicicletas o lo que fuera, se le asignen a una sola persona, a un solo oferente del servicio y al generar una situación de monopolio puedes aumentar un precio. Porque obviamente no es una competición de mercado, y ese mayor precio que se paga en un área protegida está incorporando el costo ambiental. De alguna manera, el que va a un área protegida y la valora está dispuesto a pagar un mayor precio al que da servicios en el área. Y eso es un aliciente para que la gente que está en el área tenga, además de todas esas limitaciones de las que hemos hablado, algún beneficio del punto de vista

económico. Ahí hay toda una serie de instrumentos que están muy estudiados por la gestión y por la economía, de buscar instrumentos para no victimizar a los propietarios que forman parte de un área y, sobre todo, tampoco victimizar a los gobiernos locales que tienen áreas en su jurisdicción. Ese es el peor error que se puede cometer. La literatura está llena de ejemplos de que eso, siempre en definitiva hace mal a las áreas protegidas.

También, otra cosa son los reconocimientos honoríficos. Hay gente que le interesa que si hace una donación, o admite una limitación, o sea una autolimitación, eso se le reconozca como algo que a él le satisface alguna necesidad de ego, pero cumple una función también conciliable con la conservación del ambiente. Entonces, hay que abrir ese tipo de instrumentos. Y además, no hay que inventar nada, porque ya está todo desarrollado. Hay algunos trabajos... por ejemplo los de Elinor Ostrom que fue la única mujer que ganó el Premio Nobel de Economía, que estudió justamente ecosistemas que se han conservado a lo largo de muchísimos años, que están regulados por estatutos como este del que hemos estado hablando. Estudió esos estatutos para ver cómo era la clave del éxito de esas estructuras que permitían la conservación del ambiente. Y la autogestión y la autorregulación aparecen como dos temas muy interesantes para explotar. Por supuesto no hay ninguna fórmula, pero si participan los actores sociales que están en las áreas protegidas y se busca una forma de que auto regulen el sistema ecológico en el que viven, y los servicios ambientales del que se sirven es sin duda un camino para explotar. Por supuesto que no hay recetas. No hay que auto limitarse y decir; no, lo único que vamos a hacer es, mecanismo de sanción y control.

G. Evia - ¿Alguna otra intervención? Guillermo Scarlato y José Luis Olivera

G. Scarlato - Quería hacer dos consultas - comentario. La primera es pedirles si se puede reflexionar un poco más sobre la línea de lo que planteaba Graña, o sea, el vínculo entre los planes de manejo, en aquellos casos en donde quedan incluidos dentro de las áreas sectores con usos residenciales turísticos que implican edificaciones con todas las regulaciones necesarias. O sea, cómo desde el punto de vista de ustedes deben articular las normas - plan con normas de regulación edilicias, etc., que normalmente están en el ámbito de los gobiernos departamentales. Porque ese es un tema que no estamos hablando en teoría, lo estamos viviendo, y me gustaría tener una reflexión de ustedes de como lo ven, como forma de abordaje. Esa es una pregunta.

Lo segundo va más en la línea de este último comentario que tú hacías, José Luis, referido a la posibilidad de desarrollar modalidades de gestión basadas en acuerdos voluntarios que van más por el lado del acuerdo que de la definición de regulaciones o limitaciones. Como ustedes saben, nosotros estamos en realidad trabajando juntos con la Intendencia, en el caso de Rocha, y también en el norte del país, con dos

experiencias piloto, que tratan de avanzar en esa línea, inspiradas en el modelo que tienen en Francia de los Parques Naturales Regionales. Que en realidad, en cierta medida fueron concebidos como otro paradigma digamos de gestión del territorio, que entendió en su momento, que era necesario y posible buscar formas de gestión de territorio que fuera más por el lado del acuerdo voluntario, que por el lado de la norma impuesta. Y entonces estamos trabajando y tratando de integrar áreas protegidas del Sistema con territorios más amplios. En el caso de la Laguna de Rocha, es el área protegida Paisaje Protegido de la Laguna de Rocha, con un territorio en el cual tenemos una delimitación inicial que incluye básicamente la cuenca con algunas modificaciones. Y en realidad estamos ahora pensando y analizando, cuál sería el marco posible de referencia normativa para eso. Si nos apoyamos en normas de nivel departamental que pueden ser directrices departamentales de ordenamiento territorial u otras. Si nos apoyamos en figuras que están en el Sistema, como la zona adyacente, y por ejemplo no le establecemos regulación, sino en la línea de algo que planteaba..., estoy pensando a partir del planteo que hacía Marcelo, de que la designación de un territorio dentro del marco de la ley podía no establecer regulaciones explícitas específicas, pero sí, una modalidad de gestión o de administración. Entonces decir, bueno, este territorio se va a basar en esta forma de gestión, punto. Y no dice más nada. Pero, digo, estamos pensando en eso. En realidad, justamente son experiencias piloto, que lo que trata es de aprender para ir desarrollando modalidades más adecuadas de conservación y uso del territorio. Compaginación de desarrollo con conservación, que además en un departamento como Rocha y en un escenario como el actual del país parece super pertinente.

M. Cousillas - Yo creo que la regulación edilicia como tal, es un cometido departamental, en todo el territorio del departamento. Ahora, se podría discutir si todas las normas constructivas o no [...], pero me parece que es un cometido del gobierno departamental. Ahora, si en el área protegida, regular la construcción es una necesidad para la conservación de los objetos de conservación, el decreto levanta esa medida de la ley y el plan de manejo lo establece, entonces, bueno, el plan de manejo con el decreto de la ley, va a establecer disposiciones constructivas que podrán ser iguales, diferentes o similares que las del gobierno departamental, y va a primar en el área del plan de manejo cuando protege el objeto de conservación, y si la norma departamental es más restrictiva porque el gobierno departamental no quiere edificios de más de dos pisos, porque no lo quiere, porque no lo tiene que justificar, que es una de las diferencias entre la norma departamental y la norma del plan de manejo. El plan de manejo tiene que estar justificado a los objetivos del área dentro del decreto. No puede ser cualquier cosa. En cambio el gobierno departamental dice: dos pisos; dos pisos porque quiero; porque quiero que sean dos pisos, y el otro decía tres; y van a ser dos pisos. La restrictiva va a primar.

J.L. Olivera - ¿Es acaso que el plan de manejo tendrá que reproducir las normas constructivas de la vivienda?

M. Cousillas - No. Yo creo que no.

Lo que pasa que él dijo que esas normas constructivas eran, en el caso que él planteaba, eran necesarias para conservar la finalidad...

J.L. Olivera - Está bien. ¿El área protegida, es acaso territorio liberado? ¿Para construir allí se le pide permiso al administrador del área y no a la Intendencia para construir? ¿A los dos?

M. Cousillas - Bueno, a los dos, si el plan de manejo dice que se requiere permiso. Si el plan de manejo dice dos pisos, el permiso de construcción lo da la Intendencia, pero va a ser con dos pisos

J.L. Olivera - Parece una contradicción entonces...

A. Graña - Si la norma municipal es contraria... yo no puedo dar el permiso en contra de una norma municipal ...

M. Cousillas - No es contraria. Se te presentan y te piden dos pisos, porque la norma del área dice dos pisos ... tu autorizabas hasta tres. ¿Pero si te piden dos?

A. Graña - No, pero es al revés... siempre suponemos que la norma del plan de manejo va a ser más restrictiva que la municipal. Es una premisa que hay.

M. Cousillas - No, no, no. Pero si es al revés tú no vas a dar el permiso de construcción.

J.L. Olivera - Vamos a salir de este ejemplo. Vamos a poner de ejemplo la división del suelo. La norma de división del suelo por las potestades otorgadas no solo por la 9.015 sino por la 18.308 van a estar establecidas por un instrumento que formule el gobierno departamental que las aprobará según los procedimientos de la ley. [...] La jurisdicción del área protegida y la autoridad del área protegida, ¿es quien decide sobre esas normas? Sobre la división del suelo, la situación jurídica del suelo.

M. Cousillas - La división del suelo, en mi opinión, es un tema que muy fuertemente la ley reserva para los gobiernos departamentales. Ya los reservaba la ley de centros poblados y con más fuerza todavía... más que la sub división del suelo sería decir el pasaje de rural a urbano..., ahora, el gobierno departamental puede proceder. Pero resulta que el plan de manejo dice que en esta parte no se puede construir. Entonces, procede a un fraccionamiento en el cual después no se va a poder construir.

J.L. Olivera - Pensando en la construcción sí. Yo digo en la división del suelo. No solo se puede dividir el suelo para cuando yo quiera construir.

M. Cousillas - Tú decís, ¿un padrón rural, transformarlo en varios padrones rurales? Sí, se puede.

¿Y el plan de manejo porque diría que no se puede subdividir? Estamos en un caso hipotético.

[...]

La tenencia del suelo tiene que ser una condición para la conservación.

J.L. Sciandro - Pero sí lo puede decir en la categoría de suelo, ¿no? En el caso concreto de Cabo Polonio, dice que no se puede edificar, ni subdividir determinadas áreas del Cabo Polonio. Ya lo dijo el Poder Ejecutivo. Ahí no vas a poder subdividir el Cabo Polonio.

[...]

Para subdividir, manteniendo la categoría del suelo, no habría problema. El tema es, si dice: no edificar, como dice el Decreto del Cabo Polonio, que dice específicamente no edificar; bueno, ahí no podría haber una norma municipal que habilitara la edificación. El punto, yo creo que un poco lo que él planteaba, es, por ejemplo, que dijera en tal lugar sí se admite un uso residencial y el plan de manejo nos dice otra cosa ¿no? En el Polonio dice en el tómbolo sí pueden edificar. Si dice solo eso obviamente tiene que haber un instrumento del gobierno departamental que desarrolle eso, y lo apruebe en el ámbito de su jurisdicción.

Si no hay norma departamental, la tienes que hacer. Y ahí es una cuestión de coordinación. Coordinas, lo que dice el plan de manejo con una norma, posterior en el tiempo, departamental.

J.L. Olivera - Por eso que vamos llegando a lo mismo. Entonces, la norma establecida en el plan de manejo tiene que llegar a ese cuidado de minucia. Estamos pensando en el Cabo Polonio y estamos pensando en la Laguna de Rocha. Ahora pensemos en la Laguna Garzón, que yo tengo un fraccionamiento aprobado en una situación jurídica, que si el plan de manejo decide, acá no se construye, yo voy a tener que tener instrumentos económicos y financieros muy generosos para poder enfrentar una expropiación inversa.

J.L. Sciandro - Ah, bueno. Obvio, sí.

J.L. Olivera - Pero eso no está previsto en ningún lado. Y es el problema que tenemos todos los días. Entonces, ¿cómo hacemos nosotros?

[...]

Vamos a lo más sencillo, con la Laguna de Rocha que todos conocemos cual es la situación de Rincón de la Laguna, ¿no? Hipótesis uno: se prohíbe construir en fraccionamiento Rincón de la Laguna. Entonces, ¿a qué se enfrenta la Intendencia mañana de tarde?... ya lo estamos enfrentando.

M. Cousillas - La Intendencia adopta el plan de manejo.

J.L. Olivera - No porque así como hubo una ley de expropiación de padrones en La Paloma, el juicio no fue contra el Parlamento que aprobó esa ley, sino contra la Intendencia de Rocha.

[...]

J.L. Sciandro - En el caso concreto del Rincón de la Laguna, evidentemente el juicio - si hay una persona que se siente expropiada indirectamente - lo debería hacer contra el gobierno nacional porque es quien aprueba el plan de manejo; en los hechos y para cubrirse, el juicio lo hará también contra el gobierno local.

[...]

Yo le quiero contestar a Scarlato un poco lo de los parques. Yo creo - y eso lo dijo muy bien Marcelo - el SNAP es una cuestión nacional, tiene una nomenclatura que es propia, obedece a una cuestión que no la inventamos nosotros, y eso hay que respetarlo en su integralidad porque es la lógica y es lo que le da el sentido al Sistema. Si creamos figuras nuevas como la de los Parques Naturales Regionales de origen francés, que a mí me parece muy interesante y que contempla esa hipótesis de la autorregulación y de los acuerdos vinculantes, que es sin duda un camino de acción evidente, ahí tendríamos que basarnos en el artículo 4, creo que de la ley, que habla que los gobiernos departamentales pueden crear reservas departamentales. No usando la nomenclatura nacional, pero dándole otro nombre que no sean los que están en el Sistema, específicamente habla de reservas departamentales. Para las áreas de origen local, en ese marco legal, con un decreto departamental que le diera las bases a esa figura, se podría implementar perfectamente. Y si eso se quiere trasladar a otro Departamento, el Departamento replicará esa norma o la ajustará a su propio interés. Y eso me parece que es flexible y se adecua perfectamente al objetivo perseguido.

M. Cousillas - A mí me cuesta creer que el SNAP no tenga las categorías necesarias, que la ley que hoy existe no le de el marco necesario o suficiente para hacer un parque de ese tipo. Si es desde el Poder Ejecutivo, si es convencional, si es por acuerdo, eso algo accesorio. [...] en una racionalidad que al país después de mucho tiempo, de mucho desgaste, de mucha pérdida de tiempo - porque la verdad es que el que perdió fue el ambiente durante mucho tiempo - creo que la ley, bien o mal, es una ley que tiene muchos defectos pero le dio una racionalidad. Si empezamos a encontrar que la

ley tiene deficiencias de fondo, bueno entonces habrá que revisarla, ahora, si podemos inscribir el accionar del Sistema dentro de la ley creo que es lo más racional.

G. Evia - Entonces José Luis tenía una pregunta, y después está Lorena Rodríguez, Vilma Daudy y Gonzalo Picasso.

J.L. Olivera - Fue muy ilustrativa la charla de Marcelo porque a mí me permitió entender una cosa que está en la tapa del libro para los abogados pero para mí no, los temas de la materia, la administración y la jurisdicción, quedo explicado claramente. Ahora, en estos momentos por un acuerdo que hizo la DINAMA con el Instituto Nacional de Normas Técnicas se está redactando una norma que regule los servicios turísticos en las áreas protegidas. Y a mí me cuesta comprender a partir de estas premisas como es que convergen las normas de ese tipo, una norma UNIT, que yo no las he visto aplicadas en muchos lugares pero en la hipótesis que se aplique, como va a converger esa norma UNIT con todas estas regulaciones. Porque esa norma UNIT está pensando ya en determinaciones en el tipo de construcción, en alojamiento, en servicios de todo tipo. Yo veo que se pretende hacer una norma cuya jurisdicción no es el país, son todas las superficies de las áreas protegidas del país, una regulación genérica que yo las comprendo más como recomendaciones pero que no la puedo entender como norma...

[...]

G. Evia - Es una norma técnica, no es una regulación...

M. Cousillas - No se deberían llamar normas, pero se llaman normas, no son normas jurídicas. Son normas técnicas. A mí me gusta más decirles normas extra nacionales, no son nacionales ni internacionales, son extra nacionales. Se aplican a quien quiera que se le aplique, cuando la Salus dice que se le aplica la norma x que está certificada ISO 9001 y 14001 dice que voluntariamente se sometió a una norma ISO y en consecuencia un auditor vino y dijo: cumple la norma ISO y le pusieron el sello.

[...]

G. Evia - Lorena Rodríguez

L. Rodríguez - Yo lo que quería es hacer un comentario general y es que cuando estamos en estas instancias así, cuando nos hemos reunido con José Luis o con Marcelo como que muchas cosas nos quedan claras pero después a la hora de ir a la cancha de nuevo surgen un montón de interrogantes y de dudas y de inquietudes. Entonces a mí lo que me parece, es que se requieren muchas más instancias de este tipo para discutir incluso a veces cosas más específicas dentro del tema áreas protegidas, porque son muy esclarecedoras y además ayudan a terminar de ponerse

de acuerdo con algunas cuestiones que a veces decimos ... bueno, lo vamos a hacer así. Porque se podrían resolver de varias maneras, lo que hay que ponerse como de acuerdo con alguna forma.

Ahora que estamos trabajando en el plan de manejo de Laguna de Rocha estas instancias así o estas interrogantes que se plantean acá son permanentes en todos los ámbitos, no solo con ordenamiento territorial, es con pesca, con caza, con la ley de suelo, con todas y cada una de las actividades. Y además no es solamente que es una interpretación o como lo vamos a hacer, sino que cuando trabajas con los otros actores, ya sean funcionarios o actores sociales ellos tienen las mismas dudas que tenés vos o están más lejos todavía. Entonces es como que se necesita ir haciendo también experiencia de gestión de las áreas protegidas para ir saldando muchas de estas dudas y que ese camino se podría acelerar más con este tipo de instancias. Nosotros concretamente para el plan de manejo de Laguna de Rocha teníamos abogados, sin embargo hay cosas que la gente que está desde la gestión las domina mucho más que un abogado particular. Incluso no nos resuelve muchas veces esos temas, que son muchos más instancias de coordinación interinstitucional las que resolverían muchas de las cuestiones que después si vos las pones en el plan de manejo quedarían mucho más acordadas y quedarían mas prolijas y te generarían menos conflictos al aplicarlo en el futuro. Entonces a mí me parece que esta bárbara esta instancia y que hay que hacerla bastante más seguido, incluso bajando a tierra algunos aspectos más puntuales como pesca, ley de suelos, caza, o sea llevarla a cosas más puntuales e ir cerrando de a poco las interrogantes y también ir dejando en claro las lecciones aprendidas. Y bueno, no es una interrogante sino un reclamo de que precisamos que se sienten con nosotros mucho más a trabajar estas cosas.

M. Cousillas - Hay algunos instrumentos, la ley prevé, ahora no me acuerdo si es la ley o el reglamento, que dice que el Ministerio elaborará pautas para los planes de manejo, y bueno esas pautas podrían recoger esas lecciones aprendidas, que el primer plan se tuvo que enfrentar solo y el segundo... y así puede ir, no digo standardizando porque no van a ser todos iguales, pero que algunas de esas cosas puedan ser recogidas en esas pautas.

L. Rodríguez - Hay pautas, no sé si las aprobaron todavía, las directrices de planificación que a nosotros nos sirvieron mucho, pero igual a la hora de resolver bueno, quien controla esto, el guardaparque o tiene que venir un funcionario de la Renare o tiene que venir un funcionario de ..., ahí haces agua y hay visiones muy diferentes y a veces te encontrás con posturas institucionales muy fuertes donde, bueno, no estás tan seguro de si tenés razón vos o si tienen razón los otros o capaz que todos tenían razón y tenés que acordar: lo vamos a hacer así nosotros. Entonces me

parece que estas instancias son mucho más necesarias y que hay que trabajar también un poco más, capaz que en conjunto con los equipos que hacen los planes de manejo.

G. Evia - Gracias. Vilma Daudy (DINAMIGE/MIEM)

V. Daudy - Sí, un poco para ponernos al día. ¿Cuál sería el estado entonces de las áreas protegidas que ya cuentan con un plan de manejo aprobado y cuantas están actualmente en proceso de elaboración?

Y como segundo punto, en el caso de que un plan de manejo no se cumpla, cuales son los mecanismos de sanción que existen o están previstos y como se actúa en ese caso.

G. Scarlato - Hoy hay un área que tiene el Plan de manejo aprobado que es el de Quebrada de los Cuervos en Treinta y Tres, no hay otros planes aprobados. Y están en proceso de elaboración, las digo en orden de grado de avance: Esteros de Farrapos e islas del río Uruguay en Río Negro, Laguna de Rocha, Cabo Polonio, Lunarejo, Chamangá, en San Miguel hay documentos de avance, y en Cerro Verde intentos pero todavía no están [...] o sea de las áreas que están formalmente incorporadas al Sistema que son ocho, en una está el Plan aprobado, en seis están con distinto grado de avance y en una todavía no está iniciado el proceso.

M. Cousillas - Las infracciones en principio la propia ley de Áreas Naturales Protegidas estableció un sistema de sanciones que básicamente son multas, decomiso ó comiso, suspensiones de permiso o autorización, con un sistema de agravantes. Ahora después de esta ley, se aprobó la ley General del Ambiente, que establece un sistema más completo y más complejo de sanciones. Algunas más benignas o más leves, como la observación o la difusión, y otras más severas, y que establece un elenco de medidas complementarias que también se pueden aplicar a las áreas protegidas, como medidas de urgencia, de garantía, de suspensión, etc. Esa ley establece un par de elementos interesantes cuando los infractores son entidades públicas, y entonces además de las sanciones dice que en forma complementaria se debe dar cuenta al Poder Ejecutivo y a la Asamblea General buscando que pueda haber algún tipo de responsabilidad política digamos, que se va a jugar ya sea por el Poder Ejecutivo como jefe, va a jugar con algún tipo de responsabilidad o el Parlamento como ámbito político.

G. Evia - Gonzalo Picasso

G. Picasso - Con respecto a las presentaciones [...] cuando Cousillas decía que no había superposición en las leyes, capaz que en las leyes no hay, creo que no debe haber por lo que dice. Pero lo que sí hay superposición es entre los administradores o entre las instituciones que administran y tienen que realizar determinados controles. Cuando

uno está en la gestión directa y tiene que enfrentar problemas, que ahí hay muchos conflictos y el problema es que ahí no hay abogados [...]

Yo lo digo porque es la realidad, porque los conflictos es cuando uno empieza a bajar los problemas a tierra y choca con intereses particulares en contra del interés general, que es lo que estamos de acuerdo que tienen las áreas protegidas, bueno, entonces... en concreto, hay conflictos de intereses, no de leyes de los administradores y los controladores y demás, ¿cómo podemos avanzar en las normativas de un plan de manejo ... no para solucionar hasta el último problema pero tiene que ser claro porque hay toda una cadena de mando no?, y el que tiene que controlar tiene que saber, no le va a ir a discutir de abogado, va a decir esto se puede o no se puede, esto se hace así o no se hace así, entonces tiene que ser muy claro y si en este ámbito ya tenemos problemas de las normativas que ya existen y pueden hacer problemática, entonces como tenemos que hacer en los planes de manejo que estamos haciendo las normas. Y yo creo que esa es la habilidad que de repente hay que tener [...] la experiencia que hay de coadministración, por ejemplo DINAMA y la Intendencia, como eso establecerlo para hacer las normas y aprovechar esta bonanza que hay de determinado trabajo en conjunto que dentro de X años esas normas van a seguir donde cambien el administrador [...]

Yo creo que eso es un poco lo que demandaba Lorena. Más que discusiones yo creo que es trabajar, yo tengo varios temas bien concretos como los debe tener Javier, como todos los que estamos enfrentados a problemas todos los días. [...] Como le decimos que no se puede hacer, y que es la DINAMA o es el Parque... por ejemplo yo nombre esos dos pero en el caso del Polonio, que yo estoy involucrado, esta Ganadería, esta Defensa en la parte de tierra porque en la parte del mar está la Prefectura, entonces si nos somos hábiles en armar las normas éstas nos van a durar muy poco porque van a decir: ah no, pero esto quien lo hizo [...]

Esa es un poco la pregunta a ver como la ven ustedes y cuál es el ámbito para que lo propongan...

J.L. Sciandro - Yo creo que una cosa a la que apunté y que me parece que sí, para la gestión de un área protegida, los que ejercen la autoridad administrativa en el área tienen que ejercerla con solvencia y con respaldo, por eso insisto en lo de la delegación de atribuciones para el contralor, que nadie le pueda decir “no usted, en realidad no me puede decir a mí, porque usted es funcionario municipal, si es funcionario municipal y esto es un tema nacional usted a mi no me puede decir lo que puedo hacer o no”, y eso es un principio de autoridad básico para hacer cumplir la norma. La norma va a ser el plan de manejo, el tema es que hoy en día no tenemos los planes de manejo. Cuando tengamos los planes de manejo las cosas se supone que se van a aclarar, pero no solo es tener las normas sino como las aplicamos. Y el costo del contralor es sin duda un aspecto a considerar, porque eso tiene un costo, y ese costo

tiene que ser operativo porque no vas a tener al guardaparque que en definitiva la gente les hace pito catalán y sigue [...] Y sin embargo vos lo estás pagando, la sociedad en su conjunto está gastando en un sistema de contralor, que no es funcional ni operativo. Entonces en eso si habría que hacer un énfasis que sería sencillo resolver, porque bueno si la ley prevé que el Ministerio delegue competencias eso es un ámbito de delegación clave no? Al que esté cumpliendo la función de contralor que tenga toda la competencia que la ley le pueda dar para que él recurra a la Prefectura o a la Policía y esa asistencia le llegue en un marco legal correcto. No es porque los mando el Intendente a poner una multa, sino porque hay una ley que lo respalda y si esa multa o esa sanción después es cuestionada jurídicamente que haya un respaldo legal que justamente le de sustento a esa sanción. Eso sí me parece sería fácil de hacer y a ustedes como gestores directos del área le facilitaría mucho la tarea.

G. Evia - ¿Se puede presentar para la grabación?

S. Silveira - Santiago Silveira de DINARA. Con respecto por ejemplo a temas pesqueros [...] una normativa que restringe el tamaño de las redes, para poner un ejemplo que es algo bastante polémico o común. A quien le corresponde la redacción del decreto, escribirlo, llevarlo a cabo, aplicarlo... sin duda que si se redacta algo con respecto a eso es porque va a ser menos permisivo verdad? [...] y en el caso que lo haga el plan de manejo ¿no sería también un poco diluir las responsabilidades y en ese sentido, disminuir la capacidad de manejo y gestión sobre esos recursos o sobre ese tema en particular del área?

M. Cousillas - El ejemplo es bueno porque es un ejemplo que se puede dar, claramente la autoridad en materia pesquera en el país es la DINARA. Ahora puede suceder que en el área protegida para que no se pesquen determinadas especies se exija la autorización de otro tipo de red y en consecuencia el plan de manejo lo que debe establecer y sería obligatorio de ese tipo de red. ¿Eso quiere decir que la DINARA deja de ser la autoridad pesquera del país en el área protegida? No. Cuando haya que dar los permisos de pesca, los permisos de pesca los va a dar la DINARA y las demás condiciones del bote van a ser los que fijo la DINARA. Pero las redes dentro del área protegida van a tener que ser las que establecía el plan de manejo.

Complico más las cosas, puede suceder que en aras de la protección del recurso, se establezca una red por el plan de manejo que es riesgosa para la vida de los tripulantes [...] obviamente está mal hecho el plan de manejo. Ahora, que va a pasar ahí, va a pasar que la DINARA como autoridad pesquera responsable no solo de la red sino de la pesca, de los tripulantes, del permiso de pesca, va a objetar el plan de manejo, y está bien que lo objete. El Ministerio o el responsable va a tener que revisar el plan de manejo y ajustarlo en ese sentido, porque también tienen que importar las otras

cosas. Parto de la base que estaba mal hecho no, o inadvertidamente mal hecho, que puede suceder. Pero, me parece que es un buen ejemplo, todo el país está bien protegido del recurso con ese otro mecanismo de pesca pero en el área protegida se exige algo más... o se prohíbe pescar.

A. Graña - ¿Quién lo hace cumplir?

M. Cousillas - En principio lo tiene que hacer cumplir la autoridad del área protegida, el Administrador.

A. Graña - Acá tenemos un tema, los guardaparques son municipales, y son municipales porque no hay Cuerpo de Guardaparques Nacional, nunca se creó ese Cuerpo. Que sería la guardia del área protegida verdad? Entonces ellos tendrían potestad de hacer cumplir eso. El guardaparque está nombrado como funcionario municipal, por eso multa, tránsito, todo eso tiene potestad como inspector, porque es un inspector municipal. Pero ese inspector municipal que va a pasar al Puerto de los Botes no puede revisar las redes no? ... puede hacerlo? Aún estando el plan de manejo establecido, aprobado, el funcionario municipal no puede revisar las redes. Tendría que ser el funcionario del parque del área protegida entonces.

M. Cousillas - Tendría que ser funcionario del Administrador

A. Graña - Entonces es necesario que la administración sí o sí esté en la Intendencia. Para que el funcionario municipal pueda controlar las medidas restrictivas que puso el plan de manejo es necesario que esté la Intendencia [...] para que ese empleado municipal además tenga potestades de controlar las medidas que puso el plan, sino no podría hacerlo.

M. Cousillas - El Administrador puede ser uno, pueden ser dos, pueden ser tres

A. Graña - Bueno, pero si no está en el Municipio, quien controla eso?

M. Cousillas - Otros organismos podrían ser administradores sin tener funcionarios en el lugar, no ser municipales.

A. Graña - Correcto, por ser funcionario del Administrador tiene potestades entonces para controlar las disposiciones que el plan establece.

G. Evia - Claro, lo dice el decreto reglamentario.

A. Graña - Claramente ahí no hay dificultades. Si por ejemplo, el Ministerio y la Intendencia integran la Administración, la medida de control de redes que ahora tenemos dificultades a veces, la puede controlar tanto el funcionario de la Intendencia o el de la DINAMA que estén asignados para el control del parque verdad? Tiene potestades. La DINARA no puede decir nada que haya allí un funcionario municipal o de la DINAMA que vaya a controlarle la red en función de cumplir con lo que está dispuesto en el plan de manejo.

G. Evia - Tenía a Javier Vitancurt y Guillermo Scarlato

J. Vitancurt - Quería seguir con este tema, me parece muy interesante el caso de Laguna de Rocha, para complejizarlo un poco más, tenemos eventos puntuales que son la zafra del camarón, que felizmente para el área, no se han dado en los últimos años pero podemos estar frente a una eventual zafra de camarones este año y DINARA normalmente otorga permisos de pesca zafrales de camarón y se registran los pescadores para todas las lagunas, dan permiso para todas las lagunas donde haya zafra de camarón, pueden ser 400, 500 permisos de pesca por ejemplo, "x" número, pero puede ser que el plan de manejo entienda que la capacidad de carga, no solo de extracción del recurso, sino la capacidad de carga humana que soporta el área sea mucho menor que los permisos de pesca que otorga DINARA. Y también la cantidad tipo de red .., entonces la pregunta es: ¿El plan de manejo puede expedirse sobre ese tema? y la segunda pregunta es: ¿Quién controla después eso? Es decir, ¿el plan de manejo puede especificar cuanta es la capacidad de carga máxima de pescadores en una zafra y quien lo controla después?

M. Cousillas - No importa que complique cada vez más el ejemplo, creo que el criterio siempre es el mismo, el tema es, hay ahí superposición, incompatibilidad o concurrencia de normas? Se soluciona, eso no hay problema.

Ahora, como lo llevas después a la práctica. Lo lógico sería que la coordinación señalara que la DINARA no va a dar más que "x" cantidad de permisos porque sabe que más allá se supera la capacidad de carga estudiada e incluida en el plan de manejo. Ahora si la DINARA se empeña en dar más permisos de los que se dice ahí... y que lo hace en su derecho, bueno entonces ahí el Administrador se va a tener que enfrentar a un doble problema, al problema de los que quieren hacer eso y de los que quieren hacer además para el respaldo de la DINARA [...]

S. Silveira - La DINARA no es que quiera dar permisos, la gente quiere permisos

M. Cousillas - Está claro. Estamos siempre en casos hipotéticos.

S. Silveira - Son algunos distribuidos en cuatro lagunas, el problema puntual en la Laguna de Rocha es que como los pescadores pescan no solo en Laguna de Rocha sino en otras, es restringir por ejemplo los permisos solo a una laguna, solo a la laguna de Rocha. Solo pueden pescar en la Laguna de Rocha por ejemplo la gente que vive en la Laguna y no pueden hacer los otros, el problema es que cuando no hay camarones en la Laguna de Rocha, los pescadores de Laguna de Rocha se trasladan a las otras lagunas. Entonces hay conflictos de uso ahí que son difíciles de compatibilizar, más allá de la normativa, son temas culturales, de la vida de los pescadores que también se superponen a aspectos jurídicos.

M. Cousillas - Sí, o el área protegida que crea restricciones. Antes vivían en paz y felices trasladándose de una laguna a otra y ahora vino el área protegida y dijo que no. Si está bien que diga que no, entonces es parte del costo.

G. Evia - Juan Pablo Nebel, División Gestión de Bosques de la Dirección General Forestal del Ministerio de Ganadería.

J.P. Nebel - Este tema de la gestión de los recursos dentro de las áreas, es evidente que en las áreas protegidas de acuerdo a su naturaleza siempre puede haber o no un determinado recurso explotable por el privado, en este caso de las lagunas. En el caso de Queguay, el tema monte. Para mi manera de ver [...] en las Comisiones Asesoras Específicas para cada área protegida, en el caso de la Laguna, tiene que haber alguien de DINARA, pero un técnico designado que es el que va a trabajar con los técnicos del plan de manejo. En el caso de Queguay, es evidente y siempre lo hemos dicho, que la Dirección forestal quiere estar ahí porque como es todo monte... entonces es en una coordinación entre la planificación y las áreas del Ministerio.

Ahora el Ministerio lo que tiene, si eso debemos coincidir, es historia en el contralor e historia en el manejo de los recursos y yo creo que ahora, no se tendría que ir por otra vía [...] por ejemplo cuando alguien pone una multa o sanción por incumplimiento en la extracción desmedida, el Ministerio pone una sanción a través de la instrucción de un expediente sancionatorio que termina luego en un pago de sanción, entonces yo creo que en este caso no habría que innovar, sino utilizar los canales ya establecidos. Por ejemplo en el caso del DINARA, la Administración del área en el caso del guardaparque tiene que hacer actuar al organismo competente en el contralor, en el caso de bosques lo mismo ... entonces, creo que un poco la pregunta es ... va a ver un canal de que se paga la multa en la Intendencia o va a ver un canal que se paga la multa en el Ministerio, creo que por ahí es que pasa la pregunta ... porque siempre después del acto del contralor terminan sanciones.

M. Cousillas - Cuando se infringen normas de las áreas protegidas se paga al fondo de áreas protegidas que administra el Ministerio de Medio Ambiente.

[...]

G. Picasso - [...] esa es la realidad, porque la gente se agarra a decir: tú que sos? Eso nos lo plantean en el Polonio: son funcionarios municipales? Porque nos prohíben esto, esto y esto otro? [...]

Yo creo que hay que innovar, en que hay que delegar, y si creamos una figura nueva que es muy reciente que son las áreas protegidas, tenemos que darle recursos económicos y potestades institucionales y darle importancia. Como se le dio a la ley forestal que se le dio un subsidio por 10 años, bueno en las áreas protegidas tiene que tener un subsidio a través de turismo, de las cosas que se generen ahí [...] Entonces esos son los problemas reales, [...] porque estamos todos de acuerdo pero en las generalidades, cuando cada uno tiene que ceder un poco en su pequeña chacra [...]

G. Evia - Hay alguien que tenga algún comentario más? Habíamos previsto terminar a las 18 hs.

J. Rucks - Quería decir alguna cosa porque me parece importante... parece que los planes de manejo fueran elementos que vienen impuestos a partir de ciertas concepciones tecnocráticas y no participativas. Yo creo que justamente el plan de manejo es un instrumento de articulación de los distintos actores institucionales, y es fundamental que en el diseño del plan de manejo justamente cumplan esa función que nos decía la compañera, es decir que sea la instancia donde distintas instituciones plantean cuáles son sus responsabilidades o competencias y sus aspiraciones respecto a esa área protegida en particular. Y en donde se comparta, y ahí el concepto de coordinación que se decía, es justamente el espacio que permite concretarlo. Es decir, el plan de manejo no debería ser ajeno a la política territorial de la Intendencia, no debería ser ajeno a la política de manejo de pesca, no debería ser ajeno a la política de turismo. Sino que debería ser el compendio de aquellas visiones y políticas que están de alguna forma planteadas a nivel departamental, a nivel municipal incluso, o a nivel nacional, consolidadas en un área que tiene una particularidad y un objeto de conservación determinada. Y eso tiene que ser compartido, porque si no es compartido estamos creando áreas de papel, seguimos creando áreas de papel. En ese sentido me parece que, un poco la preocupación que tú tenías, de ir institucionalizando de alguna forma las formas de trabajo y las formas de gestión son aspectos que podemos ir avanzando. Somos muy nuevos en todo esto, no? Estamos pagando los costos de abrir caminos. Si pensamos que hay un solo Plan de manejo y ese plan de manejo aprobado nos esta dando dolores de cabeza porque esta mal diseñado y tenemos una cantidad de problemas para poderlo manejar adecuadamente nos esta dando enseñanza y después tenemos los otros que sabemos los que estamos acá lo que son. El problema de Polonio, el plan de manejo de Polonio es de una

complejidad tal que seguramente nos da muchísimas enseñanzas [...] Es decir, pienso que en la elaboración de los planes de manejo hay instancias que se tienen que formalizar en la participación de las distintas instituciones que están involucradas, hay que hacer que los planes de manejo no sean elementos ajenos a cada una de las instituciones que participan, deben ser propio de las instituciones, donde hay una institución que tiene una competencia que es la aprobación de ese plan de manejo pero que es parte de lo que se consensua en un proceso de coordinación de todas esas instancias. [...]. A mí me gusto muchísimo la reunión de hoy, me enseñó muchísimas cosas, creo que de acá sacamos algunas conclusiones de como seguir. Quizá esta reflexión me pareció importante porque creo que la idea del plan de manejo quedó como una idea de algo que viene y de lo cual no somos nosotros partícipes. Es parte de lo que nosotros construimos.
[...]

G. Evia - No voy a hacer un cierre, solo quiero decir que se habló sobre la necesidad de tener más instancias como estas y que existen otra cantidad de cosas que no pasan por el tema de la compatibilidad y regulación de normas, sino que pasan por cuestiones de política, de gestión, de cómo actuar, de coordinación.

Quedamos contentos porque contamos con el Director Nacional de Medio Ambiente, referentes de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, de la Dirección Forestal, de la Dirección Nacional de Minería y Geología, de la Dirección de Suelos y Aguas, directores de Áreas protegidas, gente del gobierno departamental de Rocha, gente que está vinculada a Cerro Largo. Creo que, más allá de que hay cosas más concretas para aterrizar como se dijo acá, también estos espacios a veces son importantes para parar y comentar estos temas con este nivel de abstracción. Si eso es una contribución, creo que el cometido de esta tarde está más que cumplido, así que por nuestra parte muchas gracias a todos y buen regreso.