

Proyecto Paisaje y SNAP

Síntesis del Taller de Inicio

1 de octubre del 2014

Parte I: Desafíos de la aplicación del enfoque de paisaje

Los aportes individuales y de grupo elaborados y recogidos durante la primera sesión de trabajo, para cada una de las preguntas de la consigna, se agruparon y sintetizaron de acuerdo a su relación y vinculación temática¹. A continuación se presentan las principales conclusiones:

✓ ¿Qué aspectos deberían ser considerados en el enfoque de paisaje adoptado por el SNAP para enriquecer el concepto y facilitar su aplicación en coordinación con otras instituciones clave en el desarrollo territorial?

a) Sobre la definición de *paisaje*

Se destacó la necesidad de incorporar una definición de *paisaje*, para que la definición de *enfoque de paisaje* quede más clara y precisa: dar por supuesto un conocimiento previo del concepto *paisaje*, que no necesariamente es compartido en forma homogénea por todos los actores, confunde y dificulta la comprensión precisa del concepto de *enfoque de paisaje*.

b) Sobre los aspectos no incluidos en la definición de *enfoque de paisaje*

Se identificaron los siguientes vacíos en la definición de enfoque de paisaje:

- la dimensión cultural-patrimonial.
- la dimensión urbana: el enfoque tiene una mirada fundamentalmente rural y no contempla el hecho urbano como parte del paisaje.
- la expresión explícita de que las áreas protegidas son parte del paisaje.
- la temática de cambio climático y la relevancia del enfoque de paisaje para abordar el tema.
- el vínculo explícito de la definición de paisaje con la de territorio, y la incorporación de perspectivas más asociadas al territorio.

Se sugirió también incluir en la definición una referencia explícita a la *planificación* y no solo a la *gestión* del territorio, aun cuando el término gestión pueda incluir el concepto de planificación.

Se expresó que el enfoque de paisaje debe ser entendido como un lenguaje de diálogo para conciliar intereses en el territorio. Pero no es un abordaje suficiente para garantizar la conservación.

c) Sobre la *escala de paisaje*

El territorio circundante a cada área protegida (la escala de actuación en el territorio para cada zona meta) se debe definir caso a caso y no utilizando un criterio único para todas las zonas. Incluso dentro de una misma zona meta, distintos aspectos deberían abordarse a escalas espaciales diferentes; no necesariamente todos los temas deben o pueden manejarse para todo el territorio definido como paisaje de actuación o zona de influencia del área protegida.

d) Sobre la *aplicación del enfoque de paisaje* en el SNAP

Se señaló que la transferencia de conocimiento, experiencias, y lecciones aprendidas, debe ser bidireccional: desde el área protegida hacia su entorno y desde el entorno hacia las áreas protegidas.

¹ Los resultados sin sistematizar se presentan en el Anexo 1.

✓ ¿Cuáles son los principales desafíos para la aplicación del enfoque de paisaje en el marco del SNAP?

Se identificaron los siguientes desafíos:

- a) La definición del territorio de actuación. Establecer los *criterios para definir el paisaje caso a caso.*

Se destacó la necesidad de hacer énfasis en la funcionalidad de las áreas protegidas para definir los paisajes: cuáles son los ambientes a proteger dentro del área y los flujos entre ambientes externos e internos. De acuerdo a qué elementos se quiere conectar, se define el paisaje (área de influencia del área protegida). / Aun cuando el criterio que predomine en la delimitación no sea un criterio de cuenca, éste es un componente que deberá estar presente: determinar en qué cuenca y subcuenca, y en qué parte de las mismas están ubicadas las áreas protegidas y los territorios circundantes.

La amplitud y extensión de los territorios circundantes puede hacer *inabordable la tarea de planificación y gestión*, dada la variedad de actores involucrados, la superposición de competencias institucionales y la ausencia de un marco legal para la conservación fuera de las áreas protegidas. A esto se suma el carácter subjetivo y cambiante del *paisaje* que puede influir en cambios en los límites en el correr del tiempo.

- b) Los necesarios acuerdos interinstitucionales y la articulación en el territorio
La actuación en el terreno requiere de acuerdos institucionales de diversos tipos que logren conjugar la superposición de ámbitos de competencia y participación redundantes. Estos acuerdos no solo deben lograrse a nivel central, sino que deben “bajarse” al ámbito local. Se identificó como un desafío particular, trascender los límites administrativos y lograr el acuerdo de diversas intendencias para aplicar el enfoque de paisaje. El cambio de autoridades a nivel local debe contemplarse especialmente porque tendrá efectos sobre el Proyecto.

Los acuerdos deben extenderse a la ejecución concreta de algunas acciones previstas; por ejemplo el análisis de conectividad o la selección de instrumentos de implementación a nivel predial deberán realizarse con la participación de técnicos de múltiples instituciones. Es necesario sumar proyectos y articularlos. No crear nuevos ámbitos de participación y generar memoria para proyectos futuros.

La construcción de acuerdos también implica la construcción de un mensaje común y coherente entre todas las instituciones.

- c) La visión común para el territorio
Generar una visión común para el territorio, definir el estado deseado y el camino a seguir para llegar a ese estado ideal es una tarea que requiere un alto grado de negociación para incorporar las miradas de diferentes actores sobre el mismo territorio. Es necesario buscar instrumentos que garanticen el diálogo y la capacidad de comprender todas las perspectivas. Será necesario ampliar las oportunidades de participación y diversificar a los actores que participan en procesos actuales de planificación y gestión de las áreas protegidas para abordar diferentes modelos de gobernanza acordes a las características de cada paisaje.

Es necesario tener en cuenta que previo a este Proyecto existían ya procesos avanzados de ordenamiento territorial que pueden estar incorporando o no, el enfoque de paisaje. Es un desafío incorporar este enfoque y articular con otros instrumentos de ordenamiento territorial ya elaborados y aprobados, que necesariamente incluyen una visión previa acordada sobre el estado deseado del territorio. Esta articulación puede ser necesaria con instrumentos de una misma intendencia, pero también con instrumentos de distintas intendencias y del nivel central.

La visión común sobre el territorio también implica considerar planes de desarrollo económico y social ya elaborados, no solo del sector ganadero, sino del sector de energía,

forestal, agrícola y recursos pesqueros. Actuar en territorios más amplios implica articular con mayor número de políticas de desarrollo.

Se propuso un abordaje desde los servicios ecosistémicos para facilitar la comunicación entre los diferentes ámbitos de planificación sobre un mismo territorio.

d) La estrategia de comunicación

Es importante elaborar una estrategia de comunicación común, entre todas las instituciones involucradas, para la aplicación del enfoque de paisaje. Dejar claro por qué se aplica el enfoque de paisaje para la conservación y destacar los beneficios para cada uno de los actores involucrados utilizando un lenguaje sencillo para el público general. Construir un mensaje coherente, fácil y convincente basado en argumentos que permitan convencer a otros actores sobre la importancia de su aplicación en políticas territoriales

La estrategia de conservación debe contribuir a construir masa crítica que sume a la conservación.

e) La implementación del enfoque de paisaje a nivel predial

La gestión, en última instancia, se realiza a nivel predial. La implementación del enfoque de paisaje debe lograr que la conservación sea vista como una oportunidad de desarrollo para cada actor, especialmente productores y pobladores locales: que los productores y las comunidades locales reconozcan que el enfoque implica beneficios y mejoras vinculadas a sus medios de vida y de producción. Definir claramente qué elementos son valiosos a nivel predial, qué elementos se deben proteger y cómo, es un insumo fundamental para los productores y pobladores.

Es necesario superar la etapa de planificación y lograr resultados concretos a nivel predial en el corto plazo. Una posibilidad es promover el intercambio de experiencias exitosas de las áreas protegidas con productores y comunidades fuera de las mismas, a través de un intercambio "entre pares" más que con la distribución de manuales. Los productos y resultados que se generen deben ser sostenibles una vez que finalice la financiación del Proyecto.

La fiscalización para el cumplimiento de los acuerdos o el monitoreo de los logros fuera de las áreas protegidas implica un desafío adicional.

f) Los aspectos financieros

Puede existir dificultad para incrementar el presupuesto de otras instituciones o para redireccionar el presupuesto a nivel territorial. Será necesario identificar otras fuentes de financiamiento e instrumentos económico-financieros para sostener los costos de las medidas y acciones que se propongan, tanto del sector público como privado. Pueden existir limitaciones adicionales por la ausencia de un marco legal para la conservación fuera de áreas protegidas.

✓ ¿Qué herramientas serían de utilidad para su efectiva aplicación en la planificación y gestión de las áreas protegidas?

a) Aprovechamiento de instrumentos de incidencia territorial existentes

- Procesos de evaluación ambiental estratégica
- Instrumentos de ordenamiento territorial en elaboración o en implementación.
- Sistema de apoyo a la toma de decisiones SATD (DINAMA)

b) Articulación en el territorio

- Mapas de actores para evitar la redundancia y la coordinación en la llegada al territorio.
- Mecanismos de participación ya instalados: Mesas de Desarrollo Rural (MGAP), Mesas de Desarrollo Social (MIDES).
- Consejos de cuenca para la gestión integrada de cuencas (DINAGUA)

- Proyectos con coincidencia territorial (MGAP y otras instituciones)
- Planes de Usos del Suelo (MGAP)

c) Implementación a nivel predial

- Trabajo caso a caso desde los productores involucrados.
- Mecanismos para asegurar la rentabilidad de los productores privados.
- Trasladar mecanismos de certificación forestal a otros sistemas de producción.
- Planes de Manejo Predial de acuerdo a Ley de conservación y uso del suelo
- Alternativas de valor agregado.

d) Educación

- Capacitación técnica a productores
- Educación ambiental a nivel local para la valoración y conciencia pública de los objetivos de conservación del SNAP.
- Capacitación para participar
- Devolución a la comunidad de los resultados en un lenguaje accesible.

e) Otras herramientas

- Incorporación de articuladores neutrales; terceras partes independientes para facilitar la negociación.
- Marco normativo adecuado para la aplicación del enfoque de paisaje y la fiscalización por delitos ambientales.

Concepto de enfoque de paisaje adoptado por el Proyecto Paisaje y SNAP

El concepto enfoque de paisaje aplicado a la conservación de la biodiversidad se desarrolló como una forma de conciliar (en forma más eficiente que la alcanzada por medio de la conservación a escala de sitios) las crecientes presiones sobre los recursos naturales, con las necesidades de desarrollo. El concepto ha evolucionado desde entonces y se lo ha vinculado a una gran variedad de interpretaciones, dificultando el acuerdo de una definición universal tanto del término *paisaje* y como del concepto de *enfoque de paisaje*². A efectos de minimizar la ambigüedad en el uso de los términos en el marco de este proyecto, se adoptan las siguientes premisas:

- ✓ Se entiende por **paisaje** una porción de territorio que comprende componentes físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, incluyendo escalas de valores, convenciones sociales y acuerdos institucionales, cuyo carácter es resultado de la acción de diversos procesos que rigen sus relaciones y determinan las pautas para el acceso, el derecho de uso y la gestión, de los recursos naturales en él disponibles. Comprende las dimensiones urbana, rural y de transición urbano-rural del territorio.
- ✓ El **enfoque de paisaje** es un abordaje metodológico que reconoce la alta complejidad, variabilidad e incertidumbre que implican las relaciones entre los componentes del paisaje, así como la necesidad de adoptar formas de planificación y gestión del territorio que permitan manejar esta complejidad de forma eficiente. Es reconocido por las posibilidades que ofrece para conciliar las necesidades de conservación de los recursos naturales con otros usos productivos y sociales del territorio.
- ✓ El **enfoque de paisaje aplicado en el marco del SNAP** es una aproximación a la planificación y gestión de las áreas protegidas que, considerándolas uno de los componentes del paisaje, pone énfasis en su integración e interacción con territorios terrestres y acuáticos, más amplios. Busca articular las estrategias de conservación del SNAP con las estrategias de desarrollo de los territorios adyacentes, en el entendido

² *Enfoque de paisaje* es utilizado en este proyecto como sinónimo de las expresiones: *perspectiva de paisaje*, traducción al español de *landscape perspective* adoptada en la COP/10 y *enfoques territoriales*, utilizada en el Simposio "Ecosistemas y Enfoques Territoriales para la Sostenibilidad" realizado en Burgos en marzo 2011.

de que: la transferencia de conocimientos y experiencias entre áreas protegidas y territorios circundantes, y la mejora de la conectividad entre sus ecosistemas, permitirán mejorar la eficiencia de los objetivos de conservación de las áreas protegidas y fortalecer su función como ámbitos de referencia para el desarrollo sostenible.

- ✓ Los conceptos de paisaje y enfoque de paisaje no están asociados a una **escala de paisaje** específica. Las escalas de actuación idóneas para la aplicación del enfoque de paisaje se definen caso a caso y serán aquellas que permitan mejorar la coordinación y cooperación entre múltiples actores para la gestión integrada de los recursos de un territorio, con el objetivo de lograr un beneficio equitativo entre ellos. La escala de actuación para la aplicación del enfoque de paisaje en el SNAP estará condicionada por los aspectos funcionales del medio físico-natural del entorno de las áreas protegidas; de los que estas dependen para asegurar el cumplimiento de sus objetivos de conservación.
- ✓ La potencialidad del enfoque de paisaje para el manejo de la variabilidad y la incertidumbre, para la integración de temas transversales al desarrollo y para la conciliación de demandas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, convierten al enfoque de paisaje en un abordaje metodológico idóneo para la planificación y gestión de los territorios en **respuesta al cambio climático y la variabilidad**.
- ✓ Se adoptan como guía fundamental para la implementación del enfoque de paisaje en la práctica del SNAP, los **10 principios** recogidos por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) en el *Informe sobre la forma de mejorar la utilización sostenible de la diversidad biológica en una perspectiva de paisaje*, elaborado durante su 15ª Reunión en Montreal/2011³ (ver tabla en página siguiente).
- ✓ En la **experiencia del SNAP** uruguayo gran parte de estos principios se han adoptado y llevado a la práctica. Tanto el enfoque de paisaje como el enfoque ecosistémico están reconocidos como principios en las Directrices para la planificación de las áreas protegidas de Uruguay. Se reconoce que el enfoque de paisaje destaca en sus posibilidades para gestionar áreas protegidas en paisajes modificados, donde coexisten usos sociales, productivos y de conservación, permitiendo la adopción de decisiones relativas a compensaciones entre diversos elementos de la sostenibilidad. Sin embargo, se considera necesario profundizar en la aplicación efectiva del concepto en el diseño e implementación del sistema y sus áreas protegidas.
- ✓ El proyecto **Paisaje y SNAP** tiene como objetivo apoyar la consolidación del enfoque de paisaje en la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). En este proyecto, el enfoque de paisaje hace referencia a la inserción de las áreas protegidas en un territorio más amplio, permitiendo la articulación de las estrategias de conservación de las áreas protegidas con sus territorios adyacentes y fortaleciendo sus funciones básicas como elementos de referencia para el desarrollo sostenible.

³ Disponible en: <http://www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-15/official/sbstta-15-13-es.pdf>, revisado en julio de 2014.

10 principios del “Informe sobre la forma de mejorar la utilización sostenible de la diversidad biológica en una perspectiva de paisaje”, Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), 15ª Reunión en Montreal/2011

- 1. Principio de aprendizaje continuo y de gestión adaptable:** una comprensión fundada de la dinámica social del paisaje y de las interacciones ecológicas de los múltiples recursos que contiene es la base necesaria para negociar, poner en práctica y supervisar la gestión de paisaje. Generar, compartir y administrar la información sobre los procesos, cambios y potencial del paisaje son elementos esenciales de un enfoque de paisaje.
- 2. Principio de puntos de entrada a inquietudes comunes:** el punto de entrada para una intervención debería estar orientado a la gente. Es esencial que la opción de la intervención adoptada sea percibida por los principales interesados directos como prometedora en términos de responder a inquietudes comunes concretamente y a corto plazo.
- 3. Principio de escala múltiple:** Los interesados directos deben prestar especial atención a las escalas múltiples a las que tienen origen, evolucionan e interaccionan las dinámicas ecológicas y la actividad socio-económica en un paisaje.
- 4. Principio de funcionalidad múltiple:** Para prestar apoyo a objetivos sociales y ecológicos, los paisajes deben estar deliberadamente administrados para una funcionalidad múltiple.
- 5. Principio de múltiples interesados directos:** La gestión a escala de paisaje requiere la intervención de un conjunto representativo de interesados directos y la negociación de un nivel deseable de acuerdo entre ellos respecto a los objetivos que conciernen a cuestiones y recursos de interés común en el paisaje.
- 6. Principio de lógica de cambio negociada y transparente:** El cambio negociado debe basarse en una visión acordada mediante la creación de confianza y establecimiento de prioridades en forma colaborativa y transparente, incluso si los modelos de lógica de cambio exigen enfrentarse a cierto nivel de incertidumbre.
- 7. Principio de aclaración de derechos y responsabilidades:** El acceso y los derechos a los recursos de los diversos interesados directos han de ser aclarados localmente, especialmente para las poblaciones locales e indígenas.
- 8. Principio de supervisión con participación y favorable al usuario:** El monitoreo y la evaluación de cambios del paisaje e intervenciones deberían ser diseñados para generar la información que requieren los interesados directos, para adaptar sus intervenciones a las necesidades, objetivos, opiniones y circunstancias en evolución.
- 9. Principio de resiliencia:** La resiliencia de los paisajes, es decir la capacidad de sus sistemas ecológicos y de medios de vida de absorber las perturbaciones, debe mantenerse y mejorarse de forma que tales sistemas ecológicos y sociales puedan reorganizarse mientras son objeto de cambios, de forma que todavía mantengan esencialmente las mismas funciones, estructura, identidad y reacción.
- 10. Principio de capacidad de fortalecimiento de interesados directos:** Los paisajes sostenibles, resilientes y de funcionalidad múltiple requieren que los interesados directos desarrollen la capacidad de administrar tanto los procesos cada vez más complejos, como las tierras que están frecuentemente bajo una creciente presión.