



## Riesgos al declarar la Unidad de Suelos 5.02b de prioridad forestal

Guaná 2206  
Montevideo, Uruguay  
Tel.: 2409 5389  
e mail: [urusust@redes.org.uy](mailto:urusust@redes.org.uy)  
[www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy)

# Introducción

El Contrato de Inversión entre Uruguay y Montes del Plata (MDP) acordado el 18 de enero de 2011, estableció un conjunto de obligaciones para ambas partes, con el objetivo de dar “certeza y previsibilidad” para el desarrollo del proyecto de inversión de la empresa, que incluye la construcción y operación de una planta de celulosa, una planta de energía, una terminal portuaria y un “plan de desarrollo forestal”.

Tal como describe el Contrato de Inversión, Montes del Plata “*surge como un joint venture de las empresas Arauco y Stora Enso, ambas con actividad previa en el área forestal en el Uruguay y con una reconocida trayectoria en el sector forestal, de celulosa y de papel a nivel mundial. Este joint venture creado en octubre de 2009 unió las actividades forestales de ambos socios, la cual se potenció con la compra de importantes activos forestales realizada en forma conjunta*”.

En el Contrato de Inversión se dice que MDP gestiona “aprox. 126 mil has. forestadas y otras 90 mil has. están destinadas a otros usos, incluyendo áreas de conservación, en los deptos. de Río Negro, Paysandú, Tacuarembó, Durazno, Soriano, Rivera, Colonia y Flores”. En el sitio web de MDP se dice que a octubre de 2010, la empresa posee “238 mil has. propias, y tiene arrendadas a terceros otras 16 mil has”. De todo esto se puede concluir que las plantaciones son 138 mil has. y en “bosques nativos, áreas de conservación y otros usos” posee 99 mil hectáreas.

Con relación a la planta de producción de pasta de celulosa, tendría una “capacidad anual de producción aproximada de 1.3 millones de toneladas métricas”. Siempre según el Contrato de Inversión, “la planta utilizará madera de eucalipto proveniente básicamente de las plantaciones gestionadas por la empresa”.

Según el contrato, el proyecto de Montes del Plata “tendrá un impacto significativo sobre las cifras macroeconómicas del Uruguay”, en lo que refiere básicamente al aumento de las exportaciones, incremento del PBI y por el monto de la inversión total.

En este marco es que se sitúan los acuerdos alcanzados entre las dos “partes” y las obligaciones que se contraen, y particularmente las medidas que se obliga a efectivizar el Estado uruguayo: “Considerando que ROU y MDP convienen que en que el éxito del proyecto estará condicionado por aspectos clave que involucran responsabilidades tanto de ROU como de MDP....-Ambas partes consideran necesario identificar dichos aspectos y alcanzar un acuerdo que permita a ROU autorizar el establecimiento del proyecto y a MDP tomar la Decisión Definitiva y desarrollarlo”.

En lo que tiene que ver específicamente con los Aspectos Forestales, se parte de un supuesto que establece que “*la localización de la planta industrial en Punta Pereira hace que la distancia media a las plantaciones sea significativamente superior a las prácticas internacionales, lo cual las partes reconocen que se trata de una desventaja competitiva tanto para el proyecto como para el país ya que genera sobrecostos logísticos*”<sup>1</sup>.

“*A efectos de reducir dicha distancia media y los sobrecostos logísticos del proyecto, las partes reconocen la necesidad de ir sustituyendo las plantaciones más alejadas de la planta industrial por plantaciones en un radio máximo a 200 km de Punta Pereira considerando en particular la existencia de suelos 5.02b de aptitud forestal, que pueden tener un uso compartido y complementario con otros tipos de explotación agropecuaria también estratégicos para el desarrollo del país*”.

Según el Contrato, “*los suelos 5.02b mencionados incluyen suelos con características que permitirían considerarlos de prioridad forestal. La Dirección General de Recursos Naturales Renovables está iniciando un estudio que permitirá el enriquecimiento de la actual cartografía CONEAT y subdividir el grupo 5.02b de acuerdo a sus mejores aptitudes, dentro del plan de desarrollo económico, social y de ordenamiento territorial. Las partes estiman que de dicho estudio debería surgir una cantidad de suelos **recategorizados** [subrayado propio] suficiente para las cantidades del proyecto. En caso que así no fuera, las partes harán los mejores esfuerzos para encontrar soluciones alternativas para lograr una superficie forestable de 100.000 hectáreas con posibilidad de ser plantadas dentro del radio de 200 km de Punta Pereira*”<sup>2</sup>.

“*Mientras el estudio de re-categorización del 5.02b no haya concluido, ROU se compromete [subrayado propio] a que los suelos dentro de este grupo CONEAT que cuenten con las características para ser considerados como de Prioridad Forestal serán considerados como suelos condicionados y deberán contar con la aprobación de la División Suelos y Aguas de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables*”.

Se desprenden algunas conclusiones de estas disposiciones contenidas en el Contrato de Inversión acordado entre el Estado uruguayo y Montes del Plata. La primera y más importante es que en cierta forma se sienta un precedente que condiciona el proceso de ordenamiento territorial que se está llevando a cabo en Uruguay, a las necesidades de un actor privado para concretar un proyecto de inversión.

1. Punto 3.1.3 del Contrato de Inversión.

2. Punto 3.1.5 del Contrato de Inversión.

Se condiciona también asimismo el Estado uruguayo a que si la recategorización de los suelos no arroja los resultados esperados (por la empresa), ambas partes “*harán los mejores esfuerzos*” para encontrar soluciones alternativas que redunden en lograr una superficie forestable de 100.000 hectáreas en un radio de 200 kilómetros de la planta de celulosa.

¿Qué significa “hacer los mejores esfuerzos” en este contexto? El criterio para determinar cuales fueron los esfuerzos realizados por las partes -fundamentalmente del Estado uruguayo- puede ser un terreno sumamente resbaladizo puesto que en el marco de un Contrato como el que estamos analizando, están condicionados a que se logren determinados resultados de esos esfuerzos. En definitiva, el Uruguay se obliga (centralmente, en la medida que este Contrato fue suscrito en virtud de la legislación vigente por el Secretario de Presidencia) a solucionarle problemas a la empresa y ubicar una extensión de 100.000 hectáreas para forestar, en una región típicamente productora de alimentos. Este aspecto es muy importante pues en virtud de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial se deben elaborar Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial que serán las que determinen qué tipo de actividades se pueden realizar en el territorio del departamento. En este sentido hay un potencial conflicto y avasallamiento de una potestad otorgada por ley a las autoridades locales por parte de un convenio suscrito por una autoridad nacional.

Finalmente, lo que se incluyó en el Contrato de Inversión quiere decir que se establece que suelos que no han sido considerados hasta ahora como de aptitud forestal puedan ser considerados como de Prioridad Forestal y sean forestados, con una aprobación especial de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables. En definitiva, la principal amenaza de estas disposiciones radica en el hecho que mientras la empresa se obliga únicamente a cumplir con la ley vigente (presentar los estudios ambientales correspondientes), el Estado se obliga a cumplir con tareas en beneficio del proyecto de la empresa, que deberían ser únicamente guiadas por el criterio de interés general y no de los intereses particulares de un actor privado.

## > La unidad 5.02b

Son suelos ubicados sobre laderas de disección con predominio de colinas y lomadas con pendientes que varían entre 5 y 7%. El material geológico está compuesto de rocas metamórficas, granitos, migmatitas. Los suelos predominantes son brunosoles moderadamente profundos a superficiales, de textura liviana a franca, fertilidad media y presentan rocosidad moderada (entre un 2 al 10 % de la superficie con afloramientos). También presentan planicies bajas angostas junto a los cursos de agua con el desarrollo de pasturas estivales. En general, salvo las planicies bajas, el riesgo de inundación de estos campos es bajo a nulo. El drenaje es rápido a muy bueno, por lo que no se registran condiciones de hidromorfismo. La vegetación natural en estos suelos es de praderas arboladas y en algunas zonas vegetación de parque. El uso histórico, predominante es el pastoril con áreas variables en superficie ocupadas por agricultura.

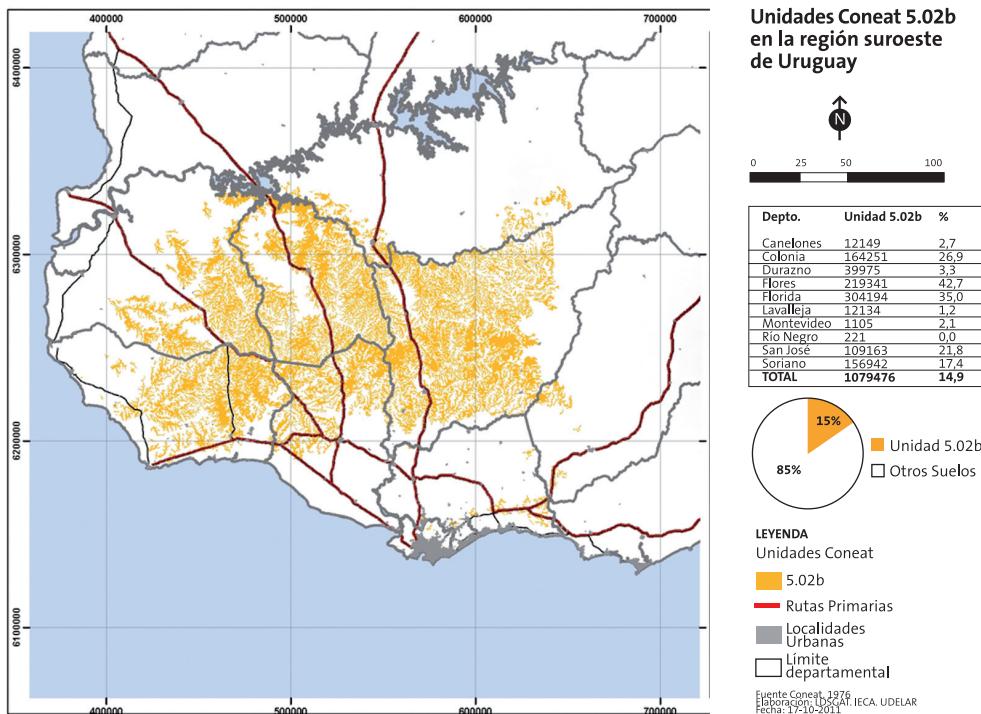
Se distribuye en la zona centro y suroeste del país, ocupando una superficie total de 1.079.476 hectáreas, el 6,75% de la superficie agropecuaria nacional, distribuidos en 10 departamentos (Tabla 1).

**Tabla 1**

### Distribución de la unidad de suelos 5.02b según departamentos

Departamento	Total	Superficie 5.02b	%
Canelones	453.098	12.149	2,7
Colonia	610.995	164.251	26,9
Durazno	1.220.108	39.975	3,3
Flores	514.144	219.341	42,7
Florida	1.040.629	364.194	35,0
Lavalleja	1.002.775	12.134	1,2
Montevideo	53.053	1.106	2,1
Río Negro	95.2413	221	0,0
San José	500.893	109.163	21,8
Soriano	899.601	156.942	17,4
<b>Total</b>	<b>7.247.709</b>	<b>1.079.476</b>	<b>14,9</b>

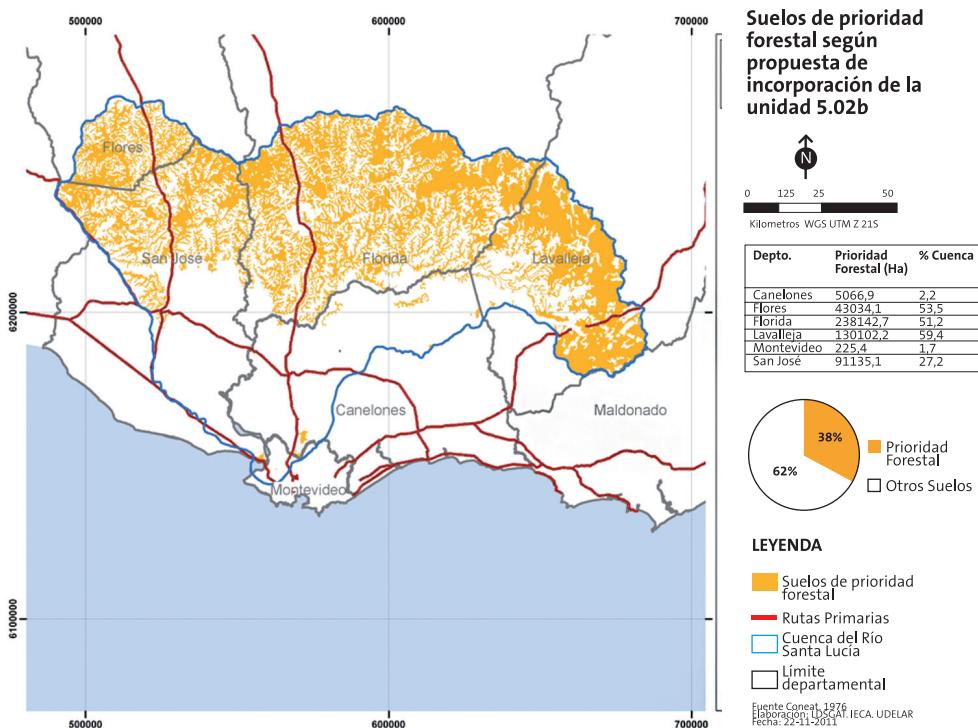
Los suelos con alto contenido de carbono orgánico (COS) ocupan una superficie de 7.537.760 hectáreas y corresponden al 43% de la superficie del país. En esta categoría se incluyen a los suelos con más de 15 kg/m<sup>2</sup>/m. Los suelos que componen la unidad 5.02b contienen un valor medio de COS que se ubica en 15,1 kg/m<sup>2</sup>/m. y representan en superficie el 14% de la superficie ocupada por los suelos con alto contenido de COS.



*Estos suelos se distribuyen en tres de las grandes cuencas del sur del país:*

- > En la cuenca del Río Santa Lucía son 350.000 hectáreas, y corresponden al 30,1% de la superficie de la cuenca.
- > En la cuenca del Río Negro son 485.000 hectáreas, y corresponden al 9,3% de la superficie de la cuenca.
- > En la cuenca del Río de la Plata Oeste son 206.000 hectáreas, y corresponden al 15,3% de la superficie de la cuenca.

De lo anterior se desprende la importancia en superficie de esta unidad de suelos en la cuenca del Río Santa Lucía a lo cual hay que sumarle que 163.373 hectáreas ya son de prioridad forestal y corresponden a un 14,3% de la superficie de la cuenca. Por lo tanto si se resolviera integrar la unidad 5.02b, la cuenca del Río Santa Lucía quedaría con el 44,4% de su superficie bajo el régimen de prioridad forestal. En la siguiente figura se ilustra cómo estos suelos se distribuyen principalmente en las nacientes de la cuenca, justamente donde se “cosecha el agua” en la cuenca. La posibilidad de cultivar estos suelos sustituyendo la vegetación de praderas por monocultivos forestales estaría comprometiendo seriamente la capacidad de la cuenca de abastecer de agua potable al área metropolitana de Uruguay.



La región sur al oeste históricamente ha construido un sistema productivo que se basa en la integración de actividades prioritarias: agricultura cerealera y de oleaginosos asociada en rotaciones con praderas artificiales destinada a la ganadería lechera. Articulada a esta producción primaria se desarrolla una importante industria principalmente vinculada a la producción de leche fresca para consumo y una serie de subproductos donde se destacan los quesos. Esta industria presenta varias escalas de producción desde familiar artesanal, hasta grandes cooperativas y algunas empresas privadas. Además se destaca por ser la principal cuenca de producción de leche que abastece a Conaprole, y por tener una importante producción ganadera extensiva.

La integración de estas actividades productivas ha constituido el motor de desarrollo de la región, que se caracteriza por la importancia de los productores medianos y pequeños que articulan los tres principales rubros de producción generando sistemas de rotación que posibilitan la conservación de los suelos.

Además ya en los últimos años la intensificación agraria, fundamentalmente el crecimiento de la superficie ocupada por cultivos de soja ha generado en la región un desplazamiento de las actividades lecheras – ganaderas hacia tierras con menor potencial productivo. Frente a este proceso, los productores lecheros-ganaderos están utilizando y ajustando sus sistemas de producción en los suelos 5.02b, ya que son suelos que permiten integrar estas actividades sin perder productividad. La posible expansión de la forestación comprometería seriamente el futuro de los pequeños y medianos productores de la zona.

La definición de estos suelos en la categoría prioridad forestal se convertirá en un nuevo factor de presión sobre las actividades productivas de la región. En especial comprometiendo el desarrollo de la lechería, que progresivamente pierde capacidad para acceder a la tierra debido al aumento de los precios.

Las nuevas condiciones en la región, producto de la intensificación agraria y el aumento de eventos climáticos extremos en especial de sequías, ejercen presión sobre los sistemas productivos, exigiendo cada vez más disponer de algún sistema de riego al menos para una parte de la unidad productiva para asegurar la producción. En este contexto el aumento de la superficie con cultivos forestales puede significar la agudización de las condiciones de déficit hídrico durante los eventos de sequía, situación que podría afectar fundamentalmente a la producción lechera de la región.

Este conjunto de nuevas situaciones en la región contribuirá a un aumento de los costos de producción, sea por el desarrollo de las actividades productivas en tierras que resultan marginales desde su potencial productivo o por la necesidad de resolver los problemas de déficit hídrico, que progresivamente son más intensos en la zona.

Se trata de una de las regiones del país con mayor densidad de población rural, mayor disponibilidad de servicios y caminería rural en mejor estado, y una trama social rural aun consolidada. El avance en la región de la forestación con su lógica extensiva implicará un cambio en esta estructura, generando procesos de despoblamiento rural, cambios en la estructura agraria y salarización de la población rural. Impactará además sobre la infraestructura vial, que ya es un problema que afecta a los departamentos donde se expande la actividad forestal, debido a que son las intendencias las que deben hacerse cargo de la reparación de la caminería.

Estas son algunas de las valoraciones que debieran realizarse a la hora de seguir promoviendo la incorporación de una nueva unidad de suelo para la actividad forestal, ya que se estarán tensionando personas, actividades y bienes de la naturaleza que han mantenido a lo largo del tiempo interrelaciones que han posibilitado la sustentación de varias generaciones.

