

ANEXO 1: ALCANCES DE LA LOTDS Y AVANCES DEL PROYECTO

BREVE INTRODUCCIÓN

El proyecto acordado por el Contrato ROU-UPM Pulp Oy (7-11-2017) consiste en un sistema complejo, compuesto por cuatro subsistemas principales indisolublemente relacionados, que le dan sostenibilidad económica y posibilidad material. La planta de celulosa, siendo el motivo desencadenante, requiere, inevitablemente para realizarse y funcionar, de una mega expansión de la forestación, del transporte ferroviario y de una terminal portuaria. Y así se establece en el Contrato.

Si bien cualquier persona puede entender que este proyecto es de dimensiones e impactos enormes y que es materia de planificación (para los técnicos, materia inequívoca de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible), en este caso, hasta donde se ha podido constatar, los procedimientos utilizados en lo que respecta a la localización de actividades en predios concretos y la construcción de obras de infraestructuras de altísimo impacto territorial no habrían incluido planificación territorial, evaluación ambiental estratégica, participación de las personas en su planificación territorial y aplicación de la política nacional de aguas en aplicación de la legislación vigente.

Como queda claramente evidenciado en el trabajo del ITU, la multiescalaridad de la planificación para semejante sistema de transformaciones es imperativa. Desarmar el proyecto del Contrato en “pedazos”, que sueltos son inviables, constituye un acto reñido con cualquier planificación, y oculta la dimensión real del evento. La legislación de evaluación de impacto ambiental ley 16.466 de 1994 ya no alcanza, debiendo aplicarse la ley 18.308 de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (LOTDS).

Desde 2008, la LOTDS funda un Sistema de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (SOTYDS) incardinado en el artículo 47 de la Constitución. Ambas expresiones, Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, abarcan la totalidad de los contenidos instrumentales incluidos en el referido artículo constitucional. En efecto, de la lectura textual, contextual, sistémica de la ley, cabe destacar:

1. La conservación y protección ambiental:

El conjunto de la LOTDS constituye el instrumento crucial de la protección del medio ambiente al establecer el marco regulador del ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, destacándose: Artículos 3º “Concepto y finalidad”, 4º “Materia del ordenamiento territorial”, 5º “Principios rectores del ordenamiento territorial”, 7º “Deberes territoriales de las personas”, todos los 13 tipos de Instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS) establecidos a partir de los artículos 8º y 50º, los procedimientos ambientales integrados a los procesos de elaboración de todos los IOTDS regionales, departamentales e interdepartamentales (artículos 23º, 24º, 25º), en especial la Evaluación Ambiental Estratégica (artículo 47º), 27º “Efectos de la entrada en vigor de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial” literal b), 31º “Suelo categoría rural”, 37º “Deberes generales relativos a la propiedad inmueble”, la totalidad del capítulo IV “SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL” 47º “Garantía de sostenibilidad. Procedimiento ambiental de los instrumentos”, 48º “Exclusión de suelo en el proceso de urbanización”, 49º “Prevención de riesgos”, 50º “Protección de las zonas costeras”, 51º “Impactos territoriales negativos en zonas costeras”.

2. La *participación* de las personas:

El principio constitucional de participación es desarrollado en la LOTDS en la integralidad del sistema, siendo piedra angular de su legitimación: *“La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la **nulidad** del instrumento de ordenamiento territorial pertinente”* (artículo 26º “Naturaleza jurídica. Publicación”, inciso segundo). Cabe destacar además su mención explícita en los artículos: 1º “Objeto”, 5º “Principios del Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible”, 6º “Derechos territoriales de las personas”, 8º “Tipos de instrumentos”, 10º “Elaboración y aprobación de las Directrices Nacionales”, 17º “Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”, 59º “Operaciones territoriales concertadas. Cooperación público-privada”, todo el Título VI “PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL” 72º “Promoción de la participación social”, 73º “Comisión asesora”, 76º “Cometidos del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial”.

3. La *“política nacional de aguas y saneamiento”* y *“la gestión sustentable y solidario con las generaciones futuras de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológica que constituyen asuntos de interés general”*.

Esta profundización relacionada con el recurso ambiental *agua* que hace el artículo 47º constitucional, y que la destaca como un recurso esencial para la vida (y cuando dice vida no dice solamente humana por lo que incluye a toda la vida) estará basada en 1) “el ordenamiento territorial, conservación y protección del medio ambiente...”, 2) “la Gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, ...”, “la planificación, gestión y control de recursos hídricos”... “el establecimiento de las cuencas hídricas como unidades básicas debe estar, inequívocamente, incluida en toda la aplicación de la LOTDS: infraestructuras, áreas de protección, planificación del ciclo hidrológico, etc.

En este sentido, la referencia a la ley 18.610 Política Nacional de Aguas resulta indispensable ya que desarrolla muchos otros aspectos en forma más detallada, reafirmando: *“El reconocimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos, en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable”* (artículo 8º.- La Política Nacional de Aguas tendrá por principios, literal E) y “Constituyen instrumentos de la Política Nacional de Aguas, entre otros: ... “El ordenamiento territorial y la delimitación de las áreas protegidas” (Capítulo III Instrumentos, artículo 9º, literal F).

También resulta sustantivo señalar la potencia de los deberes-poderes que la LOTDS consagra y refuerza para el conjunto del Estado:

Al igual que la Constitución establece que la protección del ambiente es de interés general, la LOTDS también declara de *“interés general el ordenamiento del territorio”*, y a sus Instrumentos (IOTDS) de *“orden público y obligatorios”* y a sus determinaciones *“vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares”*. Además, *“el ordenamiento territorial es cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público”* (artículo 2º Declaración de interés general, naturaleza y alcance)

En suma, la aplicación del Sistema de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (SOTYDS) y de todo sus Instrumentos es ineludible para toda transformación del territorio y del ambiente, y es especialmente imperativo e ineludible para todas las actuaciones del Estado y de los particulares en materia de transformación del territorio y del medio ambiente, o sea en materia ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. La legislación ambiental está subsumida pues en la legislación territorial y en el sistema fundado.

Para el caso motivo del presente informe, el artículo 47 de la Constitución, el SOTYDS (LODTS) y sus Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como la Ley de Política Nacional de Aguas, son de aplicación imperativa al Contrato/Acuerdo ROU-UPM2 Pulp Oy y a todo el Sistema del proyecto UPM2 que incluye Tren y Puerto. Hasta la fecha de elaboración de este informe no se ha podido constatar dicha aplicación.

LOS AVANCES DE UPM2, SU TREN Y SU TERMINAL PORTUARIA

Hasta la fecha, y sin contar con la documentación completa y exhaustiva de lo actuado por las Instituciones Públicas -la que deberá ser solicitada oficialmente para ulteriores profundizaciones-, los avances de la idea generadora de proyecto objeto del Contrato ROU-UPM Pulp Oy que se han podido detectar son los siguientes:

1. Firma del Contrato ROU-UPM Pulp Oy de fecha 7 de noviembre de 2017.

Siendo este contrato una *actuación* absolutamente relevante en cuanto a la *localización* de la planta de celulosa (identificando los padrones que las Directrices Departamentales retomaron directamente) y a la definición de la transformación del tren con destino final al puerto de Montevideo, constituye materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible por lo que debió ser sometido, previamente, a la LOTDS y sus Instrumentos y a la ley de Política Nacional de Aguas y sus procedimientos.

No se han encontrado documentos que pongan en evidencia lo establecido por el artículo 47 de la Constitución, ni en las leyes 18.308 y 18.610.

2. Modificación de las Directrices Departamentales de OT y DS de Durazno (DDD) por la que se modifica la categoría de suelo rural pasándola a categoría suburbana a cinco padrones en las que se establecería la Planta de celulosa.

- Las Directrices Departamentales no son el instrumento establecido en la LOTDS para realizar transformaciones ni materiales ni de categoría de suelo para padrones concretos elegidos por privados caso a caso.
- Las DDD solamente pueden asignar el Atributo de Potencialmente Transformable a los efectos de cambio de categoría de suelo. (artículos 34, 41, 42) “*Sólo se podrá transformar un suelo incluido dentro de una categoría en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable*”.
- El uso de las DDD en lugar de otros IOTDS departamentales legalmente idóneos, impidió la participación de la gente al carecer de audiencia pública.

- No se han hallado los actos planificatorios necesarios e imperativos enmarcados en la LOTDS relativos a la selección de los predios, por lo que la población no habría podido ejercer su derecho de participación en la planificación territorial de la selección del sitio de la Planta de Celulosa.
- No se han podido encontrar los estudios exigidos por el artículo 24 de la LOTDS que deben integrar el avance del instrumento para poner de manifiesto: *“los principales estudios realizados y los criterios y propuestas generales que orientarán la formulación del documento final”*.
- No se ha podido encontrar, en la puesta de manifiesto de diciembre de 2017, el documento de la IAE elaborado tal como lo exige el artículo 47 de la LOTDS y el decreto 221/09, ni un relato de cómo se habría realizado la Evaluación Ambiental Estratégica en los diferentes momentos de la planificación previos a la puesta de manifiesto. Tampoco se pudo encontrar la memoria de participación de las etapas de planificación desde el decreto de inicio de la elaboración de los DDD hasta su puesta de manifiesto.
- En el análisis del curso planeado de acción (principio de planificación) no se han podido identificar las relaciones de causalidad entre la Directriz N°1 de las DDD y la selección de los predios concretos.
- Se inicia la revisión de las DDD con fecha 7 de setiembre de 2017, dos meses antes de que se firmara el contrato ROU-UPM Pulp Oy que las DDD establecen como punto de partida fundamental y, por consiguiente, dos meses antes de que se establecieran los padrones concretos. Este hecho no parece consistente con la secuencia de un proceso planificadorio.
- No se han podido encontrar estudios de planificación departamental relacionados a la revisión de las DDD posteriores a la puesta de manifiesto.
- No se han podido encontrar estudios que llegaran a conclusiones tales como: 1) que de las cuencas del país la del Río Negro era la más adecuada para la implantación en consideración; 2) que era mejor en Durazno que en otro Departamento; 3) que para Durazno era conveniente ubicar una planta de celulosa; 4) que era mejor esta actividad que otra posible (costos de oportunidad esenciales en una EAE); 5) la elección de esos padrones en concreto y no de otros.
- Estando la idea generadora de proyecto de Planta de celulosa directamente en relación con el ciclo hidrológico, no se han podido constatar actuaciones de planificación en aplicación de la ley 18.610 de Política nacional de aguas.
- Documento denominado IAE de las DD de marzo de 2018 se basa en el documento privado de la VAL de Cuecar SA presentada con anterioridad, en febrero de 2018, cosa que no está en consonancia con la secuencia legal y subsume al interés general en el interés particular.
- Para transformaciones concretas la LOTDS prevé los Programas de Actuación Integrada. Son los únicos instrumentos idóneos previstos para ello. Eludirlos equivale a que las personas no puedan ejercer sus derechos territoriales, no se puedan exigir los principios de ordenamiento territorial, y no se pueda hacer las evaluaciones

ambientales estratégicas como la ley manda. No se ha constatado la realización de un Programa de Actuación Integrada referido a la Planta de celulosa.

No se ha podido constatar que la selección de los cinco predios y el cambio de categoría de suelo haya sido el resultado de un proceso de planificación general y abstracto sino que parece ser un acuerdo entre partes, homologado por una decisión que no concuerda con la Constitución y las leyes 18.308 y 18.610.

Al no haberse podido constatar la plenitud de la posibilidad del ejercicio de la participación de las personas en el proceso de planificación de la revisión de las DDD, cabe preguntarse con relación a lo establecido en el inciso segundo del artículo 26 de la LOTDS: “La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente”

3. La VAL Cuecar SA para una planta de celulosa a orillas del Río Negro presentada en febrero de 2018.

En el momento de inicio de la tramitación de la VAL, la categorización del suelo vigente para los cinco padrones era rural, por lo que era de aplicación la prohibición establecida en el literal b) del artículo 27 “Esta determinación alcanza al proceso de Autorización Ambiental Previa que se tramitará sólo para proyectos encuadrados en el instrumento de ordenamiento territorial aplicable”.

4. La licitación del tren

El llamado a licitación del tren, es una *actuación* en materia de OT y DS que debió ser sometida a los procesos de planificación territorial participativa en aplicación de las LOTDS, habiendo debido ser el resultado de Instrumentos de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

- En tal sentido, no se pudo constatar:
 - La elaboración de ningún Instrumento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible al respecto.
 - Que las personas hayan podido ejercer sus derechos territoriales y ambientales consagrados en la LOTDS.
 - Que se haya realizado una Evaluación Ambiental Estratégica al respecto.
 - Que exista un proyecto (o proyectos) de la totalidad del trazado de la infraestructura ferroviaria y de sus partes.

La licitación debió haber estado enmarcada y haber sido el resultado de la planificación territorial incluida en los IOTDS respectivos (a diferentes escalas) de los establecidos en la ley 18.308.

5. Declaración del Poder Ejecutivo de interés nacional y urgente ejecución de las obras del Ferrocarril Central

El Poder Ejecutivo declaró de interés nacional y urgente ejecución “*las obras relacionadas al proyecto de Ferrocarril Central, incluyendo “el financiamiento, diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura” del tramo ferroviario*”

entre el puerto de Montevideo y Paso de los Toros, así como las “obras adicionales y el mantenimiento de la infraestructura”.

- No hemos podido encontrar la legislación ni las atribuciones constitucionales que amparen al Poder Ejecutivo a tomar una resolución de este tipo.
- Además, no hay proyecto(s) concreto(s) por lo que la declaratoria no tuvo materia concreta para hacerse.
- No se ha podido establecer qué consecuencias tendría una declaración como ésta
- En la ley 18.308, artículo 76, literal c), se encuentra un texto similar al del Decreto del Poder Ejecutivo: “c) *Efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras públicas promovidas por los órganos del Gobierno Nacional cuando éstas resulten incompatibles con cualquiera de los instrumentos de ordenamiento territorial, promoviendo su revisión*”.
- Sin embargo, el Poder Ejecutivo no es el órgano competente para una tal declaratoria que la LOTDS le adjudica como “Cometido del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial” (artículo 76 de la LOTDS).
- Además, si así se hubiera hecho, debe promoverse la revisión de estos instrumentos a los que contradice.

6. Las obras del Tren están empezando.

Siendo materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y además materia de la legislación de Centros Poblados (y materia tradicional e histórica de urbanismo y políticas urbanas en general), en todas y cada una de las poblaciones atravesadas por el tren, debió haberse aplicado, en todas sus dimensiones y despliegue instrumental, la LOTDS y el SOTYDS.

Sin embargo no se ha podido constatar:

- Ningún estudio territorial para la planificación del Tren: ni previamente a la licitación, ni previamente al Decreto del Poder Ejecutivo de interés nacional y urgente ejecución, ni previamente a la AAP, ni previamente al comienzo de las obras.
- Ningún Instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible ni regional, ni interdepartamental, ni departamental, ni local, ni sectorial, ni parcial, ni programas de actuación integrada incluyendo los proyectos del Tren.
- Ninguna Evaluación Ambiental Estratégica relacionada con el Tren.
- Que haya habido instancias en las que las personas hayan tenido ámbitos para la participación en los procesos de planificación, que hayan podido ejercer sus derechos territoriales y ambientales consagrados en la LOTDS, y que hayan podido exigir el cumplimiento de los principios de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible establecidos en el artículo 5º de la LOTDS.

Se ha podido constatar que:

- La AAP se tramitó en contravención de los Instrumentos de OT y DS vigentes y aplicables en Montevideo.
- La AAP se tramitó sin que ningún instrumento de OT y DS de Durazno, Florida y Canelones, previos al inicio de las obras, las incluyera específicamente.

7. Las obras portuarias para UPM

Iguales comentarios que para el tren valen para las obras portuarias

8. Expansión de las plantaciones

No se ha encontrado documento alguno que indique que se esté haciendo o se haya hecho planificación de la dimensión forestal en las áreas rurales productivas o naturales.

En suma, con el nivel de información con que se cuenta hasta el momento, no se han encontrado documentos de planificación territorial relacionados con ninguno de los 4 subsistemas principales del proyecto complejo contratado entre ROU y UPM Pulp Oy (Planta de Celulosa, Mega expansión forestal, tren y terminal portuaria). Además, todos los pasos dados y todos los pasos ausentes, en cualquiera de los cuatro componentes, parecen poner en evidencia que no se han aplicado las leyes 18.308, 18.610 ni el artículo 47 de la Constitución, siendo las tres normas obligatorias para el caso.

Por consiguiente, las personas en estos procesos no han podido ejercer sus derechos territoriales ni ambientales, ni participado, ni han podido exigir el cumplimiento de los principios del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.