

ESTRATEGIAS REGIONALES

DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

REGIÓN ESTE

(EROT-RE)

INFORME AMBIENTAL ESTRATÉGICO

Mayo de 2012

INFORME AMBIENTAL ESTRATÉGICO

AVANCE DE LAS ESTRATEGIAS REGIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA REGIÓN ESTE

INTRODUCCIÓN

La ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible introduce la necesidad de consideración de los aspectos ambientales en los diferentes instrumentos de planificación y gestión territorial. En particular, el título IV, capítulo IV, “Sustentabilidad Ambiental en el Ordenamiento Territorial”, de la misma, establece los criterios y procedimientos mediante los cuales se procura alcanzar la *“conservación del ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad, adoptando soluciones que garanticen la sostenibilidad”*.

El artículo 47° establece que *“los Instrumentos de Ordenamiento Territorial deberán contar con una Evaluación Ambiental Estratégica aprobada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente en la forma que establezca la reglamentación.”*

La reglamentación se realiza a través del decreto del Poder Ejecutivo N° 221/2009 que en su artículo 1° establece que *“Todo proceso de elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial integrará la dimensión ambiental desde su inicio, de conformidad con la Ley 18.308 de fecha 18 de junio de 2008, mediante una evaluación ambiental estratégica, en la forma y las condiciones que se establece en el presente Decreto”*.

El decreto N° 221/2009 establece que junto con el inicio de la elaboración del instrumento se realice una comunicación al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Luego junto con el avance en la redacción del instrumento se realice el Informe Ambiental Estratégico (IAE), documento que deberá ser enviado al MVOTMA y ser puesto de manifiesto junto con el documento de avance. Finalmente para la aprobación definitiva del instrumento se deberá contar con la aprobación de la evaluación ambiental estratégica.

La comunicación al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente fue realizada bajo el nombre de Evaluación Ambiental Estratégica, Primer informe. A continuación se desarrollan los literales previstos en el Decreto N° 221/2009 del Informe Ambiental Estratégico de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para la Región Este (en adelante Estrategias de la Región).

a) Identificación de los aspectos relevantes de la situación ambiental

Se identifican los aspectos ambientales más relevantes de la Región, señalando sus calidades ambientales y el uso de los recursos naturales. También se presentan los problemas ambientales significativos de la Región.

a.1) Calidades ambientales de la Región

El marco físico de la Región se define por la cuenca de la Laguna Merín, la margen izquierda del Río Negro y la vertiente del Océano Atlántico, que son delimitadas por la Cuchilla Grande hacia el oeste. En un punto de confluencia se encuentra la Laguna Merín, que recibe aguas de importantes afluentes, como consecuencia de una depresión tectónica, significativa a nivel subcontinental. La Laguna Merín es considerada un gran reservorio de agua dulce, muy sensible a cambios en el ciclo hidrológico.

La geografía se caracteriza por sierras, colinas, lomadas y llanuras, donde se destaca la formación de la Cuchilla Grande. La franja costera de Maldonado y Rocha tiene 270 kilómetros; allí se localiza la principal aglomeración urbana San Carlos-Maldonado-Punta del Este y se desarrolla la industria turística con un fuerte influjo poblacional durante la temporada veraniega.

Con clima subtropical, la vegetación se caracteriza por ser muy rica, dominando la vegetación propia de la pradera y los montes de galería. Además, se destacan los bosques serranos y de quebradas, los humedales y el relicto de los palmares de butiá. Los humedales son también un hábitat de gran valor para la biodiversidad, en particular por su riqueza en avifauna.

Se trata de una Región con potencial en suelos y recursos hídricos, por tanto con gran significado para la producción agropecuaria (principalmente ganadería bovina y ovina). El índice Coneat en toda la Región es promedialmente muy bajo (74 en 100 a nivel nacional), lo cual no ha sido obstáculo para la expansión y alta productividad en el cultivo de arroz. Un tercio del área de prioridad forestal está forestada, especialmente con eucaliptos. Existen yacimientos minerales de calizas, níquel, hierro y oro, siendo los primeros los históricamente explotados. El desarrollo agropecuario motivó un ordenamiento territorial con baja demografía y la población concentrada en centros poblados, especialmente en las capitales departamentales y en una serie de poblados menores a lo largo de las principales vías de comunicación terrestre (carreteras y vías ferroviarias).

Las áreas naturales y la costa tienen cualidades excepcionales que fundamentan la actividad turística. La Región cuenta con sitios y áreas que han sido declaradas protegidas por las autoridades departamentales o nacionales por sus valores naturales o culturales desde 1927. Hasta 1996 se habían declarado 17 áreas protegidas en la Región. Cinco áreas ya ingresaron al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, representando un 3,5% del total de la superficie de la Región: Quebrada de los Cuervos, Laguna de Rocha, Cabo Polonio, San Miguel y Cerro Verde e Islas de la Coronilla. Los Bañados del Este y Franja Costera que cubren unas 407.408 hectáreas, fueron incorporados como sitio Ram-

sar desde 1984, siguiendo la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional.

La cuenca atlántica se caracteriza por contar con un sistema lacustre litoral que conforman las subcuencas de las lagunas de José Ignacio, Garzón, Rocha y Castillos. Sus tributarios son arroyos de mediana extensión, caudal de dirección norte-sur y de rápido escurrimiento. En la costa atlántica las posibilidades de disponibilidad de agua subterránea se encuentran en la Formación Chuy. La Región presenta recursos ictícolas marinos y fluviales que son explotados industrial y artesanalmente; su sobreexplotación, al igual que en todo el territorio nacional, se combate a través de vedas y reglamentación en las artes de pesca.

a.2) Problemas ambientales significativos de escala regional

Recursos hídricos

- La contaminación de cursos de agua por el uso de agroquímicos, tanto por la no absorción en suelo y escurrimientos superficiales, así como la mala disposición final de envases, ha sido observada puntualmente en varias localidades de la Región; se destacan, por un lado, la situación conocida de eutrofización creciente en Laguna del Sauce y, por otro, la falta de una actualización y monitoreo continuo de la calidad del agua en la Laguna Merín.
- La degradación de la playa La Coronilla por arrastre de residuos orgánicos y no orgánicos por el Canal N° 2 del sistema Andreoni.
- La percepción de una creciente degradación de los cursos de agua cercanos a los centros poblados, por contaminación orgánica (sistema de saneamiento) y deficiente disposición de residuos sólidos urbanos e industriales. La problemática se genera básicamente en las urbanizaciones del interior de los departamentos, donde las barométricas son escasas y el desborde de pozos genera una contaminación del ambiente. Son necesarios estudios interdisciplinarios para la medición del impacto ambiental y en la salud, del manejo de efluentes y residuos urbanos.

Suelo y subsuelo

- El riesgo de erosión y degradación de los suelos por la agricultura continua de soja, sin rotación con pasturas, particularmente en Lomadas del Este que tiene una vulnerabilidad muy alta.
- La forestación industrial en el paisaje de Sierras y Lomadas del Este aumenta la vulnerabilidad ecosistémica y el riesgo de erosión de suelos.
- La minería irregular de arenas y calizas en áreas urbanizadas provoca destrucción de suelos, especialmente en la aglomeración San Carlos –

Maldonado – Punta del Este. No hay planes de recuperación de áreas afectadas.

- La urbanización desordenada y no planificada reduce innecesariamente la superficie de suelos para usos productivos, tanto en las ciudades principales como en pequeños centros poblados.
- La forestación industrial en el paisaje de Sierras y Lomas del Este aumenta la vulnerabilidad ecosistémica y el riesgo de erosión de suelos, lo cual es percibido en términos negativos por productores familiares ganaderos por las externalidades negativas que aparece en la disminución del escurimiento superficial y en la alteración de los microclimas.

Biodiversidad

- La sobre-explotación de los recursos pesqueros, así como su disminución por degradación de ecosistemas, en Laguna Merín y en las Lagunas costeras del litoral oceánico, podrían llegar a la extinción de especies de valor comercial, con el consiguiente aumento de la vulnerabilidad de los pescadores artesanales y la industria pesquera en general.
- El desarrollo productivo tendencial de la Región genera riesgos a la biodiversidad y la conservación de los valores naturales, especialmente en las áreas protegidas que aún no han puesto en práctica un plan de manejo.

Paisajes

- El cambio paisajístico por la creciente forestación es percibido en términos negativos por productores rurales, en particular en la zona de Sierras en los departamentos de Maldonado, Lavalleja y Rocha.
- La expansión de parques eólicos modifica el paisaje en las Sierras lo cual ha sido percibido de forma negativa por turistas, agentes turísticos públicos y privados y expertos paisajistas.

Salud pública

- El deficiente manejo, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos. La problemática mayor se encuentra en los núcleos de población del interior de los departamentos, y al hecho que cada uno genera su propio vertedero a cielo abierto. Los departamentos de Rocha y Maldonado, así como la ciudad de Río Branco en Cerro Largo, sufren la zafra turística, que hace difícil el establecimiento de sistemas de gestión integrada.
- Las emisiones aéreas de residuos sólidos particulados finos de los molinos de arroz ubicados en zonas urbanizadas (Río Branco, José Pedro

Varela, Lascano) generan riesgos potenciales a la salud de las poblaciones de su entorno inmediato.

b) Objetivos de protección ambiental

Los objetivos de protección ambiental no reconocen los límites político-administrativos; en sí mismos requieren de una visión regional. Los objetivos para el ordenamiento territorial de la Región se articulan con los objetivos de la protección ambiental, de acuerdo a la síntesis que brinda el artículo 3º de la ley N° 18.308, en los siguientes términos: *“el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”*.

Los objetivos generales desde la óptica de la protección ambiental, que persigue la elaboración de las Estrategias de la Región, son:

- Proveer a los Gobiernos Departamentales y al Poder Ejecutivo de un instrumento que le permitirá orientar las acciones sobre el territorio de la Región.
- Disponer de Estrategias Regionales que permitirán el mejor gobierno y la mejor administración del territorio desde la óptica del cuidado del medio ambiente.

Los objetivos particulares desde la óptica de protección ambiental, que persigue la elaboración de las Estrategias Regionales, son:

- Promover la localización ordenada de actividades agropecuarias, forestales, mineras, pesqueras, turísticas, de producción energética, industriales y logísticas e impulsarlas en condiciones de compatibilidad con los otros usos del territorio y asegurando la sustentabilidad económica, social y ambiental.
- Poner en valor los paisajes naturales y culturales relevantes de significado nacional, regional, departamental y local, así como los sitios históricos y arqueológicos del acervo patrimonial de la Región.
- Promover la conservación de los suelos y agua previniendo la erosión, la desertificación y la contaminación, a partir del ordenamiento de las actividades agropecuarias, en el marco de la política nacional, atendiendo y considerando la vulnerabilidad de los ecosistemas de la Región.
- Establecer la aplicación de las condiciones de las buenas prácticas mineras para las explotaciones de la Región, en el marco de la legislación nacional y, si corresponde, establecer condiciones y criterios complementarios tendientes a un mayor equilibrio territorial y mitigación de los impactos negativos admisibles.

c) Probables efectos ambientales significativos, especificando las características ambientales de las zonas que pueden ser afectadas

La dimensión ambiental orientada al desarrollo sostenible ha sido incluida en la gran mayoría de los lineamientos de ordenamiento territorial, por lo tanto los efectos ambientales significativos son positivos a mediano plazo en relación a las tendencias actuales sin el instrumento de ordenamiento territorial.

Por otra parte, la redacción del instrumento de ordenamiento territorial que realiza la Comisión de Coordinación y Seguimiento, en base a su interpretación de la ley, con un cierto grado de generalidad, dificulta la identificación de los probables efectos ambientales significativos.

La definición de zonas potencialmente afectadas por la aplicación de las Estrategias de la Región deberá ser acompañada de mayores estudios derivados del instrumento de ordenación.

Sin embargo, cabe mencionar los probables efectos ambientales significativos de las siguientes propuestas incluidas en las Estrategias de la Región, por su menor grado de generalidad:

- *Avanzar en el proyecto de regulación hídrica de la cuenca de la Laguna Merín.* El efecto ambiental significativo de esta propuesta sería la recuperación de áreas de bañados con la consiguiente promoción de la biodiversidad y servicios ambientales en el Departamento de Rocha. Así mismo, podría significar la mejora de las condiciones de la playa La Coronilla en la costa del mismo departamento.
- *Planificar el proceso de metropolización de la Región a partir de la aglomeración central San Carlos - Maldonado - Punta del Este, buscando un mayor equilibrio de funciones, servicios, equipamientos e infraestructura.* Los efectos ambientales significativos serían un mayor control y disminución de los efluentes contaminantes de hogares e industrias en corrientes de agua superficiales y subterráneas en el área de influencia de la aglomeración; un uso más racional de la energía por disminución y racionalización del tránsito de mercancías y personas en Maldonado y departamentos vecinos; mitigación de las presiones sobre los ecosistemas agrarios y naturales en el área de influencia de la aglomeración.

d) Medidas previstas para prevenir, reducir o compensar los efectos ambientales significativos negativos y problemas ambientales

Las medidas previstas están orientadas fundamentalmente a prevenir los efectos ambientales adversos propios del corrimiento de la frontera agrícola, la intensificación agropecuaria e industrias derivadas, la intensificación y expansión de explotaciones mineras, el desarrollo del turismo de sol y playa y alternativo, la urbanización desordenada e informal, y la implantación de nuevas infraestructuras y equipamientos viales y logísticos, de modo de armonizar las

actividades económicas con la resiliencia de los ecosistemas y la mejor calidad de vida presente y futura de sus habitantes.

En un escenario tendencial, continúa el manejo insustentable de los recursos hídricos y la gestión no integral de las cuencas hidrográficas, la erosión y degradación de suelos, la contaminación de las aguas, el debilitamiento de la cohesión social, la marginación de los grupos sociales más vulnerables, aumento de riesgos para las áreas de interés para la conservación, destrucción del patrimonio natural y cultural y no incorporación de las mejores tecnologías para la gestión de residuos sólidos urbanos, rurales e industriales.

Con las Disposiciones Generales de las Estrategias de la Región se trata de construir alternativas que permitan considerar futuros posibles y deseables para la Región desde la óptica ambiental.

Además de las medidas derivadas de la aplicación de las Estrategias de la Región previstas para prevenir, reducir o compensar los efectos ambientales significativos negativos y problemas ambientales, corresponde reseñar otros instrumentos que se aplican en el ámbito de la Región.

- El departamento de Maldonado tiene sus Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial aprobadas mientras el resto de los departamentos avanza en su elaboración. El departamento de Rocha cuenta con la Ordenanza de Ordenamiento Sustentable de la Costa Atlántica (2003, anterior a la ley 18.308) y el Plan Local de Ordenamiento Territorial Lagunas Costeras de Rocha. Todos estos instrumentos permitirán controlar los impactos ambientales de las actividades productivas y asentamientos humanos.
- Se impulsa desde cuatro de las cinco intendencias que conforman la Región Este (Maldonado, Rocha, Lavalleja y Treinta y Tres) un Plan Estratégico de Desarrollo de la Región Este. Una versión preliminar de fecha diciembre de 2011 cuenta con el aval de los intendentes de la Región. En dicho documento el segundo objetivo estratégico es la “protección de los recursos naturales y disminución del impacto ambiental”, previendo acciones jerarquizadas en el manejo integral de las cuencas hidrográficas y el manejo de residuos sólidos en escala supradepartamental.
- Se impulsa en la Región la formulación integral de un sistema de disposición final de residuos sólidos urbanos y su incidencia territorial, tomando en consideración la experiencia del vertedero de Las Rosas en la generación de energía a partir de la recuperación de metano.
- Se ha buscado solución en el sector privado a la disposición final de cáscara de arroz, aprovechando su potencial para la generación de energía eléctrica y vapor, intentando a su vez mitigar los efectos negativos del proceso industrial en Villa Sara (departamento de Treinta y Tres).
- Se han iniciado las actividades y se han realizado obras parciales del proyecto de Regulación Hídrica de los Bañados de Rocha.

- El Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos cuenta con el primer Plan de Manejo de un área protegida ingresada al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, lo cual representa un posible modelo de desarrollo sostenible para el paisaje de serranías del Este.

e) Seguimiento de los efectos ambientales

El seguimiento continuo de los efectos ambientales requiere de la formulación de indicadores socio-ambientales para mantener o restablecer los parámetros de la Región al inicio de la implementación de las Estrategias de la Región. La construcción de indicadores para el seguimiento de los aspectos ambientales vinculados con las Estrategias de la Región se realizará a partir de los antecedentes existentes y mediante la articulación de las contribuciones y experiencias de las diferentes instituciones involucradas en su elaboración.

El seguimiento de los efectos ambientales estaría entre los cometidos del espacio institucional de coordinación y seguimiento para la evaluación y actualización de las Estrategias de la Región, cuya creación está prevista en las Disposiciones Generales.

En términos de plazos más cortos las instituciones involucradas en la elaboración y aprobación concertada de las Estrategias de la Región tendrán el cometido, en la medida de sus posibilidades, de llevar adelante dicho seguimiento, fortaleciendo ámbitos de coordinación específica, reforzando los vínculos entre planificación y gestión y asegurando la participación ciudadana.

f) Resumen

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y las Intendencias Departamentales de Maldonado, Rocha, Lavalleja, Treinta y Tres y Cerro Largo, mediante un proceso concertado han elaborado un primer avance de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este. En esta primera etapa se ha priorizado el ordenamiento territorial y la previsión de los procesos de transformación para el desarrollo sostenible de la Región. Para estas temáticas se establecen Disposiciones Generales cuyo sustento se encuentra en el Documento de Bases.

De acuerdo a las Disposiciones Generales, entre otros objetivos y lineamientos de estrategia territorial se destacan los siguientes. Promover la localización ordenada de actividades agropecuarias, forestales, mineras, pesqueras, turísticas, de producción energética, industriales y logísticas e impulsarlas en condiciones de compatibilidad con los otros usos del territorio y asegurando la sustentabilidad económica, social y ambiental; potenciar las capacidades, infraestructuras y equipamientos instalados, así como la creación de nuevas infraestructuras territoriales según las necesidades de la Región; impulsar la integración y la cohesión socioterritorial, priorizando las áreas más carenciadas y los sectores de población más vulnerables; poner en valor los paisajes naturales y culturales relevantes de significado nacional, regional, departamental y local,

así como los sitios históricos y arqueológicos del acervo patrimonial de la Región; promover la conservación de los suelos y aguas previniendo la erosión, la desertificación y la contaminación, a partir del ordenamiento de las actividades agropecuarias, en el marco de la política nacional, atendiendo y considerando la vulnerabilidad de los ecosistemas de la Región; establecer medidas para la forestación industrial de modo que no afecte negativamente los ciclos hidrológicos y la valorización del paisaje, y en su caso la producción familiar; definir distritos de prioridad minera compatibles con otras actividades productivas y con las políticas nacionales del país, promoviendo la industrialización en la Región de los recursos mineros; promover el mejoramiento de la industria turística existente, en su diversidad regional; compatibilizar la localización de las instalaciones para generación y trasmisión de energía con otros usos del suelo, en particular para el turismo y la producción agropecuaria, y establecer condiciones y criterios complementarios tendientes a una mayor mitigación de sus impactos en la biodiversidad.

Estos objetivos y lineamientos se establecen en la medida que no se ha podido controlar adecuadamente en la Región la expansión e intensificación agropecuaria negligente ante la conservación del agua y los suelos y que erosiona la biodiversidad; tampoco ha sido simple controlar la urbanización desordenada e informal asociada con el fenómeno del turismo en la aglomeración San Carlos – Maldonado – Punta del Este y la emigración interna en la zona de frontera con el Brasil y hacia las ciudades capitales. Por otro lado, se prevé para la Región cambios estructurales por mayor explotación minera, desarrollo energético e instalaciones logísticas en la costa, que afectarán los sistemas viales, de comunicación y el sistema de ciudades. Por último, las principales áreas de interés para la conservación se ubican en las cercanías de la costa atlántica y el sistema lagunar, territorio justamente bajo mayores presiones antrópicas y el cambio climático.

Las medidas previstas de mitigación de los efectos ambientales significativos están orientadas fundamentalmente a prevenir los efectos ambientales adversos propios del corrimiento de la frontera agrícola, la intensificación agropecuaria e industrias derivadas, la intensificación y expansión de explotaciones mineras, el desarrollo del turismo de sol y playa y alternativo, la urbanización desordenada e informal, y la implantación de nuevas infraestructuras y equipamientos viales y logísticos, de modo de armonizar las actividades económicas con la resiliencia de los ecosistemas y la mejor calidad de vida presente y futura de sus habitantes. Estas medidas, incluidas en el instrumento de ordenamiento territorial, se complementan con la creciente legislación a nivel regional orientada al desarrollo sostenible y los planes y proyectos privados y públicos para una gestión sostenible de los procesos económicos y urbanos.