



Título de la Consultoría:

“CONSULTORÍA PARA LA CARACTERIZACIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DE TURBERAS PARA EL SEGUIMIENTO DE LAS CONTRIBUCIONES ESTABLECIDAS EN LA CONTRIBUCIÓN DETERMINADA A NIVEL NACIONAL DE URUGUAY”

**Proyecto URU/18/G31**

**“Creación de capacidades institucionales y técnicas para aumentar la transparencia en el marco del Acuerdo de París”**

PRODUCTO 2

INFORME DE RECOMENDACIONES Y POSIBLES MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN EFECTIVA DE LAS TURBERAS Y SUS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

Lic. (MSc.) Soledad Ghione

Marzo de 2021

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidos en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros.

**Producto 2: Informe de recomendaciones y posibles medidas para la protección efectiva de las turberas y sus servicios ecosistémicos**



---

Lic. (MSc.) Soledad Ghione

Marzo 2021

---

## Introducción

El presente producto se continúa con el Producto 1 de esta consultoría y tiene el objetivo de ofrecer un análisis de las posibles medidas de conservación para la superficie identificada como turberas, así como recomendaciones para su conservación efectiva.

Como resultado del Producto 1 de esta consultoría se confirmó que las 8.366 has de superficie identificada como turberas en el INH 2016 corresponden efectivamente a turberas. A través de una revisión bibliográfica de los antecedentes, se identificó que las turberas fueron extensamente estudiadas en los años 80 y 90, con una superficie estimada de 8400 has, muy similar a la identificada en el INH 2016. Los estudios realizados permitieron concluir que la superficie de turberas activas (turberas que generan nueva turba) se redujo de manera importante respecto a la superficie constatada en estudios previos, aunque por errores de mapeo (donde se incluyeron áreas del albardón de la Laguna Negra, monte nativo, lagunas, etc.) no se refleja en el número de superficie que se mantiene aproximadamente en 8.400 has.

Este tipo de turberas se caracteriza por formarse sobre suelos orgánicos, o Histosoles, del grupo CONEAT 3.13, permaneciendo inundados de forma permanente o casi permanente la mayor parte del año. La turba se forma por la descomposición de la materia orgánica en condiciones de anegamiento, por lo que el proceso de descomposición y humificación de la materia orgánica ocurre de manera muy lenta, y ésta se acumula en paquetes de restos vegetales poco transformados. La turba de estas turberas es un material esponjoso de color marrón oscuro, con restos vegetales que son visibles a simple vista (Figura 1).



Figura 1. Muestra de turba extraída con sonda rusa de los bañados de Santa Teresa

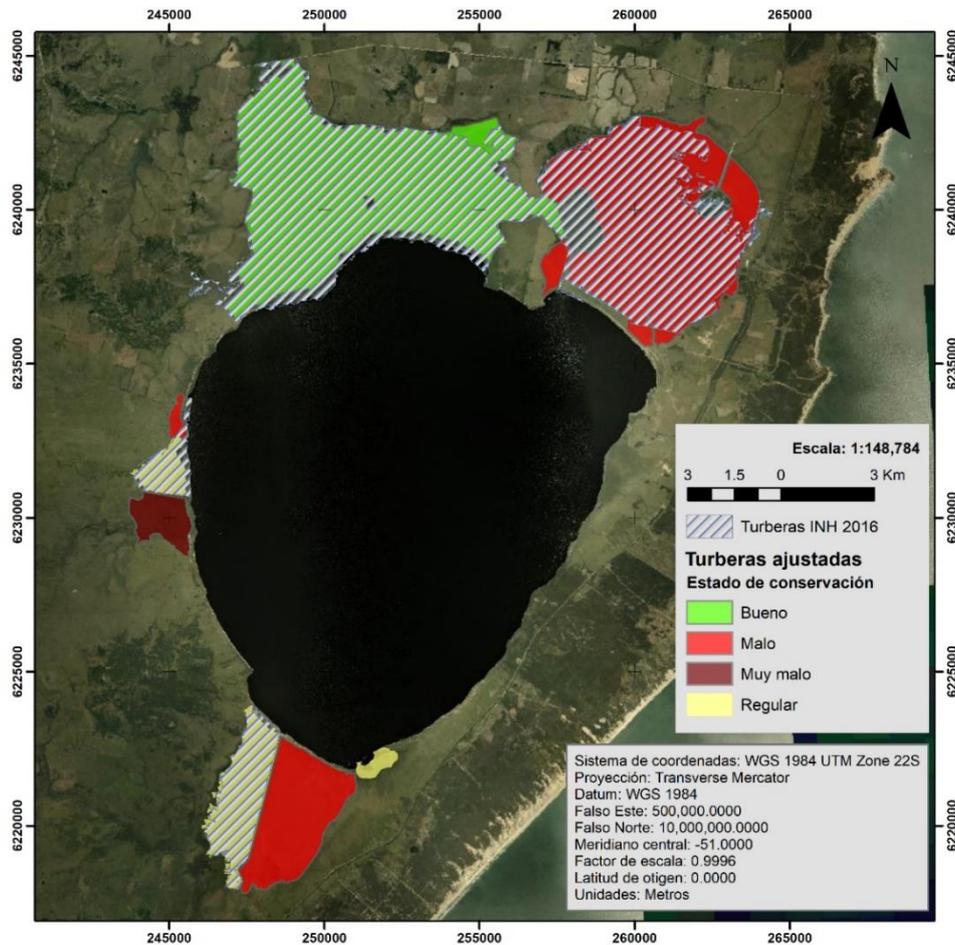
El tipo de vegetación dominante es la especie "*Scirpus giganteus*" (llamada comúnmente "tiririca"), una especie que supera los 2 m de altura, de hojas cortantes, y que se extiende sobre todo el bañado de manera muy dominante, lo que hace que este tipo de turberas sean prácticamente impenetrables e intransitables (Figura 2).



**Figura 2. Bañado de tiririca en la Estación Biológica Potrerillo de Santa Teresa**

La disponibilidad de agua, tanto superficial como en la napa subterránea, resulta un factor determinante para la formación y conservación de la turba. La presencia de drenajes artificiales para recuperar las tierras de bañados con fines de producción agropecuaria, para el pastoreo de ganado bovino y ovino, es la principal fuente de presión sobre estos ecosistemas ya que compromete directamente la disponibilidad de agua para que se produzcan las condiciones para la formación de turba. La quema de bañados, intencional o no, constituye también una fuente de presión, aunque de menor relevancia que los drenajes artificiales en cuanto a su impacto sobre el ecosistema de turberas, en tanto son superficiales (por la presencia permanente de agua no llegaría a quemarse la turba) y la tiririca se recupera muy rápidamente, hecho que se pudo constatar en campo.

A través del relevamiento de imágenes satelitales y de extracción de muestras de turba en el territorio, se estimó el estado de conservación de las turberas, identificándose 4 estados de conservación, considerando la superficie original de turberas que fuera identificada en estudios previos (Figura 3).



Considerando los compromisos asumidos por Uruguay en la Contribución Determinada a Nivel Nacional, de proteger al menos el 50% de la superficie de turberas a 2025 (4.183 ha), se puede indicar que el objetivo se estaría cumpliendo, ya que la superficie en buen estado de conservación, respecto a la superficie identificada en el INH 2016 corresponde a 4.027 hás, mientras que hay 802 hás en estado regular, que significa que existen drenajes que potencialmente están afectando la tasa de formación de nueva turba y la preservación de la turba existente, aunque la turbera sigue activa y formando turba. De la superficie identificada en el INH hay 2.707 hás que corresponden a turberas degradadas que se encuentran en mal estado de conservación, la presencia de drenajes artificiales ha secado completamente el bañado desarrollándose suelo mineral en los primeros 30 cm. El resto de las hectáreas que completan las 8.366 identificadas en el INH 2016 (823 hás) corresponden a otros ambientes que fueron clasificados como turberas, pero que en realidad no lo son, como el albardón de la Laguna Negra, el monte nativo y las lagunas Blanca, del Bicho y Verde.

**Subproducto 2.1.:** Posibles estrategias de protección para las distintas zonas de turberas, de acuerdo con la caracterización y presiones y amenazas a las mismas, y considerando el marco normativo actual e iniciativas en desarrollo con las que se puedan establecer sinergias.

### ***1.a Marco institucional y normativo***

#### **Ministerio de Ambiente (MA)**

A través del artículo 291 de la Ley N° 19.889 del 9 de julio de 2020, se creó el Ministerio de Ambiente como Secretaría de Estado con competencias exclusivamente en materias ambientales. Las competencias ambientales asignadas por ley al MVOTMA, fueron transferidas al Ministerio de Ambiente por la ley que lo creó. El Ministerio de Ambiente tiene entre sus objetivos la ejecución de la política nacional ambiental y las competencias en materia ambiental, de desarrollo sostenible, cambio climático, preservación, conservación y uso de los recursos naturales y ordenamiento ambiental que fije el Poder Ejecutivo. Se encarga de la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del ambiente, ordenamiento ambiental y conservación y uso de los recursos naturales, así como la instrumentación de la política nacional en la materia. Asimismo, tiene entre sus cometidos coordinar con las demás entidades públicas, nacionales, departamentales y municipales, en la ejecución de la temática ambiental. A su vez, debe ejercer la competencia atribuida por la ley a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (actuales Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DINABISE) y Dirección Nacional de Control y Evaluación Ambiental (DINACEA) y a la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA).

#### **Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO)**

Es responsable de diseñar, ejecutar y controlar la Política Nacional de Transporte en todas sus modalidades, actuando en coordinación con las empresas públicas relacionadas a su actividad y competencia, los gobiernos departamentales y con otras organizaciones estatales y privadas de forma de optimizar la gestión y la aplicación de los recursos. Planifica y desarrolla la infraestructura necesaria adecuándola a las necesidades de la población, del sector productivo nacional y a las políticas de integración regional, con eficiencia energética y sustentabilidad ambiental, mediante la aplicación de recursos propios y la promoción de la participación del sector privado en las inversiones, entre otras. La Dirección Nacional de Hidrografía es la encargada de promover el desarrollo de la actividad portuaria, administrar, mantener y desarrollar las vías navegables, gestionar obras públicas hidráulicas, mejorar la Administración de los álveos de dominio público y la extracción de materiales.

#### **Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)**

El MGAP es la institución encargada de la ejecución en las políticas productivas de los sectores agrícola, ganadero, forestal y pesquero, y desempeña un papel clave en

la determinación de los marcos de políticas, normativas y de incentivos en relación con los usos productivos. Por lo tanto, tal, será un socio clave en cualquier implementación de medidas para la protección de turberas. Dentro del MGAP, la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables (DGNRNR), es un actor fundamental como socio para la identificación de barreras y obstáculos a las medidas de protección, así como para la identificación de oportunidades. El MGAP gestiona una amplia cartera de proyectos de cooperación internacional relacionados con temas vinculados al cambio climático.

#### Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT)

El MVOT es la institución encargada de diseñar e implementar políticas públicas participativas e integradas en materia de vivienda, ambiente, territorio y agua, para promover la equidad y el desarrollo sostenible, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del país. Entre sus cometidos fundamentales está el ser el organismo rector y referente en el diseño e implementación de políticas articuladas y coordinadas en materia de hábitat y medio ambiente.

#### Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Le compete la conducción superior de la política nacional económica, financiera y comercial del país, así como coordinar la política fiscal, su planificación y efectuar la programación y el control de su ejecución, así como la administración de los recursos públicos de acuerdo con prioridades establecidas, promoviendo el desarrollo económico y social del país. Es responsable de las asignaciones presupuestarias al Ministerio de Ambiente en materia de protección de los ecosistemas y la biodiversidad, así como en materia de cambio climático, y tiene un rol fundamental en el desarrollo e implementación de políticas en relación con los mercados de carbono.

#### Ministerio de Turismo (MINTUR)

El MINTUR se encarga de definir, diseñar, promover, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas públicas nacionales relativas al turismo. Tiene como cometidos planificar, fomentar y estimular el turismo en todo el territorio nacional, generar las condiciones para que el ejercicio del derecho al turismo resulte accesible, planificar el desarrollo de formación y capacitación en turismo, estimular políticas de infraestructura turística orientadas a la protección y conservación de los valores naturales, históricos y culturales del país, entre otros.

#### Intendencia Departamental de Rocha (IDR)

La Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible del año 2008, estableció que los gobiernos departamentales tengan la responsabilidad de elaborar planes de ordenamiento territorial facultándolos de varias formas para garantizar su cumplimiento, por lo que resultan ser un actor fundamental en cuanto a la conservación de las turberas en el marco territorial. Por otra parte, existen las Juntas Departamentales

que cumplen un rol importante a la hora de monitorear las actuaciones territoriales de las políticas nacionales y departamentales.

### ***1.b. Marco legal, normativo y político***

#### **Ley 17.283**

La Ley General de Protección del Ambiente establece las previsiones generales básicas atinentes a la política nacional ambiental y a la gestión ambiental coordinada con los distintos sectores públicos y privados en el Uruguay.

#### **Ley Nº 16.466**

La Ley de Evaluación del Impacto Ambiental declara de interés general y nacional la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación, así como la prevención del impacto ambiental negativo o nocivo y, en su caso, la recomposición del medio ambiente dañado por actividades humanas.

#### **Decreto 349/005**

Corresponde al Decreto Reglamentario de la Ley Nº 16.466 de 1994. Es el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales. Regula el procedimiento de Autorización Ambiental previa a solicitarse para la ejecución de ciertas actividades relacionadas con los recursos hídricos. Establece que todo proyecto deberá ser clasificado en alguna de las categorías siguientes: a) Categoría "A": incluye aquellos proyectos de actividades, construcciones u obras, cuya ejecución sólo presentaría impactos ambientales negativos no significativos, dentro de lo tolerado previsto por las normas vigentes; b) Categoría "B": incluye aquellos proyectos de actividades, construcciones u obras, cuya ejecución pueda tener impactos ambientales significativos moderados, cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas bien conocidas y fácilmente aplicables. En estos casos, deberá realizarse un estudio de impacto ambiental sectorial; c) Categoría "C": incluye aquellos proyectos de actividades, construcciones u obras, cuya ejecución pueda producir impactos ambientales negativos significativos, se encuentren o no previstas medidas de prevención o mitigación. Dichos proyectos requerirán un estudio de impacto ambiental completo.

#### **Ley Nº 16.170**

El Artículo 458 de la Ley 16.170, del 28 de diciembre de 1990, encomienda al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (actual Ministerio de Ambiente), el estudio y definición precisa de las áreas de protección y reserva ecológica así como la reglamentación de su uso y manejo, particularmente dentro de las zonas determinadas por: a) el decreto 266, de 2 de junio de 1966, que declaró de interés nacional la preservación de las regiones de Cabo Polonio, Aguas Dulces y Laguna de

Castillos; b) el decreto 260, de 11 de mayo de 1977, por el que se declara Parque Nacional Lacustre la zona integrada por las Lagunas José Ignacio, Garzón y Rocha; c) el área natural de los Bañados de Santa Teresa incluyendo el ecosistema de Laguna Negra y el palmeral y monte indígena ubicado en la margen noroccidental de la misma; d) el sistema de los bañados de India Muerta; e) los bañados costeros de la Laguna Merín; f) el área natural de los bosques indígenas del Queguay, que comprenden los existentes en la confluencia de los ríos Queguay Grande y Queguay Chico, así como su prolongación aguas abajo de dichos ríos, con sus bañados y esteros ribereños. Este artículo establece además que, en áreas de protección, incluyendo el área natural de los Bañados de Santa Teresa y el ecosistema de la Laguna Negra, *“toda acción u obra que pueda alterar el régimen de escurrimiento natural de las aguas superficiales o introducir modificaciones permanentes al ecosistema, deberá contar con un informe favorable del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (actual MA), previo a su autorización por los organismos competentes”*.

#### Ley N° 14.859

El Artículo 159 del Código de Aguas establece la prohibición de la desecación, drenaje u otras obras análogas, en aquellos terrenos pantanosos o encharcadizos, bañados o lagunas, que sean declarados por el Poder Ejecutivo como humedales de importancia ambiental, en consideración a su extensión, ubicación o relevancia ecosistémica. Sin embargo, cabe mencionar que aún no se ha reglamentado este artículo, ya que aún no se ha establecido esa lista de humedales de importancia ambiental.

#### Ley N° 18.308

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Asimismo, a) define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia, b) orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general, c) diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial. Esta Ley faculta a los Gobiernos Departamentales a categorizar el suelo y a establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley, en el marco de la legislación aplicable. Dentro de la Ley está prevista la definición de instrumentos de ordenamiento territorial como los Planes Locales de Ordenamiento Territorial que definen criterios para el ordenamiento territorial de una porción del territorio dentro de un departamento. Estos instrumentos normativizan los usos del suelo, la localización de las diferentes actividades socioeconómicas, servicios, infraestructura y viviendas.

### Ratificación de Acuerdos Internacionales

La Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) fue ratificada por Uruguay en 1994, así como lo fue el Protocolo de Kyoto en el año 2000. En el marco de esta convención se creó la Unidad de Cambio Climático (actual Dirección Nacional de CC del Ministerio de Ambiente). También se creó en este marco el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC) como un ámbito de coordinación horizontal de instituciones vinculadas con la temática del cambio climático. Como parte de sus cometidos el SNRCC definió la necesidad de elaborar el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNRCC) que es el marco estratégico que identifica las líneas de acción y medidas necesarias para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero en el Uruguay y para lograr la adaptación de la sociedad y sus principales sectores de desarrollo a los impactos derivados de la variabilidad y el cambio climático. Asimismo, se ratificó el Acuerdo de París, a través de la Ley N° 19.439 de 2015 y se aprobó la Política Nacional de Cambio Climático y la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional, ambas por el Decreto 310/017.

La Convención de Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional fue suscrita por Uruguay en 1971 ratificado a través de la Ley N° 15.337 en 1982. La convención Ramsar es un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y uso racionales de los humedales y sus recursos. Actualmente existen tres sitios designados como humedales de importancia internacional en Uruguay, que abarcan una superficie de 435.837 hectáreas, incluyendo el Sitio Ramsar Bañados del Este y Franja Costera (1984) con 407.408 hectáreas, que incluye enteramente la superficie de turberas.

El Convenio sobre Diversidad Biológica, fue suscrito por Uruguay el 9 de junio de 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y fue ratificado por medio de la Ley N° 16.408 del 27 de agosto de 1993. Los objetivos de este Convenio son la conservación de la diversidad biológica, utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de los recursos genéticos. El Ministerio de Ambiente es la institución encargada de liderar la implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad generada en el marco de la aplicación de este Convenio.

### ***I.c. Planes y políticas nacionales***

#### Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible

El Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo sostenible, establece entre sus metas la conservación de ecosistemas prioritarios, incluyendo evitar la pérdida de su superficie total, así como mejorar el estado de conservación, de al menos el 50% de estos ecosistemas. En particular, los humedales se encuentran entre los ecosistemas

prioritarios y su conservación se plantea como un resultado intermedio del Plan Ambiental a evaluar en 2021.

#### Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)

Aprobada por el Decreto N° 310/017 como un instrumento que ofrece el marco estratégico de largo plazo para guiar las transformaciones que Uruguay necesita para hacer frente a los desafíos del cambio y la variabilidad climáticos. Tiene como objetivo general promover la adaptación y mitigación en el país y contribuir al desarrollo sostenible, con una perspectiva global, de equidad intra e intergeneracional y de derechos humanos, procurando una sociedad más resiliente, menos vulnerable, con mayor capacidad de adaptación al cambio y a la variabilidad climática, y más consciente y responsable ante este desafío, promoviendo una economía de bajas emisiones de carbono, a partir de procesos productivos y servicios sostenibles ambiental, social y económicamente, que incorporan conocimiento e innovación. La Política tiene un horizonte temporal al año 2050 y prevé su desarrollo e implementación en el corto, mediano y largo plazo, con la participación de los distintos actores de la sociedad uruguaya.

El mismo Decreto aprueba además la Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN), que tiene como objetivo atender las disposiciones establecidas en el Acuerdo de París y promover la adaptación y mitigación en Uruguay bajo la Política Nacional de Cambio Climático. La CDN constituye una herramienta de implementación de la PNCC y se compone de las siguientes cinco secciones: 1. Objetivos al 2025 para mitigar el cambio climático, 2. Contexto y principales acciones que aportan a los objetivos de mitigación, 3. Contexto y principales acciones de la adaptación a los efectos adversos del cambio, 4. contexto y principales acciones de fortalecimiento de las capacidades y generación de conocimiento sobre cambio climático, 5. Información para dar transparencia y mejorar la comprensión de los objetivos de mitigación del cambio climático y facilitar su monitoreo, reporte y verificación.

#### Estrategia Nacional de Biodiversidad

Entre sus componentes se destacan el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la integración de la biodiversidad en los sectores tanto en lo que refiere a sistemas productivos como a las políticas de agua y cambio climático. La ENB busca, por un lado, disminuir la tasa de pérdida y degradación de los principales ecosistemas del país y, por otro lado, promover estrategias y prácticas de uso sostenible de la diversidad biológica y los recursos naturales en general. Más aún, un conjunto de metas de la ENB está direccionado hacia la protección de los ecosistemas como los humedales, que incluyen las turberas. Estas metas incluyen i) conocer el estatus de conservación de los principales ecosistemas y avanzar en la implementación de acciones para reducir al menos un 50% sus niveles de degradación y fragmentación; ii) conservar

al menos el 15% de la superficie continental y el 2% de la superficie marina por medio de medidas como la incorporación de áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, designación de Reservas de Biósfera y Sitios RAMSAR, protección de bosque nativo y suelos categorizados como rural natural; ii) conservación y restaurar los ecosistemas con mayor provisión de servicios.

### *El Plan Nacional de Aguas*

El Plan Nacional de Aguas fue aprobado por decreto del Poder Ejecutivo el 31 de julio de 2017 a través del Decreto 205/017. El Programa 01- Agua para el desarrollo sustentable, incluye medidas de preservación que apuntan a la conservación de los ecosistemas en la cuenca y sus servicios ecosistémicos asociados. Entre las medidas de mitigación se encuentran: i) mecanismos para minimizar impactos de fuentes de contaminación puntuales y difusas; ii) buenas prácticas asociadas a los planes de uso y manejo de suelos; iii) acciones recomendadas para la gestión de obras hidráulicas (diseño y manejo adecuado de obras y uso eficiente del agua), iv) acciones de mitigación de impactos en zonas urbanas e instrumentos de ordenamiento territorial. También se incluyen medidas de restauración de ecosistemas naturales (ej. bosque nativo, humedales) y de remediación de ecosistemas acuáticos y de obras hidráulicas. En el marco del Decreto N° 128/003, reglamentario de la Ley N° 16.858, establece que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas determinará la jurisdicción territorial de las Juntas Regionales Asesoras de Riego (JRAR), en función de la codificación de las cuencas hidrográficas de los cursos de agua del año 1987 de la Dirección Nacional de Hidrografía. Las Juntas Regionales asesoran al Poder Ejecutivo (a través de la DINAGUA) en la tramitación y estudio de las solicitudes de aprovechamiento con fines de riego y colaboran en el control y fiscalización de los derechos de uso de agua otorgados y en situación de déficit hídrico.

## ***II. Consulta actores clave sobre posibles mecanismos de conservación de turberas***

### *Taller con técnicos del sector público y academia*

Uno de los resultados del Producto 1 fue la elaboración del Mapeo de Actores y Matriz de relación poder-afinidad. Atendiendo a ese listado de actores se realizó un proceso de consulta a actores del sector público, la academia y ONGs, en relación con el estado de conservación de las turberas de la Laguna Negra con el objetivo de comunicar los avances de la consultoría, a la vez de tener un espacio para discutir posibles acciones necesarias para la conservación de las turberas y analizar los desafíos, barreras y oportunidades para la implementación de acciones para su conservación. En este documento se presenta una síntesis de lo conversado en ese taller, pero se puede

encontrar la información completa en la “Memoria del Taller con Técnicos” en el ANEXO 1 de este documento.

El taller se realizó en formato virtual y tuvo una asistencia máxima de 29 personas, representantes del Ministerio de Ambiente (Dirección Nacional de Cambio Climático, Dirección Nacional de Ecosistemas y Biodiversidad, Dirección Nacional de Aguas), del MGAP-DGRN a nivel regional y de la oficina del MGAP en Rocha, del Ministerio de Defensa – Servicio de Parques del Ejército, del Instituto Nacional de Colonización, de OSE, y de la academia, del CURE Rocha y CURE Maldonado.

En el taller se realizó una presentación de los resultados preliminares de la consultoría y se planteó una propuesta de trabajo que consistió en poner en consideración ciertos mecanismos para la protección de las turberas y comentar y discutir de cada uno los pros y contras, así como las barreras y oportunidades identificadas, así como los actores involucrados y acuerdos necesarios. Los mecanismos que se plantearon fueron:

- Creación de la Comisión de Cuenca de la Laguna Negra
- Incorporación de la superficie de turberas en el SNAP
- Exoneración tributaria para padrones con superficie de turberas
- Desarrollo de un esquema de Pago por Servicios Ambientales

Se agregaron:

- Ordenamiento Territorial
- Certificados Ambientales

Como resultado del taller se comentó que no es necesario crear una Comisión de Cuenca para la Laguna Negra, ya existe el Consejo Regional del Río de la Plata y Frente Marítimo donde se podrían tratar esos temas y se trata, esencialmente, de los mismos actores en el territorio. Como barreras se mencionó que se necesitan estudios para comprender el funcionamiento hidrológico y que a la vez es necesario pensar la unidad ecológica funcional y cómo se vinculan los ambientes para comprender los efectos potenciales de tomar medidas para la gestión de unos sobre otros. Como oportunidades se mencionó que existen decretos y regulaciones que se pueden incorporar a los Planes de gestión integrada de los recursos hídricos. Se agrega que el código de aguas prohíbe alteración de humedales, aunque falta aún que se concrete el listado de aquellos humedales de importancia. Se agrega que se está redactando un proyecto GEF-FAO que incluye a la Laguna Merín y al sitio Ramsar Bañados del Este y Franja Costera.

Respecto a la exoneración tributaria por superficie de turberas, se comentó que es algo viable y posible en el corto plazo, aunque puede no representar mucho dinero para los productores. Respecto a los esquemas de Pagos por Servicios Ambientales para la conservación y restauración de turberas, se comentó que existen actualmente muchas barreras para el desarrollo de un esquema de este tipo, ya que implica una estructura

legal y operativa difícil de aplicar con las bases normativas que existen. Se agrega que este tipo de esquemas tienen un riesgo alto en el caso que se deje de pagar, porque se puede perder todo lo ganado y en ese caso el efecto negativo puede ser de peor magnitud que si no se interviene. Respecto a las Certificaciones Ambientales se comenta que es un mecanismo posible y que podría concretarse en el mediano plazo, aunque como barrera se menciona que puede ser un camino complejo a nivel legislativo. Como oportunidad, se menciona que este mecanismo se está usando a nivel internacional y podría haber una oportunidad de adherirse a alguna iniciativa en marcha.

Respecto al Ordenamiento Territorial se plantea que debería ser el abordaje a nivel territorial por las bondades que ofrece la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial, ya que la Ley de OT permite una gestión integrada de los valores ecológicos. Como oportunidad se menciona que existe un Plan Local de Ordenamiento Territorial La Angostura - Arroyo Chuy en elaboración que incorpora las áreas protegidas reconocidas a la fecha, tomando las medidas de protección, pero no ordena la zona rural. Se agrega que en relación con el Plan de OT existe un documento que se generó desde la División SNAP y BD, que consideran la conservación de humedales en el contexto del OT. Se agrega que sería necesario generar guías de buenas prácticas y/o incrementos de la producción, así como usos alternativos por ejemplo para ecoturismo con lugares de avistamiento para aves. No se alcanza a hacer comentarios al respecto de la incorporación de superficie de turberas al SNAP en el taller.

#### Entrevistas semi estructuradas a propietarios/as y/o productores/as

Se realizaron entrevistas semi estructuradas con productores y propietarios de la zona de turberas. Se consultó a las personas sobre:

1. Si conocen el valor ecológico de las turberas
- 2.Cuál es la motivación para mantener/no mantener la superficie de bañado
3. De qué manera creen que les pueden afectar las medidas para la conservación de turberas
4. Qué recomendaciones harían respecto a la conservación de turberas

Se entrevistó a 10 propietarios/productores (8 hombres/ 2 mujeres) de forma telefónica (Tabla 1). De las 10 entrevistas realizadas a propietarios/as y/o productores/as, 5 corresponden a productores del Grupo 1, que corresponde a propietarios que han mantenido la superficie de bañado y las turberas en buen estado de conservación, 2 corresponden a los productores del Grupo 2, que corresponde a productores que han mantenido el bañado, pero lo han alterado en mayor o menor medida con la presencia de drenajes artificiales, y las turberas se encuentran en estado regular de conservación, 2 corresponden a productores del Grupo 3 que son productores que no han mantenido la superficie de bañado y las turberas se encuentran en mal estado de conservación y 1 productor que no fue categorizado en el mapa de

actores del Producto 1, y que las turberas se han perdido completamente, categorizadas como en muy mal estado de conservación.

De los 5 entrevistados que mantienen las turberas en buen estado, 4 respondieron que mantienen el bañado porque consideran que cumple una función importante y debe permanecer ahí y 1 respondió que, si bien entiende que el bañado es importante, no ha realizado obras de drenaje por falta de recursos económicos para hacerlo. De los 2 entrevistados que mantienen turberas en estado regular, uno de ellos respondió que gracias al drenaje las vacas pueden llegar a tomar agua a la Laguna Negra, que de otra forma no podrían hacerlo. Cabe resaltar que la persona entrevistada no es la propietaria del predio y alegó que cuando arrendó el campo, el drenaje ya estaba ahí y que no le hizo nada ni para mejorarlo ni para cerrarlo. El otro entrevistado es propietario del padrón y respondió que no sabía que el canal del predio contiguo estaba roto (se identificó como “fisuras” en el Producto 1) y que por su parte procura preservar el bañado porque entiende que cumple una función ecológica importante.

**Tabla 1. Motivación de propietarios/as y/o productores/as respecto a mantener o no mantener la superficie de bañados en la Laguna Negra**

Estado	Padrón	Superficie (hás)	Propietario/a	Género	Motivación
Bueno	7439	869	Sí	M	Falta de recursos para drenaje
	2801	407	Sí	M	Valoración positiva del bañado
	6821	394	Sí	M	Valoración positiva del bañado
	7867	638	Sí	M	Valoración positiva del bañado
	12580	640	Sí	F	Valoración positiva del bañado
Regular	1883	1448	Sí	M	Valoración positiva del bañado
	69005	880	No	M	Recuperar tierra para producir
Malo	67477	3187	Sí	M	Recuperar tierra para producir
	19749*	516	Sí	F	Recuperar tierra para producir
Muy malo	6973*	990	Sí	M	Recuperar tierra para producir

\* Padrones NO incluidos en la superficie del INH 2016, pero identificados como turberas en Falco 1980

Por otra parte, cuando se les consultó cómo creen que pueden afectarles los posibles mecanismos para la protección de turberas, la mayoría (7 de 10) consideraron que puede afectarles negativamente si se imponen restricciones a la producción. Los 3 restantes, indicaron que puede ser beneficioso que se cuide más, haciendo mención específicamente a la prevención de incendios. Cuando se les consultó sobre qué recomendarían, todos respondieron en torno a que se busque un equilibrio entre conservación y producción. Se pueden leer las entrevistas completas en el Anexo 2.

### Taller con propietarios/as y/o productores/as

Para complementar la consulta por medio de entrevistas se realizó además un taller con los propietarios/as y/o productores. Asisten al taller 7 personas: 6 varones y 1 mujer, todos propietarios/as de las tierras. Dos de los asistentes eran padre e hijo, por lo que las personas representaban a 6 padrones de los identificados en la superficie de turberas. Se presentaron los mismos mecanismos que se presentaron en el taller con los

técnicos de la academia y del sector público y se consultó la opinión de las personas sobre cada uno.

Respecto a la creación de una Comisión de Cuenca para la Laguna Negra se comentó que estos espacios representan una pérdida de tiempo que no conduce a nada y no les interesaría participar. Cuando se mencionó la posibilidad de que se incorpore la superficie de turberas al SNAP, mencionaron que sería algo negativo que va a entorpecer más que sumar. Se agrega que las áreas protegidas no funcionan. No se les tiene confianza porque se torna muy difícil fiscalizar y los que terminan perdiendo son los que hacen las cosas bien. Respecto a la exoneración tributaria por superficie de turberas, se comenta que sería insignificante porque por tener bajo CONEAT casi no pagan contribución. Cuando se mencionaron los esquemas de Pago por Servicios Ambientales se identificó a estos mecanismos como una alternativa viable, ya que sería una forma de compensar por el lucro cesante de tener una superficie inexplorada. Puede leerse la memoria descriptiva del taller en el Anexo 3.

### ***III. Recomendaciones para la conservación de turberas***

Para garantizar la conservación a largo plazo de la superficie identificada como turberas alrededor de la Laguna Negra y evitar la pérdida del COS, se requiere de una batería de medidas que se discuten a continuación.

#### ***III.a. Actuaciones en el marco normativo, institucional y político***

- *Designar a las turberas como Humedales de importancia Ambiental según el artículo 159 del Código de Aguas*

Esta medida parece ser la más factible en términos de costos y tiempo. Se recomienda elaborar una propuesta coordinada entre la Dirección Nacional de Cambio Climático y la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, donde se identifique la superficie de turberas como Humedales de Importancia Ambiental. Esto a su vez debería ser aprobado por el Poder Ejecutivo. Se recomienda tomar como base el informe borrador elaborado por Biodiversidad, haciendo foco en las turberas, considerando como justificativo el objetivo establecido en la CDN, sin menoscabo de que se pueda avanzar en el listado completo de humedales más adelante. Se recomienda que en dicho documento se presente el listado de padrones afectados por la superficie de turberas presentado en el Producto 1 de esta consultoría para facilitar la fiscalización.

- *Incluir la superficie de turberas dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*

La Laguna Negra se encuentra en proceso de ingreso al SNAP, comprendiendo en una primera fase la protección del espejo de agua y la totalidad del padrón correspondiente a la Estación Biológica Potrerillo de Santa Teresa de propiedad estatal. Esta primera fase incorpora 420 ha de la superficie de turberas. Se proyecta una segunda

fase de ingreso al SNAP que permita ampliar el área protegida. La incorporación al SNAP permite ampliar el marco normativo y establecer medidas de protección y condiciones en cuanto al manejo de las turberas. Se recomienda incorporar toda la superficie de turberas dentro del SNAP. La incorporación de las turberas al SNAP permitiría establecer medidas de protección adicionales para la superficie de turberas y para los ecosistemas circundantes, de forma de trabajar con los productores/as y/o propietarios/as sobre buenas prácticas productivas, el uso de las quemas del bañado, tendiendo a la erradicación de esta práctica o, en su defecto, a que se realice en ciertas épocas del año (otoño o invierno), para evitar la pérdida de la turba bajo tierra a la vez de evitar afectar el hábitat del Dragon (*Xanthopsar flavus*) especie prioritaria para el SNAP y amenazada de extinción que nidifica en los bañados de tiririca (PROBIDES DT. 29). Asimismo, facilita la llegada institucional al territorio y la posibilidad de fiscalizar las medidas de protección. Sin embargo, la inclusión de un área al SNAP puede llevar mucho tiempo, a la vez de que se pueden generar conflictos con los actores locales, por lo que puede ser una medida que implica trabajar a largo plazo. Se recomienda coordinar acciones territoriales previas (consultas a actores, etc.) a través de PROBIDES.

- *Plan de Cuenca para la Laguna Negra*

El Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca del Río de la Plata y su Frente Marítimo, creado por el Decreto 264/2011, es el órgano consultivo, deliberativo, asesor y de apoyo a la gestión de la Autoridad de Aguas, para la formulación y ejecución de planes en materia de recursos hídricos para la Región. Es un ámbito de coordinación entre la institucionalidad nacional y territorial, el sector privado y la sociedad civil, para la construcción de políticas públicas vinculadas al agua. A través del Consejo se pueden generar instrumentos para la protección de cuencas identificadas como prioritarias, a través de planes de gestión integrada de los recursos hídricos que establecen prioridades e identifican una serie de medidas para preservar la calidad del agua y los ecosistemas con enfoque de cuenca.

Se mantuvo una reunión con la DNCC y la DINAGUA para evaluar las posibilidades para incluir el tema turberas en la agenda del Consejo. En dicha reunión se discutió en torno a los pasos a seguir y las estrategias. En ese sentido, se recomienda trabajar en la conformación de un grupo de trabajo específico para la Laguna Negra, que funcione en el marco del Consejo, trabajando en torno al Programa 1 del Plan Nacional de Aguas, y otros a evaluar (como el Programa de Caudales Ambientales), coordinado entre DNCC, DINABISE y otras potencialmente involucradas (DINACEA). Asimismo, resulta fundamental que estas direcciones oficien como contraparte de ese grupo de trabajo, apoyando con recursos técnicos, tanto para la coordinación en ese grupo de trabajo como para generar contenido técnico que habilite al ámbito a discutir sobre el tema y planificar estrategias para la conservación de turberas. Se identifica como una oportunidad el Plan Regional del Río de la Plata y Frente Marítimo que está en elaboración, por lo que se podría avanzar en generar lineamientos estratégicos o

actividades específicas para la Cuenca de la Laguna Negra, en el marco del plan, sin perjuicio de que posteriormente se evalúe la necesidad de crear una Comisión de Cuenca para la Laguna Negra, de consolidarse el grupo de trabajo.

- *Participación del MA en la JRAR para la Cuenca de la Laguna Merín*

Se recomienda que el Ministerio de Ambiente participe de las reuniones de la *Junta Regional Asesora de Riego*, ya sea, a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos o la Dirección Nacional de Aguas, y la DNCC, cuando los proyectos de Riego involucren el Sitio Ramsar Bañados del Este y Franja Costera. De esta manera se puede velar porque se contemplen los requerimientos de los bañados de Rocha, particularmente los de los ecosistemas de turberas.

- *Categorizar a la superficie de turberas como Suelo Rural Natural*

Existe una oportunidad de incluir modificaciones al proyecto del Plan Local de Ordenamiento Territorial La Angostura - Chuy, que se encuentra en revisión por parte de la IDR. El Proyecto de Decreto Departamental tiene como objetivo establecer condiciones generales para el desarrollo sustentable en el territorio, definiendo sus usos y formas de ocupación. El ámbito geográfico del plan incluye enteramente a la superficie identificada como turberas. El plan establece categorías de suelo para la zona rural, donde se incluyen dentro de la categoría Suelo Rural Natural el álveo de la Laguna Negra, ríos y arroyos, incluyendo las áreas de los bañados asociados y bosques nativos, y la estación biológica Potrerillo de Santa Teresa (padrón 4192). Sin embargo, no se incluye la superficie identificada como turberas bajo dicha categoría.

Atendiendo a las recomendaciones realizadas por el Área Ecosistemas (ex DINAMA), de incorporar bajo la categoría de Suelo Rural Natural al Sitio Ramsar Bañados del Este y Franja Costera, se mantuvo una reunión con la División Planificación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial para explorar las posibilidades de incluir esta recomendación en el Proyecto del Plan Local de Ordenamiento Territorial La Angostura-Chuy, que se encuentra en revisión por parte de la Intendencia Departamental de Rocha. Bajo esta categoría se incluyen “...*las áreas del territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad, o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Podrá comprender, asimismo, el álveo de lagunas, lagos, embalses, y cursos de agua de dominio público o fiscal del mar territorial y las fajas de defensa de la costa. Los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos.*” (artículo 31, Ley 18.308).

En dicha reunión se comentó que es necesario trabajar en conjunto con la Intendencia de Rocha, que es quien finalmente deberá afrontar las consecuencias de llevar adelante esa clasificación. En ese sentido, se recomienda al Ministerio de Ambiente trabajar en coordinación entre la Dirección Nacional de Biodiversidad y

Servicios Ecosistémicos y la Dirección Nacional de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente, junto con la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, y la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Intendencia Departamental de Rocha, para trabajar sobre las barreras que puedan encontrarse para llevar adelante esta clasificación. Se recomienda hacer mención específica a la zona de turberas en buen estado de conservación en el instrumento, a la vez de evaluar la inclusión de turberas en estado regular. No se recomienda incluir la superficie de turberas en mal estado de conservación dado que están bajo uso productivo y una clasificación como ésta, sin dudas, conduciría a conflictos. Se recomienda especificar en el instrumento que en este tipo de ambiente se pueden desarrollar otras actividades, como ser el ecoturismo, senderismo, avistamiento de aves, etc.

### **III.b. Actuaciones en el ámbito económico-financiero**

- *Exoneración tributaria*

Si bien la exoneración tributaria fue considerada como una propuesta viable y factible por parte de los técnicos de la academia y del sector público, fue desestimada por productores/as y/o propietarios/as por ser una medida que no representaría un incentivo significativo para ellos, ya que por presentar el bañado un CONEAT tan bajo el costo de la contribución inmobiliaria rural es insignificante. En ese sentido y siendo que se debería desarrollar un marco legal para generar esta exoneración, no se recomienda como una medida efectiva para la conservación de turberas.

- *Esquema de Pagos por Servicios Ambientales*

En el taller realizado con los técnicos de la academia y del sector público, se advirtió que este tipo de mecanismos presenta muchas falencias, especialmente porque si se cae el incentivo económico se pierde cualquier avance en materia de conservación, a veces con consecuencias aún peores que si no se realiza ninguna intervención. Sin embargo, es necesario mencionar que, dentro de los esquemas de pagos por servicios ambientales, particularmente el de los Mercados de Carbono fue altamente valorado por parte de los productores/as y/o propietarios, aunque cabe mencionar existe una fantasía de que les pagarán mucho dinero por mantener al bañado intacto, sin hacer ninguna intervención. Es recomendable que el Ministerio de Ambiente se acerque a los productores y/o propietarios e informe sobre estos mecanismos y la posibilidad de que ellos y ellas participen de éstos, de forma de hacer un seguimiento sobre posibles acuerdos que puedan generarse entre privados y tal vez evitar perder la trazabilidad del carbono en tierras privadas, que podría utilizarse para la CDN.

Se recomienda explorar la posibilidad de generar acuerdos entre el Ministerio de Ambiente e iniciativas como *Verra*, una empresa vinculada al mercado voluntario de

carbono que tiene programas de restauración y conservación de humedales. Las actividades elegibles en este programa son aquellas que aumentan la remoción neta de GEI al restaurar los humedales o que reducen las emisiones de GEI rehumedeciendo o evitando la degradación de humedales. Los tipos de humedales comúnmente incluyen turberas, por lo que se identifica como una oportunidad para plantear proyectos de conservación para trabajar con los productores, particularmente en las turberas en estado regular y mal estado de conservación.

- *Certificaciones ambientales*

Se recomienda explorar las posibilidades de acceder a certificaciones ambientales para los productores de la zona de turberas. Se podría explorar la posibilidad de generar una certificación ambiental a la producción ganadera que conserva a las turberas, y evaluar que ese valor ambiental se refleje en el precio de la carne. Sin embargo, el desarrollo de una certificación es un proceso costoso y que requiere el desarrollo de un marco normativo e institucional que tal vez exceda a las competencias del Ministerio de Ambiente. Asimismo, las certificaciones a un/a productor/a de carne son complejas en nuestro país, dado que el ganado no nace y muere en el mismo potrero. Es por este motivo que se recomienda explorar primero las certificaciones ambientales en el marco de otras iniciativas en marcha, como ser la Alianza del Pastizal, de la cual varios productores de la zona de turberas ya forman parte. La Alianza del Pastizal es una iniciativa de la ONG Internacional *BirdLife*, cuyo objetivo es la conservación de los pastizales naturales y su diversidad biológica asociada. Se podrían ampliar las certificaciones en la zona de turberas en buen estado, para los productores ganaderos. Esto será necesario abordarlo entre la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y PROBIDES. Se sugiere avanzar sobre la experiencia generada por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la certificación ambiental para la cadena de la carne, a través del Proyecto “Cadenas de valor y gobernanza en áreas protegidas”, con el Fondo Francés para el Medio Ambiente.

### ***III.c. Prioridades de investigación***

#### ***Estudio del comportamiento hidrológico de la Laguna Negra***

Resulta fundamental comprender el funcionamiento hidrológico de la Laguna Negra, así como los regímenes naturales de inundación y circulación de aguas subterráneas. Estudiar el comportamiento hidrológico de la cuenca de la Laguna Negra es necesario para establecer criterios y/o condiciones para la autorización de tomas de agua por parte de DINAGUA y el uso y distribución del agua en los canales para el sector productivo (principalmente arrocero, pero también ganadero), así como cualquier autorización que se requiera por parte de la División de Evaluación de Impacto

Ambiental. Sería deseable contar con esta información para establecer criterios para el manejo de las compuertas de la Laguna Negra con base científica que aseguren que no se generarán efectos adversos sobre el ecosistema de turberas como consecuencia del manejo de las aguas circundantes.

#### *Prospección a nuevas áreas de turberas*

Falco (1980) identificó la zona de turberas alrededor de la Laguna Negra pero también indicó otras turberas menos profundas en la zona del Bañado de las Maravillas. En la medida de lo posible, sería recomendable explorar la presencia de turba en las zonas del Bañado de las Maravillas y Arroyo de los indios, al norte de la ruta 14 y en continuidad con las turberas de la Laguna Negra. Se recomienda trabajar en coordinación con PROBIDES y el CURE para la concreción de este objetivo.

#### *Evaluación de stock de carbono y medición de emisiones de gases de efecto invernadero*

Dada la importancia de las turberas en cuanto a su capacidad de almacenar carbono y contribuir a la mitigación del cambio climático, resulta sumamente relevante estimar el stock de carbono, así como conocer los efectos de la degradación de las turberas en cuanto a su potencial para convertirse en fuente de emisión de GEI. No se conocen datos en este sentido por lo que se recomienda como prioridad para la investigación avanzar en la generación de información necesaria para estimar estos parámetros, más aún, considerando que en los inventarios nacionales de GEI de Uruguay las emisiones de GEI en áreas de humedales se reportan como no estimadas.

#### *Restauración de turberas degradadas*

Se recomienda avanzar en la restauración de turberas degradadas como parte de las estrategias para mitigar los impactos de los drenajes y la emisión de GEI. Se propone trabajar en la zona de turberas en estado regular, particularmente la de la zona La Angostura, donde el problema principal radica en la rotura de una taipa que separa el canal vecino. Cabe mencionar que el propietario se mostró siempre propenso a proteger el bañado y abierto al diálogo y a conocer más sobre el tema, por lo que el pronóstico parece favorable para esta recomendación (Padrón 1883).

#### *Monitoreo del estado de conservación de turberas*

Se recomienda la elaboración de un plan de monitoreo para el seguimiento del estado de conservación de las turberas, especialmente aquellas en buen estado de conservación y aquellas en estado regular. Se recomienda, en la medida de lo posible, acceder a varios puntos para la extracción de turba y tomar medidas de los atributos ecológicos clave, como ser el % de humedad, densidad real y aparente, % de materia orgánica. Para la implementación a largo plazo de este monitoreo, se recomienda realizarlo en coordinación con PROBIDES y con el Laboratorio de Arqueología y Geociencias” del “Departamento de Sistemas Agrarios y Paisajes Culturales” del CURE de Rocha, por poseer experiencia en este tema y en la zona.

*Explorar iniciativas en ecoturismo y turismo sostenible para zona turberas*

Se recomienda promover investigación en cuanto al desarrollo de actividades alternativas a la producción rural en la zona de turberas. Estas actividades pueden ser en torno al ecoturismo, particularmente al senderismo, turismo aventura y/o turismo para el avistamiento de aves o fauna en general. En este sentido, las necesidades serían conocer las posibilidades para el desarrollo de infraestructura para el uso público en la zona de turberas, como ser puentes colgantes o senderos de madera flotantes, para poder ingresar a la zona de turberas sin generar impactos significativos. Se recomienda avanzar en este tema y coordinar acciones entre la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, Convención Ramsar, Programa MAB de Reservas de Biósfera, Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y en coordinación con el MINTUR y la Dirección de Turismo de la Intendencia de Rocha.

***III.d. Coordinación intra e interinstitucional y con iniciativas en desarrollo***

Se recomienda la coordinación intrainstitucional dentro del Ministerio de Ambiente en cuanto a la generación de criterios para el manejo de las compuertas de la Laguna Negra. Actualmente las compuertas de la Laguna Negra están bajo la jurisdicción de la Dirección Nacional de Hidrografía. En febrero de 2021 se creó la Comisión de Riego de la Laguna Negra, bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) del Ministerio de Ambiente, en tanto responsable de la gestión de los recursos hídricos en el país. Esta comisión tiene como cometido trabajar sobre aspectos vinculados a la apertura y cierre de la compuerta de la Laguna Negra para manejar la cota acordada para la laguna, de manera que mantenga el caudal ambiental, permita el uso para dos empresas que realizan riego y también para la toma de agua para el Parque Santa Teresa. Dado que la disponibilidad de agua resulta un factor crítico para la formación y conservación de turba, se recomienda que se informe a la DINAGUA sobre la importancia de que se mantengan los caudales naturales de la Laguna Negra.

Se recomienda la coordinación con el Plan de Regulación Hídrica de los Bañados de Rocha, que actualmente lidera el MTOP. La autorización del plan está sujeta a la Autorización Ambiental del Ministerio de Ambiente, a través de la División de Evaluación de Impacto Ambiental, con un plan de gestión ambiental para las obras de regulación hídrica. Se recomienda que se coordine con dicha División para establecer criterios que aseguren la protección de las turberas de la Laguna Negra, así como para las zonas donde potencialmente pueda haber turberas no identificadas (ej. Bañado de los Maravillas).

Se recomienda la coordinación con DINAGUA y con el Punto Focal Ramsar para participar de la elaboración del proyecto “*Gestión binacional e integrada de los recursos hídricos en la Cuenca de la Laguna Merín y Lagunas Costeras*” apoyado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) a través de la FAO. Este proyecto está actualmente

en etapa de redacción y en ese marco está prevista la incorporación de un Plan de Monitoreo para el Sitio Ramsar Bañados del Este y Franja Costera. Es recomendable explorar la posibilidad de que se incorporen indicadores vinculados a las turberas en ese plan de monitoreo.

Por otra parte, se recomienda que se trabaje en alineación y coordinación con el desarrollo del Proyecto GEF7 *“Consolidando políticas de conservación de la biodiversidad. Sostenibilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otros instrumentos de conservación como pilares del desarrollo”*. Este proyecto tiene prevista la realización de acciones en cuanto a la restauración de ecosistemas prioritarios, con fondos asignados e indicadores de resultados por lo que se podría trabajar en la restauración de turberas degradadas.

### ***III.e. Capacitación técnica y sensibilización sobre la importancia de las turberas***

Para afrontar el compromiso de asegurar la protección de las turberas será necesario el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Ambiente para el seguimiento y monitoreo de las variables ecológicas clave de las turberas, así como la determinación de las emisiones de GEI para informar a través de la CDN. Se recomienda capacitar al personal técnico institucional, en cuanto a las técnicas para el monitoreo, así como para la prospección de turba, así como para realizar análisis de laboratorio. Asimismo, se recomienda avanzar hacia la sensibilización de los humedales en general y de las turberas en particular, para generar conciencia sobre su importancia en cuanto al almacenamiento de carbono, su participación en la regulación climática y mitigación frente al cambio climático. Se sugiere generar charlas en escuelas rurales de la zona identificada como turberas, para aumentar la conciencia de proteger estos ambientes para las futuras generaciones. Se recomienda avanzar en coordinación con el Programa de Educación Ambiental que lleva adelante PROBIDES.

**Subproducto 2.2.:** Propuesta/s de superficie viable a priorizar en la protección, acordada/s entre las partes involucradas y medida/s de protección para dicha superficie.

#### Conservación de turberas en buen estado

Actualmente, con la legislación vigente y sin presupuesto adicional se pueden proteger de manera efectiva 4.027 hás que están en buen estado de conservación. Estas hectáreas están siendo gestionadas por sus propios dueños y en la mayoría de los casos mantienen el bañado por que consideran que tiene una importancia ecológica clave. En el caso de que los padrones cambiaran de dueño, se pueden evitar cambios futuros por medio de drenajes artificiales, través del artículo 458 de la Ley 16.170, a través de generar un informe negativo frente a una propuesta de drenaje. Sin embargo, se deberán generar acuerdos con la División de Evaluación de Impacto Ambiental para que soliciten un informe de la Dirección Nacional de Cambio Climático y/o de la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, que les permita categorizar “C” un proyecto de obra de drenaje que pueda afectar de alguna manera la conservación de las turberas. Sumado a esto, se puede avanzar en las recomendaciones presentadas para el Subproducto 2.1, como ser i) la declaración de las turberas como humedales de importancia ambiental, ii) la clasificación de las turberas como suelo rural natural y iii) la incorporación de la superficie de turberas al SNAP, ya que para el monitoreo efectivo de las turberas es necesario que se destinen recursos humanos y económicos, a la vez de tener presencia institucional para fiscalizar las medidas de protección.

#### Restauración de turberas en estado regular

Existe una oportunidad de trabajar con el propietario del padrón 1883 en la restauración de las turberas. Las acciones deberían estar enfocadas en la reconstrucción de la taipa para evitar el drenaje del bañado que actualmente está sucediendo en contra de los intereses que declara la persona. Existen experiencias exitosas de restauración de turberas que implican re inundar zonas y permitir que la vegetación se restaure por sí sola (Fundación Santander, 2006). En este sentido se podrían recuperar 650 hás de las 802 hectáreas que se encuentran en estado regular, permitiendo cumplir con los objetivos de la CDN. Una barrera identificada para esta medida es que la restauración de la taipa puede ser costosa en términos de requerimientos de maquinaria, materiales y tiempo, además de que la intervención requerirá de autorización ambiental previa, según el artículo 458 de la Ley 16.170. Es por este motivo que se sugiere considerar la posibilidad de financiar parcialmente la intervención con fondos del GEF 7.

#### Reducir o enlentecer la pérdida de COS de turberas degradadas

En el caso de las 2.707 hectáreas de la superficie del INH 2016 que se encuentran enteramente en el padrón 6.7476, actualmente en mal estado de conservación, se recomienda trabajar en la línea de la incorporación de la superficie al SNAP y establecer medidas de protección que contribuyan a evitar o enlentecer la pérdida del COS, como ser aumentar el nivel freático de la napa subterránea, que podría lograrse a través de

regular el nivel de agua de la Laguna Negra, evitar los micro drenajes, regular la carga de ganado y generar pastoreo rotativo permitiendo que se regenere la tiririca y se pueda generar turba nueva. Si bien estas prácticas no permitirán reactivar la turbera, al menos pueden reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, a la vez de evitar el drenaje excesivo para que exista siempre cierto nivel de anegamiento al menos en alguna parte del año. Una barrera identificada es que el propietario del padrón considera una acción positiva el haber drenado el bañado y no se mostró propenso a colaborar en medidas que vayan en la línea de revertir ese proceso de degradación ni que vayan en la línea de regular la forma de producción. Por lo tanto, se sugiere trabajar por la vía del diálogo y la negociación, pero para ello es necesario contar con normativa que permita avanzar en ese sentido.

### **Bibliografía**

FAO 2014. Towards climate-responsible peatlands management. MITIGATION OF CLIMATE CHANGE IN AGRICULTURE SERIES 9.

<http://www.fao.org/3/i4029e/i4029e.pdf>

Fundación Santander, 2006. Manuales de Desarrollo Sostenible Conservación y restauración de Turberas.

PROBIDES 2000. Documentos de Trabajo N°29.

<https://www.probides.org.uy/imagenes/ckfinder/files/files/Documentos%20de%20Trabajo/DT29.pdf>

## Anexo 1

### **Memoria de Taller** ***Turberas de la Laguna Negra: integración entre gestión, conocimiento científico y conservación***

**10 de febrero de 2021, de 10 a 12 hs - a través de la plataforma zoom**

---

Asisten al taller 29 personas, representantes del sector público, como ser del Ministerio de Ambiente (Dirección Nacional de Cambio Climático, Dirección Nacional de Ecosistemas y Biodiversidad, Dirección Nacional de Aguas), del MGAP-DGRN a nivel regional y de la oficina del MGAP en Rocha, del Ministerio de Defensa – Servicio de Parques del Ejército, del Instituto Nacional de Colonización, de OSE, y de la academia, del CURE Rocha y CURE Maldonado.

El taller se inicia con la bienvenida a cargo de la consultora y con la seguida presentación de los participantes y su interés en el taller. Se da inicio a la presentación de los resultados preliminares de la “consultoría para la caracterización y propuesta de medidas para la conservación de turberas para el seguimiento de las contribuciones establecidas en la Contribución Determinada a nivel Nacional de Uruguay”, especificando el contexto y justificación, así como los objetivos y resultados. Se indican las principales amenazas identificadas para los ecosistemas de turberas de la Laguna Negra, mencionando particularmente la presencia de drenajes artificiales muy abundantes en la zona, las demandas de agua de la Laguna Negra para uso arrocero y para el Parque Nacional Santa Teresa, y se menciona además que no se identifica un esquema “ganar-ganar” para la conservación de las turberas. Se menciona además que a la fecha, la única herramienta para la conservación es el Artículo 458 de la Ley N°16.170 del año 1990, que establece que *“en áreas de protección, incluyendo el área natural de los Bañados de Santa Teresa y el ecosistema de la Laguna Negra (...) toda acción u obra que pueda alterar el régimen de escurrimiento natural de las aguas superficiales o introducir modificaciones permanentes al ecosistema, deberá contar con un informe favorable del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (actual MA), previo a su autorización por los organismos competentes”*.

Se abre el espacio para preguntas y/o comentarios y se hace una pregunta en relación con los drenajes, si se mantienen porque son anteriores a la ley 16.170 o por otros motivos, indicando que no parece algo justo para quienes mantienen el bañado. Se responde que no se pueden revertir porque son previos a la Ley 16.170, y se aclara que aquellos drenajes que se intentaron realizar posteriores al Decreto 458, sin informes favorables del Ministerio de Ambiente, fueron sancionados.

Se menciona también el Plan de Regulación Hídrica que está previsto para la zona de los Bañados de Rocha y se consulta cómo se considera que puede afectar a los ecosistemas de turberas. Se responde que el Plan prevé realizar obras que tienen

previsto reconstruir drenajes, pero con una limpieza del bañado de los indios desde ruta 14 hacia el norte. Se agrega que se debería revisar el estudio de impacto ambiental del Plan de Regulación Hídrica para que las obras previstas no terminen habilitando drenajes artificiales que afecten la superficie de turberas. Se continúa indicando que el Ministerio de Ambiente está generando acciones para tomar control sobre las compuertas del canal Laguna Negra y manejar los niveles de la laguna que permitan un cierto régimen de inundación, apropiado para el mantenimiento de las turberas. Se concluye planteando la pregunta a los técnicos respecto a en qué medida la restauración de las turberas degradadas sería posible si se permitiera la inundación de la zona y se restableciera el régimen hidrológico.

Se comenta que la percepción de algunos propietarios es que las turberas se formaron a raíz de las obras de drenajes artificiales que se hicieron en el bañado de los indios. Se responde que hay dataciones de las turberas de los Bañados de Santa Teresa, realizadas en los años 80 que datan de miles de años, por lo que no puede ser posible esa hipótesis de que las turberas se formaron recientemente. Se agrega que es fundamental comprender cómo funciona el sistema de la cuenca de la Laguna Negra y también de qué manera el manejo del nivel de la laguna afecta al resto de los ecosistemas.

Se continúa con el taller y se presenta la propuesta de trabajo, que implica considerar ciertos mecanismos de conservación para la protección de las turberas y comentar y discutir de cada uno los pros y contras, así como las barreras y oportunidades identificadas en cada caso, así como los actores involucrados y acuerdos necesarios. Los mecanismos que se plantean son:

- Creación de la Comisión de Cuenca de la Laguna Negra
- Incorporación de la superficie de turberas en el SNAP
- Exoneración tributaria para padrones con superficie de turberas
- Desarrollo de un esquema de Pago por Servicios Ambientales

Se agregan el Ordenamiento Territorial y los Certificados Ambientales como otros posibles mecanismos.

Se comenta sobre cada mecanismo:

#### **Creación de una Comisión de Cuenca para la Laguna Negra:**

Se comenta como contras que ya existe el Consejo Regional del Río de la Plata y Frente Marítimo donde se podrían tratar esos temas y que tal vez sería algo redundante que exista una comisión específica para Laguna Negra cuando podría tratarse de los

mismos actores. Como barreras se menciona que se necesitan estudios para comprender el funcionamiento hidrológico y que a la vez es necesario pensar la unidad ecológica funcional y cómo se vinculan los ambientes para comprender los efectos potenciales de tomar medidas para la gestión de unos sobre otros. También se menciona que es necesario retomar el control sobre el nivel de la laguna negra. Como oportunidades se menciona que existen decretos y regulaciones que permitirían proteger estos ambientes que se pueden incorporar a los Planes de gestión integrada de los recursos hídricos. Se agrega que el código de aguas prohíbe alteración de humedales, aunque falta aún que se concrete el listado de aquellos humedales de importancia. Se agrega que se está redactando un proyecto GEF-FAO que incluye a la Laguna Merín y al sitio Ramsar Bañados del Este y Franja Costera.

### **Exoneración tributaria por superficie de turberas**

Se menciona que es posible y que parece una alternativa viable, y se agrega que al ser una superficie relativamente pequeña no sería mucho dinero al que habría que renunciar por parte de los gobiernos departamentales. Como barreras, se menciona justamente este punto, que tiene que haber interés departamental para avanzar sobre este punto. Se agrega que sería bueno que se pudiera incorporar a las turberas dentro del registro de monte nativo, pero se comenta que esto no sería viable de aceptar por la Dirección Forestal dado que las turberas no tienen relación ecológica con el monte nativo. Como barrera se menciona además que no se conoce si los productores estuviesen dispuestos a renunciar a la renta que generan las áreas de turberas por aplicar un plan de manejo para su conservación. Como oportunidad se menciona que al existir el mecanismo para el registro de monte nativo podría ser algo relativamente fácil. Se agrega que se podría intentar vincular las turberas al palmar, que ya tiene normativa y que los productores ya están sensibilizados, además de que para el productor el predio es uno sólo. Se menciona que la exoneración tributaria asociada a los bosques nativos no solo incluye la contribución inmobiliaria, sino que los Certificados de Exoneración de Impuestos de bosque nativo pueden incluir: aportes al BPS, Impuesto al Patrimonio, IRAE y Contribución Inmobiliaria Rural. Se menciona un trabajo realizado en el marco del proyecto REDD que examina los mecanismos tributarios asociados al monte nativo.

### **Pago por Servicios Ambientales para la conservación y restauración de turberas**

Como barreras se menciona que el desarrollo de un esquema de este tipo implica una estructura normativa y operativa difícil de aplicar con las bases normativas que existen. Además, tiene que ser voluntario y según los resultados parciales de las encuestas realizadas a productores no parece haber mucho interés por parte de éstos para preservar las turberas. Se agrega que este tipo de esquemas tienen un riesgo alto en el caso que se deje de pagar, que se pierde todo lo ganado y tal vez el efecto negativo pueda ser de peor magnitud aún. Como oportunidad se menciona que el agua de Laguna Negra se usa como agua potable para Santa Teresa y en ese entendido podría pensarse un esquema de este tipo. Para ello tendría que involucrarse la OSE y DINAGUA.

### **Certificaciones Ambientales**

Se agrega como un posible mecanismo que se podría trabajar en el mediano plazo, aunque como barrera se menciona que puede ser un camino complejo a nivel legislativo. También como barrera se menciona que se debería evaluar el interés por parte de los productores. Como oportunidad, se menciona que este mecanismo se está usando en el mundo, para el carbono azul y se está extendiendo mucho la modalidad a nivel internacional. Puede haber una oportunidad en el caso de adherir a alguna iniciativa internacional.

### **Ordenamiento Territorial**

Se plantea que debería ser el abordaje a nivel territorial por las bondades que ofrece la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial, y se agrega que el OT permite una gestión integrada de los valores ecológicos y permite valorizar el territorio. Como oportunidad se menciona que existe un Plan Local de Ordenamiento Territorial La Angostura - Arroyo Chuy en elaboración, donde hubo una primera comunicación de inicio en 2013 y una puesta de manifiesto en 2016, pero no se ha avanzado más por ahora. Este Plan incorpora las áreas protegidas reconocidas a la fecha, tomando las medidas de protección, pero no ordena la zona rural. Se agrega que en relación con el Plan de OT existe un documento que se generó desde la División SNAP y BD, que consideran la conservación de humedales en el contexto del OT. Como oportunidad se comenta que se ha avanzado en el registro del palmar, donde todo palmar de más de 60 has puede ser registrado como monte nativo, a la vez que se creó la comisión del Palmar Como barrera se comenta que no se ha trabajado mucho en la valorización productiva del bañado y los productores tienen la idea que no se puede hacer nada.

Se agrega que sería necesario generar guías de buenas prácticas y/o incrementos de la producción, así como usos alternativos por ejemplo para ecoturismo con lugares de avistamiento para aves. No se alcanza a hacer comentarios al respecto de la incorporación de superficie de turberas al SNAP.

Finaliza el taller a las 12:03.

## Anexo 2

### **Consulta a propietarios/as en zona identificada como turberas para generar recomendaciones para su manejo y conservación**

El siguiente cuestionario tiene la finalidad de recoger las percepciones y opiniones de los/las propietarios/as en cuanto a la conservación y gestión de la superficie identificada como turberas.

Relación: \_\_\_\_\_ Género: \_\_\_\_\_ Estado turbera: \_\_\_\_\_

#### **Preguntas:**

1. **¿Sabe usted qué es una turbera y cuál es su relevancia ecológica?** *Se pretende conocer cuál es la idea que los/las propietarios/as tienen respecto al bañado y las turberas de tiririca. Se brindará información durante la entrevista.*
2. **Su predio abarca una superficie X de turbera que se encuentra en X estado de conservación. ¿Por qué mantiene/no mantiene la superficie de bañado? Según su percepción, ¿qué beneficios/costos tiene asociados la conservación/ uso productivo del bañado?** *Se pretende conocer cuál es la motivación que conduce a los/las propietarios/as a conservar o no las turberas*
3. **Dada la importancia ecológica de las turberas, ¿considera que se deberían tomar medidas para su conservación? ¿Cuáles medidas conoce y cómo cree que lo/la podrían afectar?** *Se pretende saber si el/la propietario/a entiende que es necesario tomar medidas para la conservación de turberas y también cuál es su percepción respecto a los efectos que esas medidas pueden llegar a tener.*
4. **¿Qué recomendaciones haría para la conservación de turberas?** *Se pretende conocer la opinión de los/las propietarios/as respecto a las medidas que se deberían tomar o consideraciones para tener en cuenta*

**Entrevista 1.**

**Relación:** \_\_Propietario\_\_ **Género:** \_M\_ **Estado turbera:** \_\_Regular\_

**Respuestas:**

1. *Creo entender el rol ecológico del bañado, de decantación de las aguas que llegan. El bañado genera equilibrio. No tiene beneficios económicos, pero sí tiene beneficios ecológicos.*
2. *Creo en el ambiente y su equilibrio. No me siento dueño del bañado.*
3. *El Estado no puede ignorar la situación de que necesita conservar el bañado, pero tengo miedo de que venga alguien a decir lo que hay que hacer, porque se pueden equivocar. El tema es que todos estos temas no se controlan. No tengo claro qué implica que se cree un área protegida ni en qué me puede afectar.*
4. *Que se busque un equilibrio entre lo que se quiere conservar y lo que quieren los habitantes de la zona.*

## Entrevista 2.

Relación: \_\_Propietario\_\_ Género: \_M\_ Estado turbera: \_\_Bueno\_

### Respuestas:

1. *Tengo idea de la importancia ecológica del bañado, que mantiene agua, pero no sabía esto de las turberas y el cambio climático.*
2. *Soy productor rural dedicado a la ganadería. Para nosotros el bañado no representa un valor desde el punto de vista productivo, porque no podemos sacar kilos de carne ni de lana. No sacamos nada. Del punto de vista ecológico, bárbaro, pero del punto de vista productivo, el ganado no entra. Mantengo el bañado porque mantener una canalización tiene un costo muy elevado. Si tuviera los recursos estudiaría la idea de hacer un canal para que el ganado pudiera entrar algunos meses en el verano. Nosotros tenemos un lucro cesante. Queremos lucrar, pero el bañado no nos lo permite.*
3. *Entiendo que se tomen medidas, pero creo que tienen que ser contemplando la actividad productiva, apoyando a que el productor se pueda mantener. El Estado tiene que considerar todos los factores, no sólo el ambiental. No le voy a pedir al estado que me solvete, pero sí que afloje con los impuestos. No sé bien qué significa el área protegida ni qué limitaciones tiene.*
4. *La gente conserva lo que puede ver y/o utilizar. Nosotros hacíamos paseos, se recorrían las sierras a caballo, se hacía una recorrida por la actividad productiva y teníamos un pequeño restaurante y dábamos alojamiento para familias. Lo hicimos cuando mis hijos eran chicos. Lo hicimos con apoyo de PROBIDES en el año 2002. Estaría bueno tener más apoyo para esas iniciativas en la zona.*

### Entrevista 3.

Relación: \_\_Propietario\_\_ Género: \_M\_ Estado turbera: \_\_Malo\_

#### Respuestas:

1. *Sabía que las turberas tienen importancia ecológica.*
2. *Limpié el bañado con fines productivos. Cuando hay que producir, hay que producir. Produzco carne, lana. Doy trabajo a la gente de la zona. En mi campo hay bichos de todo tipo. Es mejor ahora que antes, que sólo había mugre.*
3. *Creo que el campo que yo trabajo cumple las dos funciones: 1. mantiene la turba, porque sé que está ahí abajo, porque quise hacer una aguada y se me cayó un tractor y tuve que traer 2 máquinas para sacarlo, y 2. mantiene bichos, no sólo vacas y ovejas, sino nañdúes, garzas, aves. El campo habrá bajado 40 cm como mucho, pero la turba se mantiene y se recupera cuando hay agua.*
4. *Creo que el Estado tendría que inspeccionar al norte de la Ruta 14. En el '77 había menos turberas que ahora. Los japoneses (Bañado de las Maravillas) tienen mucho más bañado que lo que tenían antes. Vayan a explorar ahí. Ampliar la reserva de turba. Se puede cambiar una superficie por otra. Yo soy de otra manera de pensar. Si quiero conservar la palma, mando una retro y la trasplanto. El Ministerio tiene que ver todo, el ambiente, pero también lo económico.*

#### Entrevista 4.

Relación: \_\_Propietario\_\_ Género: \_M\_ Estado turbera: \_\_Bueno\_

#### Respuestas:

1. *No sabía la importancia climática. Pensaba que los bañados sólo eran zona buffer.*
2. *Considero que no es necesario alterar el bañado para producir. O de hacerlo, se puede hacer lo menos posible. Uruguay no es un país con limitaciones de tierra como para tener que recuperar bañados. No estoy afín con los drenajes. Mientras pueda crecer en otros ambientes, no voy a transformar el bañado. No veo la necesidad.*
3. *Es relevante conservar ecosistemas en general y éste (turberas) también. Si eso afecta económicamente al productor, la sociedad debería devolverle de alguna manera. Otra cosa es hacer un manejo adecuado, como lo promueve la Ley de Suelos, pero eso no perjudica económicamente, sino que ordena. Hay que producir de la mejor manera posible.*
4. *Conservar es importante pero también escuchar a los involucrados, para saber cómo les afectarán las medidas de protección. En el caso de que una medida afecte económicamente al productor, pensar en hacer alguna devolución. Siempre estar abiertos a escuchar al productor.*

## Entrevista 5.

Relación: \_\_Arrendatario\_\_ Género: \_M\_ Estado turbera: \_\_Regular\_

### Respuestas:

1. *No sabía la importancia de las turberas. No conocía.*
2. *Yo produzco vacas, ovejas y caballos. El drenaje tiene 60 años. Yo no lo hice. Cuando llegué, ya estaba ahí. Yo arriendo el campo que es de una señora mayor y su padre fue quien hizo ese drenaje. Para nosotros, el campo de bañado es un campo perdido. Son 100 hás con muy poca o nada de comida. Habitualmente, el bañado lleva muy poquito ganado porque normalmente está siempre inundado. El agua queda estancada y son campos muy blandos y el ganado se hunde. Si el campo fuera mío pensaría para intervenirlo y aprovecharlo mejor.*
3. *Tendrían que cuidar mucho más. Nosotros tratamos de preservar. En el campo no dejamos cazar y tratamos de tener todo lo más natural posible. Pero nadie nos ayuda en nada con los cazadores. Si sirviera de algo que fuera un área protegida, encantado de la vida, pero me suena que sólo nos va a perjudicar.*
4. *Estoy de acuerdo con la conservación, pero no de un Decreto, sino de una conservación, pero con apoyo a los productores, por ejemplo, de Guardaparques o Guardia Rural. Tiene que haber equilibrio y no que sólo los productores pongan el hombro.*

**Entrevista 6.**

**Relación:** \_\_Administrador\_\_ **Género:** \_M\_ **Estado turbera:** \_\_Muy malo\_\_

**Respuestas:**

1. *Sí, estaba al tanto del rol de las turberas frente al cambio climático.*
2. *Se tomó el ejemplo del campo de al lado para limpiarlo y recuperarlo. Se recuperaron 300 hárs del punto de vista productivo. Consideramos que fue algo positivo en términos productivos.*
3. *Está bien que hay que conservar, pero está claro que las medidas deben traer beneficios al productor. Si el estado quiere proteger la tierra, la tiene que pagar, si la limitación será absoluta. Desde el punto de vista privado nos ponemos al hombro la fijación de carbono y por ende tenemos derecho a ser compensados o en todo caso vender ese carbono.*
4. *Hay que aprovechar las oportunidades y que el Ministerio de Ambiente y el MGAP hagan algo con el tema del carbono. A los productores les entras por el bolsillo.*

**Entrevista 7.**

**Relación:** \_\_Propietaria\_\_ **Género:** \_F\_ **Estado turbera:** \_\_Malo\_

**Respuestas:**

1. *Tenía idea de la importancia del bañado, pero no sabía lo de la captura de carbono.*
2. *El bañado se desecó con fines productivos. Antes del '50 era bañado, en el '55 se instalaron las Salinas Marítimas e hicieron tantos diques que atestaron el arroyo de los indios y el agua empezó a subir. Al campo llega agua de 200 mil háts de la cuenca. Yo nunca profundicé el canal, pero me gustaría poder arreglarlo porque es mucha agua. Ahora el bañado es un bañado vivo, lleno de bichos, no como antes que sólo había mosquitos y mugre.*
3. *No tengo claro qué puede pasar si protegen. No sé cuáles podrían ser las medidas, pero si hay un valor ecológico a proteger, nos tendrían que pagar por ello.*
4. *Que la Laguna desagüe como lo hacía antes de las Salinas.*

**Entrevista 8.**

**Relación:** \_\_Propietaria\_\_ **Género:** \_F\_ **Estado turbera:** \_\_Bueno\_

**Respuestas:**

1. *No sabía el significado de turberas. Conocía sólo el término bañado.*
2. *Está bueno conservar el bañado, por las aves, lo tengo conceptuado como algo que está bueno conservar. Antes no le veía la importancia que le veo ahora que trabajo el campo. Tenemos bañado por todos lados acá. No lo tocamos porque no es necesario. El ganado se mete a comer en una parte.*
3. *No sé cuáles son las medidas. Me imagino que se pueden tomar medidas para proteger que estén buenas. Entrar a cazar entran cantidad.*
4. *Diría que se promueva que los productores conserven y no que quemen todo, como algunos lo hacen. Estaría bueno implementar ideas para que haya accesos turísticos para las zonas protegidas. Promover el turismo en la zona para que la gente pueda conocer porque es divino acá.*

## Entrevista 9.

Relación: \_\_Propietario\_\_ Género: \_M\_ Estado turbera: \_\_Bueno\_

### Respuestas:

1. *De manera genérica sabía la importancia de los bañados. No sabía lo del cambio climático.*
2. *Me parece fundamental preservar el ambiente. Para nosotros y para mis hijos y nietos. He mantenido el bañado porque creo en la conservación.*
3. *No creo en las prohibiciones porque no sirven para nada. Eximir de impuestos no alcanza. Hay que compensar. Que sea redituable el espacio ocupado por la superficie comprometida internacionalmente.*
4. *Me parece importante que se reconozcan los esfuerzos y se distribuyan los costos. Creo que el país debe asumir compromisos, pero no a costa de los privados. Tiene que haber una forma de compensar por el lucro cesante. El país tiene que buscar la forma de obtener fondos de los países ricos por mantener el carbono. Recomiendo 3 cosas: 1. Conseguir fondos internacionales; 2. Destinar parte de los fondos a apoyar a los tenedores de tierras; 3. Participar de los mercados de carbono*

**Entrevista 10.**

Relación: \_\_Propietario\_\_ Género: \_M\_ Estado turbera: \_\_Bueno\_

**Respuestas:**

1. *Sé que es importante el bañado, pero no sé por qué ni me interesa. No soy técnico.*
2. *Es de interés mío cuidar. Formo parte del ambiente.*
3. *Si un área protegida se maneja bien, puede ser beneficiosa.*
4. *Sancionar a los que queman el bañado. Controlar. Que se vuelva a los drenajes naturales de la Laguna Negra.*

### Anexo 3

## **Memoria de Reunión** ***Consulta a propietarios/as y productores/as de la zona identificada como turberas***

**18 de febrero de 2021, de 18 a 20 hs – SFR Castillos**

---

Asisten al taller 7 propietarios/as; 6 varones y 1 mujer, todos propietarios/as de las tierras. Dos de los asistentes eran padre e hijo, por lo que las personas representaban a 6 padrones de los identificados en la superficie de turberas.

El taller se inicia con la bienvenida a cargo de la consultora. Se da inicio a la presentación de los resultados hasta el momento de la “consultoría para la caracterización y propuesta de medidas para la conservación de turberas para el seguimiento de las contribuciones establecidas en la Contribución Determinada a nivel Nacional de Uruguay”, especificando el contexto y justificación, así como los objetivos y resultados. Se indican las principales amenazas identificadas para los ecosistemas de turberas de la Laguna Negra, mencionando particularmente la presencia de drenajes artificiales muy abundantes en la zona, las demandas de agua de la Laguna Negra para uso arrocero y para el Parque Nacional Santa Teresa, y se menciona además que no se identifica un esquema “ganar-ganar” para la conservación de las turberas. Se menciona además que a la fecha, la herramienta para la conservación existente es el Artículo 458 de la Ley N°16.170 del año 1990, que establece que *“en áreas de protección, incluyendo el área natural de los Bañados de Santa Teresa y el ecosistema de la Laguna Negra (...) toda acción u obra que pueda alterar el régimen de escurrimiento natural de las aguas superficiales o introducir modificaciones permanentes al ecosistema, deberá contar con un informe favorable del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (actual MA), previo a su autorización por los organismos competentes”*. Se plantean los mecanismos posibles para la conservación de turberas

Los asistentes mencionan que las turberas se formaron cuando se inundó la zona del arroyo los Indios para la conformación de la empresa “Salinas Marítimas” que finalmente no prosperó pero que dejó tapados todos los drenajes naturales que habían en la zona. La consultora menciona que hay dataciones de turba de la zona de los Bañados de Santa Teresa de hace 1500 años, realizados por Leonel Falco en 1980, por lo que no sería posible que se las turberas se hayan formado en tan poco tiempo.

Se continúa con el taller y se presenta la propuesta de trabajo, que implica considerar ciertos mecanismos de conservación para la protección de las turberas y comentar y discutir de cada uno los pros y contras. Los mecanismos que se plantean son:

- Creación de la Comisión de Cuenca de la Laguna Negra
- Incorporación de la superficie de turberas en el SNAP
- Exoneración tributaria para padrones con superficie de turberas
- Desarrollo de un esquema de Pago por Servicios Ambientales

**Creación de una Comisión de Cuenca para la Laguna Negra:**

Se perciben estos espacios como pérdida de tiempo que no conduce a nada.

**Incorporación de las turberas al SNAP**

Se percibe como algo negativo que va a entorpecer más que sumar. No se tiene confianza porque después no se puede fiscalizar y los que terminan perdiendo son los que hacen las cosas bien.

**Exoneración tributaria por superficie de turberas**

Se comenta que la exoneración sería insignificante porque por tener bajo CONEAT casi no pagan contribución.

**Pago por Servicios Ambientales para la conservación y restauración de turberas**

Se identifica como una alternativa viable, ya que sería una forma de compensar por el lucro cesante de tener una superficie inexplorada.

Finaliza el taller a las 19:45.