

**PROYECTO FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DE URUGUAY**

URU/06/G34

**Guía para la planificación
de áreas protegidas del Uruguay**
Versión 11/09/09

DOCUMENTO EN REVISIÓN

La presente *Guía para la planificación de áreas protegidas de Uruguay*, forma parte de la serie de Guías para la Implementación y Manejo de Áreas Protegidas, documentos elaborados por el Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (MVOTMA/PNUD/GEF).

Documentos de la serie:

Marco conceptual para la planificación de la conservación de la diversidad biológica: implicancias para el diseño de un sistema de Áreas Protegidas en Uruguay. Soutullo, A. 2006. 16 pp.

Pautas metodológicas para el diseño de un sistema eficiente de Áreas Protegidas en Uruguay. Soutullo, A. 2007. 18pp.

Propuesta metodológica para la delimitación y zonificación de áreas protegidas del SNAP de Uruguay. Soutullo et al. 2009

Especies prioritarias para la conservación en Uruguay. En preparación.

Guía de procedimientos para la incorporación de áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). 2007. (BORRADOR).

Glosario para la planificación de Áreas Protegidas de Uruguay (en elaboración).

Redacción: Paola Mejía

Coordinación técnica y edición: Laura García Tagliani

Colaboradores: Soledad Ávila, Érika Hoffmann, Victoria Morena, Álvaro Salazar, Guillermo Scarlato, Fernando Siré, Álvaro Soutullo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO	5
1. Marco conceptual	5
2. Base normativa para la gestión de áreas protegidas en Uruguay	13
3. Marco institucional para la gestión de áreas protegidas en Uruguay	14
CAPÍTULO 2. PROPUESTA METODOLÓGICA. PRESENTACIÓN GENERAL	17
1. Metodología para planificación del manejo de área protegidas	17
2. Adaptación del Proceso	20
3. Requisitos para la exitosa preparación e implementación del plan de manejo	21
4. Documentación	21
CAPÍTULO 3. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PASO A PASO	24
Fase I. Preparación del proceso	24
Fase II. Diagnóstico	40
Fase III. Planificación (propriadamente dicha)	56
Fase IV. Implementación del plan de manejo	72
BIBLIOGRAFÍA	74

BORRADOR

INTRODUCCIÓN

La planificación estratégica de un área protegida es un proceso en el que se identifica y establece lo que el área es (situación actual) y debería ser (situación deseada) y se definen los objetivos de manejo (tanto de protección como de uso sostenible) a ser alcanzados, así como las acciones a desarrollar en un determinado período para lograr dichos objetivos.

Uno de los principales productos de la planificación de un área protegida es el plan de manejo, el instrumento de gestión de un área de más alto nivel.

El plan de manejo de un Área Protegida (AP) permite:

- a) Expresar a la sociedad la visión que guiará las acciones del Administrador y otros actores responsables de la gestión del AP;
- b) Orientar las acciones de gestión del AP hacia la obtención de resultados;
- c) Prever los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la realización de las actividades planificadas;
- d) Medir el logro de los objetivos y realizar acciones correctivas para alcanzarlos;
- e) Promover el intercambio de información y coordinación entre las instituciones y personal involucrado;
- f) Asegurar la transparencia en la toma de decisiones.

Por lo tanto, la adecuada elaboración de los planes de manejo es un aspecto clave para ordenar apropiadamente las necesidades de conservación y contribuir a la efectividad del manejo de las áreas protegidas.

Acorde a la normativa nacional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) de Uruguay, el Administrador del área protegida deberá elaborar un plan de manejo dentro del primer año de gestión. Dicho plan deberá especificar *“claramente las condiciones de uso y las acciones necesarias para cumplir con los objetivos de conservación establecidos para las diferentes categorías de manejo”* (Decreto 52/005). Para esto, *“la Dirección Nacional de Medio Ambiente establecerá las directrices correspondientes, las que deberán prever un modelo de estructura uniforme para los planes de manejo, los mecanismos para asegurar la participación de equipos multidisciplinarios y de los actores locales en la elaboración de los mismos, así como para evaluar la eficacia de la gestión en el cumplimiento de los objetivos del área”* (Ibíd.).

En el proceso de incorporación de las primeras áreas al SNAP y con el fin de contribuir a dar respuesta a dicho mandato legal se ha elaborado la presente “Guía para la planificación de área protegidas del Uruguay”. La misma está dirigida a los futuros directores de las AP del país, a los equipos técnicos y de planificación, a los integrantes de la Comisión Nacional Asesora y las Comisiones Asesoras Específicas y otros actores e interesados en el proceso de planificación y gestión de las AP.

Este documento es una guía, por lo cual se adaptará en función a cada caso específico y se irá ajustando en base a la experiencia generada y las lecciones aprendidas en el marco de su aplicación.

En el capítulo 1 se presenta el marco conceptual y normativo que guía el proceso propuesto, el capítulo 2 describe el proceso propuesto en grandes trazos, el capítulo 3 desarrolla el proceso paso a paso. En los anexos se incluye una lista indicadores a considerar para evaluar y guiar la incorporación de buenas prácticas en el proceso de planificación.

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1. Planificación de Áreas Protegidas

La **planificación** es “el proceso formal que nos ayuda a la obtención de logros y objetivos planteados, clarificando ideas, optimizando tiempo y recursos económicos, también nos permite disponer de alternativas y tomar decisiones de manera anticipada” (Muñoz, 2006).

La planificación de áreas protegidas es fundamental entenderla como una herramienta de manejo, y no como un fin en sí mismo.

Se entiende por **manejo** el conjunto de acciones de carácter político, legal, administrativo, de planificación, protección, coordinación, promoción, investigación, entre otras, que dan como resultado el mejor aprovechamiento y permanencia de un AP y el cumplimiento de sus objetivos (adaptado de Cifuentes *et al.* 2000).

Según la Unión Mundial para la Conservación (UICN), el buen manejo de las áreas protegidas es el resultado de un proceso, conocido como el ciclo del manejo, que abarca seis etapas o elementos:

- Se inicia con un **análisis del contexto del AP**, incluyendo sus valores, las amenazas y oportunidades que enfrenta, los actores e interesados y el marco general (legal/normativo, de políticas, institucional, social, económico).
- Continúa a través de la **planificación**, estableciendo la visión para el AP, sus objetivos, así como las estrategias para conservar sus valores y reducir las amenazas.
- El manejo prosigue con la asignación de **insumos** (recursos financieros, materiales y humanos) para apoyar las acciones necesarias para lograr los objetivos.
- Como resultado de la implementación de las acciones de manejo definidas en los planes de manejo y otros planes, según **procesos** definidos, eventualmente se obtienen bienes y servicios (**productos**).
- Los bienes y servicios contribuyen al logro de ciertos resultados o **impactos** (idealmente, el alcance de las metas y objetivos del AP).

En el marco del ciclo del manejo (ver Figura 1), la elaboración del **plan de manejo** es un elemento clave para atender adecuadamente las necesidades de conservación del AP y contribuir a su gestión efectiva, por ser el documento que establece el enfoque a seguir para el manejo del área, las bases para la toma de decisiones, así como las pautas generales protección y uso sostenible del AP.

EL CICLO DE MANEJO DE UN ÁREA PROTEGIDA

1. Contexto: Valores del área protegida, estado actual y amenazas.
2. Planificación: Visión del área protegida, objetivos, estrategias, entre otros.
3. Insumos: Recursos financieros, materiales, humanos invertidos por el Estado y otros.
4. Procesos: Procesos y sistemas de manejo que se encuentran siendo aplicados en el área.
5. Productos: Bienes y servicios producidos por el manejo del área.
6. Resultados: Idealmente, logros obtenidos con relación a las metas establecidas en el plan de manejo.

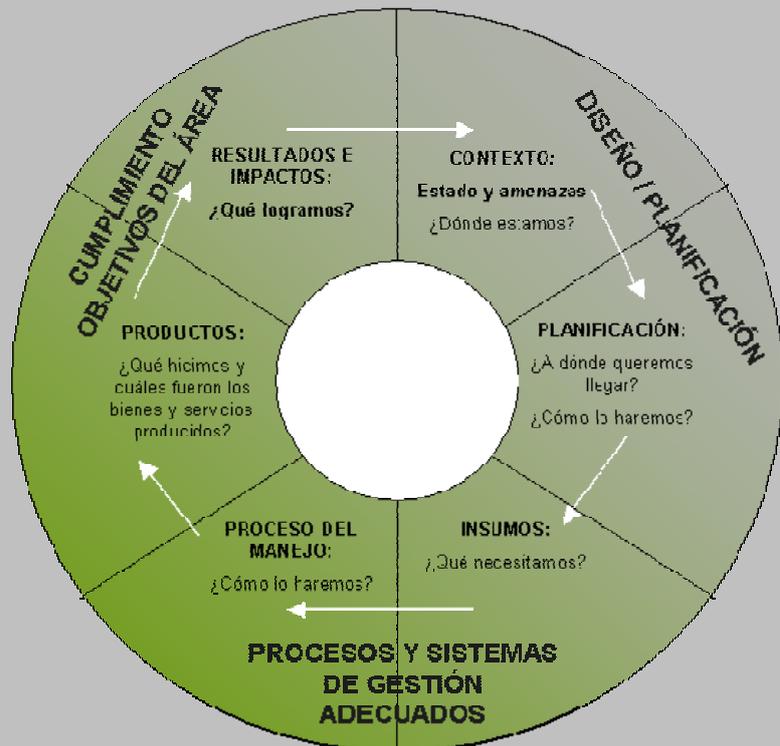


Figura 1. Ciclo del manejo de un área protegida. Fuente: Modificado de Hockings *et al.*, 2006.

A su vez, del plan de manejo se derivan otros planes más específicos y detallados para la protección del área, la investigación, la conservación de los objetos focales de la biodiversidad, la gestión del patrimonio cultural, la recreación y el turismo, el uso sostenible, la educación, etc.

Para que el uso de los recursos del área efectivamente pueda basarse en el plan de manejo, su elaboración debe haber interpretado e integrado a escala local (es decir, en el área protegida) elementos de la legislación y políticas nacionales y/o regionales, incluyendo los compromisos asumidos por el país en tratados y convenios internacionales, la implementación de lo establecido en el Plan Director y otros planes del SNAP, así como otras iniciativas/directivas nacionales, regionales y departamentales de uso de los recursos naturales, conservación y desarrollo. Estas diferentes jerarquías que deben integrarse en el plan de manejo se presentan en la Figura 2.



Figura 2. Jerarquías en la planificación de Áreas Protegidas. Fuente: Modificado de ANZECC, 2003.

Ante la ausencia de un plan de manejo, las actividades de protección, conservación y desarrollo sostenible dentro de un área protegida se realizan de forma casual, improvisada, frecuentemente en respuesta a presiones de distintos grupos de interés (políticos, económicos, etc.), con pocas consideraciones sobre el impacto de las mismas a largo plazo (modificado de Young & Young, 1993, en UICN, 2003).

Por tanto, el adecuado proceso de elaboración del plan de manejo de un AP es capaz de proveer una serie de beneficios tales como (modificado de Thomas & Middleton, 2003):

- Incrementar la efectividad del manejo:
 - Asegura que las decisiones estén basadas en un claro entendimiento del área y su contexto;
 - Provee un marco para las actividades de manejo cotidianas y de largo plazo, al identificar y priorizar los objetivos de manejo y por tanto contribuir a eliminar ambigüedades, manejar riesgos y conflictos;

- Permite una continuidad en el manejo, aún ante el cambio de autoridades y personal, al consistir en un documento que sirve de guía para la gestión a largo plazo del área;
- Establece la base para evaluar la efectividad del manejo del AP, al definir objetivos medibles contra los cuales evaluar si el manejo del área está siendo efectivo o requiere modificaciones.
- Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros:
 - Sirve como base para la elaboración de los Planes Operativos Anuales (POAs), guiando la identificación y ubicación del personal y otros recursos humanos, materiales y financieros necesarios, en función de las actividades definidas en el plan de manejo;
 - Sirve como herramienta para la búsqueda de fondos adicionales a las partidas presupuestales (*fundraising*).
- Incrementar la responsabilidad en la gestión y en la rendición de cuentas:
 - Orienta el trabajo de los administradores del AP y permite identificar metas y establecer estándares de rendimiento, previniendo el desarrollo de acciones improvisadas.
 - El plan de manejo puede actuar como un contrato público, estableciendo compromisos y responsabilidades entre el administrador, las comunidades locales y otros actores interesados con relación a las acciones que guiarán la gestión del área;
 - Contribuye a la transparencia y puede ser utilizado como base para la evaluación de la gestión y la rendición de cuentas.
- Mejorar el vínculo entre el administrador del AP y los actores interesados:
 - El proceso de planificación puede contribuir a generar vínculos de cooperación entre organismos públicos, organizaciones no gubernamentales, pobladores locales, visitantes y otros usuarios del AP, el sector empresarial, promoviendo el interés en el área y el apoyo de una amplia gama de actores;
 - El plan identifica las audiencias clave con los que el administrador se debe comunicar y clarifica los mensajes;
 - El plan constituye un medio para difundir la visión del área, sus objetivos y programas.

Por último, debe tenerse presente que la planificación de un AP no finaliza con el plan de manejo sino que continúa a través de su implementación, seguimiento, evaluación y ajuste.

1.2. La Participación en la Gestión de Áreas Protegidas

Dado que la creación de un área protegida repercute sobre los medios de subsistencia y los intereses de numerosas personas, grupos e instituciones, la gestión moderna y efectiva de áreas protegidas debe tomar en cuenta los intereses de una amplia gama de actores e interesados (en especial los pobladores que viven dentro del área y en sus alrededores) y asegurar que tanto los costos como los beneficios de las AP se compartan de manera equitativa. Por ello, la planificación de áreas protegidas, además de establecer qué se debe hacer y dónde, debe definir *quién va a ser la autoridad* y tener la responsabilidad de implementar las acciones planificadas (Barber *et al.*, 2004).

El modelo tradicional de gestión centralizada en un solo organismo nacional que depende del Estado o está controlado por él, si bien sigue siendo válido en el siglo XXI, constituye sólo una de las opciones de **gobernanza** y gestión de AP. En los últimos tiempos han empezado a desarrollarse y aplicarse con éxito una serie de modelos, incluyendo, entre otros:

- la administración descentralizada a cargo de unidades del gobierno nacional, los gobiernos provinciales o locales;
- mecanismos de cogestión entre organismos gubernamentales y otros interesados directos (incluyendo las comunidades locales);
- áreas protegidas propiedad de entidades del sector privado (tanto con fines comerciales como sin fines de lucro) y que son gestionadas por éstas.

Para lograr una gobernanza más efectiva y descentralizada de las AP se requieren procesos participativos de planificación y gestión. A nivel internacional, el paradigma de la **participación** en la gestión de áreas protegidas ha sido incorporado, tras tres décadas de un enfoque preservacionista en el que se colocaba a las áreas protegidas como un elemento antagónico al desarrollo.

Beneficios de la participación en la planificación del manejo de Áreas Protegidas (Thomas & Middleton, 2003):

- Incrementa el **sentido de pertenencia**. Si las comunidades que viven dentro del área o en sus zonas adyacentes participan en el proceso, adquirirán un mayor compromiso con los objetivos de manejo y acciones definidas.
- Mayor **apoyo** a la protección del área. El éxito de un plan depende del apoyo público y político.
- Mayor **involucramiento público en la toma de decisiones**, lo que ayuda a que los distintos grupos de interés estén al tanto e influyan en las decisiones respecto a cambios en la dirección del manejo del área.
- Vincula la **planificación para la conservación con la planificación para el desarrollo**. No tomar en cuenta las necesidades de la gente en términos sociales y económicos genera planes de manejo con pocas probabilidades de alcanzar los objetivos propuestos.
- Provee un **mecanismo de comunicación**, donde los puntos de vista, preocupaciones y opiniones sobre el manejo del área pueden ser compartidos entre los administradores y los diferentes actores. Esto puede conducir a la identificación y manejo de conflictos y a un mayor entendimiento y soporte al área protegida.

A nivel nacional y acorde a los principios de política ambiental de *participación, transectorialidad e información*, entre otros (literales D, E, F del artículo 6º de la ley No. 17.283, Ley General de Protección Ambiental, de diciembre de 2000), Uruguay inició en 2005 la creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas estableciendo, desde su ley de creación y decreto reglamentario, un enfoque de gestión participativa.

La *gestión ambiental participativa* es un “proceso de gestión de temas ambientales promovido por los organismos del Estado (central o municipal) con competencias específicas, que implique la participación de distintos actores gubernamentales o de la sociedad civil (ciudadanos, organizaciones y movimientos sociales y cooperativos, ONG, centros académicos y de investigación y sector privado) en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de las acciones y políticas desarrolladas en el marco de sus competencias” (Santandreu, 2006).

La Figura 3 presenta los diferentes tipos y niveles de participación en relación a los derechos que deberían ser reconocidos al momento de promover una gestión ambiental participativa.

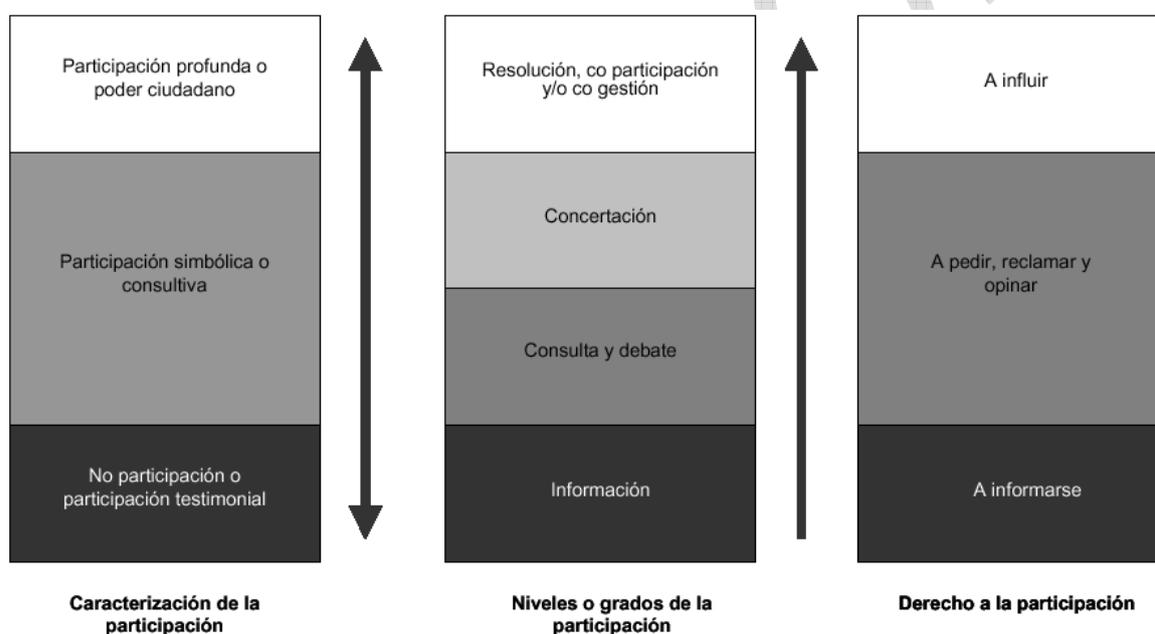


Figura 3. Tipos, niveles y derechos a la participación. Fuente: Santandreu, 2007.

A continuación se describe qué implica cada nivel de participación en el marco de la planificación y gestión de áreas protegidas (modificado de Thomas & Middleton, 2003):

- **Información:** Nivel más bajo de participación. Los actores reciben información sobre el proceso y decisiones que los afectan, pero no existen oportunidades de intercambio. Generalmente este nivel de participación tiene el objetivo de promover la adopción de los objetivos de la institución que lidera el proceso.
- **Consulta:** Los actores son informados y se busca recibir sus puntos de vista. Los comentarios son tomados en cuenta pero no necesariamente se introducen en la decisión adoptada.
- **Concertación:** Los actores afectados son invitados a informarse, aprender, discutir y ser parte del proceso final de toma de decisión.

- **Co-gestión:** Nivel de participación en el que tanto la toma de decisión como la responsabilidad para implementar las decisiones son compartidas.

En términos generales, en los procesos de elaboración de planes de manejo es recomendable buscar el consenso para la toma de decisiones, invitando a aquellos que serán afectados por el plan de manejo a espacios de concertación. La Figura 4 sintetiza los actores que deberían integrar un proceso de planificación de áreas protegidas. En este sentido, en función de los recursos existentes, las características del AP y a las implicaciones en tiempo y recursos de los procesos participativos, en la fase de preparación del proceso de planificación es necesario determinar el nivel apropiado de participación, cuantificar sus requerimientos, presupuesto y contemplarlos en un plan de trabajo.

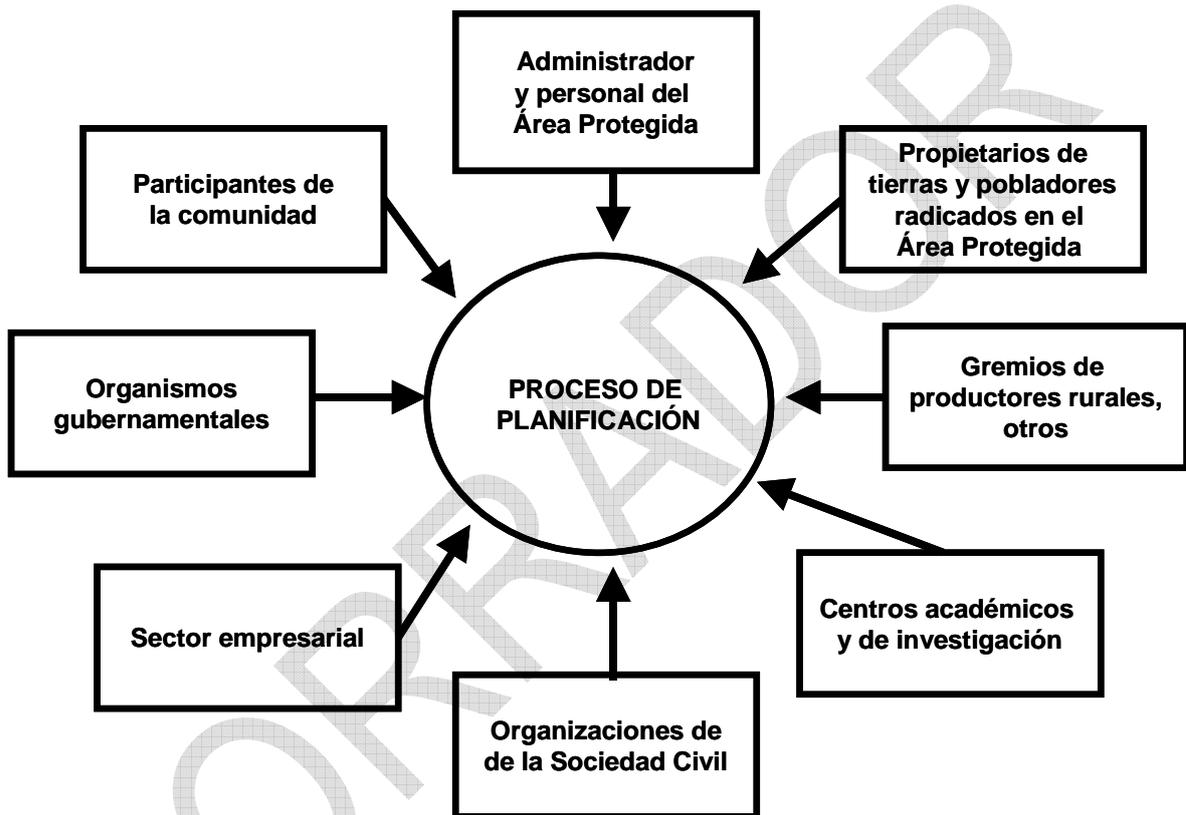


Figura 4. Actores que integran un proceso de planificación. Modificado de Drumm, 2002.

A lo largo del tiempo el nivel de participación de los actores puede variar. En este sentido, es importante diseñar procesos graduales que contemplen adecuadamente los aspectos socio-institucionales y se adapten a las capacidades existentes (Armitage, 2005). La elaboración del plan de manejo debe incluir el diseño de un modelo de gobernanza y una estrategia para fomentar la participación en la implementación del plan, que contemplen la *capacidad adaptativa*¹ del sistema social en el que está inmersa el área.

El considerar el modelo de gobernanza y la capacidad adaptativa en la elaboración del plan de manejo, implica la identificación de las fortalezas y debilidades de las

¹ La capacidad adaptativa es la habilidad de un sistema para adaptarse al cambio y responder a los disturbios, existiendo una fusión de relaciones sociales e institucionales y formas de mediación de los actores entre intereses contrapuestos (Armitage, 2005).

organizaciones que lideran el proceso así como la identificación de las condiciones necesarias para que la gestión se desarrolle de manera efectiva. Esto permite diseñar un modelo de gobernanza acorde a cada área, e incluir en el plan de manejo programas de fortalecimiento de capacidades para la gobernanza del área protegida. La Figura 5 resume la relación entre el Estado y otros actores en función a cada modelo.

Tipo A: Gobernanza estatal. Autoridad y responsabilidad del AP exclusivamente por el gobierno a través de instituciones nacionales o subnacionales (provinciales, departamentales).		Tipo B: Gobernanza compartida. Autoridad y responsabilidad compartida entre instituciones gubernamentales y otros actores de la sociedad civil (incluyendo comunidades locales, ONGs, etc.)		Tipo C: Gobernanza privada. Autoridad y responsabilidad a cargo de los propietarios del área	
¡Error! 					
Control y contralor legal y represión de ilícitos.	Informar y/o consultar sobre decisiones de manejo del AP	Búsqueda de consensos y participación en los beneficios derivados del AP	Negociación (involucramiento en la toma de decisión) y desarrollo de acuerdos específicos.	Autoridad y responsabilidad formalmente compartidas (ej. a través de la participación en un órgano de cogestión).	Gestión a cargo del / los privados, en base a regulaciones establecidas

Figura 5. Relaciones entre el Estado y otros actores clave: Un continuo de opciones de gobernanza para áreas protegidas (Adaptado de Borrini –Feyerabend, 1996, en Barber *et al.*, 2004)

Algunas experiencias de planificación participativa y metodologías existentes (UICN, 2003; TNC, 2006; INRENA, 2005; Adams *et al.*, 2004), sugieren las siguientes características deseables para los procesos participativos de elaboración de planes de manejo, así como para su gestión²:

- Se debe buscar el anclaje de las áreas protegidas en el contexto social, cultural, económico, político y ambiental en el que están inmersas.
- El proceso de planificación debe buscar la aceptación de los productos generados por parte de los diferentes actores claves. Para esto:
 - Debe basarse en un procedimiento claro y definido por la normativa nacional, lo que contribuye a la legitimidad del mismo;
 - La selección de los actores y delegados a integrar el proceso participativo, no debe realizarse desde el comité técnico, sino que el mismo debe apoyar un proceso participativo de elección de representantes legítimos por parte de los distintos grupos de actores e interesados;
 - Debe involucrar al sistema político independientemente del gobierno de turno. Esto busca el conocimiento del plan de manejo por parte de los tomadores de decisión a largo plazo.

“Así como los planificadores son importantes para el producto a alcanzar, también lo es un proceso abierto y bien conducido para involucrar a aquellos que serán afectados por el Plan de Manejo”
 Modif. de Thomas, 2003.

² Características que se tomaron en cuenta para la elaboración de la presente Guía.

- Debe generarse un marco cultural, institucional y administrativo que facilite la gestión participativa. Para esto:
 - Debe incluir acciones para fomentar una fuerte cultura de participación de la sociedad civil;
 - Deben elaborarse e incluir en el plan de manejo lineamientos para coordinar con estructuras institucionales a diferentes escalas;
 - Debe definirse e incluirse en el plan de manejo el modelo de gobernanza y gestión del AP. El plan deberá incluir lineamientos para la creación de un marco normativo y administrativo que establezca los derechos, responsabilidades y competencias de las organizaciones de base creadas para la gestión participativa del AP;
 - Deben elaborarse e incluir en el plan de manejo lineamientos para el fortalecimiento (técnico, económico) de la institucionalidad creada para la gestión participativa.

2. BASE NORMATIVA PARA LA GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS EN URUGUAY

Un listado de la normativa específica en materia de Áreas Protegidas se presenta en la Tabla I. De estos instrumentos se desprenden una serie de elementos clave que es necesario considerar a los fines de un marco conceptual.

Tabla I: Normativa en materia de Áreas Protegidas

Número	Título	Acceso online
Ley No. 17.234 (2000)	Creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP)	www.snap.gub.uy (documentos / normativa)
Ley No. 17.930 (2005)	La Ley de Presupuesto, Artículos 362 – 364, introduce Modificaciones a la Ley SNAP,	www.parlamento.gub.uy
Decreto 52/005 (2005)	Reglamentación del SNAP	www.snap.gub.uy (documentos / normativa)
Reglamento	Reglamento del funcionamiento del plenario de la Comisión Nacional Asesora (CNA)	www.snap.gub.uy (documentos / CNA)

Nota: Tabla actualizada a enero de 2008. Por actualizaciones consultar www.snap.gub.uy. Sección 'Documentos', 'Normativa'

La Tabla II presenta un listado de normativa relevante pero no específica en materia de áreas protegidas. Entre ellas destaca la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en proceso de aprobación).

Tabla II: Normativa relevante pero no específica en materia de Áreas Protegidas

Número	Título	Acceso online
Ley No. 16.408 (1993)	Aprobación del Convenio sobre Diversidad Biológica .	www.parlamento.gub.uy www.cbd.int (el convenio / texto del convenio)
Ley No. 17.238 (2000)	Ley General de Protección del Ambiente . Artículo 6to, Principios de Política Ambiental; Artículo 7mo, Instrumentos de Gestión Ambiental.	www.parlamento.gub.uy
Proyecto de Ley Expte. 2006/04673	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible . Marco Regulador General. Título III, Capítulo IV, Artículo 21; Título IV, Capítulo IV. Título VI.	www.parlamento.gub.uy
Art. 47 Constitución.	Gestión Participativa de los Recursos Hídricos .	
Ley No. 16.466	Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) .	www.parlamento.gub.uy
Decreto 435/994	Reglamento de la EIA . Capítulo I, Artículo 2.	www.dinama.gub.uy (normativa)
Decreto 349/005	Modificaciones al Reglamento de EIA . Capítulo I, Artículo 2.	www.dinama.gub.uy (normativa)
Decreto 270/003	Plazo para la pronunciación sobre la Solicitud de Autorización Ambiental Previa .	www.derechodigital.com.uy

Nota: Tabla actualizada a enero de 2008. Por actualizaciones consultar www.snap.gub.uy. Sección 'Documentos', 'Normativa'

Otra normativa de relevancia en materia de ambiente y biodiversidad se encuentra detallada en Santandreu, 2007. Entre otras normas de relevancia se encuentra: Protección de fauna nacional; Regulación de los permisos de caza; Caza deportiva; Prohibiciones en caza de fauna silvestre; Instalación de criaderos de fauna silvestre; Cría en cautividad del jabalí; Control del jabalí; Ley forestal; Protección de monte indígena; Regulación del talado de bosque nativo; Código de aguas; Uso y Conservación de suelos.

3. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS EN URUGUAY

Según la Ley 17.234, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) tendrá a su cargo la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales referidos a las áreas naturales protegidas.

La DINAMA es responsable de la “*formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y de proponer e instrumentar la política nacional en la materia, compatibilizando dichas necesidades de protección del medio ambiente con un desarrollo sostenible*” (Decreto 257/997). En su órbita se encuentra la División de Biodiversidad y Áreas Protegidas, que tiene entre sus cometidos la implementación del SNAP.

Según el Artículo 11 de la ley de creación del SNAP, la administración de las áreas naturales protegidas podrá estar a cargo de otros organismos o personas públicas o privadas.

En estos casos, “*Cuando se resuelva adjudicar la administración de un área natural protegida se tendrá en cuenta para la contratación las condiciones técnicas y capacidades de administración de los interesados, correspondiendo que la actuación*

del adjudicatario sea realizada en calidad de concesionario de un servicio público” (Artículo 11 de la Ley No. 17.234).

La legislación prevé, además, la creación de otros ámbitos para la gestión participativa de AP, entre ellos la Comisión Nacional Asesora y las Comisiones Asesoras Específicas que se establecerán para cada área del sistema.

La **Comisión Nacional Asesora** (CNA) de Áreas Protegidas es una comisión interinstitucional y multisectorial que tiene como fin asesorar al MVOTMA y por su intermedio al Poder Ejecutivo en todo lo relativo a la política de áreas naturales protegidas a nivel nacional, así como en la aplicación y cumplimiento de la Ley N° 17.234.

Las **Comisiones Asesoras Específicas** (CAE) de las Áreas Protegidas son comisiones interinstitucionales que serán constituidas por el MVOTMA una vez la selección y delimitación del área haya sido aprobada por el Poder Ejecutivo. Las CAE tendrán como cometido, el asesoramiento, promoción, seguimiento y control de las áreas protegidas que sean incorporadas al SNAP y en particular:

- Velar por el cumplimiento de los objetivos y plan de manejo del área natural protegida, promoviendo las gestiones que considere oportunas a tales efectos;
- Asesorar al MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, sobre el proyecto de plan de manejo o plan director, el plan anual de actividades, la memoria del ejercicio y otros proyectos de obras y actividades a realizarse en el área, así como también apoyar en toda actividad dirigida a mejorar la gestión de la misma;
- Actuar como ámbito de participación de las comunidades locales en la gestión del área. Este último objetivo podría indicar una posibilidad de que las CAEs contribuyan a implementar una cogestión de las AP (Santandreu, 2006).

Acorde al decreto 52/005, las CAE estarán integradas por:

- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (que las presidirá);
- Ministerio de Defensa Nacional;
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca;
- Jefatura/s de Policía del o de los departamentos bajo cuya jurisdicción se encuentre el área natural protegida en cuestión;
- Intendencia/s municipal/es correspondientes;
- Administrador del área protegida;
- Propietarios de predios incorporados al área;
- Pobladores radicados dentro del área;
- Organizaciones no gubernamentales ambientalistas con actividad vinculada al área: Entendiéndose por ONG ambientalistas aquellas que, teniendo o no radicación en la zona, notoriamente hayan desarrollado o desarrollen actividades de investigación, educación, difusión o protección sobre los valores ambientales del área incorporada al sistema o en el o los departamento/s en cuyo territorio se encuentra ubicada el área natural protegida (Decreto 52/005).

Una segunda Dirección, también en la órbita del MVOTMA, tiene especial relevancia al momento de planificar estrategias de conservación: la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) tiene como misión *“formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes nacionales territoriales para el desarrollo sustentable en el marco regional, transversalizando y coordinando las políticas públicas -democráticas, transparentes y participativas- en materia de ordenamiento y gestión del territorio, estableciendo una estrategia nacional y favoreciendo el desarrollo local social y ambientalmente sostenible, atendiendo la dimensión regional y la descentralización efectiva, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del país”* (Fuente: DINOT online).

La DINOT es especialmente importante al momento de planificar el uso del suelo en la zona adyacente y la región de influencia del AP, con el fin de disminuir las fuentes de estrés sobre el área y promover un desarrollo sostenible.

La Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINASA), por otro lado, es un actor especialmente relevante al momento de iniciar procesos vinculados a la gestión de cuencas. La DINASA se encuentra desarrollando mecanismos para instrumentar esta participación (comisiones asesoras -COASAS, grupos de trabajo), haciendo expresa la voluntad de garantizar los mayores grados de representatividad de la sociedad civil en dichos ámbitos (Artículo 12, Decreto de creación de la COASAS).

Las políticas de estos organismos, así como la de otras instituciones con competencias sobre los recursos naturales y la gestión del territorio deben considerarse con especial atención para la planificación de las áreas protegidas (entre ellas, las Intendencias Municipales, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, etc.).

1. Metodología para planificación del manejo de área protegidas

Existen a nivel mundial diversas metodologías para la planificación de áreas protegidas. La propuesta aquí planteada se basa fundamentalmente en la Metodología de Planificación para la Conservación de Sitios³ de la organización *The Nature Conservancy* (TNC) e incorpora elementos de las Directrices para la Elaboración de Planes de Manejo de la UICN (Thomas & Middleton, 2003) y las “buenas prácticas” para la planificación del manejo de áreas protegidas identificadas por la ANZECC⁴.

En términos generales, se trata de un proceso de planificación estratégica, participativo, orientado a la gestión del área, que abarca 4 grandes fases (Figura 6, Flujograma general del proceso):

Fase I: Preparación del Proceso

Fase II: Diagnóstico

Fase III: Planificación (propriadamente dicha)

Fase IV: Implementación del Plan (incluye el monitoreo y evaluación)

La **Fase I** comprende una serie de actividades preparatorias, previo al inicio del proceso de planificación en sí, incluyendo la conformación de la estructura organizativa del proceso; una aproximación preliminar al área (en base a información secundaria); una definición de los lineamientos generales para el proceso (entendiendo que el mismo debe ser adaptado a la situación de cada AP); una visión consensuada del proceso y área de estudio; y un plan de trabajo general con su correspondiente cronograma y presupuesto, lo que en áreas con experiencia en manejo parte, entre otros, de una evaluación de su efectividad a través de la aplicación de la herramienta conocida como METT⁵.

Esta fase incluye también la elaboración de una estrategia de comunicación para fomentar la participación de actores clave en el proceso de elaboración del plan. Es una fase clave cuyo tiempo de duración depende de la complejidad de cada área, especialmente por la necesidad de contar con ámbitos de participación con representantes legítimos.

Una vez conformada la estructura organizativa del proceso, se inicia la **Fase II**, que comprende un diagnóstico socio-ambiental rápido y un análisis en profundidad por objeto focal de conservación.

El diagnóstico socio-ambiental rápido proveerá una imagen general de los ambientes presentes en el área; los elementos de conservación prioritarios para el SNAP asociados a dichos ambientes; sus elementos culturales destacados; sus degradaciones, alteraciones existentes y fuentes de estrés; el análisis del contexto social. Este diagnóstico permitirá elaborar un modelo conceptual del área y una línea de base general, proporcionando insumos para a) elaborar un proyecto de incorporación del área al SNAP, cuando el área no se encuentre formalmente declarada como área protegida y b) identificar estratégicamente *objetos focales de*

³ TNC, 2007. *Conservation Action Planning Handbook: Developing Strategies, Taking Action and Measuring Success at any Scale*. USA.

⁴ ANZECC, 2000. *Best Practice in Protected Area Management Planning*.

⁵ METT: *Management Effectiveness Tracking Tool* o Herramienta de Seguimiento de la Efectividad del Manejo. Desarrollada por el Banco Mundial y WWF.

*conservación*⁶ --es decir, una selección de los objetos de conservación, el cual será el punto focal del proceso de planificación para la conservación del AP-- y para la elaboración de una línea de base enfocada a medir el impacto de las medidas de manejo.

El análisis por objeto focal es un enfoque adecuado para afrontar las restricciones que normalmente existen a nivel de presupuesto y recursos humanos, ya que sólo profundiza el diagnóstico en un subconjunto de los elementos prioritarios para la conservación identificados en un área, permitiendo un uso más eficiente de los recursos.

A partir de los objetos focales definidos para un área dada, se relevará información detallada a nivel de su estado actual de conservación (atributos clave, indicadores, estado de los indicadores), las amenazas a las que están sometidos (disturbios o estrés con sus correspondientes indicadores, fuentes de estrés), y los actores relevantes para el área (análisis de relaciones con las fuentes de estrés, causas, indicadores). En esta etapa se identificarán *rutras críticas de acción* y se cuantificarán variables seleccionadas estratégicamente con el fin de elaborar una línea de base que permita evaluar la efectividad del manejo en cuanto a su impacto en la conservación.

Es importante resaltar que no en todos los casos es necesario realizar un diagnóstico socio-ambiental rápido previo al análisis por objeto focal. En muchos casos previo al análisis por objeto focal se requiere únicamente una buena recopilación de la información existente.

La **Fase III** constituye la fase de planificación propiamente dicha. Para áreas aún no incorporadas al SNAP, incluye la elaboración del proyecto de ingreso, definiendo la *categoría de manejo y delimitación*. Para todas las áreas, incluye la elaboración o revisión de la *visión estratégica del AP*, sus *objetivos*, y *principios de manejo*. Incluye además la elaboración del documento del plan de manejo, abarcando la *zonificación*, la definición de *programas de manejo* a partir de las metas establecidas en la Fase II, la *planificación financiera* la definición del *modelo de gobernanza*, de estrategias de participación para la implementación del plan, etc.

Por último, la **Fase IV** corresponde a la implementación del plan de manejo, lo que implica la elaboración de Planes Operativos Anuales (POAs) a partir de los programas de manejo, entre los que se debe contemplar el fortalecimiento de capacidades para la implementación del plan; implica también el monitoreo y evaluación, resultando oportunamente en el inicio de un proceso de actualización del plan.

Es importante resaltar que el manejo y su planificación es un proceso participativo y dinámico, en el que se toman decisiones que son continuamente revisadas en función a la información disponible y a los acuerdos generados. Por tanto, el proceso aquí descrito lejos de ser lineal, será un proceso en continua retroalimentación.

⁶ Los objetos focales consisten en 1) sistemas ecológicos que representan numerosas especies y comunidades naturales, 2) comunidades ecológicas, especies o grupos de especies particulares que se encuentren en el sitio y tengan atributos ecológicos o requisitos de conservación que no se representen adecuadamente dentro de los sistemas ecológicos seleccionados (TNC 2000). También pueden incluir objetos culturales (por ejemplo, sitios arqueológicos, sitios históricos, elementos del patrimonio intangible, etc.).

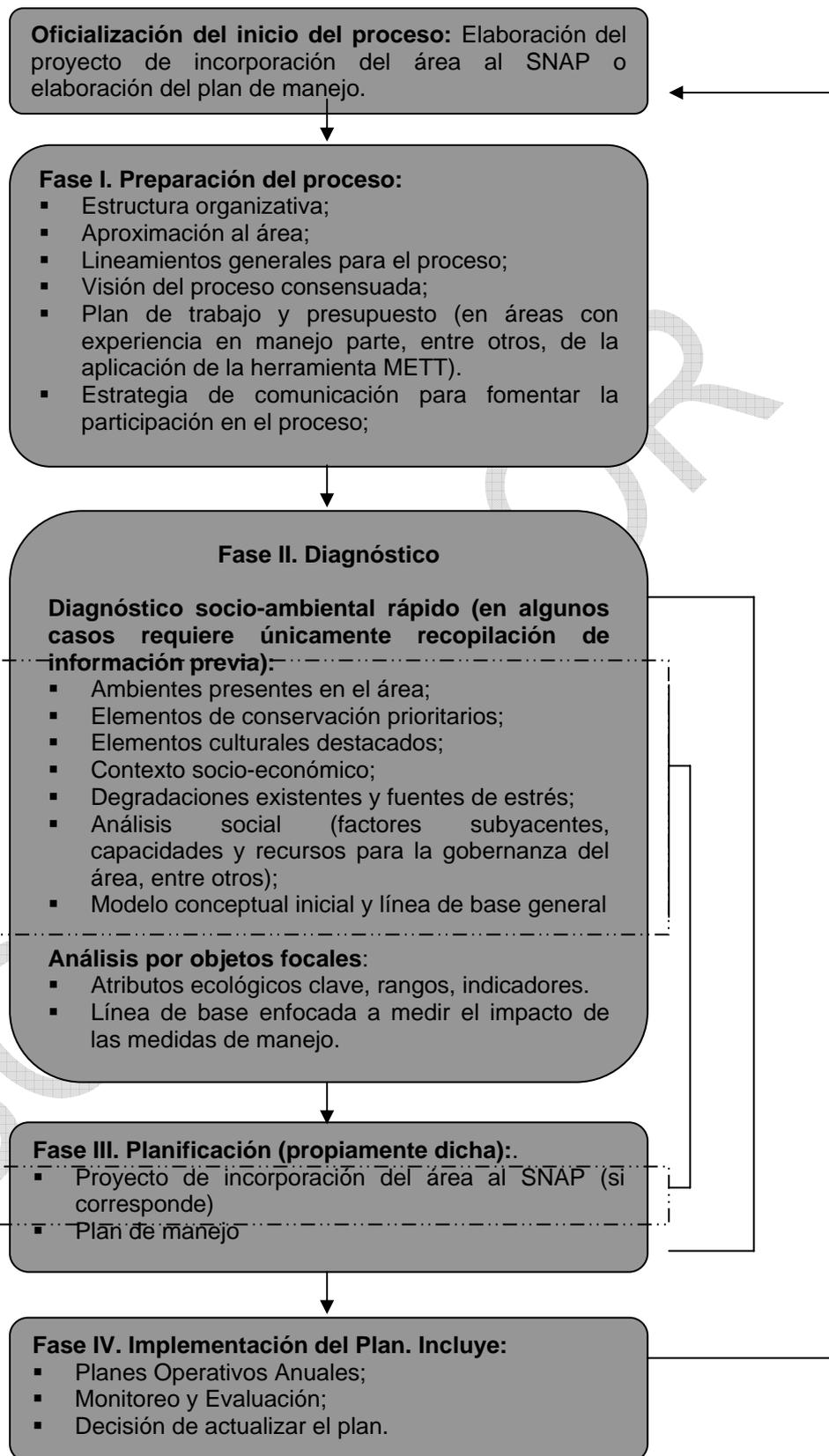


Figura 6. Flujograma simplificado del proceso. El diagrama no representa un proceso lineal.

2. Adaptación del Proceso

La Guía será adaptada al caso específico de cada área protegida. En este sentido, es probable que se dé alguna de las siguientes situaciones, que implican diferentes puntos de partida:

- **Caso A: Áreas de interés para su incorporación al SNAP, pero que aún no han iniciado el proceso administrativo de ingreso al SNAP.** Es típicamente el caso de áreas que DINAMA ha identificado como de interés para integrar el SNAP en las que aún no se ha iniciado el proceso de elaboración del proyecto de ingreso al Sistema; puede coincidir con áreas con propuesta de ingreso presentada. El proceso de planificación en estos casos pondrá un fuerte énfasis en la consolidación de la presencia institucional en el área, en generar mayor conocimiento sobre sus valores naturales y culturales asociados y en promover la participación de actores relevantes. En principio la Fase I probablemente implicará un período más extendido que en los casos B y C. La Fase II tendría como un producto previo al plan de manejo, la elaboración de un proyecto de ingreso del área al SNAP y el inicio del procedimiento administrativo correspondiente (audiencia pública, etc.). Es de esperar que la participación temprana de los actores relevantes contribuya a que el proyecto que se ponga de manifiesto público sea lo más consensuado posible, facilitando de esta manera las fases posteriores de planificación.
- **Caso B: Áreas con proyecto elaborado.** Es el caso de áreas en fase avanza de ingreso al SNAP o ya incorporadas y sin plan de manejo. El proceso de planificación en este caso se dirigirá a validar la información existente, a generar una mayor participación de actores clave y a elaborar el correspondiente plan de manejo. En principio, puede asumirse que la Fase II (diagnóstica) en este caso implicará un período menor que en áreas del Caso A.

Caso C: Áreas ya incorporadas al SNAP y con plan de manejo. El proceso de planificación en este caso corresponderá al proceso de actualización del plan de manejo. El proceso tratará de dar continuidad a las estrategias de manejo del área a partir de los resultados alcanzados (seguimiento y evaluación) y de actualizar, ajustar y complementar el proceso. En principio puede asumirse que los costos e implicaciones en tiempo del proceso serán menores que en los casos anteriores.

En este sentido, el proceso propuesto en la Guía será adaptado en función a las características propias de cada caso, existiendo diferencias básicas al momento de iniciar un proceso de planificación en áreas que aún no integran el SNAP y que tendrán como producto intermedio un proyecto de ingreso, o aquellas ya declaradas y que se encaminen hacia la elaboración de un plan de manejo (Tabla III).

Tabla III: Principales diferencias de la estructura organizativa en el proceso de elaboración de un proyecto de ingreso y un plan de manejo

	Propuesta	Proyecto de ingreso	Plan de manejo
Responsable	Interesado	DINAMA	Administrador
Aprueba	DINAMA evalúa pertinencia para la incorporación del área al SNAP	DINAMA	DINAMA
Asesora	UEPA ⁷	Grupo <i>ad hoc</i> / CNA	CAE / CNA

⁷ Unidad Ejecutora del Proyecto Ampliada

3. Requisitos para la exitosa preparación e implementación del plan de manejo⁸

Recursos: Un plan de manejo debe detallar los recursos necesarios para su implementación, de lo contrario, pierde credibilidad como un instrumento efectivo para guiar el manejo del área. Los recursos necesarios para la realización de las actividades previstas en el plan se organizan en una planificación financiera, la que refleja las prioridades identificadas durante la elaboración del plan.

Capacidades para la planificación: El proceso de planificación puede ser liderado por consultores externos o personal interno. En el segundo caso y con el fin de evitar que el responsable de la planificación del área sea absorbido por las demandas de la administración cotidiana, se debe evitar su participación en este tipo de tareas. Por otro lado, independientemente de que los planes de manejo sean elaborados con apoyo de consultores externos, el proceso de elaboración de un plan de manejo requiere capacitar al personal vinculado a la gestión del AP en planificación.

Compromiso: La falta de compromiso con la elaboración e implementación del plan socavará el esfuerzo de planificación. En este sentido, es importante que el proceso de planificación esté claramente apoyado desde los altos mandos, lo que facilitará que el personal asuma un compromiso con el proceso.

Enfoque interdisciplinario: Es necesaria una efectiva integración del personal vinculado a la planificación del manejo del área, especialmente entre las ciencias sociales y naturales, y entre éstas y los administradores del área. La falta de integración debilita al proceso de planificación y pone en riesgo su implementación.

4. Documentación

A lo largo del proceso de planificación es de esperar que se genere y acumule una considerable cantidad de información sobre el área. Dado el esfuerzo empleado en generar, analizar y sistematizar esa información, existe una tendencia a incluirla toda en el plan de manejo, lo que da lugar a un documento voluminoso donde los aspectos estratégicos (visión, objetivos de manejo, estrategias, actividades) quedan perdidos en un mar de información descriptiva. Debe tenerse en cuenta que la presentación, el estilo y los contenidos de un plan de manejo son elementos cruciales para la exitosa implementación del mismo (Thomas & Middleton, 2003).

A continuación se ofrece una serie de sugerencias para documentar la información generada durante el proceso de planificación de un AP.

Plan de Manejo: El documento final del plan de manejo incluirá únicamente la información específica relativa al manejo del área y aquella información diagnóstica indispensable para entender las medidas de manejo propuestas. Será un documento breve, de fácil manipulación, con un lenguaje claro, interpretativo y adecuadamente diseñado y presentado, que permita apoyar las tareas del administrador del área así como comunicar a otros grupos de interés (incluyendo el público en general, potenciales financiadores, etc.) los valores del área, su visión, sus objetivos y sus programas de manejo.

La tarea de redacción de un plan de manejo exige habilidades de comunicación escrita, que normalmente son el resultado del entrenamiento y la práctica, por lo cual no debe subestimarse este rol al designar el redactor a nivel del equipo técnico.

⁸Modificado de *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. Thomas & Middleton, 2003.

Con el fin de facilitar la actualización del plan a lo largo de su implementación y acotar la magnitud de los procedimientos administrativos a la escala de cada actualización, se propone la presentación del mismo en módulos y con una estructura de carpeta con anillos (Figura 7), registrando cada actualización en una tabla de registro de actualizaciones incluida en el mismo plan:

- **Módulo A:** Contendrá el diagnóstico del área y su zona de influencia y una evaluación de la implementación del plan de manejo anterior (si lo hubiere), incluyendo indicadores de desempeño e impacto. El diagnóstico comprenderá una evaluación de las amenazas y una identificación de las prioridades de conservación. Por ser un bloque informativo, podrá modificarse periódicamente por el administrador del área (a medida que se produzcan cambios), con la aprobación de la DINAMA, independientemente del inicio de un proceso de actualización.
- **Módulo B:** Contendrá la planificación de nivel más general, incluyendo las políticas, la visión estratégica del AP, sus objetivos, su modelo de gobernanza. La modificación de este bloque requerirá desarrollar un proceso participativo (descrito en la Fase II y III del proceso de planificación), incluyendo la consulta a la Comisión Asesora Específica del área, así como la autorización de la DINAMA.
- **Módulo C:** Contendrá la planificación a nivel programático y técnico. Los planes operativos anuales que conducirán la gestión del AP deberán realizarse en función de los programas establecidos en este bloque, manteniendo la misma estructura de cada programa (nombre y numeración de actividades, etc). Esto permitirá realizar el seguimiento y evaluación de desempeño en función a las actividades planificadas. Incluye a su vez la zonificación y las especificaciones sobre la zona adyacente. Esta sección, en lo relativo a la información de carácter aclaratoria sobre los programas establecidos, se actualizará anualmente por el administrador del área, como resultado de la evaluación realizada al finalizar cada período de ejecución del POA. Su aprobación requerirá la consulta ante la Comisión Asesora Específica del área y de la DINAMA. Los lineamientos programáticos (metas, actividades, indicadores) podrán ser modificados como propuesta del administrador y de la Comisión Asesora Específica, con autorización de la DINAMA, así como por iniciativa de la DINAMA.
- **Módulo D:** Contendrá los elementos para asegurar el manejo del área, tales como reglamentos a oficializar, planificación financiera detallando el presupuesto a garantizar. Su modificación se actualizará anualmente, en función a la ejecución del POA. Su aprobación requerirá el mismo procedimiento que el Módulo C.



Figura 7. Estructura en módulos del plan de manejo

Documentos subsidiarios. Con la información generada durante el proceso de planificación podrán elaborarse otros documentos, incluyendo el diagnóstico completo del área o cualquier otro informe generado durante el proceso. Esta documentación no formará parte del plan de manejo y se hará disponible al público a través de los medios que se entienda adecuados (por ejemplo, la página web de DINAMA o del AP, publicaciones, etc.)

BORRADOR

CAPÍTULO 3. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PASO A PASO

FASE I. PREPARACIÓN DEL PROCESO ¿el proceso es viable?

La *iniciativa* para ingreso al área al SNAP o plantear la elaboración de un plan de manejo, o la actualización de un plan existente, puede surgir de la DINAMA, del administrador del área protegida o de cualquiera de los actores sociales o institucionales del AP. La *decisión* sobre la pertinencia de la iniciativa y el inicio del proceso es competencia de la DINAMA en virtud de lo establecido en la Ley 17.234 y el decreto 52/005. En el caso de la actualización de un plan de manejo existente los resultados y conclusiones del monitoreo del plan respaldarán la propuesta de inicio del proceso.

Una vez oficializada la decisión de formular el proyecto de ingreso de un área al SNAP o elaborar o actualizar el plan de manejo, se dará inicio a la fase preparatoria del proceso de planificación que implica responder ciertas preguntas sobre la viabilidad del mismo y la factibilidad de contar con una estructura organizativa adecuada. La transición de la fase I a la II implica haber respondido positivamente dicha pregunta. La fase preparatoria es una etapa fundamental que tiene como meta definir una estructura organizativa que responda a las características del área y facilite la participación de diferentes instituciones y organizaciones en un proceso de planificación eficientemente conducido.

A partir de la bibliografía consultada y de otras guías metodológicas (en particular INRENA 2005 y SERNAP/GTZ 2002), así como de una adaptación al proceso ya iniciado en el país, se propone la siguiente estructura organizativa para apoyar el proceso de planificación de las AP de Uruguay (Figura 8):

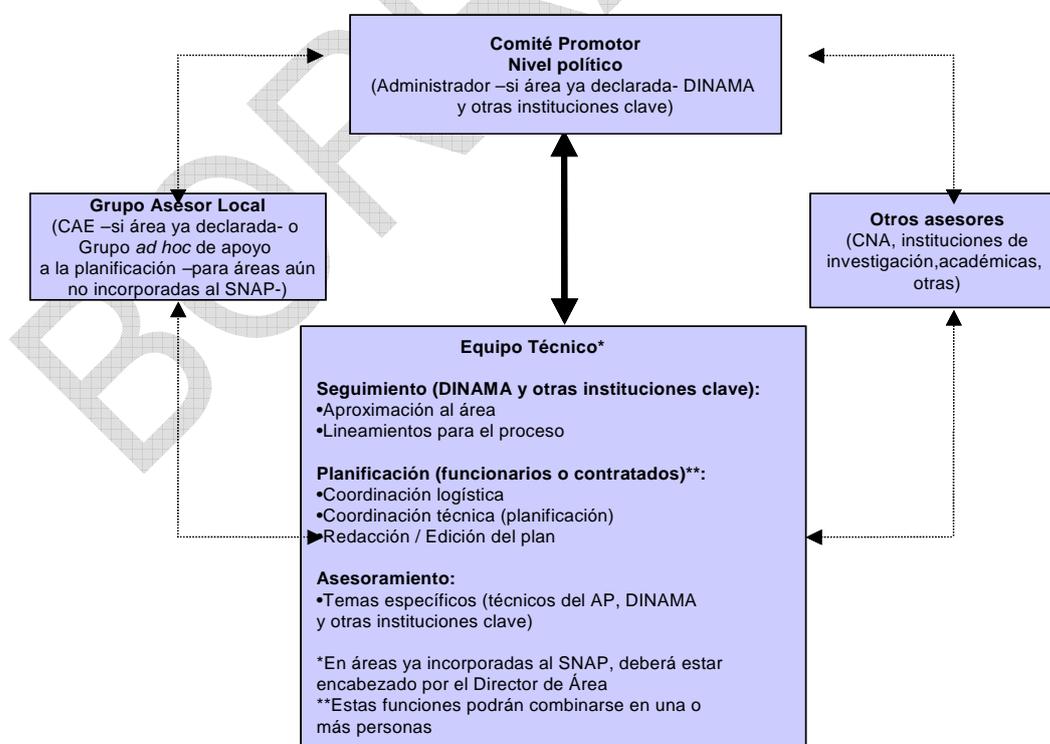


Figura 8. Estructura organizativa del proceso de planificación.

Además de la definición de la estructura organizativa para el proceso de planificación esta fase permitirá lograr los siguientes productos:

- Lineamientos generales del proceso definidos (incluye presupuesto preliminar)
- Estructura organizativa conformada (incluye términos de referencia del equipo técnico de planificación)
- Estrategia de comunicación para fomentar la participación en el proceso de planificación en ejecución y articular con instituciones clave y vinculadas a diferentes políticas, dinámicas locales, etc.
- Visión del proceso y área de estudio acordada
- Plan de trabajo acordado (con cronograma y presupuesto)

A continuación se detalla esta fase, paso a paso (ver Flujograma en página 25, Figura 9).

Paso 1. Conformación del Comité Promotor del Proceso de Planificación

La DINAMA establecerá un Comité Promotor, principalmente de carácter político, que acompañará el proceso de planificación de principio a fin. Según los casos, este comité incluirá representantes del administrador y otras instituciones clave con relación al área. Se recomienda que este grupo no sea mayor a tres personas. Su dinámica de trabajo no requerirá reuniones periódicas sino más bien, implicará un respaldo al proceso y apoyo para un ágil desarrollo del mismo.

Las principales funciones y responsabilidades del Comité Promotor serán:

- Impulsar y dar seguimiento al proceso de planificación.
- Motivar la participación de los actores institucionales y sociales.
- Establecer los acuerdos políticos entre los actores para garantizar la activa participación y concertación en el proceso de planificación.
- Definir los lineamientos generales del proceso de planificación.
- Establecer compromisos sobre las responsabilidades y contribuciones de recursos (humanos, financieros, técnicos) de cada una de las partes involucradas en el proceso de planificación.
- Apoyar en la identificación de fuentes de financiamiento y en la gestión de fondos y asistencia técnica requerida.
- Convocar a las reuniones del grupo asesor local.
- Apoyar al equipo de planificación en las tareas de comunicación, información y difusión del proceso hacia los diferentes actores del AP.

Paso 2. Designación de técnicos representantes del Comité Promotor

El Comité Promotor designará técnicos representantes de las organizaciones que lo integran, quienes serán responsables de realizar una aproximación preliminar al área, elaborar las sugerencias para el establecimiento de los lineamientos generales para el proceso de planificación y conformar el equipo técnico de planificación.

PAUTAS PARA LA INTERPRETACIÓN DEL FLUJOGRAMA

- Decisión política
- Paso
- Paso (proceso paralelo)
- Producto

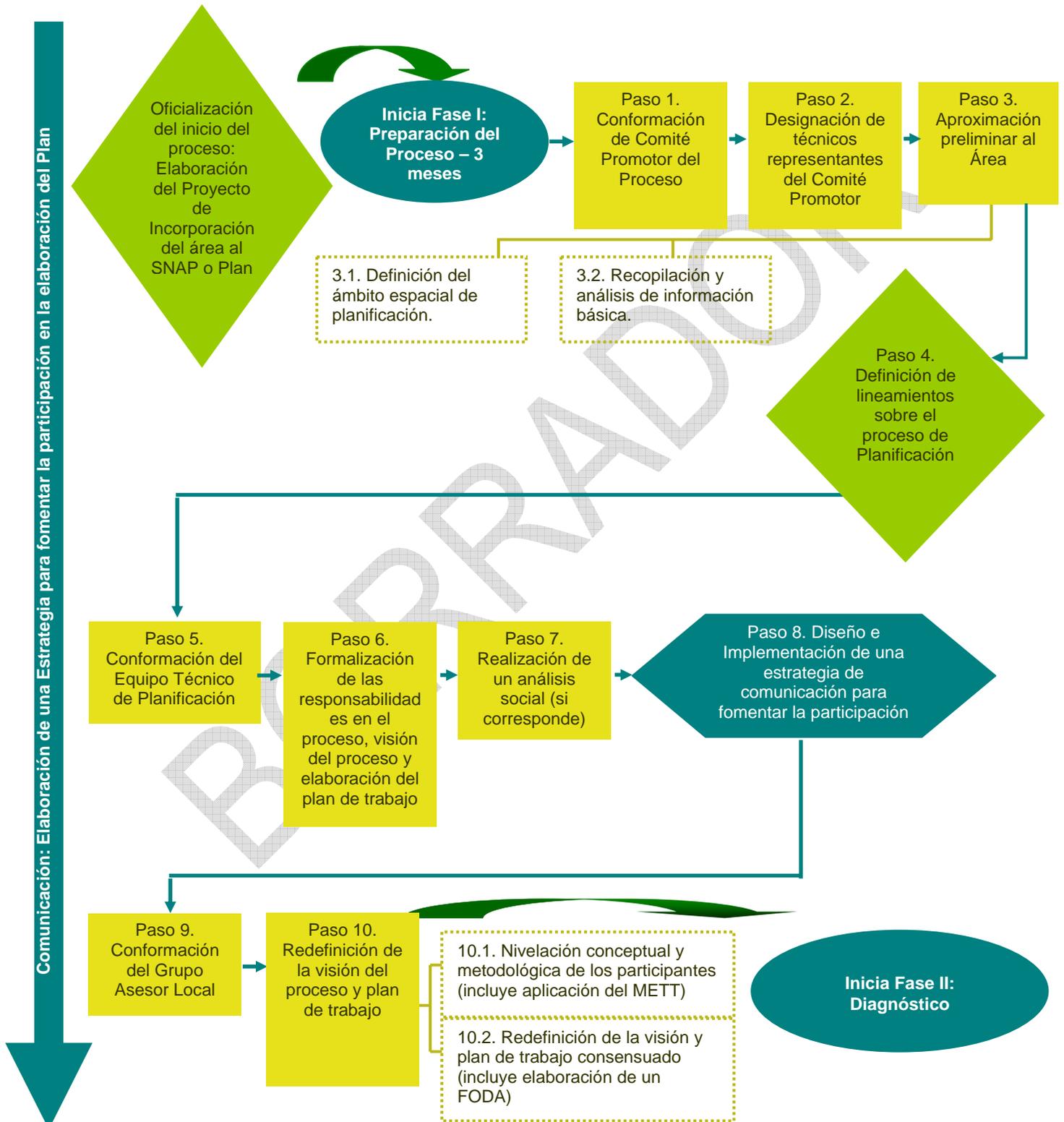


Figura 9. Flujoograma de la Fase I. Preparación del Proceso.

Paso 3. Aproximación Preliminar al Área

Los técnicos designados por el Comité Promotor realizarán una aproximación preliminar al área, con el fin de identificar sus características principales y elaborar unos lineamientos generales para el proceso de planificación. A tal fin, se realizarán las siguientes actividades:

3.1. Definición del ámbito espacial de planificación

El ámbito espacial de planificación en primera instancia será el AP definida por los límites establecidos en la propuesta de ingreso al SNAP. Sin embargo, por las relaciones del AP con su entorno, a los fines de la planificación es necesario incluir un ámbito espacial mayor que logre reflejar la integración social y económica con su contexto mayor, así como las limitaciones y potencialidades que se desarrollan en la región de influencia del área.

El ámbito espacial de planificación inicial se definirá a partir de la información existente, de la experiencia y conocimiento sobre las relaciones políticas, administrativas, sociales y ecológicas entre los actores locales, la dirección del área protegida, DINAMA y otras iniciativas de conservación y/o gestión de recursos naturales en espacios circundantes al AP o relacionados de forma funcional a ésta.

3.2 Recopilación y análisis de información básica

Una vez definido el ámbito espacial de planificación, los técnicos designados por el Comité Promotor recopilarán y analizarán la información existente con el fin de obtener una imagen global del área y su región de influencia. En esta fase sólo se recopilará y analizará información secundaria ya que un análisis en profundidad se realizará en la Fase II (Diagnóstico).

Con relación al AP en particular se tratará de dar respuesta a las siguientes preguntas:

- **Estatus legal:** ¿Existe una propuesta o proyecto de ingreso del área al SNAP presentada a DINAMA? ¿Cuál es la propuesta o proyecto y cómo fueron elaborados? ¿Cuál es el estado del expediente? ¿El área protegida fue legalmente incorporada al SNAP (decreto publicado en el diario oficial)? ¿Cuáles son los límites del área? ¿Cuáles fueron las características del proceso de consulta y cómo se desarrolló? ¿Existe un contexto social favorable al área protegida?
- **Experiencia acumulada en gestión de áreas protegidas:** ¿Existe experiencia de gestión previa en la totalidad del área, parcial? ¿Cuenta con un Administrador? ¿Cuenta con un plan de manejo? ¿Existen evaluaciones de la ejecución del plan? ¿Cuenta con un Plan Operativo Anual? ¿Existe una evaluación del POA? ¿Cuenta con una Comisión Asesora Específica? ¿Cuenta con personal? ¿Cuenta con presupuesto asignado? ¿Se han realizado evaluaciones de efectividad de manejo u otras?

Esta aproximación preliminar al área proporcionará insumos para los pasos restantes de esta fase que incluye: definir el carácter y alcance del proceso de planificación, conformar la estructura organizativa que llevará a cabo el proceso, diseñar una estrategia de comunicación preliminar para fomentar la participación en la elaboración del plan, elaborar los términos de referencia del equipo de planificación y elaborar un plan de trabajo, con cronograma y presupuesto.

En caso de que la aproximación preliminar al área determinara la no existencia de un análisis de actores relativamente actualizado, los técnicos designados por el Comité Promotor coordinarán la elaboración de este análisis, insumo importante para definir la estrategia de comunicación para fomentar la participación en el proceso de planificación y para la conformación del grupo asesor local. No es necesario elaborar el análisis de actores antes de establecer los lineamientos generales para el proceso, su elaboración se debe desarrollar de forma paralela a los pasos previos al diseño de una estrategia de comunicación.

Paso 4. Definición de Lineamientos Generales para el Proceso de Planificación

4.1 Definición del carácter y alcances del plan de manejo. Lineamientos generales

Según los casos, y en función de los antecedentes de planificación, de la experiencia acumulada de gestión y de las características particulares de cada área, el nivel de complejidad del plan a elaborar será diferente.

Existen casos de áreas que aún no ingresan al sistema y no tienen información ni experiencia acumulada en gestión (gran parte de las del caso A). En otros casos, las áreas protegidas tienen cierta experiencia de planificación y/o gestión, aún sin contar con un plan de manejo (caso B y algunas del caso A, por el momento que vive el país), y en otros cuentan con un plan de manejo que se encuentra en proceso de ejecución o culminación (caso c). Por tanto, dependiendo del punto de partida del área, el carácter y alcances del plan de manejo serán diferentes:

- En algunos casos, el proceso de planificación tratará de dar continuidad a las estrategias de manejo del área a partir de los resultados alcanzados por el plan de manejo anterior (según los datos que arroje el seguimiento y evaluación) y de actualizar, ajustar y complementar el proceso.
- En otros, se buscará actualizar la información disponible y diseñar un nuevo plan de manejo con visión estratégica y de largo plazo.
- Finalmente, en la mayoría de los casos se tendrá que recopilar, analizar y sistematizar la información secundaria disponible y generar la información primaria estratégica y necesaria para formular el primer plan de manejo del área y, como producto intermedio, el proyecto de ingreso del Área al SNAP.

Cualquiera sea el punto de partida del área, la meta es elaborar un instrumento de gestión participativo, dinámico, flexible y con visión estratégica y de largo alcance en el tiempo. Pero es muy importante que el proceso propuesto se adapte al caso específico del área en cuestión.

Para esto, la DINAMA debe elaborar unos lineamientos generales para el proceso. Es un momento de toma de decisión en el que la DINAMA debe definir formalmente el carácter y alcances del plan de manejo y su proceso de elaboración. Según cada caso se especificará por ejemplo aspectos relativos al administrador del área, grupo asesor local, territorio a planificar, entre otros.

Algunos factores a tomar en cuenta para la definición del alcance del proceso de planificación incluyen (SERNAP/GTZ 2002):

- El grado de planificación que ha tenido el área anteriormente (¿se trata de elaborar por primera vez un plan de manejo o solamente actualizarlo?).
- La necesidad de realizar diagnósticos y estudios básicos complementarios.

- Los recursos financieros, logísticos y humanos disponibles y los necesarios para encarar el proceso de planificación.
- La complejidad, tamaño y accesibilidad del área.
- El tiempo disponible para la elaboración del plan de manejo (por ejemplo, puede haber restricciones de tiempo debido a decisiones de urgencia de carácter político).

4.2 Definición de estrategia y formulación de términos de referencia para el proyecto de elaboración o actualización del plan de manejo

Es necesario tener la certeza de que el proceso de planificación iniciado contará con las condiciones y recursos para alcanzar el producto principal: un plan de manejo consensuado por todos los actores relevantes. Por ello, al momento de iniciar el proceso de planificación de un AP será útil verificar que las instituciones responsables se encuentren en un momento oportuno para iniciar el proceso, respondiendo al menos a las siguientes preguntas:

Situación	Si la respuesta es “no”:
¿Hay suficiente estabilidad en la institución actualmente?	En caso de que no se cuenten con las garantías como para iniciar y finalizar el proceso, evaluar la conveniencia de postergarlo. Enfocarse en soluciones de corto plazo.
¿Existe un equipo capacitado que pueda dirigir el proceso de planificación?	Considerar la posibilidad de contratación o búsqueda de apoyo desde otras instituciones y diseñar las estrategias adecuadas.
¿Existen recursos económicos y equipamiento adecuado para el proceso de planificación?	Evaluar la conveniencia de realizar un proceso acorde a los recursos existentes, buscar activamente fuentes de financiamiento externo o decidir postergar la planificación.

Dependiendo de la disponibilidad de recursos humanos y financieros, el plan de manejo se ejecutará de manera directa por la administración del AP, a través de un proceso de licitación/contratación o mediante una combinación de ambos. En caso de no contar con los recursos necesarios, el Comité Promotor y otros actores institucionales del área deberán llevar a cabo las gestiones para la obtención de financiamiento para la elaboración del plan.

Ya sea que el proceso técnico se encare desde la propia administración del área o que se decida contratar servicios de consultoría, los técnicos designados por el Comité Promotor deberán definir unos **Términos de Referencia** (TdR) generales que guiarán el desarrollo del proceso de elaboración o actualización del plan de manejo.

En estos términos de referencia se plasmarán el alcance y carácter del plan y las principales características del proceso, según el enfoque conceptual y metodológico de la presente Guía, incluyendo:

- Una breve descripción de las características esenciales y los objetivos de creación del área protegida.
- El carácter y alcances del Plan.
- Los objetivos del proceso de planificación.
- Una síntesis de los criterios conceptuales y metodológicos que guiarán el proceso (planificación estratégica, participación, fortalecimiento de capacidades de los niveles locales, etc.)
- Actividades y cronograma de su implementación.

- Requerimientos de personal para integrar el equipo técnico de planificación (conocimientos, capacidades, interdisciplinariedad).
- Estructura general de ejecución y responsabilidades.
- Características del marco institucional del área protegida a tomar en cuenta.
- Presupuesto estimado.

Estos términos de referencia serán la base para la gestión de fondos, para la contratación de asesoramiento técnico y para una eventual licitación del proceso, si no es realizada de manera directa y con recursos ya disponibles por parte de la administración del AP.

Los términos de referencia para la formulación del plan de manejo deberán ser discutidos en el Comité Promotor y, si estuviera conformada, la CAE y aprobados formalmente por la dirección de DINAMA.

Paso 5. Fortalecimiento del Equipo Técnico de Planificación

En base a los términos de referencia y los recursos disponibles el equipo formado por los técnicos designados por el Comité Promotor, se reforzará con la integración del personal y/o mediante la contratación (total o parcial) externas. La situación debe ser flexible y adaptarse a cada situación.

El equipo técnico fortalecido tendrá el fin específico de organizar, coordinar y llevar a cabo operativamente el proceso de planificación técnica, participativa y estratégica hasta la obtención del documento final del plan de manejo.

Este equipo tendrá a su cargo las siguientes responsabilidades (Thomas & Middleton, 2003):

1. Coordinación y organización de la producción del plan, para cumplir con los tiempos establecidos y recursos previstos, para lo cual se requerirá un *coordinador logístico* del proceso;
2. Asesoramiento sobre el proceso de planificación del AP, el enfoque y la metodología, tarea que será desempeñada por un Asesor en Planificación, quien actuará como *coordinador técnico del equipo*;
3. Redacción del plan o edición (en caso de que la redacción de diferentes secciones del plan sea realizada por diferentes personas), tarea a cargo del *autor/editor* del plan.

Según los casos, estas responsabilidades podrán ser asumidas por distintas personas o combinarse en una o más personas. En el futuro, el equipo técnico deberá estar encabezado por el Director del AP, quien formalmente será el responsable del equipo y velará por el cumplimiento de los principios y políticas institucionales establecidas para el proceso de elaboración del plan de manejo.

Además de estos tres roles clave, el equipo técnico contará con una serie de *especialistas* según las características del área (en lo posible tratando de incorporar técnicos locales que eventualmente requerirán de una capacitación inicial para poder asumir ciertas funciones en el proceso de planificación⁹) y en función de los

⁹ Es deseable que los mismos profesionales y técnicos, sobre todo los que provengan del ámbito local y se capaciten en el proceso de planificación, estén involucrados luego en la gestión del AP y su entorno, y en la formulación, ejecución y monitoreo de los programas (SERNAP/GTZ 2002).

requerimientos de cada paso del proceso de planificación. Al menos el equipo deberá contar con un experto en las siguientes especialidades:

- Biología de la conservación;
- Sistemas de información geográfica;
- Ciencias sociales (con experiencia en temas vinculados a la gestión de recursos naturales y manejo de conflictos)
- Economía ambiental o desarrollo local

Según las capacidades existentes al momento de iniciar la planificación, se decidirá si el equipo técnico de planificación se integra con funcionarios de las instituciones vinculadas al AP o si se requiere de contratación de consultores externos. Debe evaluarse la posibilidad y conveniencia de incluir representantes locales con alto conocimiento del área.

El equipo técnico podrá estar apoyado además por un grupo de asesores de otras instituciones vinculadas al AP, quienes serán invitados a brindar asesoramiento en distintos momentos del proceso, constituyendo así un equipo ampliado de planificación. Se buscará la designación formal de los integrantes institucionales para garantizar la continuidad de su participación en el proceso.

La Tabla IV puede ser útil para orientar el proceso de identificación de potenciales integrantes del equipo técnico y otros asesores del proceso.

Tabla IV: Ejemplo de tabla para la identificación de integrantes del equipo técnico

Nombre	Organización	Capacidades/ Conocimientos	Rol	Comentarios
Equipo técnico				
Asesores				

Se debe tomar en cuenta que a lo largo del proceso de planificación podrán necesitarse nuevas capacidades en el equipo técnico o vínculos a nuevos socios. Por este motivo, debe realizarse una revisión regular de su composición.

Paso 6. Formalización de Responsabilidades en el Proceso, Visión del Proceso y Elaboración de Plan de Trabajo

Este paso se dirige a lograr un acuerdo entre los decisores políticos y el equipo técnico sobre el enfoque que tendrá el proceso de planificación, para lo que será clave el rol del Comité Promotor. Se dirige también a elaborar el plan de trabajo. Este plan de trabajo deberá ser ajustado periódicamente según los avances del proceso de planificación.

El proceso técnico de planificación requiere de compromiso y participación activa de los principales actores vinculados al área protegida en la formulación del plan de manejo. En este sentido, para garantizar un proceso de planificación participativo, coherente y eficiente, es necesario que se realicen a través del Comité Promotor acuerdos entre la administración del área protegida, la DINAMA y los actores formales

institucionales vinculados al área (y según los casos, con el equipo técnico contratado). A tal fin, se procederá a la suscripción de acuerdos y convenios entre las partes, especificándose los compromisos de colaboración en el proceso, y definiendo roles y responsabilidades. El equipo técnico deberá acordar la distribución de roles, las características según las cuales se conducirá el proceso y el producto que se compromete a alcanzar.

Este paso comprende las siguientes actividades:

- **Definición de una visión preliminar para el proceso.** Cada integrante del equipo técnico, así como los tomadores de decisión, pueden tener una visión y expectativas distintas sobre el proceso a emprender y sobre los resultados a alcanzar. Por lo tanto es necesario generar un espacio de discusión/trabajo, para que todas las partes acuerden los objetivos y alcance del proceso, tanto desde el punto de vista político como técnico. En cuanto a los aspectos políticos, se especificarán los objetivos de la DINAMA y otros actores políticos relevantes integrantes de la estructura organizativa en relación al proceso a iniciar. Se buscará ubicar al proceso en un nivel de prioridad alto dentro de las instituciones responsables¹⁰ y partir de un consenso sobre el producto a alcanzar. En cuanto a los aspectos técnicos, se discutirá la metodología a utilizar y se definirán conceptos clave.

A partir de esta discusión se establecerá entre todas las partes una visión común del proceso y sus características. Una visión es una declaración que resume lo que el equipo desea lograr. Para la elaboración de la visión es importante que se diseñe un ejercicio de trabajo individual y grupal y se apliquen herramientas de facilitación, ayudando a que la discusión transcurra hacia la visualización de puntos de convergencia entre los diferentes intereses de las partes.

- **Elaboración de un plan de trabajo preliminar.** Una vez acordados la visión y definidos los roles y responsabilidades, el equipo técnico elaborará un plan de trabajo preliminar que contemple los elementos generales del proceso planteados en la Guía, junto a un cronograma y presupuesto tentativo. El plan de trabajo propuesto deberá reflejar los mecanismos de participación que permitan validar adecuadamente los aportes del grupo asesor local al proceso de planificación. En etapas posteriores, se definirá un plan de trabajo consensuado con los actores locales.

Estas actividades podrán realizarse en una o más reuniones/talleres de trabajo.

Paso 7. Realización de Análisis Social Preliminar

En caso de que la aproximación preliminar al área realizada en base a información secundaria (Paso 2) no proporcionara un análisis de actores suficientemente actualizado, los técnicos designados por el Comité Promotor deberán realizar o coordinar la realización de un análisis social inicial. Este análisis se realizará a continuación del Paso 2, de forma paralela a los siguientes pasos descritos en la Guía, y finalizará antes de iniciar la estrategia de comunicación y de conformar el grupo asesor local.

¹⁰ “El proceso de planificación se ve fortalecido y el *staff* más comprometido, cuando existe un claro apoyo desde los altos mandos”. Thomas & Middleton, 2003.

El análisis social preliminar deberá incluir una identificación, caracterización y mapa de actores que sirva como base para la identificación de los actores que deberían estar representados en el grupo asesor local y para la elaboración de una estrategia de comunicación para fomentar la participación en la elaboración del plan. Este análisis será un importante insumo para incorporar un enfoque de prevención y manejo de conflictos desde el inicio del proceso de planificación.

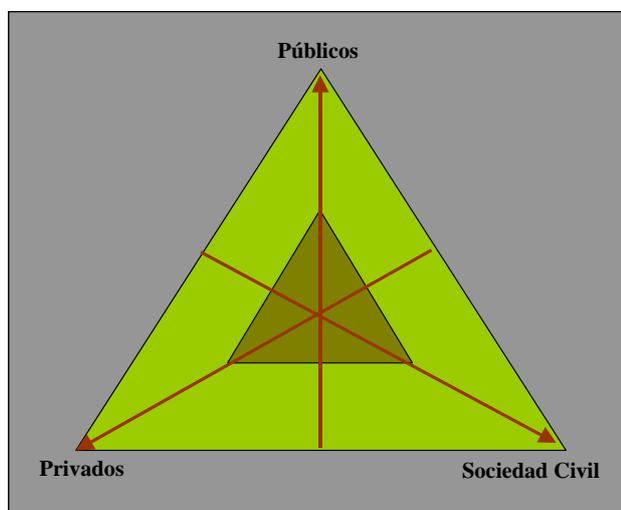
La **identificación de actores** puede realizarse mediante diferentes técnicas, como la identificación voluntaria, identificación por el personal técnico, identificación por terceros, etc (ver www.sas2.net).

Con el fin de definir una estrategia de comunicación adecuada (ver Paso 8), así como de recoger insumos para las actividades a realizar durante la fase de diagnóstico, se debe identificar claramente (incluir datos de contactos) a aquellos actores que puedan aportar información y contribuir en la toma de decisiones de manejo, en las siguientes áreas:

- Aspectos **ecológicos, sociales y culturales locales** (Ej. profesores, investigadores, científicos, productores rurales, pescadores artesanales, etc.);
- **Fuentes de estrés** del área protegida y su forma de mitigación;
- **Actividades que podrían contribuir al desarrollo sostenible** y se encuentren siendo desarrolladas o tengan el potencial de desarrollarse localmente (Ej. productores rurales pioneros en actividades como ecoturismo, producción orgánica, comercialización de plantas medicinales, etc.);
- **Capacidades técnicas y recursos** que podrían potenciar las oportunidades locales existentes o mitigar fuentes de estrés (Ej. instituciones estatales, organismos de cooperación, estaciones experimentales, instituciones y organizaciones de comercio y exportación de productos orgánicos, biocomercio).
- **Actores con capacidad de influir en la opinión pública** (Ej. líderes locales, representantes de los gobiernos locales y nacionales, medios de comunicación);
- **Actores que trabajan en red**
- **Actores con capacidad de bloquear el proceso.**

Deberán verse reflejados los actores tanto del sector público, privado, como de la sociedad civil (Figura 9).

Figura 9. Actores que deberán ser identificados para el proceso de planificación. Modificado Szauer, Desarrollo Sostenible y Ética.



Los actores pueden clasificarse además en personas que realizan las mismas actividades para usar y/o manejar los recursos naturales del AP, subdividiéndose en (Modificado de CAMAREN, 2002; MARENA, 2005):

- **Actores locales o internos:** actores de la esfera local que hacen uso de los recursos del área (Ej. productores, comunidades de pescadores artesanales)
- **Actores externos:** no son actores de la esfera local pero hacen uso de los recursos naturales del área (Ej. turistas, Investigadores).
- **Actores ausentes:** comunidades futuras o comunidades externas afectadas por el uso de los recursos del área.
- **Actores nacionales** en relación directa y/o que afectan la gestión del territorio (Ej. generan o dificultan la generación de una política determinada).
- **Actores de la esfera internacional** vinculados al área.

La identificación de actores debe considerar el territorio de incidencia de los actores, para lo que se debe detallar en un mapa los espacios de incidencia de los actores clave.

A partir de la identificación de actores debe realizarse una **caracterización y mapa de actores**, identificando el *grado en el que esos actores serán afectados por el proceso de planificación y sus productos esperados, así como su capacidad de influir en la incorporación de sus intereses en las agendas de otros actores* (modificado de Chevalier, J. 2003). Existen diferentes índices y metodologías adecuadas para un proceso inicial. Ver por ejemplo Chevalier, 2003, en www.sas2.net (Técnica Stakeholder Saliency PIL, por sus siglas en inglés, *Power, Interests, Legitimacy*: Poder, Intereses, Legitimidad).

Esto es un insumo clave tanto para la conformación del grupo asesor local, para el diseño de una adecuada estrategia de comunicación, como para el diseño de un proceso de planificación adecuado a la realidad social.

Las diferentes fases del proceso de planificación requerirán un análisis de actores que responda gradualmente a distintas preguntas de investigación. En esta fase preparatoria se deberá dar respuesta a dos preguntas generales:

- a) ¿Quién debe participar en la estructura organizativa del proceso? (ver Figura 8)
- b) ¿Quiénes son los actores clave que potencialmente influyen o tienen un interés en el estado del área?

Por información sobre métodos de identificación y caracterización de actores consultar www.sas2.net (Chevalier, J.) y SINAP 2001, Documento Conceptual sobre planes de manejo de las áreas del sistema de parques nacionales naturales de Colombia.

El análisis de actores en este punto debe permitir:

- Tener una visión general de los actores y su posición frente al AP;
- Tener una noción clara de sus relaciones (incluyendo la identificación de relaciones con otros grupos que no sean actores locales pero que podrían contribuir en el diseño de estrategias efectivas);
- Entender la forma en la que cada actor interesado (jóvenes, hombres, mujeres, asociaciones, gobierno local, central, etc.), influye en el uso de los recursos naturales;
- Entender los diferentes intereses y conflictos;

- Tener una aproximación a la forma en que los actores se verán impactados por el área protegida y su manejo;
- Identificar posibles instituciones y/o personas que deberían integrar el grupo asesor local (ver los lineamientos sobre los individuos o instituciones a considerar al momento de conformar el grupo asesor local, paso 9).

Paso 8. Diseño e Implementación de una Estrategia de Comunicación para Fomentar la Participación en el Proceso de Planificación

La comunicación es un eje transversal para fomentar la participación y el compromiso de los actores con el proceso. Por lo tanto, de forma paralela a los demás pasos previstos en la Guía y una vez definidos los lineamientos generales del proceso, se deberá iniciar el diseño de una **estrategia de comunicación** para fomentar la participación en el proceso de planificación. La implementación de la estrategia de comunicación debe empezar antes de convocar al grupo asesor local al proceso (Paso 9) e incluirse en el plan de trabajo del equipo técnico (con su correspondiente presupuesto y cronograma).

En esta fase, las acciones de la estrategia estarán dirigidas fundamentalmente a informar sobre el inicio del proceso de elaboración o actualización del plan de manejo del área, a sensibilizar a los distintos actores sociales e institucionales sobre la importancia, ventajas y beneficios del área protegida y de contar con un plan de manejo y a motivar su participación en el proceso.

La estrategia de comunicación debe incluir la difusión de los acuerdos entre las partes y de cada uno de los pasos del proceso (trabajo de campo, realización de reuniones, asambleas, talleres, etc.), así como de la devolución de la información y la validación del diagnóstico y propuesta (SERNAP/GTZ 2002).

La estrategia de comunicación se irá expandiendo y retroalimentando gradualmente, en función de los insumos obtenidos en las diferentes fases del proceso.

En este punto informará principalmente sobre el inicio del proceso de actualización / elaboración del plan de manejo. Podrá incluir (Thomas & Middleton 2003):

- Discusión en los medios masivos (radio/tv), sobre el proceso de planificación
- Anuncios invitando la participación de los actores
- Folletos sobre el proceso de planificación o sobre temas puntuales

La estrategia deberá incluir:

- Identificación de públicos objetivos prioritarios.
- Identificación de actitudes y comportamientos objetivos.
- Tipo de comunicación con cada público objetivo (unidireccional, bidireccional).
- Canales y medios de comunicación.
- Conjunto de ejes temáticos y mensajes claves.
- Cronograma
- Presupuesto

Por más lineamientos consultar: ANZECC, 2000. Pág. 9 –12; INRENA, 2005; GPAN, Lineamientos para el Diseño de una Estrategia de Información y comunicación para el Proceso de Actualización de los Planes de Manejo, Documento de Trabajo; Pomeroy, R. Pág. 37-39.

Paso 9. Definición del grupo asesor local (función y nivel de participación)

La estructura organizativa del proceso para la elaboración o actualización del plan de manejo prevé el aporte de los actores locales a través de un grupo asesor local (ver Figura 8). Este grupo será un ámbito de consulta a lo largo del proceso de planificación, que permitirá la coordinación del mismo con un grupo local que incluya representantes de las autoridades locales, de instituciones públicas, del sector privado, de las comunidades locales, de organizaciones de la sociedad civil, del sector empresarial, etc., contribuirá a la apropiación del proceso y del plan de manejo por los diferentes actores.

Según cada caso (A, B, C), actuará de grupo asesor local un grupo *ad hoc* o la CAE (una vez el área integre el SNAP). Los lineamientos establecidos en el Paso 4 determinarán si se trabajará con una CAE ya conformada, si se constituirá una CAE al inicio del proceso de planificación, si el proceso se insertará en un ámbito local ya existente, o si se conformará un grupo asesor local *ad hoc* con el fin específico de apoyar el proceso de planificación. En caso de conformarse la CAE, su integración y funciones están definidos por el Decreto 52/005.

Serán funciones del grupo asesor local *ad hoc*:

- Apoyar al equipo técnico en la coordinación del proceso y proporcionarle las orientaciones necesarias para la elaboración del plan, con una perspectiva principalmente local;
- Procurar consensos sobre las decisiones de manejo;
- En lo posible, y reconociendo la característica del territorio nacional (principalmente de dominio privado), promover que los distintos actores asuman los compromisos que se entiendan necesarios para la implementación de las decisiones tomadas. En ese caso, estas decisiones se verán plasmadas en el plan de manejo en una posible estrategia de co-gestión del AP.

Para la conformación de este grupo se deben tener en cuenta las lecciones aprendidas descritas en el marco conceptual de la presente guía, especialmente las siguientes:

- La selección de los actores y delegados a integrar el proceso participativo no debe realizarse desde el comité técnico de planificación, sino que éste debe apoyar un proceso participativo de elección de representantes legítimos por parte de los distintos grupos de actores e interesados;
- Debe involucrar al sistema político, independientemente del gobierno de turno. De esta manera, se contribuye a la continuidad en la implementación del plan, más allá de que se produzcan eventuales cambios de gobierno.

Podrán integrar el grupo asesor local *ad hoc* representantes de:

- **Instituciones públicas:** del gobierno central con competencias sobre distintos aspectos de la conservación y gestión de áreas protegidas y recursos naturales, de los gobiernos departamentales, autoridades locales, etc.
- **Organizaciones e instituciones de la sociedad civil:** pobladores locales organizados, ONGs ambientalistas o de desarrollo local vinculadas al área protegida, organizaciones gremiales (ej, productores agropecuarios, pescadores artesanales), asociaciones, entre otros.
- **Propietarios de las tierras incluidas en el AP**
- **Centros académicos y de investigación**

- **Entidades del sector privado**

Más allá de las reuniones con el grupo asesor local, a lo largo del proceso se podrán desarrollar talleres con grupos de interés específicos, con el fin de promover una amplia participación. Estas instancias serán principalmente de información y consulta y tendrán lugar durante la Fase de Diagnóstico, con apoyo del grupo asesor local.

La convocatoria a la conformación del grupo asesor local se conducirá desde el Comité Promotor. Se realizará una primera convocatoria abierta a nivel local para informar sobre el proceso de planificación que se iniciará. En esta presentación se detallará el rol del grupo asesor local y otros ámbitos de participación para el proceso de planificación, recogiendo insumos para su conformación.

Una vez identificados los actores clave, el Comité Promotor cursará invitación a las principales instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, redes, etc., para que cada una designe sus representantes (titular y alterno).

Tanto en el caso del grupo *ad hoc* o la CAE, es deseable que estos representantes se mantengan constantes mientras dure el proceso de elaboración o actualización del plan de manejo; en el caso de que la institución u organización desee cambiar el representante designado, deberá comunicar por escrito al Comité Promotor el nombre del nuevo representante.

Al momento de designar los integrantes del grupo asesor local es importante tomar en cuenta:

- Que los representantes de las diferentes organizaciones demuestren estar acreditados para su legítima representación;
- Que los participantes representen los diferentes sitios geográficos del área (localidades, predios comprendidos, etc.);
- Que representen los intereses de distintos sectores de la sociedad (de los niño/as, jóvenes, mujeres, hombres, adultos).

En caso de divergencias que no permitan lograr consensos sobre temas específicos, las decisiones sobre propuestas a incorporar en el plan de manejo serán tomadas por el Comité Promotor. Las propuestas tomarán en cuenta los estudios técnicos correspondientes (Ej. evaluación de impacto ambiental), pero incorporarán en la medida de lo posible los insumos proporcionados por el grupo asesor local y deberán estar acompañadas por una justificación de las decisiones tomadas.

El trabajo realizado con el grupo asesor local a lo largo de todo el proceso de planificación incluirá la evaluación de las condiciones previas necesarias para diseñar una estrategia de gestión participativa para la gestión social de los recursos naturales. La *gestión social* es la construcción de un acuerdo entre actores de un territorio y el reconocimiento de derechos y obligaciones individuales y colectivos (CAMAREN 2002). Esto es especialmente importante en el caso de regular el uso de bienes públicos (Ej. agua).

Paso 10. Redefinición de la Visión del Proceso y Plan de Trabajo Consensuado (Equipo técnico más grupo asesor local)

Una vez conformado el grupo asesor local, se deberá redefinir la visión del proceso y plan de trabajo previamente elaborados, con el fin de incorporar la perspectiva local,

sin perder de vista el fin último del proceso: la conservación de la biodiversidad presente en el área protegida.

Este paso será conducido por el equipo técnico y podrá distribuirse en más de una instancia. El plan de trabajo deberá discutirse y tener la aprobación del Comité Promotor.

10.1. Nivelación conceptual y metodológica de los participantes

Para contribuir a facilitar una participación más efectiva y eficiente de los integrantes del grupo asesor local en el proceso de planificación, el equipo técnico conducirá uno o más talleres que tendrán como fin realizar una nivelación en conceptos clave relativos al manejo de áreas protegidas.

En áreas sin experiencia previa en manejo se realizará una introducción sobre manejo de áreas protegidas en base al marco conceptual (ciclo del manejo) desarrollado por la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la UICN (Hockings 2006).

En las áreas con experiencia previa de manejo, complementando la nivelación se aplicará la herramienta conocida como METT¹¹ (por su sigla en inglés) desarrollada por el Banco Mundial y WWF para el seguimiento de la efectividad de manejo de áreas protegidas. Esta herramienta cubre todos los elementos del ciclo de manejo por la CMAP y la última versión (2007) fue traducida y adaptada para ser aplicada a nivel nacional. La herramienta adaptada se encuentra disponible en la página web del SNAP (versión 2008).

La aplicación del METT requiere un alto nivel de conocimiento sobre el manejo del área. En este sentido: a) en áreas en las que los grupos *ad hoc* o CAE se encuentren en etapas iniciales de conformación, la aplicación del METT se realizará por el personal encargado de la gestión de la misma, acompañada por una presentación de los resultados de la evaluación ante el grupo asesor local *ad hoc* o CAE. Esta instancia será doble propósito, por un lado, recogerá los comentarios de los participantes sobre la evaluación realizada, los que serán incorporados en la sección “comentarios” del METT y por otro, servirá como un espacio de *nivelación* al analizar entre los participantes los distintos elementos clave del ciclo del manejo con una “bajada” a la propia área en estudio; y b) en áreas en las que los grupos *ad hoc* o CAE se encuentran consolidados, la aplicación del METT será en el marco de un taller realizado con sus integrantes.

En ambos casos, se incluirá la realización de un mapa sobre el uso del suelo actual del área, la identificación de áreas de alto valor para la conservación (AVC), fuentes de estrés, servicios e infraestructura existente, senderos y caminos, etc, lo que permitirá también tener un mapa para un seguimiento de la evolución del área. Este mapa se elaborará de forma conjunta con el grupo *ad hoc* o CAE.

Estos ejercicios contribuirán a que el grupo asesor local se familiarice no sólo con el área protegida y su estado, sino con los criterios que definen la efectividad de manejo. Ambos elementos son necesarios para iniciar un proceso de fortalecimiento de capacidades que optimice el rol del grupo asesor local.

¹¹ METT: Herramienta de Seguimiento de la Efectividad de Manejo. *Management Effectiveness Tracking Tool*.

10.2. Redefinición de la visión del proceso y plan de trabajo consensuado

Este paso comprende las siguientes actividades:

- **Delimitación de los objetivos y alcance del trabajo.** En este espacio se presentarán los lineamientos del proceso a seguir, así como su metodología. Se hará énfasis en las instancias en las que los actores locales podrán incidir en la propuesta en elaboración.
- **Definición de la visión compartida del proceso.** Se compartirá con el grupo asesor local la visión del proceso elaborada en el marco del equipo técnico, buscando su redefinición y consenso.
- **Definición del plan de trabajo consensuado.** Se revisará el plan de trabajo, cronograma y presupuesto preliminar de trabajo elaborado por el Equipo Núcleo.
- **Elaboración de un análisis FODA.** En base a la visión definida se elaborará un análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Amenazas y Debilidades, con el fin de identificar posibles limitaciones a la planificación del manejo del AP. De ser necesario, se diseñarán estrategias para prevenir y manejar riesgos y potenciales conflictos. El análisis FODA constituirá un insumo adicional (además de la identificación de actores preliminar) para definir los públicos a los que debe dirigirse la estrategia de comunicación para fomentar la participación durante la elaboración del plan de manejo, así como su contenido.

Productos de la Fase I:
<ul style="list-style-type: none">• Lineamientos generales del proceso definidos (incluye presupuesto preliminar)• Estructura organizativa conformada (incluye términos de referencia del equipo técnico)• Estrategia de comunicación para fomentar la participación en el proceso de planificación en ejecución• Visión del proceso y área de estudio acordada• Plan de trabajo acordado (con cronograma y presupuesto)

FASE II. DIAGNÓSTICO

La adecuada planificación y gestión de un área protegida requiere disponer de información confiable sobre una serie de aspectos clave vinculados al área en cuestión y sobre las tendencias que la afectan. En general, las AP se establecen en base a cierta información inicial (normalmente incluida en la propuesta de creación del AP) a partir de la cual se definen de manera preliminar sus objetivos (por ejemplo, protección de especies amenazadas). Sin embargo, el proceso de planificación (incluyendo los casos en los que tendrá como producto intermedio un proyecto de ingreso del área al SNAP) requiere profundizar en ciertos aspectos para poder evaluar y decidir las medidas de manejo a promover en el área (Thomas & Middleton 2003).

Por ello, una vez finalizada la fase preparatoria del proceso de planificación (Fase I) y habiendo por tanto establecido la estructura organizativa, definido la visión del proceso y sus características y, en caso de haber respondido positivamente a la pregunta sobre la viabilidad del proceso, se inicia una fase de recolección, sistematización y análisis de información que permita realizar un diagnóstico del estado actual del área, identificar prioridades de conservación y definir las estrategias de conservación sobre las cuales se diseñarán posteriormente los programas de manejo.

Lecciones aprendidas a partir de la elaboración de planes de manejo, tanto en el país como en la región, señalan que:

- *“La elaboración del diagnóstico y análisis de las características del AP y su entorno debe priorizarse y concentrarse en la información realmente necesaria, de calidad y útil para la formulación de la propuesta de manejo del AP (lo cual es finalmente el objetivo del proceso).” (SERNAP/GTZ 2002)*
- Debe haber coherencia entre los aspectos que se diagnostican y los resultados del diagnóstico con los planteamientos de manejo que se establecerán en la etapa posterior de formulación del plan. En este sentido, se requiere que la conceptualización de ambas etapas establezca una estrecha relación.

Dos productos clave de esta fase son:

1. Un diagnóstico socio-ambiental rápido y
2. Un análisis en profundidad por Objeto Focal de Conservación.

Esta combinación permitirá tener una visión global del estado actual del área y obtener una línea de base sobre un conjunto de objetos focales de conservación estratégicamente seleccionados, a partir de la cual se evaluará el impacto de las medidas de manejo que se implementen.

Esta fase será liderada por el equipo técnico de planificación, en coordinación con el grupo asesor local, y podrá apoyarse en representantes de otras organizaciones así como en consultores contratados *ad hoc*, acorde a lo previsto en el plan de trabajo. En cualquier caso se deberán elaborar protocolos específicos que orienten la búsqueda/generación y análisis de la información básica y respondan a los lineamientos del equipo y los establecidos en la presente Guía.

A continuación se describe la Fase II, paso a paso (Ver flujograma Figura 10, página 39).

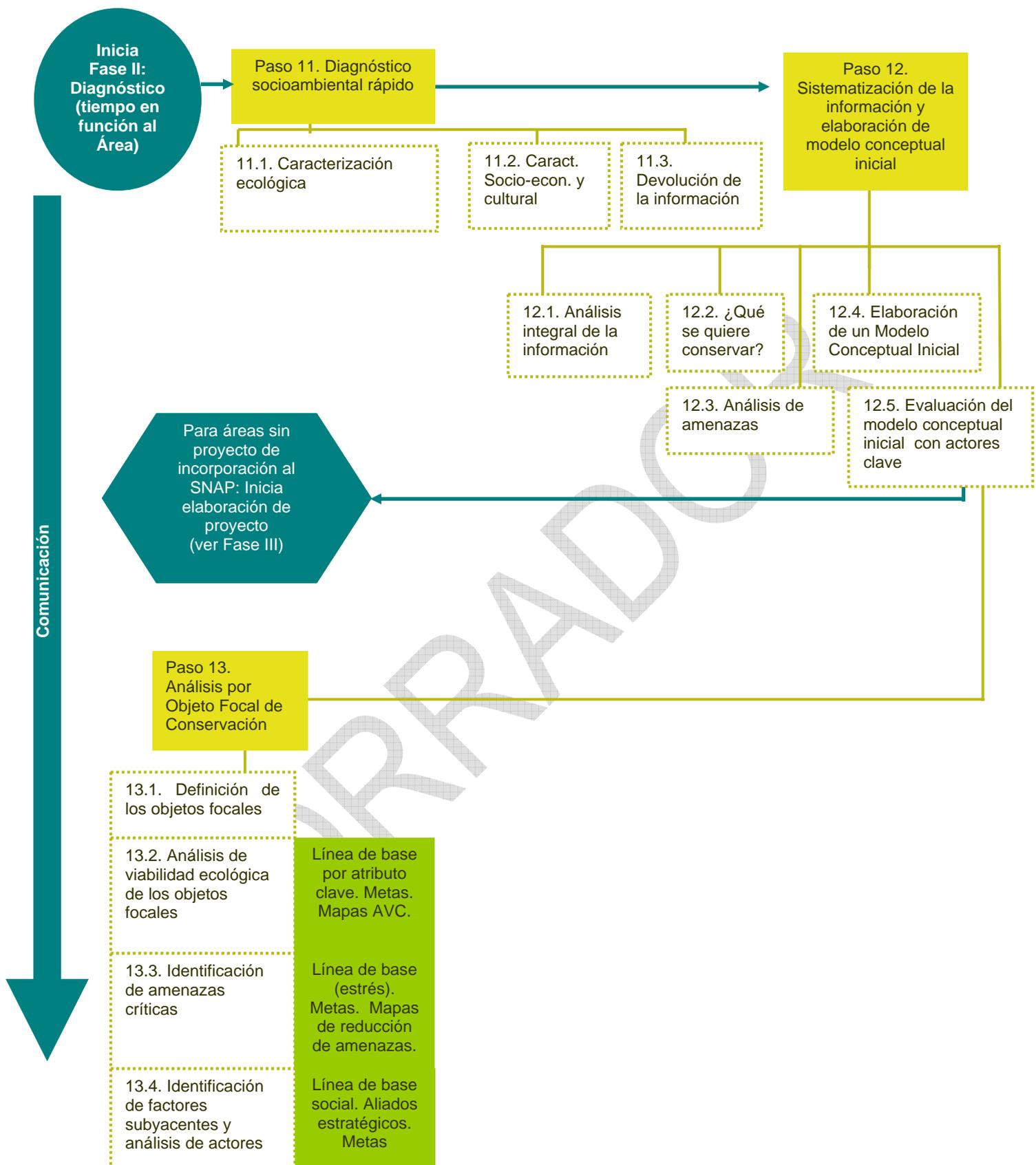


Figura 10. Flujograma de la Fase II. Diagnóstico.

Paso 11. Diagnóstico socio-ambiental rápido

A partir de una evaluación de la información recopilada en la Fase I, el equipo técnico determina si esta información es suficiente para poder realizar un diagnóstico general del área, que permita identificar las prioridades u objetos de conservación y establecer las estrategias de manejo adecuadas. Es importante tomar en cuenta que la elaboración o actualización del plan de manejo sólo requiere de la información “estratégica” que permita plantear las grandes líneas de desarrollo y conservación del AP (SERNAP/GTZ 2002).

El diagnóstico, como parte de un proceso de planificación participativo y acotándose a las dimensiones temporales de cada paso:

- Constituirá una oportunidad para la comunicación y el aprendizaje; en ningún caso se realizará de forma independiente al proceso participativo.
- Será un proceso de doble-vía: Por un lado, el equipo técnico tomará en cuenta el conocimiento empírico que puedan tener los diferentes actores locales, para lo cual se desarrollarán talleres y consultas específicos. Por otro, se garantizará que los actores consultados tengan acceso a la información técnica y científica, para lo cual el equipo técnico generará instancias y herramientas educativas y de difusión.
- Se realizará una devolución de los resultados preliminares de la investigación a todos los actores consultados, con el fin de considerar sus comentarios para la elaboración del documento final.

En este sentido, el diagnóstico incluirá un componente participativo a realizarse a partir de las percepciones, la experiencia, el conocimiento, los usos y costumbres locales, así como de sus expectativas y proyecciones.

La caracterización participativa se realizará de la mano de cada paso técnico, constituyendo un insumo para identificar necesidades de información, validar la información existente, etc. Cada producto elaborado participativamente será sistematizado por el equipo técnico, cruzándose con la caracterización técnica.

El trabajo de caracterización o diagnóstico participativo contribuirá además a “*generar o profundizar un sentimiento de pertenencia y compromiso con el área protegida entre los actores a través de la identificación de su relación cultural, histórica, social y económica con el espacio del área y sus recursos*” (SERNAP/GTZ 2002).

Para llevar a cabo el diagnóstico participativo, el equipo técnico, con el apoyo de los facilitadores/ promotores locales, definirá la metodología específica en función del tamaño, complejidad/diversidad y particularidades de cada AP y su zona de influencia. Así, en un AP relativamente pequeña, de fácil acceso y con características más o menos homogéneas se puede realizar este proceso en menor tiempo y número de talleres. En APs de mayor tamaño y/o complejidad será necesario realizar varios talleres zonales que recojan las particularidades de cada zona.

La información a relevar en los talleres vinculados al diagnóstico participativo incluirá cada uno de los puntos comprendidos en el análisis técnico, realizándose de forma integrada:

- La identificación de los valores naturales y culturales existentes en el ámbito espacial de planificación, su estado de situación y conservación (identificación de sitios de alto valor para la conservación, sitios especialmente deteriorados, sitios actual y potencialmente amenazados, etc.).

- Una caracterización de la relación entre los actores y los recursos naturales y culturales del área (vínculos, modos de vida, formas de acceso/uso de los recursos)
- Una caracterización de las condiciones socioeconómicas y socioculturales, es decir, las formas de organización de la población, la ocupación espacial, los principales sistemas de producción y los servicios sociales existentes.
- La identificación de problemas, limitaciones y potencialidades para la conservación y gestión del área y su entorno.

De esta forma, el análisis técnico del AP aprovechará oportunamente el conocimiento local, el que a la vez encontrará un insumo en la información científica. El análisis abordará aspectos ecológicos, socioeconómicos, culturales y de gestión.

Es de esperar que en las áreas protegidas nuevas o con poca experiencia de gestión previa esta fase requiera generar información primaria y, por tanto, tenga mayor duración. En caso que no exista necesidad de mayor información, y que con la información secundaria se cuente con elementos suficientes para obtener un diagnóstico general del área, no será necesario realizar trabajo de campo en esta etapa.

11.1. Caracterización ecológica

Este análisis tiene como meta identificar los ambientes y los elementos de interés para la conservación (según el SNAP) presentes en el área. Estos dos productos, junto a los elementos culturales destacados identificados como parte del análisis social, permitirán elaborar mapas de zonas de alto valor para la conservación (AVC).

- El **mapa de ambientes** se generará a partir de imágenes satelitales, fotografías aéreas, cartografía existente e información secundaria actualizada, con el aporte de ejercicios participativos de análisis espacial¹². En caso de ser necesario se realizará una verificación de campo.
- Para la **identificación de elementos de interés para la conservación**, y en función de las necesidades de información biológica de cada área, se realizará: a) una revisión bibliográfica (y de las colecciones existentes en museos y otras instituciones de investigación, si correspondiera), b) consultas a pobladores locales y otros informantes clave y c) relevamiento *in-situ*.

11.2. Caracterización socioeconómica y cultural

A partir de información secundaria, de entrevistas con informantes clave, de la realización de talleres participativos y de trabajo de campo cuando corresponda, se relevará y analizará información relevante sobre aspectos sociales, económicos y culturales del área, que permita mejorar el conocimiento sobre los sistemas de organización social y productivos, tanto la situación actual como las tendencias históricas y hacia el futuro (dinámica poblacional, uso de los recursos naturales, dinámica de las relaciones económicas, etc.). Además, este análisis brindará información clave para el análisis de amenazas.

La caracterización socio-económica y cultural permitirá:

- Identificar objetos culturales de conservación, tanto materiales como inmateriales.¹³

¹² Ver, por ejemplo, WCS 2004. Manual Técnico 1.

¹³ Lineamientos para la selección de objetos culturales están detallados en "Planificación para la Conservación de Áreas con Recursos Culturales Tangibles", TNC 2003.

- Conocer el contexto socio-económico del área de estudio y su región de influencia.
- Identificar las fuentes de estrés sobre el área y entender las causas socioeconómicas del estado actual de un paisaje determinado.
- Identificar posibles actividades productivas a incentivar en el área y su zona de influencia.
- Profundizar en la identificación de posibles aliados estratégicos, así como actores con posibilidad de bloquear el proceso (recoge insumos del paso 7).
- Realizar una aproximación a los aspectos clave para la gobernanza del área protegida (entre ellos, marco jurídico; estructuras de poder y toma de decisiones; coordinación entre instituciones de gobierno; participación del sector empresarial y de la sociedad civil en la toma de decisiones; alianzas, capacidades, financiamiento y recursos existentes; mecanismos de rendición de cuentas; acceso a la información). Recoge insumos del paso 7.

11.3. Devolución de la información y retroalimentación

En los casos en los que el diagnóstico rápido haya incorporado trabajo de campo, es necesario realizar una devolución de la información en el marco del grupo asesor local, con la presencia de aquellos actores consultados.

Paso 12. Sistematización de la información y análisis integral. Elaboración de un modelo conceptual inicial

La información obtenida en el paso anterior se debe sistematizar (en fichas, matrices, tablas, gráficos y mapas temáticos) y organizar en un modelo conceptual, para poder realizar un análisis integral de la situación y las tendencias de usos y gestión del área y su entorno, lo que permitirá luego plantear la visión del área protegida, los objetivos, principios de manejo, las principales alternativas de gestión y, a partir de ellas, proponer la zonificación, la categoría de manejo (en caso de áreas nuevas) y reconsiderar eventualmente los límites del área.

Un modelo conceptual “es un diagrama que ilustra una serie de relaciones entre ciertos factores que se cree impactan o conducen a una condición de interés” (Margoluis 1998). Es, por tanto, una simplificación de la realidad que sólo contiene una serie de elementos clave y no todos los elementos.

“El desafío es crear un modelo conceptual que incluya sólo aquellos elementos que permitan comprender el contexto para la conservación y no que inunde con detalles innecesarios.” (USAID/WCS 2006)

La integración de los productos obtenidos durante el diagnóstico rápido en un modelo conceptual (Figura 11) permitirá representar gráficamente y compartir con los actores clave qué es lo que se quiere conservar, cuál es su estado de conservación actual, cuáles son las perturbaciones que presentan esos elementos de interés para la conservación, cuáles son las fuentes de estrés que están causando esos impactos, cuáles son los factores que están generando esas amenazas (eventos, situaciones, condiciones, políticas, actitudes, creencias o comportamientos) y, en función de ello, proponer las estrategias que permitan reducir las amenazas críticas y lograr los objetivos de conservación.

Este modelo conceptual o *diagrama de situación* (según la terminología de TNC) *inicial* (no llega al nivel de estrategias), posteriormente retroalimentado con el aporte de los actores locales, será el principal insumo para definir la visión del área protegida, así

como sus objetivos generales, objetivos específicos y principios que guiarán el manejo.

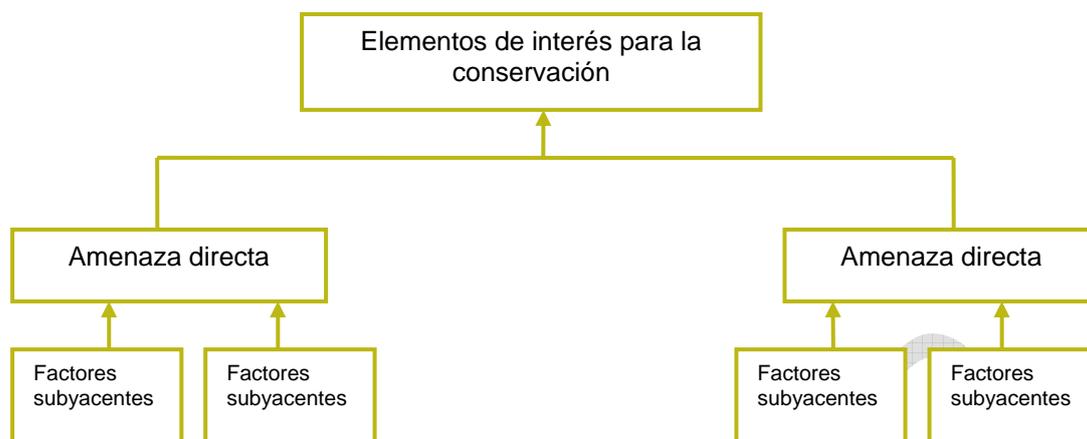


Figura 11. Modelo conceptual inicial (no incluye estrategias)

La elaboración del modelo conceptual también permitirá identificar posibles objetos focales de conservación sobre los cuales profundizar posteriormente el análisis, así como sugerencias sobre prioridades de investigación.

A continuación se describen las actividades comprendidas en este paso.

12.1 Análisis integral del espacio de planificación

Los siguientes párrafos, extraídos de la “Guía para la elaboración de planes de manejo para áreas protegidas en Bolivia” (SERNAP/GTZ 2002) ofrecen lineamientos muy útiles para abordar el análisis integral del espacio de planificación (es decir, del AP y su zona de influencia):

“En el análisis integral se interrelaciona toda la información sistematizada en los diferentes pasos y se sintetizan los aspectos transversales y fundamentales. La interrelación (cruce) de información de los datos sistematizados, especialmente en los mapas temáticos, permitirá identificar potencialidades, limitaciones y problemas para la gestión del AP y su entorno.

Las potencialidades, limitaciones y problemas, de importancia para la gestión del AP, varían según las características de las áreas, por lo cual los datos a integrarse para el análisis deben ser determinados por el equipo de planificación en función de éstas. Importantes insumos pueden ser identificados especialmente a partir de una comparación de la siguiente información:

- *Uso potencial de los recursos naturales, incluyendo uso conservacionista (es decir aspectos de biodiversidad y patrimonio cultural) y uso actual, incluyendo derechos de uso existentes. De esta comparación resultan generalmente las áreas de superposición indicando conflictos de uso, cuya naturaleza debe ser analizada y tomada en cuenta en las propuestas posteriores orientadas hacia la gestión.*
- *Ocupación del espacio, especialmente las tendencias en aspectos poblacionales, migración, construcción de infraestructura, flujos comerciales, y el uso potencial de los recursos naturales y la biodiversidad. Esta confrontación de datos puede mostrar por un lado potencialidades de desarrollo socioeconómico, por otro lado señalar claramente las limitaciones y problemas relacionados con los objetivos de conservación de los recursos del AP.*

- *Zonas de riesgo y uso actual, lo que mostraría por ejemplo las limitaciones del uso del espacio para fines productivos y eventuales necesidades de intervención a nivel de manejo de los recursos naturales, biodiversidad y de prevención en las poblaciones humanas. Las potencialidades, problemas y limitaciones resultantes deben ser analizadas en relación a sus implicaciones para la gestión (a partir de la visión y los objetivos de gestión), tomando en cuenta además la situación institucional/ política.”*

12.2. Definición de qué es lo que se quiere conservar

A partir de la información generada, el equipo técnico deberá definir cuál es o cuáles son los elementos de interés para la conservación presentes en el área, tratando de proponer elementos a nivel de sistema y la menor cantidad de elementos posibles. Por ejemplo:

- La integridad ecológica de los humedales presentes en el Área Protegida Esteros del Farrapos e Islas del Río Uruguay.
- El paisaje típico de las Quebradas del Norte, producto de sistemas ganaderos de uso extensivo tradicionales (Valle del Lunarejo).

A partir de estos elementos se realizará el análisis integral de la información, organizada en un modelo conceptual. Para responder a la pregunta de qué se quiere conservar, se puede utilizar como pauta el flujograma para la identificación de objetos focales para la conservación (Figura 12).

12.3 Análisis de presión y fuentes de presión

Como un producto complementario a los anteriores se realizará un **análisis de presión y fuentes de presión** que permita una aproximación al estado actual de conservación del área, identificando atributos clave de los elementos de interés para la conservación que se encuentren alterados, detectando la presencia de algún estrés o degradación y analizando las causas que generan o generaron el estrés identificado (comúnmente llamado análisis de amenazas). El origen del estrés detectado será analizado integrando la dimensión social, lo que permitirá identificar las fuentes de estrés (amenazas directas), los factores subyacentes y los actores relacionados.

Los pasos son los siguientes:

1. Identificar elementos degradados del sistema (*estrés*), es decir, el tipo de degradación o destrucción que afecta a los procesos ecológicos del área. Por ejemplo, pérdida de hábitat, alteración de la composición biológica, alteración de la calidad del agua, etc.
2. Identificar y listar las fuentes de estrés (*amenazas directas*) actuales o pasadas, es decir, actividades o procesos humanos próximos al área que causaron o están causando la degradación que se observa actualmente¹⁴.
3. Identificar y listar *amenazas potenciales* (futuras).
4. Generar un mapa de la distribución espacial de las áreas afectadas por las amenazas actuales y pasadas con efectos persistentes y otro de las amenazas futuras, siguiendo los lineamientos de Safalasky et al 2003.

¹⁴ A tal fin se utilizará la Clasificación Unificada de Amenazas de UICN 2006 como referencia para la taxonomía de amenazas directas.

5. Generar un mapa con la ubicación espacial de los objetos/actividades que generan las amenazas actuales y otro de las futuras, siguiendo los lineamientos de Safalasky et al 2003.
6. Identificar sectores focales dentro del área, es decir sectores donde se identifiquen conflictos actuales y/o potenciales. Para la identificación de estos sectores se debe hacer un análisis integrando la información de los 4 mapas generados en los puntos anteriores, con los mapas de los sectores de alto valor para la conservación.

Tabla V: Algunos conceptos clave para el análisis de amenazas

<ul style="list-style-type: none"> • Estrés (impacto actual o con potencial de ocurrir): Tipo de degradación o destrucción que afecta a los procesos ecológicos del sitio. Constituye un deterioro en el tamaño, condición y/o contexto paisajístico de un objeto de conservación (TNC 2000). Por ejemplo, pérdida de hábitat, alteración de la composición biológica, alteración de la calidad del agua. • Amenazas directas (fuente de estrés): Actividades o proceso humanos próximos al área que causaron, están causando o pueden causar deterioro de la biodiversidad y de los procesos naturales (Clasificación Unificada de Amenazas de UICN 2006). Las amenazas pueden clasificarse como <i>internas</i> cuando están asociadas a actores que viven dentro del área, o <i>externas</i> cuando están asociadas a actores ubicados fuera del área (Margoulis & Salafsky 2001). • Amenaza directa histórica: Aquellas que no se espera ejerzan estrés o deterioro adicional sobre un objeto de conservación. Las fuentes de estrés históricas se describen cuando las degradaciones originadas van a persistir en los próximos diez años (TNC 2000). • Amenaza directa activa: Aquella que se espera ejerza estrés o deterioro adicional sobre un objeto de conservación en el transcurso de los próximos 10 años. Incluye fuentes de estrés continuas o fuentes que tienen probabilidad de activarse en el marco de 10 años (Ibíd.). • Amenaza futura: Aquella amenaza que no se encuentra actualmente activa, pero que tiene probabilidad de ocurrir en un futuro (FOSS 2003). • Factores subyacentes: Factores, usualmente sociales, económicos, políticos, institucionales o culturales, que determinan o contribuyen a la ocurrencia o persistencia de una fuente directa de estrés (Clasificación Unificada de Amenazas de la UICN 2006).

12.4. Elaboración del modelo conceptual inicial

A partir de los elementos de interés para la conservación de la biodiversidad y valores culturales identificados en el punto anterior, se realizará un ejercicio grupal en el que los integrantes del equipo técnico organizarán en forma de diagrama de situación o modelo conceptual las degradaciones existentes, las fuentes de estrés y los factores subyacentes.

La Figura 11 presentó un diagrama simplificado con el fin de proporcionar lineamientos sobre la lógica que seguirá el análisis. Sin embargo cada uno de los componentes básicos tendrá múltiples elementos generalmente relacionados entre sí, lo que se traduce en que un diagrama, que lejos de ser lineal, muestra por lo general una estructura en forma de red.

Se debe tener presente que el modelo conceptual inicial elaborado en este paso se profundizará posteriormente en el análisis por objeto focal (Paso 17). Por tanto, en

este paso seguramente se identificarán vacíos de información que no será necesario completar¹⁵.

12.5. Evaluación del modelo conceptual inicial con actores clave

Dado que el modelo conceptual inicial será elaborado por el equipo técnico, es importante evaluar la medida en que el diagrama realizado refleja adecuadamente la realidad del área protegida y su zona de influencia teniendo en cuenta las percepciones y conocimiento de otros actores clave. Para esto se proponen dos métodos opcionales:

- Realizar un nuevo diagrama conjuntamente con el grupo asesor local y, si corresponde, con grupos de interés previamente identificados, con el fin de evaluar en qué medida se asemeja al realizado en el marco del equipo técnico. A partir de los insumos obtenidos, el modelo conceptual inicial deberá ser redefinido por el equipo núcleo y posteriormente realizarse una socialización de la versión final.
- Presentar el diagrama de situación inicial al grupo asesor local y, si corresponde, a grupos de interés previamente identificados, con el fin de recoger sus apreciaciones sobre la forma en que refleja la realidad. A partir de estos comentarios el modelo conceptual será ajustado, requiriendo una posterior socialización de la versión final.

Mayores lineamientos sobre la elaboración de modelos conceptuales se encuentran en TNC 2007, Pág. 57-67; WCS 2004, Manual Técnico 2; Margoulis 1998, Pág. 27-60.

En áreas sin proyecto de ingreso (caso A), el diagnóstico elaborado en este punto permite iniciar el proceso de toma de decisiones en relación a la planificación del área: elaboración del proyecto de ingreso (ver Fase III).

Productos Fase II - Diagnóstico socio-ambiental rápido:

- Ambientes presentes en el área
- Elementos de conservación prioritarios
- Elementos culturales destacados
- Degradaciones existentes y fuentes de estrés
- Análisis social (factores subyacentes, capacidades y recursos para la gobernanza del área, entre otros)
- Modelo conceptual inicial y línea de base general

Estos productos constituyen insumos para:

- a) en áreas caso A: elaborar un proyecto de incorporación del área al SNAP (Fase III)
- b) en áreas caso B o C: identificar objetos focales de conservación e identificar aspectos relativos a la gobernanza del área. En los casos B o C el diagnóstico socio-ambiental rápido se realiza únicamente si corresponde, ya que ambos casos suponen la existencia de información diagnóstica. En cualquier caso, el alcance del diagnóstico estará detallado en los TdR y plan de trabajo establecidos en la Fase I.

¹⁵ Estos vacíos pueden ser útiles para identificar necesidades y prioridades de investigación a encarar desde el plan de manejo (programa de investigación).

Paso 13. Análisis por objeto focal de conservación. Definición de línea de base específica para medir el impacto de las medidas de manejo.

En este paso se seleccionarán de forma estratégica objetos focales de conservación, es decir, un subconjunto de todos los objetos de conservación posibles que serán el destino de los programas de manejo del área. La metodología utiliza objetos focales para *focalizar* el análisis e identificar amenazas y estrategias. En este paso se profundizará en el análisis de la ruta: “*objeto de conservación – degradación / estrés – fuente de estrés – causas subyacentes – actores*”, estableciendo en cada nivel una línea de base y metas con indicadores que permitan medir a lo largo del tiempo la efectividad de manejo en cuanto a los cambios deseados para lograr la conservación del área. Este análisis en profundidad permitirá también proporcionar recomendaciones sobre la zonificación definitiva del área.

La metodología permite generar información final sintética e integrada sobre el estado del área protegida, debido a la calificación de los indicadores de las diferentes áreas (estado del objeto de conservación, amenazas) en categorías que pueden sumarse. Así se obtiene una calificación final sobre el estado actual de conservación del área (Ej. Muy Bueno), lo que facilita la comunicación sobre los logros de las medidas de conservación.

13.1. Definición de los objetos focales de conservación

En base a las recomendaciones sobre los objetos focales de conservación proporcionada por el diagnóstico rápido, el equipo técnico evalúa las recomendaciones realizadas y realiza una selección definitiva de los objetos focales, considerando la visión del área previamente definida y los objetivos. La selección de los objetos focales de conservación debe seguir las siguientes pautas (Figura 12):

FLUJOGRAMA PARA LA SELECCIÓN DE OBJETOS FOCALES DE CONSERVACIÓN

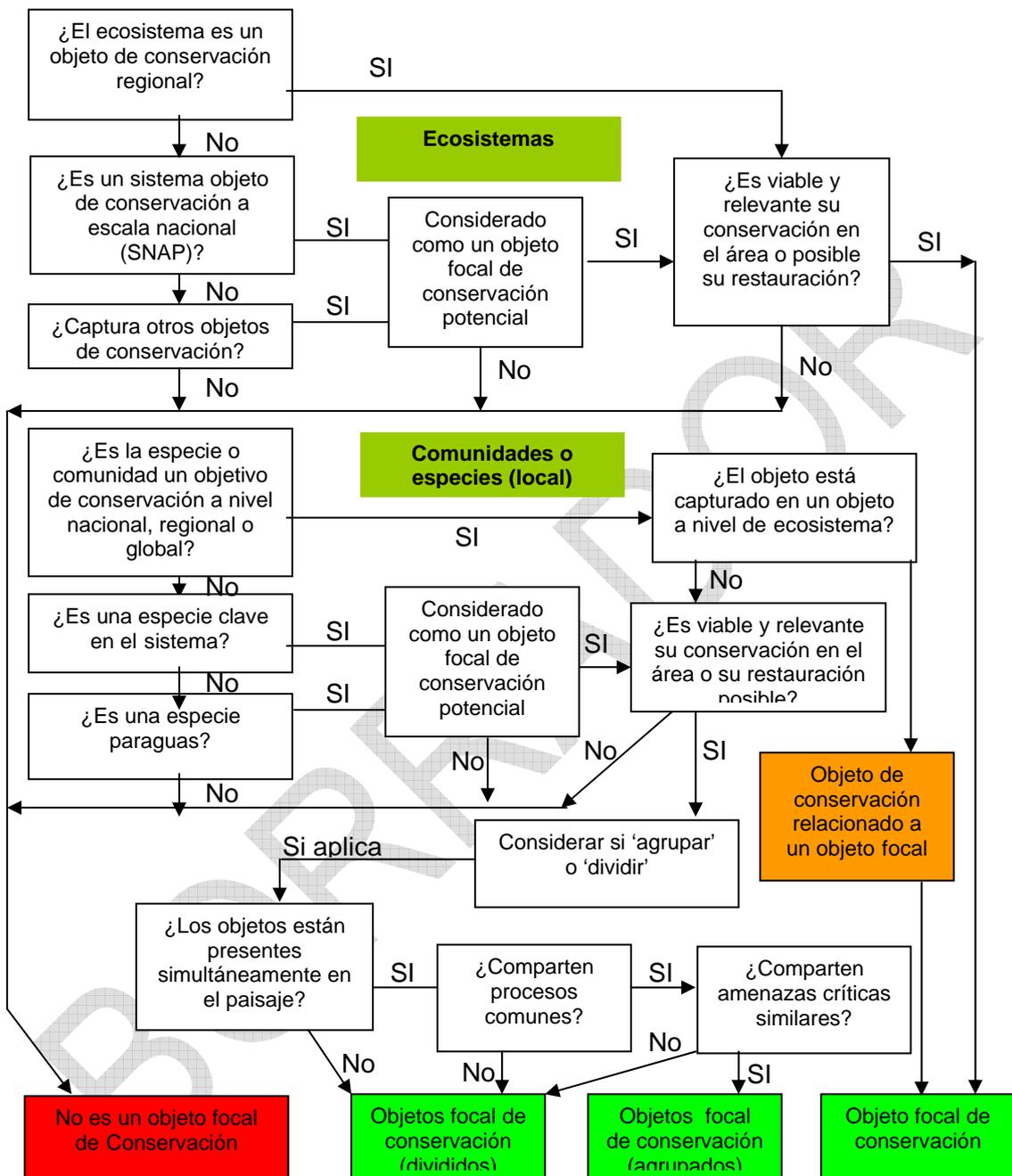


Figura 5. Flujoograma para la selección de objetos focales de conservación. Modificado de Conservation by Design Gateway (modificado)

1. Definir los ecosistemas y agrupaciones de especies que se encuentran en el área.
2. Identificar comunidades ecológicas, especies o grupos de especies prioritarias con atributos ecológicos o requerimientos de conservación que no estén adecuadamente capturados dentro de los sistemas ecológicos anteriormente definidos.
3. Revisar la posibilidad de unificar diferentes objetos o enfatizar en un objeto de forma separada.
4. Identificar un número reducido de objetos focales de conservación que mejor cumplan los siguientes criterios:
 - a. Representar toda la biodiversidad del área de estudio;
 - b. Reflejar los objetivos de conservación ecoregionales u otros existentes a nivel nacional. Acorde a la integración que realiza un plan de manejo de los diferentes niveles jerárquicos de planificación, es necesario considerar los elementos de conservación identificados por el SNAP, así como aquellos definidos en otros niveles de planificación;
 - c. Ser un objeto de conservación viable (ecológicamente) o factible de recuperar su integridad ecológica por medio de restauración;
 - d. Estar altamente amenazados;
 - e. Otros criterios (especies endémicas, clave, bandera, etc).
5. Describir la forma en que los objetos focales abarcan otros objetos importantes no seleccionados como objetos focales de conservación. Incluirlos en un listado de “objetos focales de conservación relacionados”.

Debe considerarse también criterios para la selección de objetos culturales de conservación¹⁶.

13.2. Análisis de Viabilidad de los Objetos Focales de Conservación

En este punto se responden tres preguntas principales:

- 1) ¿Cómo se define la viabilidad de cada objeto de conservación?
- 2) ¿Cuál es el estado actual de cada objeto?
- 3) ¿Cuál es el estado deseado?

Para esto se definen atributos ecológicos clave por objeto de conservación, indicadores y un rango aceptable de variación. Estos indicadores serán medidos a lo largo del tiempo con el fin de realizar un seguimiento de la efectividad de manejo en cuanto al impacto en la conservación de la biodiversidad. Por tanto, deben seleccionarse indicadores costo-efectivos y desarrollarse estrategias factibles de medición. Al momento inicial, a menos que exista información secundaria que haya medido estos indicadores en un tiempo reciente, este paso implicará la realización de trabajo de campo.

El rango aceptable de variación definirá lo que se entiende por un estado de conservación que califica como “*Muy bueno*”, “*Bueno*”, “*Regular*” o “*Malo*”. La medición del estado actual de los indicadores (línea de base), y su seguimiento, proporciona una imagen clara, basada en criterios científicos, del estado de

¹⁶ Ver por ejemplo TNC, 2003

conservación del objeto focal y sus cambios a lo largo del tiempo. La tabla VI presenta un ejemplo de rangos de calificación de un atributo clave (tomado de TNC, 2006).

Tabla VI: Ejemplo de rangos de calificación de un atributo clave (TNC, 2006)

Categoría	Factor Clave	Indicador	Rangos de Calificación			
			Malo	Regular	Bueno	Muy Bueno
Contexto	Conservación del paisaje circundante	No. de asent. humanos permanentes o temporales, cuyas actividades impactan negativamente en la conservación del objeto cultural.	Más de 20 asent. humanos	De 10 a 20 asent. humanos	Menos de 10 asent. humanos	No hay asent. humanos

Se presenta un ejemplo del resultado de este análisis en la siguiente tabla (el ejemplo se contiene un solo indicador, siendo necesario desarrollar un conjunto de indicadores por objeto focal).

Tabla VII: Ejemplo del resultado de un análisis utilizando rangos de calificación

Objeto de Conservación	Categoría	Atributo Clave	Indicador	Estado actual del indicador	Calificación Actual	Calificación Deseada
Ecosistema de Pradera	Condición	Tamaño Poblacional de Pajonera Pico Recto	Número de nidos	XX número.	Malo	Bueno

El proceso de análisis de viabilidad de los objetos de conservación se sintetiza en la Figura 13.

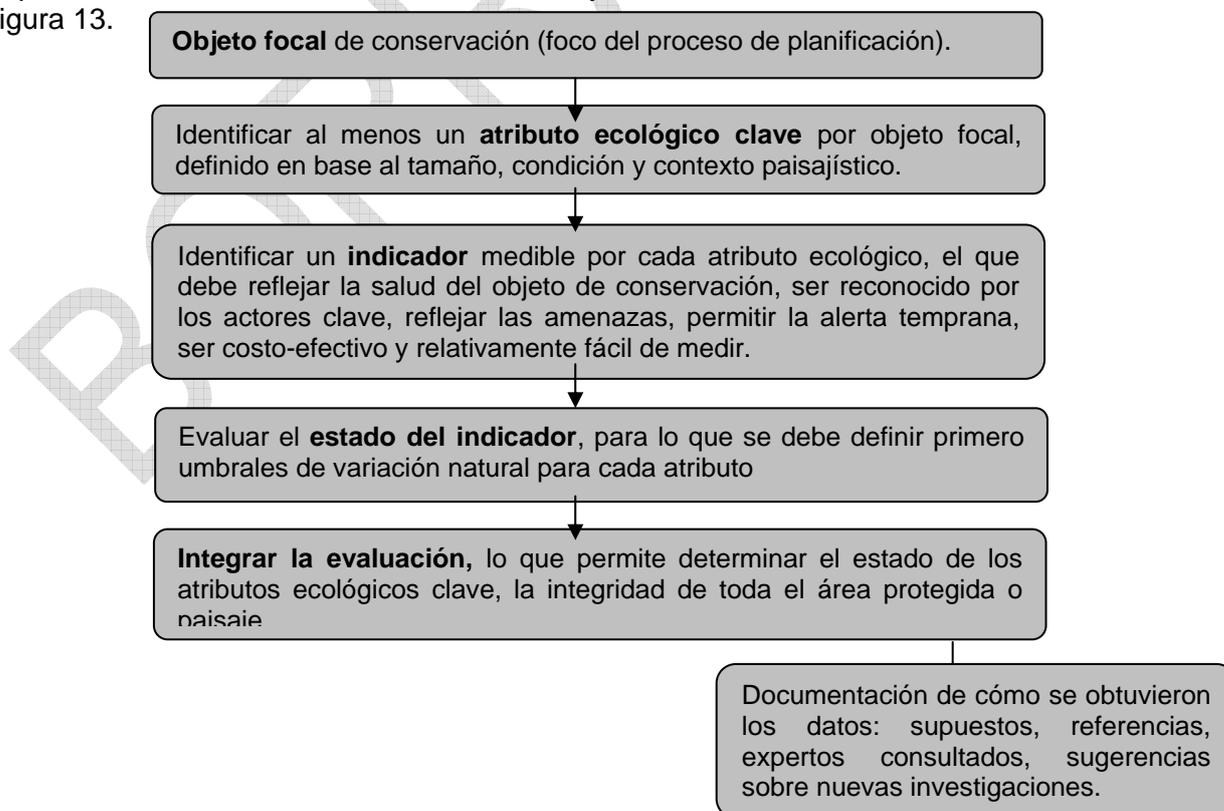


Figura 13. Proceso de análisis de viabilidad de los objetos de conservación. Modificado de UICN, 2006.

Para una apropiada consideración de las características que definen a un objeto de conservación como viable, se consideran tres categorías de análisis:

- **Tamaño:** Medida del área o abundancia de las localizaciones del objeto de conservación.
- **Condición:** Medida integral de la composición, estructura e interacciones bióticas que caracterizan la localización (reproducción, estructura de edades, composición biológica, estructura física y espacial, interacciones bióticas en las que interviene directamente el objeto de conservación).
- **Contexto paisajístico:** Medida integral de dos factores: a) regímenes y procesos ambientales dominantes que establecen y mantienen la localización del objeto de conservación y la conectividad (regímenes hidrológicos, climático, de incendios, disturbios naturales, procesos geomorfológicos y b) conectividad (acceso de las especies a los hábitat, fragmentación de comunidades y sistemas ecológicos, habilidad de cualquier objeto de conservación de responder a cambios ambientales. (TNC, 2000).

Esta etapa finaliza con un chequeo y actualización de los mapas de zonas de alto valor para la conservación elaborados en el diagnóstico rápido.

13.3. Identificación de amenazas críticas

Se realiza por medio de talleres un análisis de las presiones y fuentes de estrés por objeto focal de conservación, elaborando una línea de base así como metas a nivel de reducción de amenazas. Se debe tener en cuenta las pautas para su análisis establecidas en el Paso 11 (modelo conceptual), pero este paso el modelo es organizado por objeto focal de conservación seleccionado como tal. Las estrategias se definirán en la Fase III (elaboración del plan propiamente dicho), completando así el modelo conceptual.

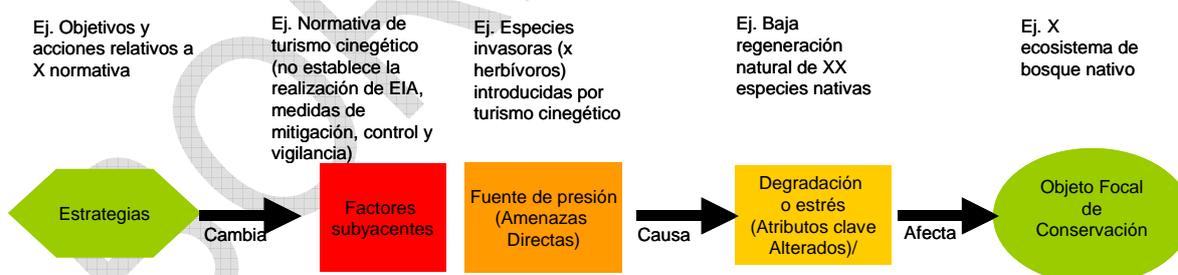


Figura 14. Componentes básicos de un diagrama de situación. Modificado de TNC, 2007.

13.3.1. Identificación de atributos clave alterados (degradación / estrés)

Se selecciona los atributos clave que obtuvieron una calificación negativa en el análisis de viabilidad y tienen una fuente de estrés activa, y aquellos que obtuvieron una calificación positiva pero que podrían cambiar hacia una calificación negativa si no se realizan acciones de conservación.

Acorde a prácticas comunes en evaluación de impacto ambiental, en este caso se evalúa la alteración en cuanto a su severidad y alcance, en lo posible en las tres

categorías de análisis mencionadas previamente (condición, tamaño y contexto paisajístico).

El objetivo es seleccionar aquellas presiones altamente severas y con gran alcance, con el fin de diseñar estrategias de conservación dirigidas a reducirlas o eliminarlas.

Para la evaluación de la severidad y alcance se define los criterios de “Bajo”, “Medio”, “Alto”, “Muy Alto”, utilizando como criterio general la definición de TNC (TNC, 2007, Pág. 49). Se presenta un ejemplo en la tabla VIII.

La calificación de estas variables se realizará en el marco del grupo asesor local.

Tabla VIII: Ejemplo de una jerarquización de un estrés o degradación

Objeto Focal	1. Pradera		
Estrés	Severidad	Alcance	Calificación
Condición: baja regeneración de especies nativas.	Muy Alta	Alto	Alto

13.3.2. Identificación de fuentes de estrés (amenazas directas)

En este punto se identifican y califican las fuentes de estrés directas. Como resultado de este ejercicio se identifican las amenazas críticas y las presiones persistentes, así como las tendencias, acorde a los conceptos establecidos previamente.

Para la calificación de las fuentes de estrés se realizará una evaluación de la “Contribución” e “Irreversibilidad” (TNC, 2007), entendiendo cada una como:

Contribución: Contribución esperada de una fuente de estrés, actuando sola y bajo las condiciones actuales, al estado actual de una degradación o estrés.

Irreversibilidad: El grado en que el efecto de una fuente de estrés puede ser restaurado.

Para la calificación (Baja, Media, Alta, Muy Alta) se realizará consulta a actores clave y talleres, adaptando las técnicas presentes en Margoluis, 1998 y Margoluis, 2001 (pág. 57 – 60)¹⁷.

Los resultados serán sistematizados por el Equipo Técnico, utilizando un esquema de evaluación que permita su integración a la calificación general del área. Se incorporan todas las amenazas directas en un análisis por objeto focal, permitiendo obtener una valoración final por amenaza.

Esta etapa finaliza con un chequeo y actualización de los mapas de zonas amenazadas elaborados en el diagnóstico socioambiental rápido y con el establecimiento de metas a nivel de reducción de amenazas. La evaluación de la calificación de la amenaza a lo largo del tiempo permitirá evaluar la efectividad del manejo del área.

¹⁷ Principales adaptaciones: Se calificará únicamente las amenazas directas (no el hábitat afectado ya que la evaluación en este caso es por objeto de conservación, ni los factores subyacentes con el fin de facilitar una medición del impacto en la conservación del área). Los factores subyacentes se analizan posteriormente.

13.4. Identificación de Factores Subyacentes y Análisis de Actores

En este punto se responden dos preguntas principales; ¿Qué factores afectan positiva y negativamente los objetos de conservación? ¿Quiénes son los actores clave vinculados a cada factor? Conjuntamente con el grupo asesor local se establecen las pautas para la realización de este análisis (Ej. grupos de interés, etc).

13.4.1. Selección de una amenaza crítica

A partir del análisis realizado en el paso 13.3.1. se selecciona una amenaza crítica. Se entiende por **amenaza crítica** a aquellas amenazas con valor jerárquico alto y con una fuente de presión activa (TNC, 2000). Al momento de diseñar estrategias es importante también considerar las **presiones persistentes**, amenaza con valor jerárquico alto, con fuente de presión histórica (*Ibíd.*), las que normalmente requieren estrategias de restauración.

El valor jerárquico se asigna a partir de la evaluación de la severidad y alcance del daño, en base a la evaluación de la información disponible o relevamientos de campo necesarios. El objetivo es seleccionar aquellas presiones altamente severas y con gran alcance, con el fin de diseñar estrategias de conservación dirigidas a reducirlas o eliminarlas.

En algunos casos puede ser conveniente dividir amenazas críticas en distintas actividades. Por ejemplo, si la amenaza crítica es “cacería”, se debe realizar un análisis en detalle de los diferentes tipos de cacería (caza de subsistencia, caza furtiva, caza deportiva).

13.4.2. Identificar los factores relacionados con la amenaza crítica

Se describe con precisión cuáles son los factores subyacentes que causan la amenaza crítica, generando en lo posible indicadores para obtener una línea de base social que permita evaluar el impacto de las medidas de manejo. Se realiza también un análisis de los actores vinculados a cada uno de los factores así como sus motivaciones. En este punto se debe profundizar en las oportunidades existentes y los actores relacionados, con el fin de identificar aliados estratégicos.

13.4.3. Organización de la Información

La información es organizada generando un diagrama que integrará la información relevada en un modelo conceptual o diagrama de situación. Este diagrama será posteriormente completado con las estrategias definidas en la Fase III, definiendo así el modelo conceptual del plan de manejo.

En este punto se habrá obtenido una línea de base social (factores subyacentes y actores), aliados estratégicos y metas a considerar en el diseño de los programas de manejo.

Productos Fase II – Análisis por objeto focal:
<ul style="list-style-type: none">• Metas e indicadores (a incorporar en programas de manejo)• Línea de base enfocada a medir el impacto de las medidas de manejo

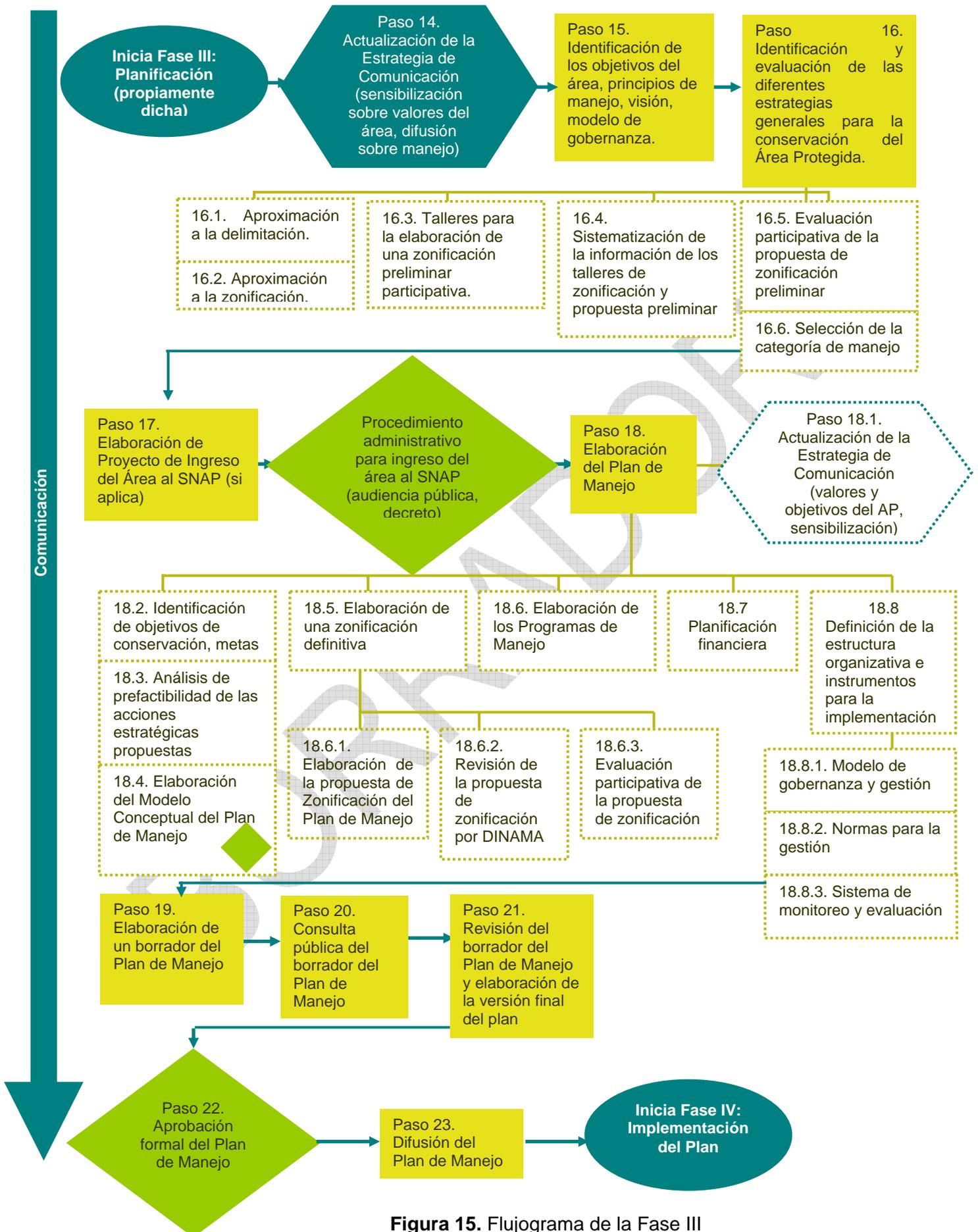


Figura 15. Flujograma de la Fase III

FASE III. PLANIFICACIÓN (propia mente dicha)

Acorde a los lineamientos establecidos para cada área (Fase I), la planificación se podría enfocar directamente en la elaboración de un plan de manejo, o podría encaminarse primero hacia la realización del proyecto de incorporación del área al SNAP. En cualquier caso, metodológicamente esto incluiría la elaboración o revisión de: la visión del área protegida, los objetivos generales y específicos y los principios de manejo. Para aquellas áreas aún no incorporadas al SNAP, esta fase incluirá la definición de la categoría y delimitación preliminar.

Cabe mencionar que si bien en algunos casos el proceso de planificación puede iniciarse apoyado en un grupo asesor *ad hoc*, la constitución oficial de la CAE debe concluir antes de dar inicio al paso 18 (ver Flujograma, Pág. 54).

Paso 14. Actualización de la Estrategia de Comunicación

Antes de iniciar las actividades dirigidas a la elaboración o revisión participativa de la visión del área protegida, es necesario que los actores clave cuenten con información relevante sobre los valores del área, los problemas que enfrenta y los impactos en la comunidad y la región, los beneficios potenciales que podrían derivarse de una gestión efectiva, etc. Por ello, se debe ajustar la estrategia de comunicación para poder llegar a los grupos de interés identificados a partir del análisis socio económico con mensajes que los sensibilicen, mejoren sus conocimientos y los motive a participar en la elaboración o actualización del plan de manejo.

Paso 15. Identificación de la objetivos del área (razón de ser), principios para el manejo del AP y visión estratégica

Habiendo profundizado en el conocimiento del área, el equipo técnico definirá conjuntamente con el grupo asesor local y los grupos de interés que haya identificado, los objetivos del área, su categoría, sus principios rectores del manejo y una visión estratégica. En las áreas con experiencia de manejo, en este punto debe revisarse la visión y objetivos propuestos en el proyecto de ingreso.

15.1. Definición de los Objetivos del AP (razón de ser)

Los objetivos surgen del análisis de los principales valores del área y de su justificación del ingreso al SNAP. Un ejercicio de análisis por objeto focal en esta etapa puede contribuir a la identificación de objetivos. En lo posible, los objetivos deben enunciarse **en orden de prioridad**, para guiar la toma de decisiones en caso de controversias con relación a diferentes usos del área por diferentes grupos de interés. La priorización también es importante a la hora de seleccionar la categoría de manejo del área, ya que ésta debe basarse los objetivos principales. En términos de planificación estratégica, algunos procesos de planificación a nivel internacional han identificado a este tipo de objetivos como la Misión del área.

Ejemplo de Objetivos de un Área a Protegida

Conservar el singular espacio marino-costero de Cabo Polonio, incluyendo la heterogeneidad de ambientes continentales, insulares y marinos, su biota y procesos ecológicos asociados, como muestra representativa de la Costa Atlántica uruguayaya.

15.2 Definición de los principios que guiarán el manejo del área protegida

Con el fin de ayudar a la toma de decisiones, tanto a lo largo del proceso de planificación como durante la implementación del plan, es necesario dejar constancia de los principios y criterios que guiarán el manejo del área protegida. Estos principios y criterios pueden surgir de la legislación y políticas vigentes en materia de gestión ambiental (en particular la vinculada al SNAP), desarrollo sostenible, ordenamiento territorial y de los compromisos internacionales sobre la conservación de la biodiversidad, como de principios acordados especialmente con los actores locales. Entre ellos:

- sostenibilidad (en todas las dimensiones)
- integración en el contexto local, regional, nacional y global
- gradualidad
- precaución
- enfoque ecosistémico
- manejo adaptable
- fortalecimiento de capacidades de los actores clave
- respeto y valoración de la diversidad biológica y cultural
- reconocimiento de derechos y usos tradicionales de las comunidades locales
- integralidad del desarrollo y la conservación
- participación social con equidad
- distribución justa de costos y beneficios

Ejemplo de Principios del Manejo del Área Protegida

Basar la conservación de la naturaleza en los principios de uso sostenible

15.3. Elaboración de la Visión Estratégica del Área Protegida

La **visión estratégica** de un área protegida representa una imagen de cómo sería a largo plazo el área protegida si el manejo es exitoso (es decir, el escenario deseado, el estado ideal del área a largo plazo). Su propósito es proveer un foco o dirección hacia donde se encaminarán los objetivos del plan de manejo del área y generar la articulación de los actores bajo esta visión estratégica.

La imagen de éxito que proporciona la visión es clave para impulsar el trabajo en conjunto y generar sinergias. La visión debe reflejar, además, los valores y principios que guiarán el manejo del área protegida. En este sentido debe elaborarse de manera concertada, permitiendo así su apropiación por parte de los actores clave.

Como insumo para los talleres participativos para la elaboración de la visión estratégica del AP se utilizará el modelo conceptual elaborado en el Paso 12, el FODA elaborado en la Fase I y los lineamientos del proceso de planificación.

La redacción de la visión puede ser delegada a una sola persona del equipo técnico quien deberá trabajar de forma estrecha con el grupo asesor local. La redacción debe reflejar fielmente los insumos obtenidos a lo largo del ejercicio de identificación con los diferentes actores que hubieran participado, para lo cual se generarán instancias de validación y apropiación.

Se recomienda que la redacción de la visión estratégica sea:

- Sintética, de forma que resuma la imagen de éxito y cambios deseados;
- Relativamente general, de manera que permita abarcar todos los posibles programas y proyectos;
- Corta: simple y sucinta para que pueda ser descrita por todos los involucrados en la iniciativa.

Ejemplo de visión de áreas protegidas:

El Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos es un área que mantiene la integridad ecológica y mejora la calidad de vida de la población, haciendo compatible objetivos de desarrollo humano y de conservación de la biodiversidad y los valores culturales, constituyendo así un sistema de referencia de manejo y funcionamiento ecosistémico de las Serranías del Este.

Paso 16. Identificación y evaluación de diferentes estrategias generales para la conservación del AP (incluye categorización, pautas para la delimitación, zonificación y gobernanza del área)

A partir del diagnóstico realizado, los mapas generados, la visión y los objetivos establecidos de forma concertada se debe definir de qué manera se alcanzarán los objetivos. Este paso está orientado a identificar y evaluar diferentes estrategias generales para la conservación, las que estarán orientadas a:

- Mantener y/o recuperar la viabilidad de los objetos de conservación y
- Reducir los impactos negativos generados por diferentes fuentes de amenazas sobre uno o más objetos de conservación.

Los actores deberán identificar y analizar escenarios de manejo alternativos, teniendo en cuenta las implicaciones de cada uno de ellos en términos ambientales, sociales, institucionales, económicos y financieros, antes de continuar con la planificación, dado que el plan de manejo desarrollará el escenario escogido .

16.1. Aproximación a la delimitación

En los casos de área sin proyecto de ingreso (Caso A), a partir del o de los escenarios escogidos el equipo técnico propondrá una delimitación del área a incorporar al SNAP. En las áreas ya declaradas, así como en la revisión de los planes de manejo existentes, y en función de la información generada en el diagnóstico, se puede llegar a identificar la necesidad o conveniencia de modificar los límites del área. El replanteamiento de límites requerirá cambios de la norma de creación del AP, por lo cual sólo se recomienda un cambio de límites en casos bien justificados.

16.2. Aproximación a la zonificación

Seguidamente se procederá a elaborar una propuesta de zonificación preliminar. La **zonificación** es un proceso de ordenamiento territorial que consiste en distribuir espacial y temporalmente un conjunto de actividades a desarrollar en un área determinada, de manera tal que se optimice el uso del espacio y se minimice el riesgo o interacción negativa entre las actividades proyectadas. El resultado es una división

del área protegida en zonas de uso semejantes, que serán sometidas a determinadas normas de manejo, a fin de cumplir los objetivos de conservación planteados (Cevallos, 2006).

La zonificación es, por tanto, una técnica de la planificación y un instrumento del manejo que permite resolver potenciales conflictos por el uso del espacio.

La zonificación define qué puede y qué no puede ocurrir en diferentes zonas del AP en términos de manejo de recursos naturales y culturales, actividades humanas, uso recreativo y turístico, acceso, desarrollo de infraestructura, mantenimiento y operaciones (Young & Young, 1993). Es decir, las diferentes zonas prescriben cómo se utilizarán los recursos presentes en ellas.

Una adecuada zonificación debe permitir (Thomas & Middleton, 2003):

- Proveer protección a los hábitats, ecosistemas y procesos ecológicos representativos y/o amenazados;
- Separar actividades humanas conflictivas;
- Proteger los recursos naturales y culturales de un área y a la vez permitir la realización un espectro de actividades compatibles;
- “Aislar” temporalmente áreas degradadas para promover su restauración y recuperación.

La zonificación de un AP requiere del análisis de las prioridades de conservación, de las amenazas críticas identificadas, de las fuentes que originan las presiones, de la potencialidad de uso del territorio para cada objetivo y acción propuesta, de los factores ambientales y culturales susceptibles de impacto significativo. A partir de ello se analiza la compatibilidad entre las diferentes actividades y se identifican las zonas de mayor potencialidad y menor incompatibilidad acorde a los objetivos establecidos. Durante el proceso de elaboración de la propuesta de zonificación es necesario considerar la zona de influencia. La propuesta metodológica se encuentra en el documento *Propuesta metodológica para la delimitación y zonificación de áreas protegidas del SNAP de Uruguay*.

16.3. Talleres para la elaboración de una propuesta de zonificación preliminar participativa

El equipo técnico junto al grupo asesor local organizarán y realizarán uno o más talleres ampliados (dependiendo de las características del área), dirigidos elaborar de manera participativa una propuesta de zonificación preliminar del área.

La pauta para la facilitación de estos talleres se definirá para cada área en función a la metodología propuesta, principalmente en función de los lineamientos generales del proceso y los resultados del diagnóstico ambiental rápido.

16.4 Sistematización de la información de los talleres de zonificación y propuesta preliminar de zonificación

En caso de haberse decidido realizar diferentes talleres dispersos en el territorio, en el marco del grupo asesor local se evaluará el resultado de cada uno. El equipo técnico procesará esta información, obteniendo un mapa con las zonas claramente delimitadas y una descripción de los usos posibles a nivel general en cada una.

La propuesta de zonificación preliminar (o las propuestas, en caso de que se seleccionen más de un escenario alternativo) elaborada por el equipo técnico deberá ser discutida con el Comité Promotor y recibir el aval de DINAMA antes de continuar con el proceso.

16.5 Evaluación Participativa de la propuesta de Zonificación Preliminar

En el marco del grupo asesor local se realizará un taller ampliado, dirigido al análisis de la zonificación propuesta y de los impactos (tanto positivos como negativos) en los actores locales y en el territorio.

En función de los comentarios vertidos durante los talleres, la propuesta de zonificación podrá ser reestructurada, respetando la visión del área y los objetivos. En este caso, se repetirán los pasos 16.4 y 16.5, realizando esta actividad en base a una nueva versión hasta lograr el consenso.

La zonificación definitiva se obtendrá una vez incorporados los insumos provenientes del análisis por objeto focal de conservación.

16.6. Selección de la categoría de manejo

El análisis de diferentes escenarios y la zonificación preliminar van asociados a la selección de la categoría de manejo más adecuada para cumplir los objetivos del área (de acuerdo a las categorías planteadas en la Ley 17.234 y su decreto reglamentario). La selección de la categoría de manejo es por lo general un desafío complejo. Si bien todas las categorías tienen el potencial de hacer un aporte a la conservación, no todas las categorías son igualmente adecuadas para cada situación (UICN, 2008).

La asignación de la categoría a un área dada deberá estar guiada fundamentalmente por las prioridades de conservación de la biodiversidad, así como por los objetivos asociados a los usos sostenibles de los recursos del área. Sin embargo, comúnmente existirá más de una manera de abordar el manejo de un área para el logro de sus objetivos, por lo cual en teoría un área podría ser categorizada de varias maneras diferentes. Por ello, generalmente el proceso de definición y asignación de la categoría incluirá cierto grado de concesiones/compromisos entre diferentes grupos de interés.

Como orientación general, la UICN (UICN, 2008) establece que:

- **La categoría debe asignarse en función del o de los objetivo(s) primario(s) del área.** Identificar el objetivo primario o principal no significa que otros objetivos no sean importantes, pero es una decisión que debe tomar la institución responsable de la gestión del Sistema de APs.
- **El objetivo primario debe poder aplicarse al menos en el 75% del área protegida.** La UICN reconoce que hasta un 25% del suelo o el agua de un área protegida puede ser usado para otros propósitos, en la medida que éstos no interfieran con el logro del objetivo primario del área.

En principio, un buen proceso de evaluación para identificar la categoría de manejo adecuada para un área debe llevarse a cabo de manera participativa y debe basarse en la mejor información técnica disponible, incluyendo los aspectos socioeconómicos (Ibíd.).

16.7. Pautas para la gobernanza del área

“Gobernanza refiere a quién(es) ejerce(n) la autoridad sobre un área protegida, bajo qué reglas y en qué condiciones se toman las decisiones, cómo son las relaciones de poder entre los actores, cómo se median las diferencias entre los actores, cómo se rinden cuentas, y a quién” (Definición acordada a nivel andino para gobernanza en áreas protegida – FFLA. La definición nacional se encuentra en proceso de elaboración).

En base a los objetivos establecidos y en función al diagnóstico elaborado, que se prevé analice aspectos clave para el modelo de gobernanza tales como el marco jurídico-institucional, niveles de autoridad a diferentes escalas, modelos e instancias de toma de decisión, regímenes de propiedad y acceso, sistemas de conocimiento y valores culturales, acceso y uso de la información, mecanismos y acceso a la participación, mecanismos de negociación y acceso a la justicia, transparencia y rendición de cuentas, destrezas y capacidades institucionalizadas, sostenibilidad financiera, se debe definir el modelo de gobernanza que el área protegida debería tener para viabilizar el logro de los objetivos establecidos.

Paso 17. Elaboración del Proyecto de Ingreso del Área al SNAP y procedimiento administrativo (si aplica)

En las áreas caso A (sin proyecto de ingreso al SNAP), en este punto el equipo técnico elaborará un proyecto de ingreso. Su redacción y procedimiento administrativo se realizará en función a la Guía de Procedimientos para la incorporación de áreas al SNAP (DINAMA 2007). La Tabla IX sintetiza la información que debe presentarse en un proyecto de ingreso, y los pasos del proceso en que se generarán insumos para cada uno.

Tabla IX: Información a presentar en un proyecto de ingreso de un área al SNAP

Requisitos del Proyecto	Paso que genera la información
1. Ubicación (contexto regional).	Paso 11
2. Caracterización (medio físico, biológico y contexto socioeconómico).	Paso 11
3. Presiones y amenazas.	Paso 11 y 12
4. Justificación de inclusión en el SNAP.	Paso 11 y 12
5. Objetivos.	Paso 15
6. Delimitación (y opcionalmente zona adyacente).	Paso 16
7. Categoría de manejo y pautas para el plan de manejo	Pasos 11-16
8. Nivel de consenso local sobre la propuesta.	Paso 16.
9. Estrategias de financiación.	Paso 11 y 16

Según la normativa vigente, el proyecto se pondrá de manifiesto público durante 60 días corridos, período en el cual los interesados podrán acceder a la vista del proyecto y formular las apreciaciones que consideren convenientes. Vencido el plazo de manifiesto, se realizará la correspondiente audiencia pública.

En forma previa a la puesta de manifiesto del proyecto de selección y delimitación, el MVOTMA recabará la opinión de la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas sobre el mismo.

Paso 18. Elaboración del Plan de Manejo

La información generada y sistematizada en las fases anteriores, los lineamientos y acuerdos alcanzados en los primeros pasos de la Fase III, y los resultados del análisis por objeto focal de conservación, permitirán formular una propuesta de plan de manejo para el área. Para ello, el equipo técnico redactará los borradores que serán sujetos a consulta pública, para ajustar el documento a partir de los aportes recibidos.

Una vez validado el documento por los actores clave, el equipo técnico redactará la versión final del plan, el que deberá ser aprobado oficialmente por el MVOTMA. En este paso, en los casos en los que el proceso de planificación hubiera iniciado con un grupo asesor *ad hoc*, la CAE debe estar formalmente constituida.

Este paso incluye la zonificación definitiva, el desarrollo de los programas y subprogramas de manejo, la definición de la estructura de gestión y el plan financiero

Paso 18.1. Actualización de la Estrategia de Comunicación (continúa ejecución)

Como insumo clave para la definición de metas y acciones del plan de manejo, es necesario difundir la visión, los objetivos y principios de manejo acordados. La comunicación debe incluir también actividades de sensibilización sobre los valores de la zona. Esta sensibilización será continua, pero en este punto requiere incluir los elementos identificados como causas de las degradaciones existentes, a partir del análisis de amenazas a nivel de objeto focal de conservación. La estrategia de comunicación debe contribuir a la apropiación de la visión, objetivos de manejo y principios establecidos, así como a la toma de conciencia sobre la necesidad de realizar acciones con el fin de disminuir amenazas y potenciar oportunidades existentes y, a la participación de los actores clave identificados.

Paso 18.2. Identificación de objetivos del plan de manejo, metas y acciones estratégicas

Tomando como base los resultados del análisis por objeto focal de conservación, el equipo técnico junto a la CAE definirán objetivos cuantificables del plan de manejo, metas concretas para reducir las amenazas críticas y restaurar la viabilidad de los objetos focales y acciones estratégicas, actuando a diferentes niveles (medidas de conservación, normativas, de educación, sensibilización, de investigación, de coordinación, administración, etc., en función al análisis de cada área).

En este punto se requiere definir objetivos del plan de manejo que efectivamente permitan evaluar el éxito del plan de manejo. Los objetivos de conservación expresan la condición deseada de los objetos de conservación a largo plazo.

Los objetivos deben ser (modificado de Thomas & Middleton, 2003):

- **Específicos:** El producto específico que se espera lograr debe ser descrito de forma suficientemente clara, de tal forma que toda persona involucrada pueda tener el mismo entendimiento de lo que el mismo significa.
- **Medibles:** A fin de que los gestores del AP puedan evaluar si los objetivos del plan de manejo se están alcanzando como consecuencia de las acciones de manejo, es necesario que se expresen en relación a un valor cuantificable o a un producto medible de alguna manera (ej. porcentaje, número, todo, nada),
- **Alcanzables:** Cada objetivo debe ser alcanzable en la escala temporal del plan de manejo y acorde al contexto social, político y las posibilidades de financiamiento existentes. El plan no debe ser simplemente una expresión de deseos.
- **Relevantes / Orientado al impacto:** El resultado debe estar orientado a tener un impacto y representar un cambio necesario que permitan alcanzar los objetivos del área.
- **Tiempo-específicas:** Debe establecerse claramente cuándo se espera que el objetivo sea alcanzado.

Ejemplo de Objetivo de Conservación del Plan de Manejo de un Área Protegida

Al 2019 se habrá conservado la continuidad física y biológica y la conectividad entre el sistema fluvial y sus lagunas asociadas.

Para cada una de las metas establecidas, se definirá una o un conjunto de estrategias posibles enfocadas a los factores relacionados a las amenazas críticas. Una vez identificada la contribución efectiva de la estrategia a la disminución de una amenaza crítica y una vez evaluada su factibilidad, se seleccionarán las estrategias que efectivamente conformarán el plan de manejo del área y se establecerán las metas y acciones de las mismas.

Ejemplo de Estrategia: Control de exóticas

Meta del Plan de Manejo de un Área Protegida

Hasta el 2015 se habrá reducido el porcentaje de especies invasoras XX a un 50%, en el ecosistema de pradera del Área Protegida.

Ejemplo de Acciones Estratégicas por Meta

Meta: Al año 2015 se habrá reducido el porcentaje de especies invasoras XX a un 50%, en el ecosistema de pradera del Área Protegida.

Acciones estratégica: Implementar un programa basado en el voluntariado para controlar manualmente la invasión de la especie XX.

Las acciones estratégicas propuestas deberán ser priorizadas, realizando para esto un análisis en función de:

- Su contribución al logro de la meta
- Su contribución a la mitigación de la amenaza
- Su capacidad de contribuir al mejoramiento de la viabilidad del objeto de conservación
- La perdurabilidad del resultado
- Capacidad de apalancamiento de otras estrategias de alto impacto
- La existencia de aliados estratégicos/liderazgo existente/disponibilidad de los actores a participar en la implementación de la estrategia
- Facilidad de implementación de la estrategia
- Grado de motivación de los principales actores
- Costo de la estrategia
- Posibilidades de financiamiento

Estas acciones se organizarán posteriormente en una serie de **programas de manejo** que formarán parte del Plan (ver Paso 18.5).

Paso 18.3. Análisis de prefactibilidad de las acciones estratégicas propuestas (incluye análisis de conflictos)

Una vez documentadas las decisiones tomadas en los diferentes talleres, se analizarán las metas y las acciones estratégicas, evaluando la forma en que los actores se verán afectados positiva o negativamente por las metas propuestas, identificando puntos de convergencia de intereses y evaluando la factibilidad social de las acciones. Se realizará también una evaluación preliminar a nivel de costos y, si corresponde, se sondearán los posibles incentivos necesarios para que las acciones estratégicas sean social y económicamente factibles.

Paso 18.4. Elaboración del Modelo Conceptual del Plan de Manejo

Utilizando los conceptos y pautas detallados en el Paso 12, se elabora y valida un modelo conceptual del plan de manejo, incluyendo un diagrama y una descripción (síntesis) que deben reflejar de forma simple y clara:

- a) qué se espera conservar (objeto focal),
- b) qué se requiere cambiar (estrés / degradación y fuentes de presión),
- c) qué se propone para generar el cambio deseado (estrategias).

Este modelo conceptual constituirá la base para la elaboración del documento del plan de manejo, por lo que se debe asegurar el aval por parte de DINAMA.

Paso 18.5. Propuesta de Zonificación definitiva

En este paso, el equipo técnico, con apoyo de la CAE, actualizará la zonificación preliminar, realizando posibles modificaciones en función del análisis por objeto focal de conservación. Se repiten así los pasos 16.2, 16.3 y 16.4. La zonificación podrá ser ajustada, respetando la visión del área, los objetivos manejo, objetivos específicos, metas y acciones estratégicas, en función a los comentarios vertidos durante los talleres de consulta.

La propuesta de zonificación definitiva se plasmará en mapas que formarán parte del plan de manejo. Además, para cada zona se deberá asignar un nombre, su objetivo y describir las actividades permitidas y así como las restricciones.

Paso 18.6. Elaboración de los Programas de Manejo

Las acciones estratégicas seleccionadas para el alcance de las metas definidas se organizan en diferentes programas de manejo. Los programas de manejo ordenan las metas y acciones estratégicas propuestas para el cumplimiento de los objetivos del área y el logro de la visión. Este paso se elabora en función de las decisiones tomadas como resultado del análisis por objeto focal (Paso 13, Fase II) y de la ejecución del paso 18.2 y 18.3. Como una referencia para el usuario, esta sección puede asemejarse a la descripción de perfiles de proyecto. Los programas y subprogramas en detalle serán elaborados al momento de elaborar los Planes Operativos Anuales.

El conjunto de los Programas de manejo abordarán diferentes aspectos de la gestión del área protegida, incluyendo:

- Conservación de la biodiversidad
- Conservación de recursos culturales
- Uso público (recreación, turismo, educación ambiental)
- Desarrollo sostenible
- Control y vigilancia,
- Investigación,
- Operaciones y administración,
- Participación
- Comunicación y relaciones públicas
- Sostenibilidad financiera
- Fortalecimiento organizacional, entre otros.

Cada Programa eventualmente se organizará en diferentes **subprogramas**. Detallarán:

- Una breve descripción de la problemática a resolver o tema a abordar
- Objetivos estratégicos del programa (expresados como resultados esperados)
- Indicadores de impacto (descripciones operativas de los objetivos del programa que pueden medirse de manera cuanti o cualitativa)
- Actividades a desarrollar
- Estimación de necesidades de infraestructura, equipamiento, recursos humanos y presupuesto
- Actores involucrados
- Cronograma tentativo

Paso 18.7. Planificación estratégica financiera

Una vez identificados y costeados los Programas de Manejo (Paso 18.5), se elaborará una planificación del financiamiento necesario para su implementación.

La planificación estratégica financiera permite prever los recursos necesarios para realizar las acciones establecidas en el plan, con el fin de alcanzar los objetivos de conservación del área. Permite a la vez identificar las necesidades de financiamiento adicional al presupuesto existente en la institución encargada de su gestión, siendo una importante herramienta de *fundraising*.

La planificación estratégica financiera debe contener prioridades de implementación obtenidas a partir de la evaluación de estrategias (Paso 14, Fase II) e identificación de metas y acciones estratégicas (Paso 18, Fase III), siendo un elemento central de la planificación financiera de áreas protegidas el responder a las prioridades de mitigación de amenazas del área¹⁸.

En función del análisis de la factibilidad financiera global, podrá ser necesario revisar los Programas de Manejo o incorporar nuevas acciones estratégicas, incluyendo el desarrollo de nuevas fuentes de financiamiento.

También se elaborará un Plan de Negocios que contribuya a lograr la sostenibilidad financiera del AP, en articulación con los programas de manejo propuestos. Para la elaboración del plan de negocios es importante contar con una línea de base económica, la que debe incluir información sobre los beneficios que el área protegida proporciona a la sociedad, transformando en términos monetarios los servicios ambientales que estas áreas proporcionan, así como su contribución al desarrollo local.

Este punto se incluirá en el Módulo D (Elementos para asegurar la gestión del AP), así como el sistema de monitoreo y otros elementos necesarios para asegurar la gestión del área (reglamentos a oficializar, etc).

El conjunto de todos los planes de manejo de las áreas protegidas del SNAP servirán de base para la elaboración de un plan de financiamiento del Sistema, señalando las necesidades de financiamiento, las prioridades de manejo y cómo serán asignados los recursos.

Paso 18.8. Definición de la estructura organizativa e instrumentos para la implementación del plan

El plan de manejo deberá definir una serie de elementos que faciliten la participación efectiva y eficiente de los actores institucionales, políticos y sociales en la implementación del plan, así como mecanismos e instrumentos que orienten a los gestores del área. Algunos de los elementos a definir en este paso son el modelo de gobernanza y gestión para el AP, las normas, y el sistema de monitoreo y evaluación de la gestión.

¹⁸ Existe una guía sencilla diseñada por el TNC para profesionales no expertos en finanzas (TNC, 2001), que facilita el análisis de costos y de fuentes de ingreso.

18.8.1 Modelo de gobernanza y gestión.

En función de las características del área, y de las capacidades existentes (tanto de los actores institucionales como sociales), se deberá definir el modelo de gobernanza y gestión más adecuado para el área protegida. Como se planteó en el numeral 1.2 del Marco Conceptual y Metodológico de esta Guía, a lo largo del tiempo el nivel de participación de los actores puede variar en función de las nuevas capacidades que se desarrollen como consecuencia de los programas de fortalecimiento. En este sentido, será importante diseñar procesos graduales que contemplen adecuadamente los aspectos socio-institucionales y se adapten a las capacidades existentes (Armitage, 2005).

En este punto debe proponerse una estructura organizativa para la administración del AP, que surja del análisis social realizado en la Fase II, con sus correspondientes unidades operativas, que permita satisfacer los requerimientos de la gestión de manera realista y funcional (se debe evitar la creación de estructuras administrativas y técnicas no sostenibles).

Además de la estructura organizativa se deberá especificar las relaciones funcionales con las Comisiones Asesoras Específicas, así como con diferentes espacios, procesos y mecanismos de coordinación y concertación institucional que se desarrollan en las áreas de influencia del AP (intendencias municipales, mesas y grupos de trabajo interinstitucionales, etc.) tanto para la gestión del AP como de su zona adyacente.

Para definir el tipo y nivel de participación de los diferentes actores se debe considerar¹⁹:

- Marco legal: Nivel de participación que permite el marco actual. Regulaciones existentes. Necesidades de normativa.
- Capacidades: Liderazgo. Existencia de un equipo interdisciplinario. Capacidad de los actores para implementar el plan. Apoyo de la comunidad. Financiamiento. Protección legal.
- Voluntad política.

18.8.2 Normas para la gestión

El Plan deberá definir normas específicas para la futura gestión del AP, identificando necesidades como reglamentos, resoluciones ministeriales, ordenanzas municipales, etc.

18.8.3 Sistema de monitoreo y evaluación de la gestión

Este punto tiene como fin definir mecanismos que permitan identificar si el Plan se está implementando efectivamente y si las metas y objetivos están siendo alcanzados.

Teniendo en cuenta que la planificación es un proceso continuo y dinámico, el Plan debe incluir un sistema de monitoreo que permita la revisión continua y permanente de la ejecución de actividades de acuerdo con los objetivos y líneas básicas planificadas. El proceso de monitoreo es clave para poder tomar medidas correctivas a tiempo, cuando se detecten discrepancias entre la situación analizada y los objetivos planteados. El sistema de monitoreo tomará como punto de partida las metas y

¹⁹ En este punto, la guía para Evaluación y Fortalecimiento de Coaliciones (TNC 2005) para la conservación de áreas protegidas puede servir como una pauta de los elementos a considerar en programas de fortalecimiento de capacidades.

resultados esperados para cada programa y subprograma, así como los indicadores de desempeño e impacto y los medios de verificación correspondientes.

También se debe definir un sistema de evaluación que permita con cierta periodicidad determinar la eficacia e impacto de las acciones ejecutadas con relación a los objetivos estratégicos definidos en el plan de manejo. Para la evaluación se tendrán en cuenta todos los componentes del ciclo del manejo (ver Marco Conceptual, numeral 1.1). Hasta tanto se desarrolle un sistema específico para la evaluación de la gestión de las AP de Uruguay, se aplicará el METT adaptado.

En este punto se deben identificar los criterios para la realización de reajustes tanto del plan de manejo como de los programas y subprogramas.

Paso 19. Elaboración de un borrador de Plan de Manejo

Según lo definido previamente, el plan de manejo incluirá únicamente la información específica relativa al manejo del área y aquella información diagnóstica indispensable para entender las medidas de manejo propuestas. Será un documento breve, de fácil manipulación, con un lenguaje claro, interpretativo y adecuadamente diseñado y presentado, que permita apoyar las tareas del administrador así como comunicar a otros grupos de interés (incluyendo el público en general, potenciales donantes, etc.) los valores del área, su visión, sus objetivos y sus programas de manejo.

Acorde a lo previsto a la normativa nacional, la DINAMA proveerá un esquema para la presentación de los planes de manejo. En la presente Guía se propone el siguiente esquema general (Tabla X):

Tabla X: Esquema para la presentación de los planes de manejo

Introducción	<ul style="list-style-type: none"> - Síntesis de los valores que explican la declaración del área como Área Protegida. - Visión, objetivos, principios de manejo y categoría del área. - Descripción del proceso de planificación.
Módulo A: Información diagnóstica	<p>Contiene únicamente la información relevante para las medidas de manejo y modelo de gobernanza propuesto. Incluye elementos relativos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contexto regional y nacional (definición de la región de influencia del AP; antecedentes de políticas y proyectos; ordenamiento territorial; principales conflictos sobre usos del suelo). - Características del área: ubicación, extensión, límites; caracterización ecológica, socioeconómica y cultural. - Evaluación del área: elementos de interés para la conservación, amenazas, mapa de actores, objetos focales de conservación, modelo conceptual. Síntesis diagnóstica. - Evaluación de la efectividad de manejo.
Módulo B: Componente estratégico	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos del AP, visión, objetivos del plan de manejo. - Principios rectores del manejo del AP. - Categoría de manejo (para áreas nuevas). - Estructura de gobernanza y modelo de gestión del AP (estructura administrativa del AP, relaciones funcionales con la CAE y otros actores y ámbitos de coordinación, cooperación).
Módulo C: Componente programático	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo conceptual del plan de manejo.

	<ul style="list-style-type: none"> - Programas con indicadores. - Zonificación del AP y medidas para la zona adyacente.
Módulo D: Componente para asegurar la gestión del AP	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo y evaluación - Planificación estratégica financiera y plan de negocios. - Reglamentos, etc.
Anexos	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos técnicos: mapas temáticos, resumen de información técnica base, etc. - Documentos legales y otros documentos de apoyo y referencia (normativa, acuerdos con diferentes actores, etc.). - Referencias bibliográficas.

Paso 20. Consulta pública del borrador del plan de manejo

Una vez que el primer borrador del plan de manejo sea revisado por el Comité Promotor del proceso de planificación, el documento deberá someterse a consulta pública. Para ello se convocará a todos los actores institucionales y sociales relevantes, a través de diferentes mecanismos (talleres, publicación en la página web de DINAMA y otras instituciones clave, distribución del borrador en eventos públicos, etc.). Se sugiere la puesta de manifiesto público del borrador y una posterior audiencia pública.

La figura cuadro brinda una serie de lineamientos para el proceso de consulta del borrador del plan de manejo de un área protegida.

Lineamientos para el proceso de consulta sobre el borrador del Plan de Manejo (Modificado de Thomas & Middleton, 2003):

- Identificar todos los actores clave
- Aproximación a los actores sobre la base de equidad y transparencia
- Producir materiales informativos, amigables
- Usar una variedad de métodos de consulta aceptables culturalmente para recabar opiniones
- Enfatizar en la naturaleza del proceso: consulta sobre un *borrador*
- Estar dispuesto a analizar todas las opiniones
- Mantener un registro de todos los contactos y comentarios
- Asegurarse que todas las demandas de, información, materiales, etc., son respondidos a tiempo
- Asegurarse de que todo comentario ha sido considerado, haya sido incorporado o no
- Destinar al proceso el tiempo suficiente como para que los actores emitan comentarios, pero no demasiado tiempo que genere la pérdida de interés y atrasos en el plan de trabajo (mínimo 90 días).
- Realizar una devolución del proceso de consulta
- Por sobre todo, ver a los actores como un socio esencial en la conservación del área, no como una amenaza.

Este proceso busca que el plan sea debatido ampliamente en su versión de borrador, de manera que el documento final sea validado por los actores relevantes. En el caso de que se realicen observaciones importantes, el Comité Promotor y el equipo de planificación deberán volver a trabajar sobre los aspectos observados hasta lograr la validación.

Paso 21. Revisión del Borrador y elaboración de la versión final del plan de manejo

El equipo técnico deberá considerar cada uno de los comentarios vertidos por los actores en la audiencia pública y demás mecanismos de consulta. El resultado de este análisis se sistematizará en un documento independiente que se pondrá a disposición de los actores y se incluirá como anexo del plan de manejo.

El plan se modificará en función al análisis realizado, sin alejarse de su visión estratégica, objetivos generales y objetivos específicos. Esta versión será puesta a consulta de la CAE para lograr su validación.

La versión final del plan de manejo deberá estar acompañada por un informe del proceso de consulta, los comentarios que fueron considerados para los ajustes del borrador y los motivos por los que ciertos comentarios no fueron incorporados.

Paso 22. Aprobación oficial del plan de manejo

El documento final del plan de manejo será presentado a la CNA y remitido Dirección de DINAMA para su aprobación. Posteriormente, DINAMA promoverá la aprobación oficial del documento mediante Resolución Ministerial como plan de manejo del área protegida en cuestión.

Paso 23. Difusión del plan de manejo

El documento final del Plan, en su forma completa, deberá ser distribuido entre las instituciones involucradas en la gestión del AP. Además, se redactará un resumen ejecutivo del Plan para su difusión entre tomadores de decisión. También se elaborará una versión simplificada y otros materiales adecuados para su difusión masiva.

En el marco de la estrategia de comunicación, se deberán diseñar acciones dirigidas a la difusión del plan.

Productos Fase III:
<ul style="list-style-type: none">• Proyecto de Incorporación del área al SNAP (si área aún no ingresada)• Plan de Manejo

FASE IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE MANEJO

Paso 24. Elaboración de Planes Operativos Anuales

La fase de implementación del plan de manejo se iniciará con la elaboración del Plan Operativo Anual (POA) del AP. En base a los programas y subprogramas de manejo planteados en el Plan, el POA detallará las actividades que se llevarán a cabo en el curso de un año para el cumplimiento de las metas de los programas. Para las diferentes actividades se establecerá el grado de prioridad, en función de diferentes urgencias así como de las capacidades de gestión y recursos financieros existentes. El POA incluirá un cronograma y presupuesto detallado, las fuentes de financiamiento, así como la estructura organizativa para su implementación (los roles de distintos actores, las funciones que tendrán que ser asumidas por cada uno de ellos para poder implementar cada programa y sus subprogramas, tanto a nivel del AP como a nivel de las otras entidades involucradas en la gestión). La Figura 17 muestra el flujograma de la fase IV.

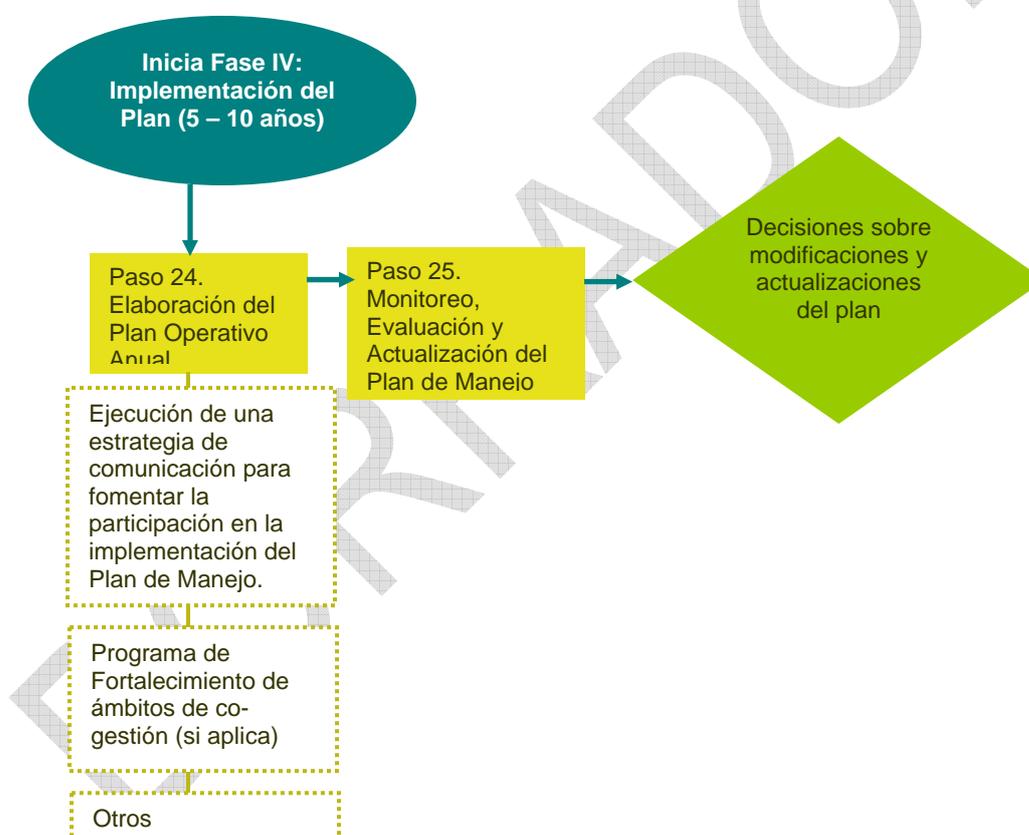


Figura 16. Flujograma de la Fase IV

Ejecución de una Estrategia de Comunicación para Fomentar la Participación en la Implementación del Plan

Esta estrategia es clave para la implementación efectiva del plan. Como se mencionó anteriormente, se debe buscar al menos la participación activa del personal del área, de los técnicos de nivel central de la institución gubernamental (división de Áreas Protegidas y Biodiversidad), Administrador, Comisión Asesora Específica, actores de quien depende en primera instancia liderar la aplicación de los Programas de Manejo.

Ejecución de un Programa de Fortalecimiento de los ámbitos de co-gestión (si aplica)

Si en el proceso de elaboración de estrategias se propone una estrategia de cogestión, el plan incluirá un programa de fortalecimiento de los ámbitos de cogestión, previendo los recursos necesarios para su ejecución.

Paso 25. Monitoreo, evaluación y actualización del plan de manejo

La implementación del Plan será continuamente monitoreada, según el sistema de monitoreo establecido en el plan. Anualmente, en función a cada POA, se evaluarán los avances programáticos. Como producto de esta evaluación será posible realizar modificaciones en lo relativo al Bloque C (si amerita). El período de actualización obligatoria del Plan será cada 10 años.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, J. et al. 2005. *Watershed planning: Pseudo-democracy and its alternatives – the case of the Cache River Watershed, Illinois*. USA.
- Armitage, D. 2005. *Capacidad Adaptativa y Manejo Comunitario de Recursos Naturales*. Departamento de Geografía y Estudios Ambientales. Wilfrid Laurier University. Ontario, Canadá.
- Arguedas, M.E. et al. 2004. *Lineamientos y Herramientas para un Manejo Creativo de Áreas Protegidas*. OET. San José, Costa Rica. http://coalicionventanasverraco.org/files/Lineamientos_y_Herramientas_para_un_Manejo_Creativo_de_las_Areas_Protegidas.pdf
- ANZECC. 2000. *Best Practice in Protected Area Management Planning*. Tasmania.
- CAMAREN. 2002. *Gestión Social de los Recursos Naturales y Territorios*. Quito, Ecuador.
- Chevalier, J.M. 2006. *Sistemas de Análisis Social. Conceptos y Herramientas para la Investigación Colaborativa y la Acción Social*. www.sas2.net/documents/tools/techniques/stakeholder_identification_es.pdf
- Chevalier, J.M. 2003. *The Stakeholder / Social Information System*. Carleton University. Ottawa, Canada.
- Day, B., M. Monroe. 2000. *Environmental Education Communication for a Sustainable World. Handbook for International Practitioners*. GreenCOM. Washington, DC. USA. http://www.greencom.org/greencom/pdf/eec_book/whole/handbook.pdf
- DINAMA. 2007. *Guía de procedimientos para la incorporación de áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)*. Proyecto Fortalecimiento de Capacidades para la Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay (URU/05/001). MVOTMA/PNUD/GEF
- Drumm, A. 2002. *Introducción a la planificación en el ecoturismo*. Volumen I. Virginia, USA. TNC.
- Granizo, Tarsicio et al. 2006. *Manual de Planificación para la Conservación de Áreas, PCA, TNC, USAID*. Quito, Ecuador. http://conserveonline.org/workspaces/cbdgateway/cap/resources/2/2/Manual_PC_A_Spanish.pdf/download
- Grove, C. et al. 2000. *Manual para la planificación de la conservación ecorregional*. Virginia, USA. TNC.
- INRENA, 2005. *Guía metodológica para la elaboración de Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas*. Lima, Perú.

- IUCN 2008. Guidelines for applying protected area management categories. Draft of revised guidelines. January 2008.
- MARENA. 2005. *Guía metodológica para la elaboración y actualización de Planes Ambientales Municipales en Nicaragua*. Gobierno de Nicaragua.
- Margoluis, R., N. Salafsky. 2001. *Is our project succeeding? A Guide to Threat reduction Assessment for Conservation*. Biodiversity Support Program (WWF, WRI, TNC). Washington, DC. USA. <http://www.worldwildlife.org/bsp/publications/aam/threat/tra.pdf>
- Margoluis, R., N. Salafsky, 1998. *Medidas de éxito. Diseño, manejo y monitoreo de proyectos de conservación y desarrollo*. Washington D.C., USA. FOS.
- Naughton, L. 2007. *Collaborative Land Use Planning. Zoning for Conservation and Development in Protected Areas*. Publicado por Land Tenure Center. Tenure Brief No.4. USA.
- Mills, E. 1996. *Todo Empieza por el Comportamiento. Un Proceso Participativo para la Selección de Comportamientos en Programas Ambientales*. Washington, DC. USA. GreenCOM
- Pomeroy, R.S., Parks, J.E. y Watson, L.M. 2006. *Cómo evaluar una AMP. Manual de Indicadores Naturales y Sociales para Evaluar la Efectividad de la Gestión de Áreas Marinas Protegidas*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge. Reino Unido.
- Rambaldi G., Callosa T. 2002. *Participatory 3-Dimensional Modelling: Guidelines Principles and Applications*. ASEAN Regional Centre for Biodiversity Conservation (ARCBC). Los Baños, Filipinas.
- Santandreu, A. 2006. *Nota de Orientación Metodológica. Documentación, Mapeo de instrumentos y Lineamientos políticos para la gestión ambiental participativa*. Montevideo, Uruguay. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. MVOTMA, DINAMA.
- Santandreu, A. 2007. *Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental*. Montevideo, Uruguay. Documentos de trabajo No. 13. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. MVOTMA, DINAMA.
- SCDB, 1992. *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. www.cbd.int
- SERNAP/GTZ 2002. *Guía para la elaboración de planes de manejo de las áreas protegidas de Bolivia*. Proyecto MAPZA, Junio 2002.
- Thomas, L. & J. Middleton, 2003. *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. UICN Gland, Suiza, Cambridge. Reino Unido.
- TNC, 2003. *Planificación para la Conservación de Áreas con Recursos Culturales Tangibles*. San José, Costa Rica. http://www.conserveonline.org/docs/2004/03/PCA_Cultural_Resumen_JRrev.pdf

TNC, 2007. *Conservation Action Planning Handbook: Developing Strategies, Taking Action and Measuring Success at Any Scale*. The Nature Conservancy. Arlington, VA, USA.
http://conserveonline.org/workspaces/cbdgateway/cap/images/download_chap

TNC. *Conservation Action Planning Workbook*.
http://conserveonline.org/workspaces/cbdgateway/cap/resources/3/CAP_v5a.xls/download

TNC. 2005. *Coaliciones para la Conservación de Áreas Protegidas. Guía para su evaluación y fortalecimiento*. Virginia, USA.
<http://conserveonline.org/docs/2005/10/Protected%20area%20conservation%20coalitions%20%28Spanish%29.pdf>

IUCN. 2006. *Unified Classification of Direct Threats. The Conservation Measures Partnership*. http://www.conservationmeasures.org/CMP/Site_Docs/IUCN-CMP_Unified_Direct_Threats_Classification_2006_06_01.pdf

BORRADOR

ANEXOS

ANEXO 1. Indicadores para evaluar el proceso de planificación (adaptado de ANZECC, 2000)

Los siguientes indicadores pueden ser utilizados por los equipos de planificación, con el fin de evaluar y guiar la incorporación de buenas prácticas en el proceso de planificación.

Proceso general

- Superficie del AP cubierta por el plan de manejo
- Tiempo para completar el plan de manejo
- Costo para completar el plan de manejo
- Nivel de satisfacción del usuario (staff y actores interesados)
- Nivel de contribución a la conservación y protección de los valores del área (efectividad en conservación)

Pasos

1. Preparación del proceso. Decisión de elaborar el proyecto o plan de manejo

- Existencia de alto nivel de compromiso de los altos mandos y el equipo
- Objetivos de planificación y prioridades establecidas

2. Diagnóstico

- Tiempo
- Nivel de involucramiento efectivo del personal de manejo
- Nivel de involucramiento efectivo de actores interesados

3. Planificación (propia mente dicha):

Elaboración del borrador del plan

- Tiempo
- Claridad en la definición de valores y elementos importantes
- Identificación de resultados del manejo medibles
- Caridad en la justificación de las disposiciones del plan
- Inclusión de un programa de monitoreo para proveer la base para evaluar la efectividad de manejo
- Grado en que el plan de manejo es amigable para el usuario

Exhibición pública del borrador del plan de manejo

- Tiempo
- Nivel de involucramiento de actores interesados
- Facilidades para recibir insumos de la comunidad

Revisión y aprobación del plan

- Nivel de retroalimentación a la comunidad
- Claridad / transparencia en las razones de las enmiendas realizadas al borrador del plan

4. *Implementación*

- Existencia de mecanismos formales para incorporar las decisiones del plan en los presupuestos operativos y de planificación
- Grado en que las prioridades del plan son trasladadas en planes operativos
- Nivel de apoyo de la comunidad al plan
- Monitoreo y evaluación. Actualización del plan:
 - Habilidad para informar regularmente sobre los avances del plan (evaluación de la acción)
 - Habilidad para informar si se están alcanzando los objetivos de manejo (evaluación de los resultados)

BORRADOR