



MVOTMA

Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente



SNAP
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS
PROTEGIDAS DE URUGUAY

PLAN ESTRATÉGICO 2015 – 2020

SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DE URUGUAY

Montevideo, marzo 2015





PLAN ESTRATÉGICO 2015 – 2020

SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DE URUGUAY

Montevideo, marzo 2015

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

Eneida de León, Ministra
Jorge Rucks, Subsecretario

DIRECCIÓN NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE

Alejandro Nario Carvalho, Director

DIVISIÓN SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

Guillermo Scarlato, Director

DIVISIÓN BIODIVERSIDAD

Víctor Cantón, Director

EQUIPO DE REDACCIÓN:

Lucía Bartesaghi
Álvaro Salazar
Soledad Ávila
Andrea Troncoso
Paola Mejía
Ana Laura Mello
Erika Hoffmann
Beatriz Sosa
Alda Rodríguez
Carolina Piñeiro

REDACCIÓN Y EDICIÓN:

Soledad Mantero

COLABORADORES:

Soledad Ghione
Mario Batallés
Rosana Berrini
Eduardo Andrés
Alicia Aguerre
Ana Aber
Jorge Barcala

Este Plan fue elaborado en el marco del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/06/G34), ejecutado con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y la cooperación española y francesa.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la opinión de todas las instituciones que apoyaron o colaboraron con esta publicación.

DINAMA

Galicia 1133
Montevideo, Uruguay
Tel/fax (00 598 2) 917 07 10 interno: 4200 / 4454
www.mvotma.gub.uy/snap

Diseño: Leonardo Colistro

Impresión:

ISBN:

COMISIÓN NACIONAL ASESORA DEL SNAP

Ministerios

Alejandro Nario (MVOTMA, Director Nacional de Medio Ambiente)
Salvador Schelotto (MVOTMA, Director Nacional de Ordenamiento Territorial)
Pablo Bañales (MI, Dirección General de Bomberos)
Ruben Darío Fernández (MI, Dirección Nacional de Policía Caminera)
Mayor Luis Zeballe (MDN)
Delegado por designar (MEC)
Mariana Hill (MGAP, Dirección General de Recursos Naturales Renovables)
Daniel Gilardoní (MGAP, Director Nacional de Recursos Acuáticos)
Alberto Ponce de León (MGAP, Dirección Nacional de Recursos Acuáticos)
Juan Pablo Nebel (MGAP, Dirección General Forestal – Bosque Nativo)
Benjamín Liberoff (MINTURD)
Carlos Fagetti (MINTURD)
Carlos Rodríguez Brianza (MRREE)

Intendencias (Congreso de Intendentes)

Antonio Graña, Intendencia departamental de Rocha

Educación

Alejandro Brazeiro (Universidad de la República, Facultad de Ciencias)
Mercedes Rivas (Universidad de la República, Facultad de Agronomía)
Cristina Máspoli (Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Formación docente)

Gremiales de productores rurales

Gonzalo Arroyo (Asociación Rural del Uruguay, ARU)
Graciela Calero (Comisión Nacional de Fomento Rural, CNFR)
Santiago Sandro (Asociación Nacional de Productores de Leche, ANPL)
Juan M. Pérez Ferreira (Asociación de Cultivadores de Arroz, ACA)
Enrique Zunini (Federación Rural del Uruguay, FR)
Delegado por designar (Cooperativas Agrarias Federadas, CAF)

Organizaciones de la Sociedad Civil

Oscar Blumetto (Red Uruguaya de ONG Ambientalistas del Uruguay)
Delegado por designar (Asociación Nacional de ONG Orientadas al Desarrollo, ANONG)

Guardaparques

Gonzalo Larrobla (Asociación Uruguaya de Guardaparques)
Ramiro Pereira (Asociación Uruguaya de Guardaparques)

Organismos internacionales

Denise Gorfinkiel (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco)

La elaboración del plan contó con un acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a través del Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (IIBCE), para la definición de los objetivos de conservación y el diseño de la red física del sistema.

Colaboraron también las siguientes instituciones: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Dirección Nacional de Aguas); Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Dirección General Forestal, Dirección General de Desarrollo Rural, Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, Dirección General de Recursos Naturales Renovables, Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias); Ministerio de Turismo y Deporte (Dirección de Turismo); Ministerio de Educación y Cultura (Dirección de Ciencia y Tecnología - Museo Nacional de Historia Natural); Universidad de la República; redes nacionales de organizaciones de la sociedad civil; empresas forestales (UPM-Forestal Oriental, Montes del Plata, FYMNSA); asociaciones gremiales; intendencias departamentales; Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

RESOLUCIÓN MINISTERIAL



Expte. 2014/15372

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
MEDIO AMBIENTE

Montevideo, -3 JUL 2015

R.M. 770/2015

VISTO: el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2015 - 2020;

RESULTANDO: I) que este documento fue redactado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con el apoyo del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/06/G34), ejecutado con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y las cooperaciones de España y Francia;

II) que tiene como antecedente el Plan de Mediano Plazo para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2010 - 2014, que fuera aprobado por Resolución Ministerial N° 171/2010;

CONSIDERANDO: I) que su propósito es establecer un conjunto de objetivos, líneas estratégicas y acciones, orientados al logro de una gestión eficaz del sistema Nacional de Áreas Protegidas que contribuya a la conservación de la biodiversidad y el patrimonio cultural en las áreas protegidas y sus zonas aledañas;

II) que se enmarca en el proceso de revisión y actualización de la Estrategia Nacional de Biodiversidad;

III) que su elaboración constituyó un proceso en el que participaron actores públicos y privados con intereses y perspectivas diversas en relación a temas estratégicos para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas;

IV) que fue presentado y debatido en la

Comisión Nacional Asesora del Sistema Nacional de Áreas Protegidas;

V) que se estima conveniente aprobar el Plan Estratégico para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2015 - 2020;

ATENCIÓN: a lo anteriormente expuesto;

LA MINISTRA DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

RESUELVE:

1º.- Apruébase el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2015 - 2020 y sus documentos subsidiarios, redactados por la Dirección Nacional de Medio Ambiente, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.-

2º.- Comuníquese a la Dirección Nacional de Medio Ambiente, al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y pase a la División Comunicación Ministerial para su difusión.-

Arq. Eneida de León
Ministra de Vivienda,
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CAE	Comisión Asesora Específica
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CNA	Comisión Nacional Asesora del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
CNG	Cuerpo Nacional de Guardaparques
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINARA	Dirección Nacional de Recursos Acuáticos
DINAGUA	Dirección Nacional de Aguas
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
ENB	Estrategia Nacional de Biodiversidad
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (<i>Global Environment Facility</i>)
IIBCE	Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
LOTDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
METT	Herramienta para la Evaluación de la Efectividad de Manejo (<i>Management Effectiveness Tracking Tool</i>)
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MINTURD	Ministerio de Turismo y Deporte
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PMP	Plan de Mediano Plazo 2010-2014 (del SNAP)
RENARE	Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables
SISNAP	Sistema de Información del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
NTIC	Nuevas tecnologías de la información y comunicación
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNIT	Instituto Uruguayo de Normas Técnicas

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	12
CONTEXTO	16
Contexto Internacional	16
Desafíos del SNAP en el contexto internacional	17
Contexto Nacional	18
El contexto político y el diseño de políticas ambientales	18
El contexto económico y las políticas de desarrollo productivo	18
El contexto de desarrollo y las políticas de ordenamiento territorial	19
Desafíos del SNAP en el contexto nacional	20
SITUACIÓN ACTUAL DEL SNAP	21
El SNAP y la Estrategia Nacional de Biodiversidad	21
Temas clave para el desarrollo del SNAP	21
Cobertura y representación ecológica del sistema	21
Gestión del sistema y las áreas protegidas	24
Marco jurídico e institucional y gobernanza	26
Presupuesto e instrumentos financieros	27
Gestión de la información y el conocimiento	29
Comunicación, sensibilización y educación	30
ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS	34
Visión	34
Principios rectores	34
Ideas fuerza	35
ESTRATEGIA SNAP 2015 - 2020	35
Estrategia de diseño de la red física	35
Objetivos de conservación de largo plazo	35
Red de sitios prioritarios para el SNAP	36
Metas de representación en el período 2015-2020	39
Lineamientos para la actualización de la red de sitios	39
Estrategia de planificación y gestión	41
Planificación y gestión a nivel de sistema	42
Planificación y gestión a nivel de áreas protegidas	45
Planificación y gestión de aspectos funcionales:	
Aspectos jurídicos, institucionales y gobernanza	48
Presupuesto y sostenibilidad financiera	51
Gestión del conocimiento y la información	53
Comunicación, sensibilización y educación	55
PRESUPUESTO	57
ANEXOS	
ANEXO 1. Ideas Fuerza y Temas Clave	58
ANEXO 2. Sitios de interés de la red física del SNAP	59
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	63

PRÓLOGO

Desde el 2000, año en que el Parlamento aprobó la ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y, en particular, a partir de 2005 cuando el Poder Ejecutivo la reglamentó, el Uruguay puso en marcha el proceso de implementación del SNAP.

Un Sistema que se concibe como un instrumento clave de las políticas de protección del patrimonio natural y cultural de nuestro país, como parte inseparable de las políticas ambientales y de desarrollo sostenible nacional. En el contexto de un país donde gran parte del territorio está bajo propiedad privada, habitado e incorporado a sistemas productivos. Lo que obliga a buscar soluciones concertadas con los distintos actores sociales, que contribuyan a la armonización entre protección y uso del territorio y sus recursos. Y en un contexto global donde el cambio climático y la variabilidad plantean enormes desafíos a la humanidad.

Al momento de iniciar este proceso, Uruguay contaba con algunas áreas protegidas bajo distintos grado de gestión, pero carecía de un sistema. El desafío que nos planteamos como país fue transformar este rezago a nivel regional y global en una oportunidad para diseñar e implementar un sistema bajo un enfoque moderno. Que recogiera las lecciones de nuestros pares de la región y del mundo. Y que, en la medida en que fuera avanzando, contribuyera al abordaje de nuevos desafíos en los sistemas de otros países.

Este proceso implicó abordar en forma simultánea y articulada la planificación del Sistema y su implementación en territorio y en términos institucionales, humanos y materiales. Para afrontar este desafío, el gobierno y la sociedad uruguaya dispusieron de recursos humanos, materiales y financieros, que fueron reforzados con aportes técnicos y financieros de la cooperación internacional, con especial destaque del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las cooperaciones española y francesa, y distintas modalidades de cooperación sur-sur con nuestros pares de la región.

Como resultado de este esfuerzo, el SNAP cuenta hoy con 13 áreas incorporadas oficialmente, avances en su gestión y en materia institucional, de capacidades humanas, materiales y financieras que involucran al propio Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y a otras instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil de nivel nacional, departamental y local. Y una “hoja de ruta” para el desarrollo futuro del Sistema: el presente Plan Estratégico 2015-2020.

Se trata de un documento sistémico, sistemático, gradual y adaptativo. Que reconoce la necesidad de un abordaje comprensivo de la realidad toda. Integrando los objetivos de conservación como parte de los objetivos de desarrollo nacional. Atendiendo a un contexto de incertidumbre que requiere una planificación flexible. Por eso, más que definiciones cerradas, plantea criterios y metodologías abiertas para la toma de decisiones hacia el logro de los objetivos del Sistema, también en permanente renovación.

Ing. Quím. Alejandro Nario Carvalho

Director Nacional de Medio Ambiente

Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

Introducción

Las áreas protegidas son espacios geográficamente definidos que tienen como objetivo proteger y mantener a largo plazo la diversidad biológica, junto con su valor cultural asociado. Actúan como refugios para las especies y para los procesos ecológicos que no podrían sobrevivir en paisajes terrestres o marinos fuertemente modificados. Preservan en su núcleo ecosistemas naturales que, manejados de forma sustentable, contribuyen a la composición, estructura y mejor funcionamiento de otros ecosistemas más allá de sus límites.¹

Contar con áreas protegidas como parte de una estrategia nacional de conservación de la biodiversidad puede establecer la diferencia en el proceso de construcción de una política concertada de desarrollo más humano y sostenible.

Uruguay avanza en ese camino en diálogo con las comunidades locales, la comunidad científica, los sectores productivos y la opinión pública. Como país miembro del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) elaboró en el año 1999 su primera propuesta de Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB). En dicho documento ya se menciona la importancia de las áreas protegidas como herramienta fundamental para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica, y se presentan los primeros instrumentos para avanzar hacia la creación de un sistema nacional de áreas protegidas.

En el año 2000 se aprueba la ley No. 17234 que declara de interés general la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), reglamentada en el año 2005 por decreto presidencial. A partir de entonces se avanza progresivamente en su conceptualización y construcción.

En el año 2010 se elaboró el primer instrumento de orientación de la gestión del SNAP: el Plan de Mediano Plazo (PMP) 2010-2014, con la finalidad de guiar el desarrollo del sistema en su fase inicial. En esta etapa, la escasez de información actualizada a una escala pertinente para el diseño de una red de áreas protegidas constituyó una limitante importante en el diseño del PMP. La propia necesidad de fijar mejores objetivos motivó, desde ese momento, un proceso de generación de nueva información para asistir en el diseño y gestión del sistema nacional de áreas protegidas.

Actualmente el país se encuentra revisando y actualizando la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB), en la cual se incluyen las áreas protegidas como un eje central de trabajo para la planificación y acción a nivel territorial, combinando la conservación in situ y el uso sustentable de la biodiversidad.

El presente Plan Estratégico del SNAP 2015-2020 tiene su base en el Plan de Mediano Plazo 2010-2014 y se articula con el proceso actual de revisión de la Estrategia Nacional de Biodiversidad. Capitaliza los avances realizados en los últimos cuatro años en el conocimiento de la biodiversidad de nuestro país y evalúa las situaciones problema aún no resueltas y las nuevas oportunidades, para reorientar las estrategias hacia el logro de los objetivos del SNAP en el largo plazo. Su propósito general es establecer un conjunto de objetivos, líneas estratégicas y acciones, con el fin de contribuir a la conservación de la biodiversidad y el patrimonio cultural en las áreas protegidas y sus zonas aledañas, a escala nacional, regional e internacional.

El proceso de actualización se organizó en tres fases, que combinaron instancias de discusión y desarrollo técnico-conceptual dentro del equipo SNAP, con instancias de puesta en común y debate con otras instituciones y actores clave.

En la primera fase se realizaron talleres de trabajo en el marco del equipo técnico de la División SNAP y otras divisiones de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), cuyo objetivo fue la revisión, evaluación y actualización de la visión y los objetivos definidos en el PMP. Asimismo, se desarrollaron varios estudios que permitieron sistematizar la experiencia y conocimiento adquiridos en los años de desarrollo del SNAP y generar información para un diagnóstico exhaustivo de los avances realizados hasta el momento.

En la segunda etapa, se realizó un acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de la DINAMA, y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a través del Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (IIBCE), para la definición de los objetivos de conservación y representación, la identificación y selección de sitios prioritarios, el diseño de la red física del sistema, y los criterios e instrumentos para su revisión y ajuste. Este proceso se acompañó con diversos talleres de consulta y puesta en común ante otras Divisiones de la DINAMA y la Comisión Nacional Asesora del SNAP (CNA).

La tercera etapa se destinó a la revisión y reformulación de las estrategias y acciones del Plan de Mediano Plazo 2010-2014 y a la generación de nuevas propuestas para el Plan Estratégico 2015-2020 acordes con la experiencia adquirida y la nueva situación de contexto. Se conformaron grupos de trabajo que reunieron actores con intereses y perspectivas diversas en relación a temas estratégicos para el SNAP y se realizaron

¹ Dudley N. et. al., 2009

entrevistas a actores públicos y privados, incluyendo ministerios, asociaciones gremiales, asociaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil.

La elaboración del Plan Estratégico 2015-2020 fue, por tanto, un proceso complejo de dos años de duración que implicó la elaboración de varios estudios y etapas intermedias de revisión de lecciones aprendidas y la evaluación de los resultados de la implementación del PMP. El presente documento constituye el resultado del proceso de planificación realizado. Se construyó a partir de distintas fuentes secundarias, documentos generados por diversos actores vinculados con la gestión del SNAP, resultados de entrevistas y acuerdos logrados en los grupos de trabajo.

El documento se estructura en dos partes: Diagnóstico y Propuesta Estratégica. (Figura No. 1.1).

El Diagnóstico describe la situación de contexto (internacional y nacional) y la situación actual del SNAP, a través de temas clave para el desarrollo del sistema.

La Propuesta Estratégica se construye a partir de la Visión adoptada para el SNAP y las Ideas Fuerza derivadas del Diagnóstico. Propone dos componentes estratégicos: la Estrategia de Diseño de la Red Física y la Estrategia de Planificación y Gestión. Esta última, a su vez, abarca tres niveles de actuación: a) el sistema, b) las áreas protegidas y c) los aspectos funcionales relacionados con cada uno de los temas clave: aspectos jurídico-institucionales y gobernanza; presupuesto y sostenibilidad financiera; gestión del conocimiento y la información; y comunicación, sensibilización y educación.

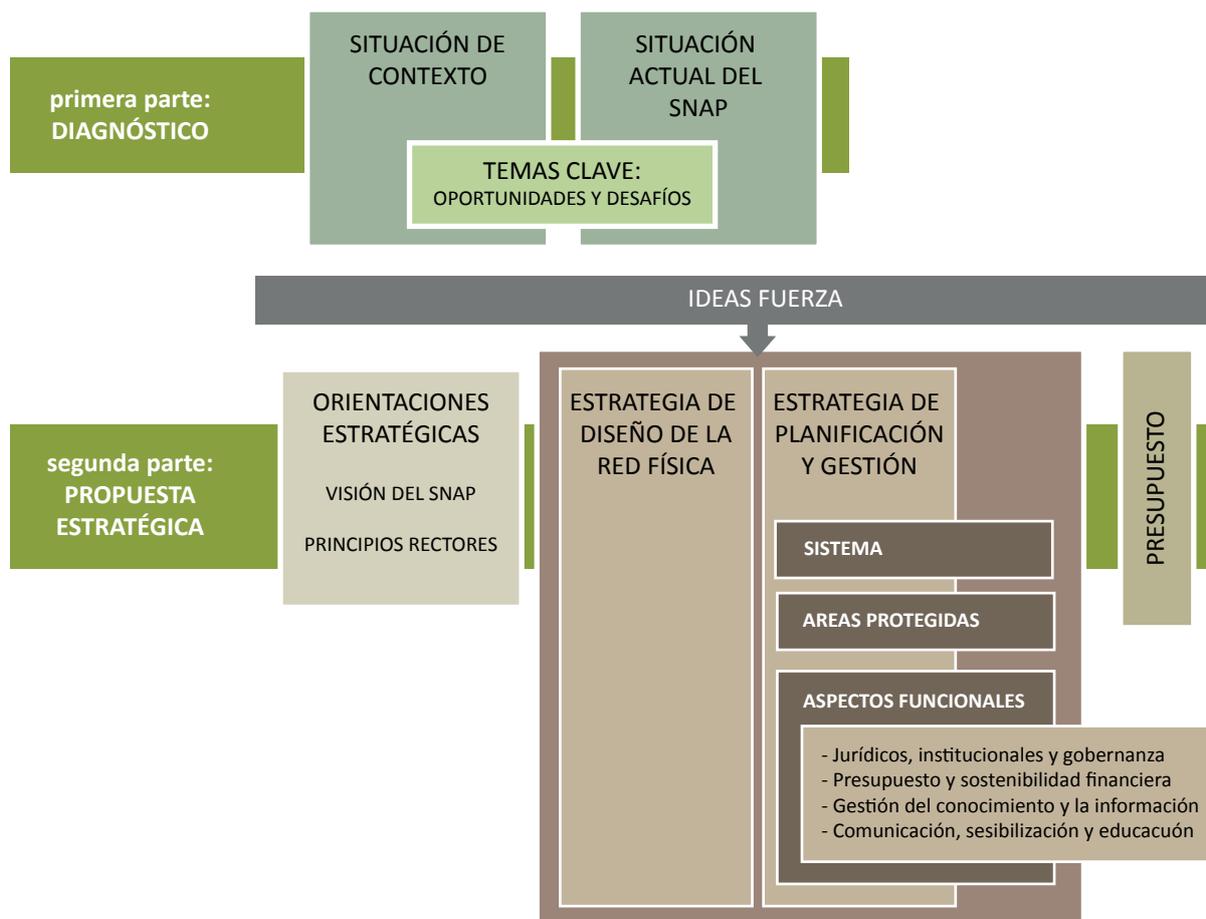


Figura No. 1.1 Estructura del Plan Estratégico del SNAP 2015-2020
Fuente: División SNAP - MVOTMA

Acompañan al documento principal, tres (3) documentos subsidiarios:

- Documento Subsidiario No. 1: Actualización de los objetivos de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay. Componente continental y costero.²
- Documento Subsidiario No. 2: Lineamientos para la actualización de la red de sitios del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay.³
- Documento Subsidiario No. 3: Prioridades espaciales para la expansión y consolidación del SNAP en el período 2015-2020.⁴

² Suárez-Pirez C. y A. Soutullo, 2013

³ Soutullo A. y C. Suárez-Pirez, 2014

⁴ Documento Subsidiario No. 3: Prioridades espaciales para la expansión y consolidación del SNAP en el período 2015-2020.

PRIMERA PARTE **DIAGNÓSTICO**

Contexto

Un sistema nacional de áreas protegidas no se desarrolla en forma autónoma. Existe y se desarrolla dentro de un contexto nacional e internacional que puede contribuir, o por el contrario inhibir, la creación de las áreas protegidas y su manejo efectivo. Planificar el desarrollo del SNAP requiere comprender el contexto en el que opera actualmente e identificar los desafíos futuros en el horizonte de implementación de la planificación realizada.

Contexto Internacional

El debate en torno a la importancia de conservar la biodiversidad y su contribución al desarrollo sustentable es parte significativa de la nueva agenda internacional. Entre 1992 y 2012 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó decenas de conferencias y cumbres mundiales de alto nivel, buscando construir una mirada común en torno a la importancia de promover un desarrollo más sustentable. La preocupación por el deterioro de los ecosistemas y la pérdida de biodiversidad, llevaron a la ONU a declarar al decenio 2011-2020 como la Década de la Biodiversidad.

En este contexto internacional, Uruguay es signatario de diversos acuerdos y convenciones relevantes para la conservación de la biodiversidad; entre otros: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). La tarea de revisar y actualizar los objetivos de conservación del SNAP requiere necesariamente la consideración específica de los compromisos que estos acuerdos imponen al país.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aprobados en setiembre de 2000, marcaron un nuevo hito global, al comprometer a 189 naciones con una nueva alianza mundial. Se acordaron ocho (8) ODM, con un plazo fijado para el año 2015, que representan un acuerdo para “crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza”. El objetivo No. 7 (ODM-7) se centra en “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, y una de las metas acordadas en este contexto (Meta 7B) es: “alcanzar una reducción significativa de la tasa de pérdida de la biodiversidad”. Para ello se propuso la creación de una red mundial de áreas protegidas que sea ecológicamente representativa de los recursos naturales de la tierra. Para alcanzar el ODM-7, Uruguay ha adoptado la misma meta propuesta a nivel internacional y ha definido un conjunto de indicadores para medir los avances en pos de su cumplimiento a nivel nacional.¹

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992. Constituye un acuerdo ambiental multilateral que aborda todos los aspectos de la diversidad biológica, y tiene por objetivo “la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos”.

Uruguay firmó el Convenio en la Cumbre de Río 92, y lo ratificó por ley (Nº 16408) en el Parlamento, el 18 de agosto de 1993. Esto implica que lo establecido en el CDB se ha convertido en Ley Nacional, siendo Uruguay un Estado Parte del citado acuerdo internacional.

El CDB compromete a sus Estados Partes a desarrollar estrategias nacionales de conservación y uso sustentable de la biodiversidad y a actualizarlas constantemente. En el año 2010, las Partes del CDB adoptaron el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011–2020, que sirve como un marco flexible para el establecimiento de objetivos nacionales y regionales. Este Plan incluye 5 objetivos estratégicos y 20 metas, conocidas como las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica. Dentro de estas metas, y a efectos del diseño del plan estratégico del SNAP 2015-2020, cabe hacer referencia a la Meta 11, la cual trata específicamente sobre las áreas protegidas y otras medidas de conservación basadas en áreas, estableciendo:

Meta 11: Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente áreas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios.

A su vez, las Metas 5 y 12 refieren en forma indirecta, a la contribución que las áreas protegidas deben hacer a la conservación de hábitat y especies:

Meta 5: Para 2020, se habrá reducido por lo menos a la mitad y, donde resulte factible, se habrá reducido hasta un valor cercano a cero el ritmo de pérdida de todos los hábitat naturales, incluidos los bosques, y se habrá reducido de manera significativa la degradación y fragmentación.

1 Los indicadores adoptados por Uruguay se detallan en el sitio web de PNUD en Uruguay: <http://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/mdgoverview/overview/mdg7/>

Meta 12: Para 2020, se habrá evitado la extinción de especies en peligro identificadas y su estado de conservación se habrá mejorado y sostenido, especialmente para las especies en mayor declive.

En el marco del proceso de actualización de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y el Quinto Informe Nacional al CDB, se están adaptando las Metas Aichi a nivel nacional. Al momento de elaboración del presente plan, se han redefinido las metas y se han propuesto submetas de carácter nacional. Estas propuestas serán puestas a consideración de todos los actores involucrados antes de su incorporación definitiva en la nueva ENB.

Desafíos del SNAP en el contexto internacional

A pesar del progreso que significan estos acuerdos internacionales multilaterales, la red global de áreas protegidas aún no cumple los requisitos fijados. Por esta razón, el propio CDB y otras organizaciones internacionales han elaborado una serie de recomendaciones y acciones a tener en cuenta por cada uno de los Estados Partes.²

Uruguay está trabajando en la redefinición de metas e indicadores a nivel nacional para cumplir con los compromisos asumidos a nivel internacional. Pero también deberá definir claramente, a través de su propuesta estratégica para el SNAP, la forma como se posiciona para cumplir con los objetivos planteados a nivel global, aportando nuevas respuestas que vayan más allá del simple cumplimiento de compromisos asumidos. Se identifican en particular los siguientes desafíos del SNAP en el contexto internacional:

- pastizales naturales como elemento distintivo del SNAP a nivel regional y global

Un elemento característico y distintivo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay deberá ser su contribución a la conservación y uso sustentable de los pastizales naturales de la región. A nivel global los pastizales templados son uno de los tres biomas más amenazados, sin embargo es el que tiene la menor proporción de su superficie protegida dentro de reservas (sólo el 3,4 %), habiendo perdido cerca del 50 % de su cobertura original.³ La sabana uruguayense es considerada a nivel global como una de las ecorregiones en crisis; su estado de conservación es “amenazada” y tiene actualmente menos del 3 % de su superficie protegida en reservas.⁴ Por lo tanto, un elemento cen-

tral en el diseño e implementación de medidas para cumplir los objetivos y metas de carácter internacional, debería ser la priorización de acciones enfocadas a la conservación de los ecosistemas de pastizal característicos de la región.

- espacio de experimentación para la articulación entre conservación y producción

Considerando la particularidad del sistema de áreas protegidas uruguayo, que incorpora en forma mayoritaria inmuebles de propiedad privada, ocupados por actividades productivas y generalmente habitados, es fundamental contemplar en la lógica con que se aborda el diseño y la planificación del sistema, la relación entre conservación, propiedad, producción y desarrollo sostenible. El SNAP deberá constituir un espacio clave para la reflexión, experimentación y aprendizaje en relación a las diversas formas de contribuir a la conservación de la biodiversidad, como parte de un debate mayor sobre los caminos del desarrollo. La experiencia así adquirida, las respuestas encontradas y los instrumentos desarrollados para lograr la articulación entre conservación y desarrollo deberán ser una de las contribuciones más relevantes al logro de los objetivos y metas globales de conservación de la biodiversidad.

- cooperación sur-sur para la conservación de la biodiversidad

El estado uruguayo se ha marcado entre sus objetivos de política internacional, la promoción de la cooperación sur-sur y triangular. Se han desarrollado y gestionado acciones de intercambio sur-sur en el sector biodiversidad y áreas protegidas que apuntan al fortalecimiento institucional, que resultaron fructíferas para todos los países involucrados. El SNAP es un sistema relativamente nuevo que se construye con pocas “inercias” del pasado y que por las características señaladas en relación a la propiedad de los inmuebles en áreas protegidas, y por pertenecer su territorio a uno de los biomas más amenazados a nivel global y representativos a escala regional, se constituirá en un sistema con características distintivas de otros sistemas de áreas protegidas. Por tanto, deberá seguir avanzando en el desarrollo de su capacidad para compartir sus experiencias con otros países de desarrollo similar en la región y el mundo.

² CDB, 2013; Bertzky B. et. al., 2012; IUCN – WCPA, 2010

³ Hoekstra J. et. al., 2005

⁴ Soutullo A. y Gudynas E., 2006

Contexto Nacional

La estrategia a adoptar para la construcción de un sistema nacional de áreas protegidas estará directamente influenciada por el entorno político, económico y social que prevalece en el país. Y por tanto, directamente relacionada con el diseño de políticas nacionales tales como la política ambiental, de desarrollo productivo y de ordenamiento territorial. Comprender el marco en el cual se diseñarán e implementarán estas políticas en los próximos años permite identificar las oportunidades, los posibles conflictos y los socios potenciales para el SNAP.

El contexto político y el diseño de políticas ambientales

El horizonte de implementación del Plan Estratégico 2015-2020 se inserta en un contexto de relativa incertidumbre política, ya que el proceso de planificación se lleva a cabo un año antes de un cambio de gobierno nacional. Esto implica que las tendencias del contexto político actual podrían variar en los próximos años, con implicaciones que se extienden, entre otras, a la asignación de presupuesto, las posibles modificaciones al marco legal y los cambios en el liderazgo institucional asociado a la temática ambiental.

Este contexto, que implica una dificultad para identificar las características de la política ambiental nacional para el período 2015-2020, requiere que las líneas estratégicas que se adopten para guiar el desarrollo del SNAP en los próximos años incorporen criterios que permitan flexibilizar las propuestas ante diferentes escenarios políticos, sin desatender los objetivos de conservación que el sistema se plantee.

El contexto económico y las políticas de desarrollo productivo

Desde el año 2003 hasta el año 2014 la economía del Uruguay ha venido cumpliendo una fase de crecimiento y cambio estructural inéditos. Como resultado de este fuerte crecimiento económico también han aumentado significativamente las presiones sobre el territorio y su patrimonio natural.

La dinámica de crecimiento que se ha venido desarrollando ha marcado un cambio en el posicionamiento del tema ambiental en la agenda pública del país. Se comienza a reconocer en torno a las políticas de desarrollo productivo, que parte importante de la actividad económica del país se asienta en su patrimonio ambiental, y por tanto, se plantean fuertes desafíos respecto a las consecuencias que el actual modelo de desarrollo puede tener para su sustentabilidad.

Sector agropecuario

En los últimos años, el sector ha registrado modificaciones estructurales basadas en la incorporación de tecnologías y nuevos modelos de negocios, que han tenido consecuencias muy relevantes en la expansión de la frontera agrícola en detrimento del medio natural.

Esta expansión ha conducido a que la institución responsable de definir las políticas de desarrollo agropecuario (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, MGAP) incluya estrategias que apuntan a una articulación entre producción agropecuaria y conservación: la investigación y capacitación para la conservación de los recursos naturales; la exigencia de presentación de Planes de Uso y Manejo Responsable del Suelo a nivel predial de acuerdo a la ley de Conservación de Suelos y Aguas; la elaboración de planes de adaptación y mitigación del cambio climático; la investigación para la valoración de los servicios ecosistémicos como insumo para el diseño de políticas agropecuarias; y el desarrollo de instrumentos de incentivos para la conservación de suelos frente a políticas de regulación y control, entre otras. La reciente creación de la Mesa de Ganadería sobre Campo Natural constituye una síntesis de estas estrategias, que reconoce el campo natural como uno de los activos más importantes del país en términos de biodiversidad y como un elemento fundamental en la capacidad de resiliencia de los sistemas productivos ganaderos.

Por su parte, las empresas forestales certificadas del país también han reconocido objetivos coincidentes con los del SNAP, especialmente en relación a la creación de un marco nacional común para la definición de las áreas de alto valor de conservación en establecimientos forestales.

Esta coincidencia entre algunos objetivos del SNAP y el sector agropecuario no evita la preocupación y la necesidad de contemplar en la estrategia futura, los potenciales conflictos entre conservación y producción; tanto por las limitantes impuestas en las áreas protegidas, como por las regulaciones en los territorios circundantes a ellas.

Pesca

La Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) responsable de regular y controlar la actividad pesquera y acuícola en el país, ha desarrollado un conjunto de políticas de protección y conservación de los recursos acuáticos asociadas a las políticas de desarrollo de la producción pesquera.

Una de las figuras que han permitido propiciar una práctica responsable en el uso de los recursos acuá-

ticos, tanto a nivel continental como marino costero y de altura, es el diseño e implementación de normativas tendientes a regular la actividad pesquera. Algunos ejemplos son las normativas que determinan las capturas máximas sustentables por especie, prohíben la captura de especies en condiciones críticas, establecen las tallas mínimas de captura de peces, y regulan el uso de instrumentos y métodos de captura. Así mismo se establecen figuras de protección asociadas a la delimitación de áreas, como por ejemplo: zonas de prohibición de pesca comercial o deportiva, zonas de veda temporal o precautoria y zonas de reserva para pesca deportiva.

Además de las figuras de protección mencionadas, la DINARA tiene entre sus cometidos la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, tendientes a suministrar las bases científicas necesarias para asegurar el uso sustentable de los recursos acuáticos. En este sentido desarrolla planes de investigación que permiten dar un seguimiento de las pautas que accionan las normativas de regulación. Se llevan a cabo estudios de floraciones algales y estudios ambientales y oceanográficos relacionados con la distribución y estructura poblacional de los diferentes recursos y organismos acuáticos. Se efectúan investigaciones tendientes a optimizar la tecnología pesquera existente en el país y se desarrollan estudios de genética con el fin de identificar poblaciones en aquellos recursos de interés comercial.

El enfoque adoptado por DINARA, para el desarrollo de las políticas de desarrollo de la actividad pesquera, que vincula fuertemente protección de los recursos acuáticos con producción, y su experiencia en el diseño de diferentes figuras de protección tanto de delimitación de áreas como de índole normativa, la convierte en un socio fundamental para el SNAP en el diseño e implementación del componente marino del sistema.

Turismo

Desde el año 2005, la gestión del MINTURD se orienta a un desarrollo turístico sostenible que integre las dimensiones ambiental, social y económica.⁵ Esta tendencia se consolidó con el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020, que incluye entre sus líneas estratégicas:

La planificación turística a partir del conocimiento de los recursos culturales y naturales, considerando especialmente las áreas nacionales protegidas, los sitios y expresiones patrimoniales; la regulación de la inversión atendiendo el uso sostenible de los recursos y la capacidad de carga de los destinos; el fomento a la utilización de recursos renovables y tecnologías amigables con el ambiente; la coordinación interinstitucional para la sostenibilidad.

En el marco de esta estrategia, el turismo en áreas protegidas ha contribuido con el desarrollo que este sector ha tenido en los últimos años, generando un nuevo foco de atracción y mejorando el potencial turístico fuera de temporada. Sin embargo, salvo excepciones, el turista no se enfrenta realmente en las áreas protegidas, a experiencias integradas que constituyan productos turísticos. La apuesta al turismo ecológico y rural implica un gran desafío, donde se pone en juego la sustentabilidad del medio ambiente natural, la sostenibilidad de las comunidades rurales y su reconversión productiva.

Otros emprendimientos y proyectos

Más allá de la relevancia de la articulación del SNAP con las políticas de desarrollo de los sectores agropecuario, pesquero y turístico, actividades que claramente dependen de los recursos naturales para su propia sustentabilidad en el tiempo, el crecimiento económico del país en los últimos años ha llevado a la aparición de otros emprendimientos económicos y proyectos de infraestructura que podrían visualizarse como potenciales fuentes de conflicto con los objetivos de conservación del SNAP.

Se espera que en los próximos años se inicien, expandan o consoliden procesos orientados a la explotación minera, la industria de la celulosa, un puerto de gran escala, una planta regasificadora y otras inversiones en grandes infraestructuras.

Si bien la incertidumbre en el contexto político puede condicionar la implementación de estos proyectos, es necesario tomar en cuenta su localización en el territorio para prever conflictos y capitalizar las oportunidades que surjan en relación con las estrategias del SNAP.

El contexto de desarrollo y las políticas de ordenamiento territorial

La ley de creación del SNAP (2000), define a las áreas naturales protegidas y el sistema que conforman, como instrumentos de aplicación de las políticas ambientales fijadas por el Poder Ejecutivo. Su designación y regulación se encuentra por tanto, cometida al gobierno nacional.

En forma posterior, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), introduce nuevos instrumentos de ordenamiento territorial, mayoritariamente encomendados a los gobiernos departamentales, que pueden abarcar porciones del territorio que comprendan o limiten con áreas naturales protegidas incorporadas al SNAP.

5 MVOTMA (Inédito)

Existen por tanto dos regímenes jurídicos, cada uno con sus propias características: el de los instrumentos de ordenamiento territorial, de alcance esencialmente general y correspondientes al ámbito departamental, y el de las áreas naturales protegidas, de régimen de excepción y correspondientes al ámbito nacional. Ambos tienen objetivos en común que ameritan una coexistencia basada en la coordinación y colaboración recíproca.⁶

El enfoque adoptado por el SNAP tiene varios puntos de contacto con los abordajes contemporáneos en materia de ordenación y planificación del territorio: se apoya en el reconocimiento de sistemas territoriales-paisajísticos, intenta superar visiones sectoriales y procura una mirada integral del territorio. Por tanto, la incorporación del SNAP en los procesos de ordenamiento territorial de carácter nacional o departamental puede representar un aporte fundamental a nivel nacional y una experiencia demostrativa singular en el contexto internacional.

Desafíos del SNAP en el contexto nacional

De acuerdo a las características y tendencias descritas, el desarrollo del Plan Estratégico del SNAP se basa en los siguientes supuestos sobre el contexto nacional para el período 2015-2020:

- Uruguay continuará creciendo, pero a un ritmo menor que el observado en los últimos 10 años. Si este escenario de desaceleración se produce en el marco de regulación moderna que se viene aplicando en los últimos años, permitirá profundizar en un modelo de desarrollo productivo ambientalmente sustentable.⁷
- Se mantendrán las presiones por desarrollo del sector agropecuario y de grandes proyectos de infraestructura. Sin embargo, también se espera una mayor incorporación de estrategias de conservación de los recursos naturales, en las políticas de desarrollo productivo, especialmente en los sectores agropecuarios y de turismo.
- Se prevé un incremento del apoyo o interés social en relación a temas ambientales. Sin embargo, no se prevén cambios considerables en cuanto al lugar que el SNAP ocupe en la agenda política. El apoyo seguirá siendo similar al recibido hasta el momento.

En base a estos supuestos se identifican los siguientes desafíos a tener en cuenta en el diseño del Plan Estratégico del SNAP 2015-2020:

- **concientización y profundización del debate político en torno a la articulación entre conservación y desarrollo sostenible**

Bajo el supuesto de que estén dadas las condiciones para que los temas ambientales se posicionen con mayor nivel de permanencia e importancia en la esfera política, es necesario que la estrategia del SNAP acompañe y promueva el debate político necesario para pensar seriamente cómo articular la conservación efectiva de la biodiversidad con el desarrollo sostenible.

- **consolidación del aporte del SNAP al desarrollo sostenible**

Si gestionar la articulación entre desarrollo sostenible y conservación de la biodiversidad es el principal desafío a enfrentar, resulta entonces necesario que el conjunto de áreas protegidas que conforman la red física del SNAP se consoliden como espacios piloto de experimentación para el diseño y desarrollo, a escala local, de nuevos instrumentos, nuevas tecnologías y nuevas formas de gobernanza para la gestión territorial y el manejo de los recursos naturales y culturales.

- **posicionamiento del SNAP en la incorporación del componente ecológico en los procesos de ordenamiento territorial**

La incorporación del componente ecológico en la ordenación y planificación territorial es uno de los desafíos del siglo XXI. Es necesario profundizar el vínculo entre paisaje, áreas protegidas y ordenamiento del territorio, mostrando el potencial de las áreas naturales en la consolidación de una política nacional de ordenamiento territorial cada vez más vinculada al desarrollo sostenible.

- **fortalecimiento de la coordinación y cooperación interinstitucional**

Estos desafíos sólo pueden lograrse a través del fortalecimiento de los ámbitos de coordinación interinstitucional para la implementación de las políticas públicas. Se deberá seguir avanzando en la coordinación inter e intra ministerial para la definición de las principales orientaciones de las políticas públicas a escala nacional, así como en la coordinación con instituciones de escala departamental y local.

6 MVOTMA (Inédito)

7 MVOTMA (Inédito)

Situación actual del SNAP

El SNAP y la Estrategia Nacional de Biodiversidad

Uruguay se encuentra actualmente revisando y actualizando la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB). El objetivo general del Proyecto de Actualización de la ENB es integrar los compromisos asumidos por Uruguay, emergentes del CDB, en los marcos de desarrollo nacional y planificación sectorial a través de un proceso estratégico renovado y participativo de planificación de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

La nueva ENB y su Plan de Acción incorporan líneas de trabajo estratégicas en función de las principales problemáticas vinculadas a la pérdida y degradación de la diversidad biológica en nuestro país. En este sentido, las áreas protegidas se integran como un eje central de trabajo para la planificación y acción a nivel territorial, combinando la conservación in situ y el uso sustentable de la biodiversidad.

Las propuestas que forman parte del Plan Estratégico del SNAP 2015-2020 constituyen los principales aportes para la identificación de nuevos espacios de importancia para la conservación, que la ENB deberá integrar y articular con el Sistema.

Temas clave para el desarrollo del SNAP

Para concretar la actualización del Plan de Mediano Plazo 2010–2014 y facilitar la transición hacia el Plan Estratégico 2015–2020, sin desatender la vinculación de este con la Estrategia Nacional de Biodiversidad, se consideró fundamental capitalizar los avances realizados en los últimos cuatro años, evaluar las situaciones problema aún no resueltas y conocer las nuevas oportunidades de contexto.

A partir de la revisión de resultados del PMP 2010-2014, de la sistematización y aprendizaje del proceso de construcción del SNAP,¹ y de los debates desarrollados durante el proceso de elaboración del presente Plan, se definieron un conjunto de temas especialmente relevantes para la conservación de la biodiversidad y la gestión eficaz del sistema y sus áreas. Estos temas clave son:

- Cobertura y representación ecológica del sistema
- Gestión del sistema y las áreas protegidas
- Marco jurídico-institucional y gobernanza
- Presupuesto e instrumentos financieros
- Gestión de la información y el conocimiento
- Comunicación, sensibilización y educación

Para cada tema se incluye una breve descripción de su evolución y del estado de situación actual -que da cuenta de la evaluación de resultados del PMP 2010-2014- y se identifican los aspectos críticos que el Sistema no ha resuelto en el período 2010-2014, los aspectos que requieren de nuevas estrategias para continuar avanzando, las oportunidades y los desafíos que deberán ser especialmente considerados en el diseño de la Propuesta Estratégica 2015-2020.

La aproximación al proceso de planificación a través de temas clave permitió incorporar un enfoque estratégico de planificación desde la fase de diagnóstico.

Cobertura y representación ecológica del sistema

Terminando el período previsto para el PMP 2010-2014, el SNAP cuenta con 12 áreas protegidas ingresadas al sistema (8 áreas más que en el año 2009) con una superficie que supera las 186.000 hectáreas (cuadro No. 2.1 y figura No. 2.1). Estas áreas cubren menos del 0,6 % de la superficie terrestre y marina del país; sin embargo, a pesar de su baja cobertura en términos de superficie, la representación de elementos significativos para la conservación es considerablemente alta: la proporción de paisajes representados supera el 70% del total del país, y el porcentaje de ecosistemas y especies prioritarias representados supera el 40 y 30 % del total (cuadro No. 2.2).

En el análisis de esta situación debe considerarse además la particularidad dominial del territorio uruguayo: más del 90% de los inmuebles de nuestro país son de propiedad privada. Por tanto, el sistema de áreas protegidas uruguayo, asentado principalmente en inmuebles privados, habitados y productivos, se caracterizará por estar conformado por áreas protegidas relativamente pequeñas (si se comparan con otros sistemas nacionales de áreas protegidas) y porque en su selección será necesario contemplar estrategias que permitan la coexistencia de la conservación en ambientes considerablemente modificados.

1 Ver MVOTMA (Inédito)

Cuadro No. 2.1 Cobertura del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. 2014

Fuente: División SNAP – MVOTMA

Área Protegida	Superficie total (ha)	Superficie terrestre (ha)	Superficie marina y Río de la Plata (ha)	Superficie del SNAP en el total del territorio (%)
Quebrada de los Cuervos	4.413	4.413	0	0.014
Esteros de Farrapos e islas del río Uruguay	5.758	5.758	0	0.018
Valle del Lunarejo	29.286	29.286	0	0.092
Cabo Polonio	25.820	4.653	21.167	0.081
Localidad Rupestre Chamangá	12.172	12.172	0	0.038
San Miguel	1.542	1.542	0	0.005
Laguna de Rocha	34.295	24.022	10.273	0.108
Cerro Verde e Islas de La Coronilla	8.968	1.684	7.284	0.028
Rincón de Franquía	1.229	1.229	0	0.004
Grutas del Palacio	17	17	0	0.000
Laguna Garzón	36.928	9.596	27.332	0.116
Montes del Queguay	19.969	19.969	0	0.063
Superficie total AP ingresadas al SNAP	180.397	114.341	66.056	0.567

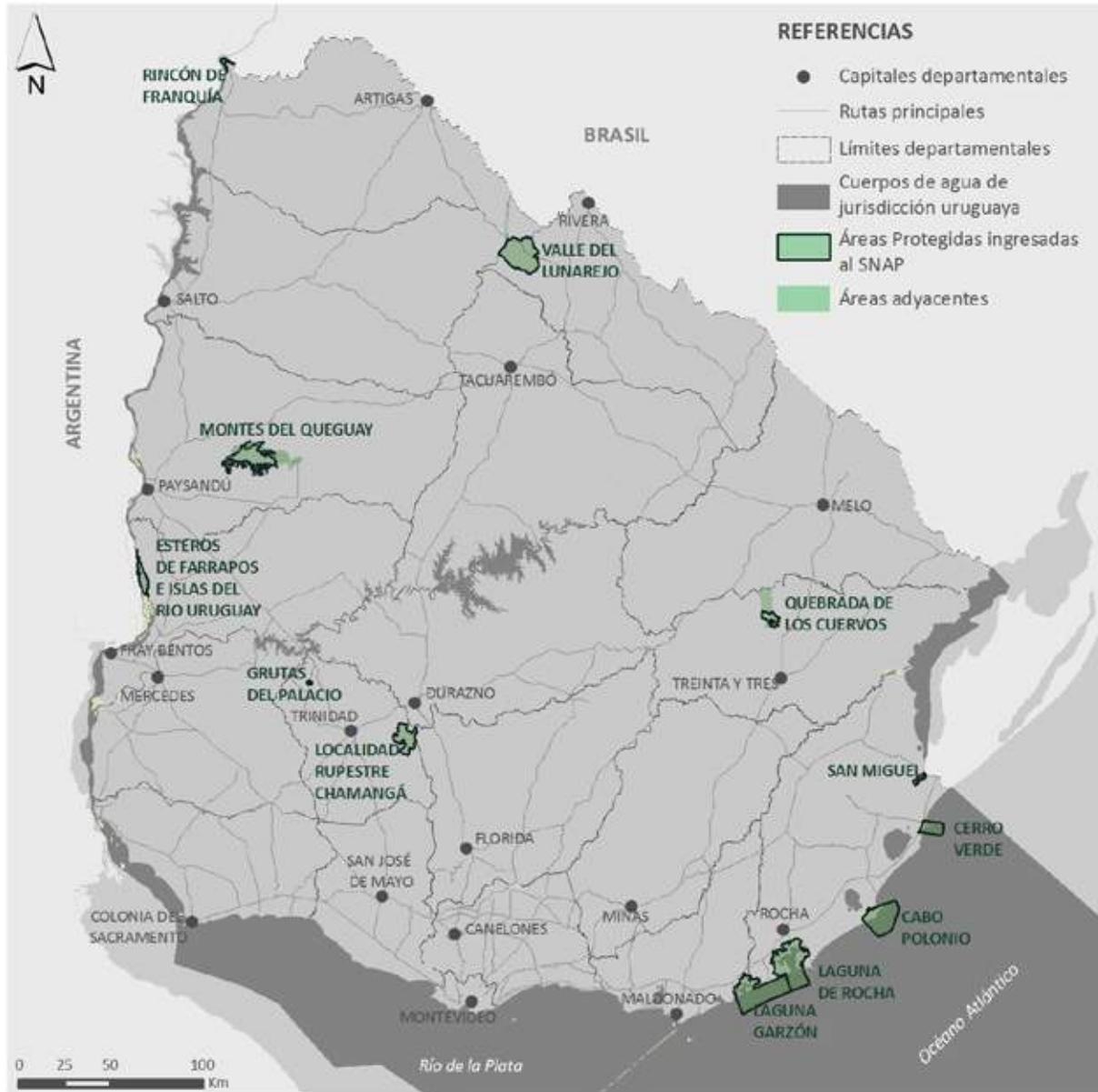
Cuadro No. 2.2 Representación ecológica del SNAP por Objetivos de Conservación. 2014

Fuente: División SNAP – MVOTMA

Objetivos de Conservación	No. elementos representados	% elementos representados
Ecorregiones	5	71
Unidades de Paisaje	13	93
Servicios Ecosistémicos	2	29
Ecosistemas Amenazados	38	42
Especies Amenazadas	295	33
Especies vulnerables al cambio climático	12	80

Figura No. 2.1 Cobertura del Sistema Nacional de Áreas Protegidas al 2014

Fuente: División SNAP - MVOTMA



Para mejorar en términos físicos, la cobertura y representación ecológica actual del SNAP se deberán tomar en consideración especial los siguientes aspectos críticos:

- **dimensiones no consideradas en el diseño actual de la red física del sistema**

El país ha avanzado en los últimos años en la generación de nueva información para la caracterización y valoración de la biodiversidad del país y cuenta con valiosos estudios para asistir el diseño de un SNAP más representativo. Esta nueva información fue utilizada para redefinir los objetivos de conservación y el diseño de la red física del sistema para el período 2015-2020. Sin embargo, se deberá continuar la profundización

de algunos temas pendientes, como los aspectos de conectividad, integración de las áreas en el paisaje, incorporación del componente marino, valores socio-culturales, entre otros, con el fin de definir un nuevo diseño de la red física del sistema hacia el final del período del presente plan.

- **consenso sobre un marco de referencia común**

En los últimos cuatro años se ha avanzado en la incorporación de una perspectiva integrada de planificación que ha permitido comenzar a articular la planificación a escala nacional con la planificación a escala de sitios. Sin embargo aún no se ha logrado un nivel de consenso y apropiación, en relación a aspectos clave para la gestión del sistema, tales como gobernanza, partici-

pación y valoración de servicios ecosistémicos, entre otros. Esto genera diferentes interpretaciones, dificulta la definición de estrategias y contribuye a generar ineficiencias en las acciones. Es necesario continuar en la consolidación del proceso de planificación integral iniciado, definiendo directrices y procedimientos amplios que establezcan un marco común para la gestión unificada y coordinada de las áreas del SNAP, así como mejorando las capacidades del equipo técnico a nivel de sistema para acompañar a las áreas protegidas en la apropiación y aplicación de dicho marco.

- **articulación de la política de áreas protegidas con otras políticas territoriales**

El territorio es el ámbito en el cual deben ocurrir los acuerdos estratégicos de actuación y donde se reflejan y se pueden contemplar las visiones de todos los sectores que actúan en él. A pesar de que la ley asigna al MVOTMA la competencia de creación y regulación del SNAP, las áreas protegidas también se ubican dentro de la jurisdicción de los gobiernos departamentales, generando un ámbito de coincidencias de competencias en materia de política territorial. Por tanto, es fundamental construir una estrategia de articulación entre el SNAP y los procesos de ordenamiento territorial del país, tanto de nivel nacional, como regional y departamental, para lograr una red física que permita la incorporación amplia de sitios prioritarios para la conservación que complementen el sistema de áreas protegidas propiamente dicho.

Gestión del sistema y las áreas protegidas

El SNAP es un sistema complejo que requiere definir con cuidado el rol que cada área cumple en el sistema, y el rol del sistema como un todo que supera a las partes. El manejo efectivo y eficiente de cada una de las áreas protegidas ingresadas al SNAP es decisivo para el logro de los objetivos de conservación de todo el sistema.

Actualmente, de las áreas ingresadas al SNAP, dos poseen plan de manejo aprobado, dos están en proceso de aprobación, seis están en proceso de elaboración y las restantes acaban de ingresar al Sistema, por lo que no han comenzado aún sus respectivos planes.

Nueve áreas cuentan con un administrador designado y en ocho de ellas se ha conformado y está funcionando la Comisión Asesora Específica (CAE) (cuadro No. 2.3).

En los años 2005, 2009 y 2012 se evaluó la efectividad de manejo de las áreas en proceso de incorporación o incorporadas al SNAP a través de la aplicación de la metodología METT². De acuerdo a los resultados obtenidos,

en el período 2009-2012 se produjo una mejora de la efectividad de manejo en 7 de las 8 áreas evaluadas (cuadro No. 2.3).

Como parte del mismo proceso de mejora se elaboraron las *Directrices para la planificación de las áreas protegidas del Uruguay y las Directrices de uso público en áreas protegidas*; instrumentos que contribuyen de manera sustantiva a dar un marco nacional a los procesos locales, pero que también presentaron retos en términos de contradicciones, conflictos y dificultades para su implementación.

Aún no se ha logrado el requerido equilibrio entre los esfuerzos por lograr una mayor cobertura y mejor representación de la red física del sistema y los esfuerzos para lograr un mejor manejo individual de las áreas ingresadas al mismo. En este sentido es necesario enfrentar los desafíos que se presentan en relación a los siguientes aspectos críticos:

- **limitaciones en la evaluación de la contribución de las áreas protegidas a los objetivos del sistema**

La mayoría de las áreas protegidas no ha establecido metas de representación mensurables que faciliten el monitoreo y la evaluación de la efectividad de la gestión. El enfoque de gestión adaptativa adoptado por el SNAP requiere una alimentación cruzada de información entre los niveles central y local del SNAP como forma de capitalizar aprendizajes y construir un sistema coherente. Es importante generar información detallada a nivel de áreas y definir un marco para el monitoreo y la evaluación de manejo, que permita hacer un seguimiento sobre el logro de los objetivos de conservación definidos a nivel de sitio y su contribución a los objetivos del sistema, proporcionar una base para una buena gobernanza, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, y garantizar la integridad general del sistema.

- **eficiencia en los procesos de planificación y gestión a nivel de área**

Aun cuando se han elaborado las Directrices para la planificación de las áreas protegidas, los procesos de ingreso de las áreas han sido en general muy prolongados, y la elaboración e implementación efectiva de sus planes de manejo toma un tiempo sustancialmente mayor que el previsto en la normativa vigente. En la práctica, la mayoría de las áreas no cuentan con planes de manejo aprobados, debilitándose así la posible aplicación de mecanismos de control para el cumplimiento de los objetivos de conservación de las áreas protegidas. Esta situación deriva, en parte, del insuficiente consenso y apropiación de un marco de referencia común en los equipos de trabajo a nivel central y a ni-

2 Por sus siglas en inglés: Management Effectiveness Tracking Tool

Cuadro No. 2.3 Avance de gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. 2014

Fuente: División SNAP - MVOTMA.

Área Protegida	Año de Ingreso	Administrador	CAE	Plan de Manejo	Efectividad de manejo 2009-2012
Quebrada de los Cuervos	2008	MVOTMA - ID Treinta y Tres	Desde 17 diciembre 2009	Aprobado en 2011	↑
Esteros de Farrapos	2008	MVOTMA	Desde 2 febrero 2009	Aprobado en 2014	↑
Valle del Lunarejo	2009	MVOTMA - ID Rivera	Desde 30 agosto 2011	En proceso de aprobación	↑
Cabo Polonio	2009	MVOTMA - ID Rocha	Desde 17 diciembre 2010	En elaboración	↑
Localidad Rupestre de Chamangá	2010	NVOTMA - ID Flores	Desde 6 julio 2011	En elaboración	↑
San Miguel	2010	MVOTMA - PROBIDES - MDN	Desde 18 diciembre 2013	En elaboración	↔
Laguna de Rocha	2010	MVOTMA - ID Rocha	Desde 10 marzo 2011	En proceso de aprobación	↑
Cerro Verde e Islas de la Coronilla	2011	MVOTMA - MDN	Desde 19 agosto 2013	En elaboración	↑
Rincón de Franquía	2013	ID Artigas - Mun. de Bella Unión - GRUPAMA	Sin designar	En elaboración	Sin información
Grutas del Palacio	2013	MVOTMA - ID Flores	Desde 18 diciembre 2013	A elaborar	Sin información
Laguna Garzón (*)	2014	-	-	-	-
Montes del Queguay (*)	2014	-	-	-	-

(*) Estas áreas ingresaron al sistema mientras se elaboraba el presente Plan, por tanto no existe información sobre los temas incluidos en el cuadro.

vel de áreas. Pero también, de la falta de capacidades instaladas en dichos equipos para una comprensión de la problemática que permita la generación de propuestas cohesionadas para la construcción del sistema. Es clave por tanto la generación de capacidades y de una modalidad de trabajo que permita capitalizar experiencias y acompañar a las áreas, desde el nivel central, con un enfoque común.

- **puesta en valor del rol del sistema y las áreas protegidas en relación con su entorno y el desarrollo sostenible**

Las áreas protegidas del Uruguay, en general relativamente pequeñas e insertas en una matriz productiva con niveles de transformación más o menos elevados, requieren un enfoque que ponga énfasis en las relaciones de intercambio con su entorno. Los potenciales beneficios de las áreas protegidas para el desarrollo no se han hecho aún visibles. Ni la generación de beneficios económicos para las comunidades locales en áreas protegidas, ni los potenciales efectos negativos

que la existencia de las áreas protegidas podría generar, han sido evaluados. El papel que juegan las áreas protegidas más allá de sus límites físicos, en la contribución con otras políticas ambientales y territoriales, constituye un aspecto clave a profundizar a futuro. Las áreas protegidas pueden ser vistas como un obstáculo al desarrollo o como una oportunidad para probar modalidades de desarrollo más adecuadas y sustentables. En un país como el Uruguay, la viabilidad y futuro del SNAP reside, en gran medida, en demostrar que ese segundo camino es posible.

Marco jurídico-institucional y gobernanza

En términos generales el país posee un marco legal que atiende los desafíos de la gestión moderna de áreas protegidas promoviendo un sistema con regulación central y gestión descentralizada, apoyado en modalidades de participación que involucran actores públicos, privados y de la sociedad civil.

El marco jurídico específico para la implementación de un sistema nacional de áreas protegidas está conformado por la ley N° 17234 del año 2000 que crea el SNAP, las leyes No. 17930 del año 2005, No. 18719 del año 2010 y No. 18996 del 2012 que introducen algunas modificaciones a la primera, y el decreto del Poder Ejecutivo 52/005, que la reglamenta.

La ley de creación del SNAP asigna al MVOTMA por intermedio de la DINAMA, la competencia de regulación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y establece la creación de una Comisión Nacional Asesora (CNA) y de Comisiones Asesoras Específicas por área (CAE). Esta fórmula institucional, contemplada en el marco jurídico vigente, ha seguido un camino de gradual fortalecimiento. Luego de un largo proceso de análisis de la institucionalidad del MVOTMA y de las necesidades de adecuación a las responsabilidades y funciones que la ley le asigna, en el año 2014 se hizo efectiva una nueva estructura que consolida un ámbito especializado en la DINAMA para la gestión del SNAP: la creación de la División Sistema Nacional de Áreas Protegidas constituye un paso fundamental hacia la necesaria adecuación de la institucionalidad del SNAP.

Este proceso de fortalecimiento de la institucionalidad ha estado acompañado de sucesivos avances en el fortalecimiento de las capacidades humanas. Entre 2008 y 2010 las estrategias se orientaron a desarrollar capacidades en recursos humanos del SNAP, con el objetivo de fortalecer a los equipos técnicos y actores estratégicos involucrados en los diferentes procesos vinculados a la implementación del SNAP y con un marcado énfasis en la creación de capacidades mínimas para arrancar el proceso. A partir de 2011, las estrategias se reformularon tanto en su orientación como en su carácter, enfocándose a desarrollar capacidades a nivel país y calificar los recursos humanos a través de instituciones del sistema educativo formal, a largo plazo. Ambas estrategias contribuyeron en el logro de un lenguaje común entre técnicos de diferentes disciplinas e instituciones vinculadas al SNAP.

Pero más allá de la normativa vinculada al diseño y fortalecimiento institucional, el contexto uruguayo presenta ciertas características específicas en lo que refiere al régimen jurídico de competencias en áreas protegidas y al régimen de propiedad de los inmuebles presentes en las mismas, que requieren especial aten-

ción en cuanto a la asignación de competencias institucionales sectoriales de nivel nacional, a la articulación de competencias territoriales e institucionales de nivel local, y a la definición de los mecanismos de participación y de toma de decisiones. Es justamente tras el modelo de gobernanza local que se proponga, donde es posible manejar los potenciales conflictos a partir de objetivos compartidos en el territorio.

Por tanto, pese a la progresiva consolidación institucional lograda, es necesario seguir avanzando para superar algunas debilidades jurídicas, de diseño institucional y de capacidades humanas, que todavía persisten e inhiben el fortalecimiento de un ámbito central y la aplicación de mecanismos modernos de participación social con equidad a nivel de áreas. Se identifican en particular los siguientes aspectos críticos:

- **fortalecimiento de capacidades en el marco institucional actual**

Resulta fundamental seguir avanzando en el fortalecimiento de la institucionalidad del SNAP sobre la base de la recientemente aprobada reestructura general del MVOTMA. Esto implica delimitar las competencias, roles y responsabilidades de los cargos involucrados a diferentes niveles en la administración del SNAP y de sus áreas protegidas; mejorar la dotación de recursos humanos de la División Sistema Nacional de Áreas Protegidas; fortalecer las capacidades tanto de los recursos humanos existentes como de los nuevos recursos que seguirán integrándose; y mejorar los procedimientos para la toma de decisiones, su implementación y seguimiento. Sin embargo, dadas las limitaciones existentes en la disponibilidad y calidad de los recursos humanos disponibles, es también importante profundizar la participación del SNAP en redes de trabajo, y mejorar los mecanismos de interacción en las mismas, de forma de aprovechar en forma sinérgica, las capacidades instaladas en otras instituciones y sectores.

- **adecuación de la institucionalidad en el mediano y largo plazo**

El reciente proceso de desarrollo institucional, que avanzó gradualmente en la instalación y fortalecimiento de las estructuras previstas en la normativa vigente, resultó el camino adecuado para un país que se encontraba en fase inicial de construcción de su SNAP. No obstante, su desarrollo en el largo plazo plantea el desafío de dar otros pasos hacia la adecuación de la estructura y los procedimientos. Un SNAP que se construye sobre inmuebles públicos y privados, que debe manejar diferentes formas de gestión con los gobiernos departamentales, y que tiene en sus objetivos la aplicación de diferentes modelos de gobernanza que involucran necesariamente al sector privado, requiere de una institucionalidad más ágil en su funcionamien-

to. Un ministerio puede y debe generar las políticas, pero la gestión cotidiana tiene que recaer en estructuras que realmente permitan actuar de acuerdo a los ritmos y necesidades de las áreas protegidas. Es necesario avanzar en los debates técnicos y políticos que permitan acordar un nuevo diseño institucional para el SNAP, que dé cuenta de la experiencia internacional y de los propios aprendizajes generados en su proceso de implementación.

- **coordinación institucional al interior del MVOTMA**

Pese a los esfuerzos orientados a mejorar la coordinación entre las Direcciones Nacionales del MVOTMA y las Divisiones y Departamentos de la DINAMA, aún persisten diversas formas de ver y proceder que deben ser armonizadas. En el marco de la reestructura se presenta la oportunidad de mejorar la coordinación del SNAP con otras unidades administrativas del ministerio. Esto supone atender distintos conflictos o problemas de comunicación y coordinación así como desarrollar sinergias con otras unidades con las que se comparten procesos en los territorios y a nivel central; en particular con las Divisiones de Evaluación de Impacto Ambiental, Calidad Ambiental, Información Ambiental y Promoción del Desarrollo Sostenible, y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

- **articulación interinstitucional e intersectorial**

El SNAP se construye, casi en su totalidad, en territorios donde predominan los inmuebles privados bajo producción. Por tanto, sin descuidar los objetivos de conservación de valores naturales y culturales, la planificación y diseño del sistema y sus áreas requiere una especial atención a su articulación con objetivos de desarrollo social y económico a escala local y nacional. Existe cierta coincidencia de competencias y dificultades de coordinación entre el MVOTMA, como principal autoridad ambiental del país, y otras instituciones vinculadas al uso de los recursos naturales a través de otras políticas de desarrollo. La articulación y coordinación con otros ámbitos de nivel nacional, departamental y municipal, para conformar redes de trabajo en torno a objetivos de conservación, naturales y culturales, ha mostrado tener un papel clave para el desarrollo del SNAP.

- **diversificación de los modelos de gobernanza**

Si bien el país cuenta con un marco legal que promueve la amplia participación en la gestión del SNAP con inclusión de actores públicos, privados y de la sociedad civil, sigue siendo difícil avanzar en la diversificación de los modelos de gobernanza en las áreas protegidas. La herramienta desarrollada a nivel del SNAP para la elaboración colectiva de un marco nacional de categoriza-

ción de potenciales modelos de gobernanza representa una innovación importante para el país y la región. Es necesario capitalizarla y desarrollar nuevos caminos para la participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, mejorando gradualmente la normativa existente. Un marco legal más completo y adecuado debe facilitar la articulación del SNAP con otras iniciativas privadas de conservación y asegurar una integración más flexible de las CAE que refleje la diversidad de actores locales y el contexto específico de cada área protegida.

Presupuesto e instrumentos financieros

El SNAP, en tanto parte de la política ambiental nacional, requiere una dotación de recursos presupuestales estatales que asegure el cumplimiento de sus objetivos.

El área programática Medio Ambiente y Recursos Naturales del presupuesto nacional 2010-2015, aprobado en el año 2009, tenía una asignación del 0,2 % del total; siendo el área de las utilizadas en la clasificación, con menor presupuesto asignado. Por su parte, la DINAMA recibía el 0,06 % de presupuesto nacional.

En el período 2008-2012, los fondos ejecutados para gastos e inversiones en el SNAP alcanzaron el equivalente de 8,6 millones de dólares. De ese total, el MVOTMA y la Cooperación Internacional aportaron un 36% cada uno, mientras que un 20% correspondió a aportes de gobiernos departamentales y el 8% restante a ingresos generados en las propias áreas. En dicho período, el aporte del MVOTMA al SNAP casi se triplicó; sin embargo, la brecha presupuestal para el 2012 dejó sin cubrir el 30% de las necesidades básicas del sistema.

El marco jurídico específico del SNAP hace referencia a un conjunto relativamente amplio de instrumentos que permiten complementar los recursos estatales con aportes de privados, de la sociedad civil, de la cooperación internacional y de los ingresos generados en las propias áreas y el Sistema.

Un instrumento fundamental para el financiamiento del SNAP (considerado en su ley de creación) que correctamente instrumentado puede contribuir a disminuir esta brecha, es el Fondo de Áreas Protegidas. Este fondo ha recibido recientemente los primeros ingresos, lo que marca un hito importante que cierra un largo proceso de instrumentación. De todas formas, el Fondo mantiene importantes debilidades que dificultan su consolidación como instrumento: (i) no se dispone de mecanismos que incentiven el aporte de fondos privados; (ii) su ubicación en una cuenta de la contaduría general implica procedimientos y controles

centralizados poco ágiles y (iii) los ingresos autogenerados, que tendrían como destino natural el Fondo, han sido asignados de manera directa a necesidades en las propias áreas, sin una evaluación previa de las necesidades y prioridades del sistema en conjunto.

Aparte de la legislación específica, Uruguay también dispone de una serie de instrumentos jurídicos genéricos que permitirían canalizar fondos adicionales hacia el SNAP o a sus áreas, pero aún no se han desarrollado. En este contexto, la sostenibilidad financiera del SNAP y de las áreas protegidas aún no está garantizada. Se presenta el desafío de asegurar una base de recursos estatales que acompañe el crecimiento de la red física, y avanzar en la diversificación de las fuentes de fondos. Las acciones necesarias para mejorar la sostenibilidad financiera a largo plazo deberán atender, en particular, los siguientes aspectos críticos:

- **presupuesto básico operativo sustentado en recursos estatales**

El presupuesto público destinado al SNAP ha aumentado en los últimos años. Sin embargo, es aún insuficiente para cubrir las necesidades básicas de gestión de las áreas y el sistema, y acompañar el crecimiento previsto para su red física en el largo plazo. Si bien la percepción del sector político nacional acerca del rol de un sistema nacional de áreas protegidas está cambiando hacia una valoración más positiva, todavía resulta difícil lograr el apoyo político para incrementar los fondos públicos asignados y para impulsar el diseño e implementación de nuevos instrumentos financieros. Es necesario mejorar la capacidad de convencimiento al sistema político fundando la solicitud de recursos del presupuesto público en un conocimiento científico que valide y haga tangibles los beneficios humanos, económicos y sociales de un sistema nacional de áreas protegidas.

- **participación del sector privado en la financiación del SNAP y las áreas protegidas**

De acuerdo a los textos legales vigentes, el país dispone formalmente de un conjunto relativamente amplio de instrumentos explícitamente citados para financiar un SNAP. Por una parte, la posibilidad de aplicar subsidios, que si bien estrictamente no financian al SNAP en el sentido de estructura, sí contribuirían a financiar la adopción por parte de privados de prácticas recomendadas para la implementación del SNAP. Por otra parte, la captación de donaciones del sector privado dirigidas al SNAP podría concretarse mediante la instrumentación de incentivos fiscales a las donaciones realizadas por empresas, instrumento que tiene varios antecedentes en la legislación del país. La inclusión de este beneficio a las donaciones que se realicen al Fondo de Áreas Protegidas, mediante la sanción de una ley que agregue este Fondo al artículo 79 del Título 4 del

Texto Ordenado 1996, fue presentado al parlamento en diversas oportunidades y no ha sido incorporado. Este tipo de instrumentos permitiría vincular más estrechamente el SNAP al entramado empresarial y mejorar los mecanismos para una distribución equitativa de cargas y beneficios entre distintos actores.

- **incentivos a la conservación**

El planteo de instrumentos para promover la conservación de la diversidad en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, requiere considerar la particularidad de un sistema que se desarrolla básicamente sobre inmuebles de propiedad privada y destinados a la producción, fundamentalmente ganadera. El SNAP ha trabajado en la implementación de un sistema de instrumentos para promover la participación de agentes privados, en particular productores rurales, en la conservación de la biodiversidad: el fortalecimiento de las capacidades locales, la sensibilización de los actores relevantes y la promoción de buenas prácticas de producción son instrumentos en este sentido. Los planes de manejo de las áreas protegidas proponen un enfoque que procura que las obligaciones normativas sean complementadas con incentivos orientados hacia una distribución equitativa de los costos y beneficios, que viabilicen la aplicación de las prácticas de manejo recomendadas. Sin embargo, la gran carencia del régimen jurídico vigente, y una de las principales limitaciones para promover cambios de comportamiento de los actores privados, es el escaso desarrollo de estos incentivos. El desafío es avanzar en la implementación de nuevos instrumentos jurídicos de incentivos para la puesta en marcha de medidas de conservación en inmuebles privados en áreas protegidas. Por otra parte, es importante que el SNAP diseñe e implemente un sistema de reconocimiento al rol que cumplen los privados en la conservación que tenga especialmente en cuenta las motivaciones no económicas que definen comportamientos privados afines a la conservación.

- **planificación financiera a nivel de áreas protegidas**

En la actualidad la rigidez de los presupuestos de las instituciones públicas es una barrera para una adecuada planificación financiera a nivel de las áreas, lo que afecta la cotidianeidad y la eficiencia de la gestión. Una estructura geográficamente dispersa demanda respuestas específicas para cada área. Sin embargo, todavía no existen suficientes experiencias de administración a nivel de sitios y existen dificultades para determinar costos de gestión e ingresos a nivel de las áreas. Integrar la información financiera en el sistema de información del SNAP (SISNAP) mejorará el acceso a información relevante para los procesos de planificación financiera a nivel de áreas. Asimismo, permitirá mostrar los resultados de la gestión local asociados al

presupuesto ejecutado, generando un insumo de rendición de cuentas para la captación directa de fondos provenientes de la cooperación descentralizada, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Gestión de la información y el conocimiento

Bajo escenarios de alta incertidumbre, con cambios globales que afectan necesariamente lo local generando modificaciones en los ecosistemas y la biodiversidad, y en un entorno en el que existen numerosos actores distribuidos extensamente en el territorio, la sostenibilidad de un proceso de construcción de un SNAP depende en gran medida de información actualizada, sistematizada y disponible en el momento oportuno. Generar, sistematizar y difundir el conocimiento asociado a la biodiversidad y al sistema de áreas protegidas es la base para soportar los procesos de toma de decisión, dar seguimiento y evaluar el desempeño del sistema, mejorar la comprensión de las áreas protegidas, y construir el apoyo de la comunidad.

El SNAP ha dedicado un esfuerzo importante al desarrollo e implementación de instrumentos de gestión de la información y el conocimiento orientado al aprendizaje y la toma de decisiones. En el año 2006 se diseñó e implementó la primera versión del portal web del SNAP como una herramienta de información e intercambio de conocimientos, y se inició un proceso de gestión de la información geográfica asociada a la planificación del SNAP que fue evolucionando gradualmente. En el año 2011 se inició el proceso de diseño e implementación del Sistema de Información del SNAP (SISNAP), con el objetivo de mejorar la sistematización y accesibilidad de la información permitiendo la articulación entre diferentes actores dispersos en el territorio. Actualmente el SISNAP recopila y pone a disposición información relevante para la gestión y el manejo de las áreas protegidas, constituyendo la base para el desarrollo de un Sistema de Apoyo a la Toma de Decisiones (SATD). Representa un cambio cualitativo fundamental en la estrategia de gestión del conocimiento. Sin embargo, para su efectiva implementación a todos los niveles del sistema, es necesario avanzar en varios aspectos de su desarrollo, uso y aplicación:

- **mejor información para la valoración de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos**

A pesar de los avances ya referidos en la generación de nueva información sobre la biodiversidad del país, aun es necesario profundizar el conocimiento sobre algunos temas centrales para la planificación y gestión del SNAP (mapas de ecosistemas, inventarios de biodiversidad, valoración de servicios ecosistémicos, dinámica y vulnerabilidad de especies y ecosistemas frente al cambio climático, entre otros), no sólo como forma

de mejorar el proceso de planificación adaptativa del SNAP, sino también como sustento para construir el apoyo de la comunidad y los tomadores de decisión. Esto implica la necesidad de prestar especial atención a estrategias que refuercen los procesos de construcción de conocimiento. Es fundamental: (i) apoyar la adquisición continua de datos básicos e información y la investigación en temas de interés estratégico para el SNAP, involucrando instituciones académicas y agencias de promoción de la investigación; (ii) desarrollar programas de monitoreo que reconozcan las características intrínsecas de cada área protegida; (iii) generar información económica que permita identificar costos y beneficios de las áreas protegidas.

- **integración de las áreas protegidas en el sistema de información del SNAP**

El SISNAP fue concebido como un sistema de información, a nivel central y de áreas protegidas, que se retroalimenta a ambas escalas. Se ha diseñado para la consulta y alimentación remota de información a través de bases de datos, desde las áreas protegidas y el SNAP. No sólo estandariza el ingreso de información, sino que además se acopla con las Directrices para la Planificación de Áreas Protegidas, lo que facilita el proceso de planificación y de sistematización de los planes de manejo, el monitoreo de las áreas protegidas y su articulación con el monitoreo del cumplimiento de los objetivos del SNAP. El desafío es implementar todos los nodos y contenidos del SISNAP, logrando su pleno funcionamiento y uso efectivo por parte de todas las áreas que integran el sistema.

- **integración de la información y el conocimiento generados en el SNAP con los instrumentos de comunicación y difusión**

La importante conectividad digital de Uruguay permite que el SISNAP se base en tecnología web, lo cual facilita tanto la gestión de la información y el conocimiento como la comunicación y socialización del mismo. Es necesario repensar el sitio web del SNAP, articulando la funcionalidad en el manejo con la efectividad de los recursos comunicacionales. Contar con un portal web que se mantenga actualizado a través de su articulación con el SISNAP resulta clave como instrumento de disseminación de información y conocimiento, sensibilización masiva sobre las ventajas y oportunidades que brinda el SNAP, y medio de información y rendición de cuentas al público. En definitiva, se plantea el desafío de desarrollar sistemas de gestión del conocimiento que articulen y diseminen el conocimiento científico y el conocimiento socialmente construido, en forma coordinada con los diversos actores que hacen parte de la gestión del sistema.

Comunicación, sensibilización y educación

Las estrategias de comunicación, sensibilización y educación son fundamentales para la construcción de un contexto político y social propicio, que derive luego en el apoyo necesario para modificar el marco jurídico e institucional del sistema, garantizar la sostenibilidad financiera y lograr la cooperación de actores y socios clave para la creación, gestión y seguimiento de las áreas que conforman el SNAP.

En el punto de partida del SNAP en el año 2005, la estrategia de comunicación se estructuró a partir de la noción de que la opinión pública nacional no estaba preparada para recibir y participar activamente en la implementación de un SNAP. La estrategia concebida en ese momento articuló diversas actividades y orientaciones que permitieron construir una imagen institucional del SNAP: se realizaron campañas de sensibilización, se promovieron eventos estratégicos y de alta visibilidad, se generaron numerosos materiales de divulgación y se formalizó la incorporación de la temática de áreas protegidas y biodiversidad en el currículo de las carreras de formación docente de maestros y profesores de secundaria.

Como resultado, las encuestas de opinión pública más recientes, realizadas en el año 2012, expresan una valoración y conocimiento creciente de la opinión pública sobre la importancia de conservar la biodiversidad y sobre el rol de las áreas protegidas como política de protección ambiental: el 80 % de los uruguayos está de acuerdo o muy de acuerdo con que se invierta en un SNAP para contribuir a la protección del ambiente. El 74 % está de acuerdo con que las áreas protegidas son una oportunidad que puede traer beneficios para el desarrollo económico y social del país. El 31 % conoce algún área protegida y el 25 % dice haber visitado alguna. Los líderes políticos nacionales no presentan demasiados matices de opinión con respecto a la población general: el 74 % de ellos está de acuerdo con darle prioridad a la protección del medio ambiente, aunque pueda enlentecerse el crecimiento económico.

Sin embargo, se mantienen bajos niveles de comprensión sobre el rol de las áreas protegidas para el desarrollo sostenible, puesto que existe una muy baja capacidad de demostrar, en forma tangible, los beneficios de las áreas protegidas y los servicios ecosistémicos que éstas brindan. Es necesario diseñar y desarrollar nuevas estrategias de comunicación y sensibilización que capitalicen los avances en la generación de conocimiento, tanto a nivel del país como a nivel internacional, y permitan posicionar a las áreas protegidas como espacios "laboratorios" en los que se implementan experiencias de desarrollo local sostenible con beneficios económicos, sociales y ecológicos para todo el país. Los esfuerzos deberán concentrarse en los siguientes

aspectos críticos:

- **estrategia consensuada de comunicación institucional basada en el valor del SNAP para el desarrollo económico y social del país**

Es necesario continuar fortaleciendo la imagen institucional del SNAP como un espacio de referencia que permite articular el desarrollo sostenible con la conservación de la biodiversidad. A través de la capitalización de acciones de investigación y generación del conocimiento en torno a los beneficios generados por los servicios ecosistémicos y otros valores que se pretenden proteger en el SNAP es posible desarrollar una estrategia de sensibilización orientada a profundizar el conocimiento sobre la contribución de las áreas protegidas al desarrollo sostenible por parte del sector político, empresarial y la población en general. Para ello es fundamental construir previamente una visión de consenso en el marco del SNAP, en relación al mensaje que se pretende transmitir.

- **conocimiento de la comunidad acerca de los valores individuales de cada área protegida ingresada al sistema**

Las actividades de divulgación y las acciones vinculadas al sistema educativo formal e informal deberán incorporar temáticas que alcancen cada vez mayor especificidad y que contribuyan a profundizar el conocimiento sobre las áreas protegidas ingresadas al sistema, dando cuenta de sus características particulares y de su rol en la conservación de los valores ambientales, sociales y culturales presentes en cada una. Este conocimiento por parte de la comunidad en general contribuirá a un mayor acercamiento del público a las áreas protegidas, tanto en términos de aprovechamiento y disfrute de sus beneficios, como en términos de un mejor conocimiento del rol del SNAP como sistema.

- **difusión de los logros en el proceso de implementación del SNAP**

La interacción entre conservación y producción puede ser presentada desde una óptica diferente si se subrayan los beneficios comunes. Es fundamental aprovechar las experiencias exitosas desarrolladas a nivel de las áreas protegidas en torno a actividades productivas, de investigación, y de desarrollo comunitario, generando en conjunto con la comunidad, productores y sector empresarial, materiales para la difusión de dichas experiencias dirigidos a diversos sectores productivos, tomadores de decisión y público en general. Mostrar el potencial de las áreas protegidas como laboratorios de experiencias contribuye a acercar el SNAP a otras instituciones nacionales y locales responsables de la implementación de políticas sectoriales, como el MGAP, el MIDES y el MINTURD, para trabajar

en el desarrollo conjunto de experiencias concretas en las áreas protegidas y mejorar la exposición y comunicación de los resultados y logros del sistema.

- **incorporación de los avances de las NTIC en los medios de difusión y comunicación del SNAP**

El avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC), y las oportunidades que éstas ofrecen, hacen necesaria la continua actualización y la necesidad de acompasar los tiempos de la tecnología con los institucionales. El sitio web del SNAP no queda ajeno a esta realidad; hoy resulta insuficiente como única herramienta para la gestión de toda la información generada y sistematizada por el SNAP. Es necesario rever su rol, aumentar su componente visual y poner en marcha tanto aplicaciones interactivas orientadas al público general, como instrumentos más específicos basados en el SISNAP (tales como el gestor de mapas y la base de datos de especies) dirigidos al público especializado que requiere información detallada y específica. Asimismo es importante consolidar la participación del SNAP en redes virtuales y en plataformas de difusión y comunicación de terceros, tales como el Plan Ceibal, el canal digital Uruguay Natural y la Televisora Nacional, entre otros.

SEGUNDA PARTE **PROPUESTA ESTRATÉGICA**

Orientaciones estratégicas

La orientación estratégica adoptada para la planificación del SNAP es resultado de un espacio de reflexión y generación de acuerdos acerca de su razón de ser en el marco de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, con participación de diferentes instituciones de gobierno y la sociedad civil.

Recoge los principios fundamentales del Plan de Mediano Plazo, ajusta la Visión del SNAP al nuevo contexto nacional e internacional, e incorpora un conjunto de Ideas Fuerza como síntesis estratégica de los desafíos identificados en el diagnóstico. En conjunto, estas orientaciones estratégicas constituyen la guía fundamental para el desarrollo de la Estrategia SNAP 2015-2020.

Visión

Un sistema nacional de áreas naturales protegidas integrado al territorio; manejado entre el Estado y la sociedad; que contribuye a la conservación de la biodiversidad; a la provisión de servicios ecosistémicos; al uso sustentable de los recursos naturales; que aporta al bienestar de los pobladores locales y de la sociedad en general; y es reconocido como un pilar para la gestión territorial, el desarrollo sostenible y la protección del patrimonio natural y cultural del país.

Principios rectores

Enfoque ecosistémico. El enfoque por ecosistemas es una estrategia para el manejo integrado de tierras, aguas y recursos vivos, que promueve la conservación y el uso sustentable de forma equitativa. En este enfoque se reconoce que los seres humanos, con su diversidad cultural, constituyen un componente integral de los ecosistemas.

Prevención. La gestión del SNAP priorizará la prevención de daños y amenazas a los recursos naturales y culturales asociados, antes que los mecanismos de compensación y mitigación de los daños causados.

Precaución. La falta de información o conocimiento científico suficiente no justificará el aplazamiento de medidas de precaución cuando exista presunción de riesgo sobre la integridad ecológica y la biodiversidad de un área protegida.

Gradualidad/progresividad en el logro de los objetivos de conservación. La incorporación gradual y progresiva de nuevas exigencias constituye un supuesto

para la efectiva integración de la dimensión ambiental al desarrollo económico y social, sin que por ello deba reconocerse la consolidación de situaciones preexistentes. Los objetivos del SNAP deberán lograrse en forma gradual, a través de metas sucesivas.

Manejo adaptativo basado en monitoreo y evaluación. La gestión de los ecosistemas debe incluir un proceso de aprendizaje que ayude a adaptar las metodologías y prácticas a los modos con que se administran y vigilan estos sistemas.

Integralidad del desarrollo y la conservación. La gestión del SNAP articulará la conservación de la biodiversidad con otras políticas y acciones de desarrollo del país. El SNAP debe ser considerado un sector estratégico para el desarrollo socioeconómico sostenible del país, con una fuerte capacidad de incidencia política.

Integración del conocimiento técnico y científico con el conocimiento local. Siguiendo el enfoque por ecosistemas, el SNAP tendrá en cuenta todas las formas de información pertinentes, incluyendo los conocimientos, innovaciones y prácticas de las ciencias naturales y sociales y el conocimiento tradicional de las comunidades locales.

Participación temprana y control social con equidad. El SNAP promoverá mecanismos e instrumentos de participación temprana, control social y responsabilidad compartida pero diferenciada.

Promoción de la articulación de actores y concertación de intereses. La gestión del SNAP se apoyará en la articulación de actores -locales y nacionales, públicos, privados y de la sociedad civil- y en la concertación de intereses estableciendo mecanismos participativos para la prevención y el manejo de conflictos.

Equidad intergeneracional. Los responsables de la implementación del SNAP deberán velar por la conservación, el uso y el disfrute sustentable y apropiado de las áreas protegidas, por parte de las generaciones actuales y futuras.

Derecho al acceso a la información pública. La gestión del SNAP promoverá un adecuado manejo de la información con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado.

Coherencia. La gestión del SNAP se orientará a eliminar y evitar superposiciones, omisiones, duplicidades y vacíos en el ejercicio de las competencias ambientales.

Complementariedad entre instrumentos de incentivo y sanción. Se privilegiará la protección efectiva, la eficiencia, la eficacia, la prevención y el mejoramiento continuo del desempeño ambiental, promoviendo la internalización de costos ambientales y la recuperación y el manejo de zonas ambientalmente degradadas.

Ideas fuerza

Consolidación de un marco conceptual consensuado. Avanzar en la consolidación de la estructura organizacional, el modelo de gobernanza y los procesos del SNAP, de acuerdo a un marco conceptual y metodológico consensuado que se apoye en el desarrollo acorde de las capacidades de sus recursos humanos, la articulación con otros actores y un sistema integral para el soporte de la toma de decisiones.

Conciliación entre conservación y desarrollo.

Profundizar el rol de las áreas protegidas como territorios-laboratorio para el desarrollo de conocimiento y la experimentación de instrumentos normativos, tecnológicos, fiscales y de gobernanza, que permitan avanzar en la articulación entre protección de la biodiversidad y otros usos productivos y sociales del territorio, dentro de las áreas protegidas y fuera de ellas.

Valoración de las áreas protegidas y sus servicios ecosistémicos. Desarrollar argumentos fundados en la investigación científica, que pongan en valor los beneficios de los servicios ecosistémicos y la contribución de las áreas protegidas al bienestar humano y social, y que contribuyan a la sostenibilidad del SNAP en el largo plazo.

Estrategia SNAP 2015 - 2020

Abordar a escala nacional la conservación de la biodiversidad requiere el diseño de una estrategia para un sistema nacional de áreas protegidas coherente e integral que contemple un conjunto de objetivos, líneas estratégicas y acciones prioritarias orientadas a la concreción de los objetivos de conservación definidos para el sistema, y que complementen a su vez otras iniciativas de conservación y promoción del desarrollo sostenible que se impulsen en el país, en el horizonte de planificación.

La Estrategia SNAP 2015-2020 se desarrolla a partir de dos componentes:

- Estrategia de diseño de la red física
- Estrategia de planificación y gestión

La primera presenta los objetivos de conservación, la red física de áreas protegidas diseñada para optimizar la representación de los objetivos de conservación, las metas de representación para el período del plan a dos fechas: 2017 y 2020, y un conjunto de lineamientos que orientan la revisión y ajuste del diseño de la red durante la evaluación del avance en la implementación del Plan.

La segunda propone objetivos, líneas estratégicas y acciones prioritarias para el logro de los objetivos de conservación del sistema. Abarca tres niveles de actuación: (i) el sistema, (ii) las áreas protegidas y (iii) los aspectos funcionales relacionados con cada uno de los temas clave identificados en el diagnóstico.

Estrategia de diseño de la red física

La estrategia de diseño físico del SNAP se centra en la definición de los objetivos de conservación a largo plazo, el diseño de la red física deseable para el sistema de acuerdo a los objetivos definidos, las metas de representación en el corto y mediano plazo, y los lineamientos que deben guiar la introducción de cambios en el diseño propuesto.

En el horizonte de este plan se prevé avanzar en la implementación del componente continental y costero del sistema. El diseño del componente marino y el inicio de su implementación, un aspecto que se encuentra actualmente menos desarrollado, no fue contemplado como parte del proceso de diseño de la red física, sino que se incluye en la Estrategia de planificación y gestión a nivel de sistema, como una de las metas del período 2015-2020.

Objetivos de conservación de largo plazo

Los objetivos de conservación a largo plazo se definieron considerando la Visión adoptada para el sistema, los cometidos establecidos en la ley de creación del SNAP, los nuevos compromisos internacionales asumidos y la nueva información disponible sobre biodiversidad a nivel nacional.

Hacer operativos los objetivos de conservación y monitorear el avance en su cumplimiento requiere un con-

junto de objetivos de representación en la red física. A continuación se presentan los objetivos de conservación adoptados y los objetivos de representación asociados a cada uno de ellos.

1. Mantener en buen estado de conservación un conjunto de sitios representativos de cada una de las **ecorregiones** del país.

Integrar al SNAP una red de sitios que cuente con al menos un área protegida en cada una de las 7 ecorregiones de Uruguay, seleccionando y gestionando las áreas de forma tal de asegurar que las mismas incluyan una superficie representativa de las características físicas y la composición de especies distintivas de las respectivas ecorregiones.

2. Mantener en buen estado de conservación un conjunto de sitios representativos de cada una de las grandes **unidades de paisaje** del país.

Integrar al SNAP una red de sitios que cuente con al menos un área protegida en cada una de las 12 unidades de paisaje de Uruguay, seleccionando y gestionando las áreas de forma tal de asegurar que las mismas incluyan una superficie representativa de la dinámica y las características ecológicas distintivas de las respectivas unidades de paisaje, y que estén insertas en una matriz de paisaje con características similares a las de las áreas protegidas.

3. Contribuir a mantener los **servicios que brindan los ecosistemas** en cada una de las grandes cuencas hidrográficas del país, a través de la protección de un conjunto de sitios específicamente identificados para ese fin.

Integrar al SNAP una red de sitios que cuente con al menos un área protegida en cada una de las 7 grandes cuencas hidrográficas de Uruguay: Atlántica oeste, Atlántica este, Río Uruguay, Río Negro, Laguna Merín, Río de la Plata este y Río de la Plata oeste, seleccionando sitios que estén ubicados en los sectores de esas cuencas que más contribuyen a la provisión de los servicios priorizados.

4. Proteger muestras representativas, en buen estado de conservación y con altos niveles de integridad ecológica, de cada uno de los **ecosistemas amenazados** del país.

Integrar al SNAP una red de sitios que permita incluir al menos uno de los parches de mayor tamaño y en buen estado de conservación de cada uno de los 91 ecosistemas amenazados de Uruguay.

5. Contribuir a asegurar la viabilidad de al menos una población de cada una de las **especies amena-**

zadas a nivel nacional o global, de presencia regular en Uruguay, para las que la protección de sitios constituye una herramienta efectiva de conservación.

Integrar al SNAP una red de sitios que incluya parte del área de distribución geográfica de todas las especies amenazadas (908) a nivel nacional o global, de presencia regular en Uruguay, para las que la protección de sitios constituye una herramienta efectiva de conservación, seleccionando y gestionando las áreas de forma tal de asegurar que las mismas incluyan sectores de las áreas de distribución que no están aislados o son marginales, y que se encuentran en buen estado de conservación.

6. Contribuir a minimizar el impacto del **cambio climático** sobre las **especies más vulnerables** al mismo, a través de la protección de un conjunto de sitios específicamente identificados para ese fin.

Integrar al SNAP una red de sitios que incluya todos los sectores del territorio nacional que se han identificado como prioritarios en la estrategia para minimizar los impactos del cambio climático sobre las 15 especies más vulnerables.

Red de sitios prioritarios para el SNAP

El proceso de diseño de la red de sitios de interés para el SNAP se basa en un análisis de vacíos de representación; es decir, identifica cuáles de los elementos prioritarios de conservación no están representados actualmente en las áreas protegidas del sistema, evalúa las opciones posibles para su incorporación y prioriza las mejores de acuerdo a los criterios adoptados para cumplir los objetivos de conservación.

Como primer paso del proceso se definió el conjunto de sitios priorizados para su ingreso al SNAP en el período 2015-2020. Para ello se identificaron aquellos sitios que permiten maximizar el cumplimiento de los objetivos de conservación, contemplando situaciones de mayor oportunidad, factibilidad y naturalidad, menor vulnerabilidad y mejor distribución en el territorio, minimizando a su vez el número de sitios que es necesario ingresar al sistema.

Este conjunto de sitios cubre todas las ecorregiones y unidades de paisaje del país, así como sectores significativos de la distribución de más del 70% de las especies y ecosistemas que se pretende proteger a través del SNAP, y más del 50% de los sectores de las principales cuencas hidrográficas de mayor valor por su contribución a la provisión de servicios ecosistémicos clave para el país.

En un segundo paso se procedió a complementar la red de sitios priorizados para el período 2015-2020, con una red ampliada que permitirá cubrir el 100% de los objetivos de conservación a largo plazo. No necesariamente todos estos sitios deberán ser gestionados bajo una figura de área protegida. En muchos casos, las estrategias de conservación a impulsar pueden requerir acciones que no implican la creación de áreas protegidas .

Los sitios que conforman la red de interés para el SNAP en el largo plazo, se clasificaron a su vez de acuerdo a las estrategias definidas para organizar las acciones del SNAP en el territorio y avanzar en el cumplimiento de sus objetivos de conservación. Se proponen cinco (5) estrategias de acción, asociadas a las siguientes clases :

CLASE 1 – Línea de base: Constituyen el conjunto de áreas protegidas ingresadas al SNAP al año 2014. La acción sobre este grupo de áreas se orienta a la consolidación de procesos de planificación y gestión que se vienen realizando en cada área protegida, incluyendo seguimiento y monitoreo de resultados en su contribución a los objetivos de conservación.

CLASE 2– Prioridad de ingreso 2015-2020: Constituyen el conjunto de sitios de interés seleccionados para ingresar al SNAP en el período 2015-2020. Existe suficiente información asociada a ellos para identificarlos como sitios de alta prioridad. Las acciones sobre este grupo de sitios se orientan a asegurar su incorporación al sistema en el horizonte del plan, cumpliendo con la elaboración de proyectos de selección, delimitación e ingreso de áreas protegidas al sistema de acuerdo a las Directrices de Planificación de Áreas Protegidas del Uruguay.

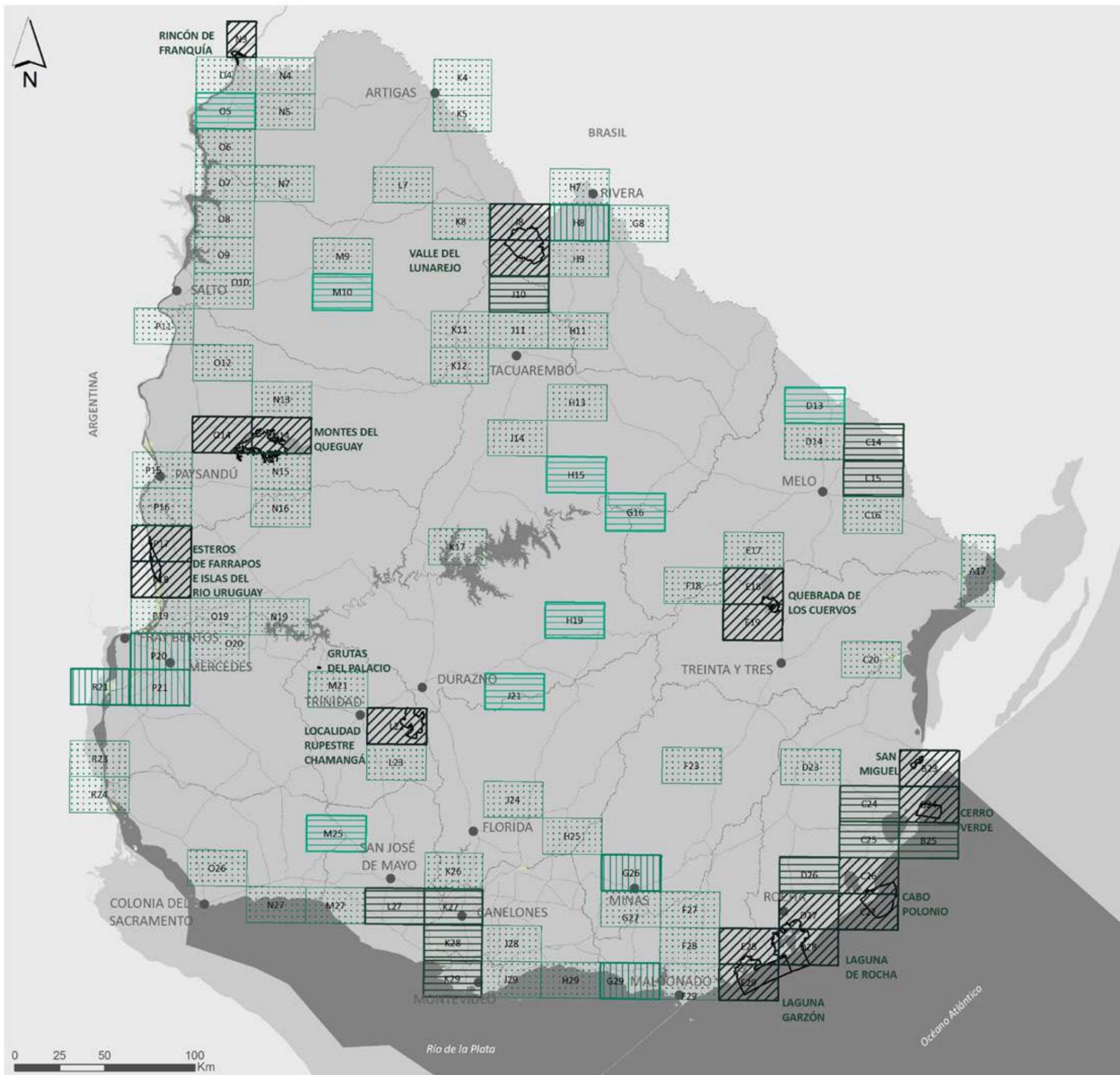
CLASE 3 – Prioridad de ingreso 2015-2020 condicionada: Constituyen un conjunto de sitios sobre los que existe suficiente información sobre su condición ambiental, que los identifica como de alta prioridad de conservación, pero se requiere información adicional sobre las condiciones socioeconómicas, culturales e institucionales para definir la viabilidad de ingreso en el horizonte del plan. Las acciones sobre este grupo de sitios se orientan a realizar estudios de factibilidad y viabilidad política, social e institucional. De acuerdo a los resultados obtenidos, estos sitios podrían ingresar al sistema en el período de aplicación del plan o en un período posterior.

CLASE 4 – Requerimiento de información adicional: Constituyen el conjunto de sitios de interés sobre los cuales no existe suficiente información sobre su condición ambiental, socioeconómica o cultural. Las acciones sobre este grupo de sitios se orientan a realizar estudios de investigación que permitan profundizar los conocimientos sobre las condiciones actuales y su

potencial contribución a la red de áreas del sistema. De acuerdo a los resultados de los estudios, se definirá su ingreso al sistema o la mejor estrategia de conservación a adoptar para cada sitio. Estos sitios deberán ser especialmente considerados en los procesos de evaluación de impacto ambiental, evaluaciones ambientales estratégicas y procesos de ordenamiento territorial, llevados a cabo por DINAMA, DINOT o los gobiernos departamentales.

CLASE 5 – Articulación con otras estrategias de conservación: Constituyen el conjunto de sitios de interés para el SNAP, que no son prioritarios para su ingreso al sistema. Las acciones sobre este grupo de sitios se orientan a establecer estrategias de conservación alternativas, en forma conjunta con otras instituciones públicas o privadas. Son sitios que deberán ser especialmente considerados en los procesos de evaluación de impacto ambiental, evaluaciones ambientales estratégicas, y procesos de ordenamiento territorial llevados a cabo por DINAMA, DINOT o los gobiernos departamentales. Asimismo estos sitios deberán considerarse áreas de interés en otras iniciativas privadas de conservación.

La figura No. 3.1 representa la Red de Sitios de Interés para el SNAP clasificada de acuerdo a las estrategias de acción en el territorio adoptadas para el período 2010-2015. Constituye un insumo clave no solo para la implementación del presente Plan sino para la elaboración de otras políticas, planes y programas sectoriales de carácter territorial.



REFERENCIAS

- Capitales departamentales
- Rutas principales
- Límites departamentales
- Cuerpos de agua de jurisdicción uruguaya
- Áreas Protegidas ingresadas al SNAP
- Zonas adyacentes de Áreas Protegidas ingresadas al SNAP

Red de sitios de interés para el SNAP. Estrategias de Acción para el período 2015 - 2020

- ▨ Clase 1 – Línea de base: Constituyen el conjunto de áreas protegidas ingresadas al SNAP al año 2014. La acción sobre este grupo de áreas se orienta a la consolidación de procesos de planificación y gestión que se vienen realizando en cada área protegida, incluyendo seguimiento y monitoreo de resultados en su contribución a los objetivos de conservación.
- ▧ Clase 2 – Prioridad de ingreso 2015-2020: Constituyen el conjunto de sitios de interés seleccionados para ingresar al SNAP en el período 2015-2020. Existe suficiente información asociada a ellos para identificarlos como sitios de alta prioridad. Las acciones sobre este grupo de sitios se orientan a asegurar su incorporación al sistema en el horizonte del plan, cumpliendo con la elaboración de proyectos de selección, delimitación e ingreso de áreas protegidas al sistema de acuerdo a las Directrices de Planificación de Áreas Protegidas del Uruguay.
- ▩ Clase 3 – Prioridad de ingreso 2015-2020 condicionada: Constituyen un conjunto de sitios sobre los que existe suficiente información sobre su condición ambiental, que los identifica como de alta prioridad de conservación, pero se requiere información adicional sobre las condiciones socioeconómicas, culturales e institucionales para definir la viabilidad de ingreso en el horizonte del plan. Las acciones sobre este grupo de sitios se orientan a realizar estudios de factibilidad y viabilidad políticas, social e institucional. De acuerdo a los resultados obtenidos, estos sitios podrían ingresar al sistema en el período de aplicación del plan o en un período posterior.
- ▨ Clase 4 – Requiere información adicional: Constituyen el conjunto de sitios de interés sobre los cuales no existe suficiente información sobre su condición ambiental, socioeconómica o cultural. Las acciones sobre este grupo de sitios se orientan a realizar estudios de investigación que permitan profundizar los conocimientos sobre las condiciones actuales y su potencial contribución a la red de áreas del sistema. No se prevé el ingreso de estos sitios al sistema en el período 2015-2020, pero de acuerdo a los resultados de los estudios, se definirá la mejor estrategia de conservación a adoptar para cada sitio. Estos sitios deberán ser especialmente considerados en los procesos de evaluación de impacto ambiental, evaluaciones ambientales estratégicas, y procesos de ordenamiento territorial, llevados a cabo por DINAMA, DINOT y/o gobiernos departamentales.
- ▩ Clase 5 – Articulación con otras estrategias de conservación: Constituyen el conjunto de sitios de interés para el SNAP, que no son prioritarios para su ingreso al sistema en este período. Las acciones sobre este grupo de sitios se orientan a establecer estrategias de conservación alternativas, en forma conjunta con otras instituciones públicas o privadas. Son sitios que deberán ser especialmente considerados en los procesos de evaluación de impacto ambiental, evaluaciones ambientales estratégicas, y procesos de ordenamiento territorial, llevados a cabo por DINAMA, DINOT y/o gobiernos departamentales. Asimismo deberán considerarse áreas de interés en otras iniciativas privadas de conservación.

Figura No. 3.1 Red de sitios de interés para el SNAP. Estrategias de acción para el período 2015-2020. Fuente: División SNAP - MVOTMA

Metas de representación en el período 2015-2020

Con base en los objetivos de largo plazo se establecen las metas de representación para el período del plan.

El cuadro No. 3.1 presenta la situación actual y las metas de representación por objetivo, definidas para los años 2017 y 2020.

Cuadro No. 3.1. Metas de Representación por Objetivo
Fuente: División SNAP – MVOTMA

	2015		2017		2020	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Ecorregiones	5	71	7	100	7	100
Unidades de Paisaje	11	92	12	100	12	100
Servicios Ecosistémicos	2	29	2	29	3	43
Ecosistemas Amenazados	38	42	52	57	78	86
Especies Amenazadas	295	33	391	44	617	69
Especies vulnerables al cambio climático	12	80	12	80	12	80

(a) Total de elementos representados (b) % de elementos representados

Lineamientos para la actualización de la red de sitios

El Plan Estratégico SNAP 2015-2020 refleja un proceso de planificación-implementación que se extiende, considerando todas sus etapas, durante seis años. En un ciclo de planificación con estas características, enmarcado además en un contexto de incertidumbre como el que acompaña a este plan, es importante contar con procedimientos de revisión periódicos.

Por tanto, la estrategia de diseño incorpora un conjunto de lineamientos y criterios que permiten ajustar las decisiones tomadas en el diseño de la red, para aprovechar nuevas oportunidades, flexibilizar la red física propuesta y corregir la ruta si es necesario, ante cambios en los contextos político, social, económico o ambiental. Sin embargo, esta flexibilidad no debe implicar una pérdida de rumbo en cuanto a la visión, ideas fuerza y objetivos estratégicos del plan. Para evaluar la red física propuesta e identificar nuevos sitios a integrar al sistema se debe mantener el mismo nivel de rigurosidad y análisis que el empleado en el proceso de diseño realizado, teniendo en consideración los siguientes criterios:

- **prioridad del diseño físico propuesto**

Es importante considerar que la incorporación de una nueva área no solamente tiene efectos sobre un sitio en particular, sino que es una decisión explícita de modificar el plan diseñado para el período de implementación del presente plan, con la consecuente redistribución de recursos entre las áreas.

- **prioridad del elemento distintivo del sistema**

Un elemento característico y distintivo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay es su contribución a la conservación y uso sustentable de los pastizales naturales de la región. Como ya se señaló en la descripción del contexto internacional, los pastizales templados son uno de los tres biomas más amenazados a nivel global. Por tanto, en la definición de la red física, se dará prioridad a los ecosistemas de pastizal, los servicios que estos brindan y la protección de las especies que dependen de pastizales en buen estado de conservación.

- **criterios asociados a los objetivos de conservación**

Los nuevos sitios a incorporarse a la red se evaluarán en términos de su contribución a la representación de objetivos de conservación aún no representados en el SNAP, en función de los siguientes criterios de prioridad:

- Sitios que mejor contribuyan a la representación de los ecosistemas amenazados.
- Sitios que contribuyan en mayor medida a la provisión de servicios ecosistémicos.
- Sitios que mejor contribuyan a la representación de todos los objetivos de conservación.

Estos criterios de prioridad deberán complementarse con criterios de naturalidad, vulnerabilidad, factibilidad y distribución en el territorio.

- **criterios asociados a aspectos socio-culturales e institucionales**

Los criterios de prioridad asociados a la representación de los objetivos de conservación, se complementarán con criterios de índole socio-cultural vinculados a los

sitios objeto de evaluación. El capital social, la sensibilidad respecto al tema de la conservación y las capacidades humanas e institucionales de los actores locales deben ser parte de la información clave para la actualización del diseño físico de la red del sistema.

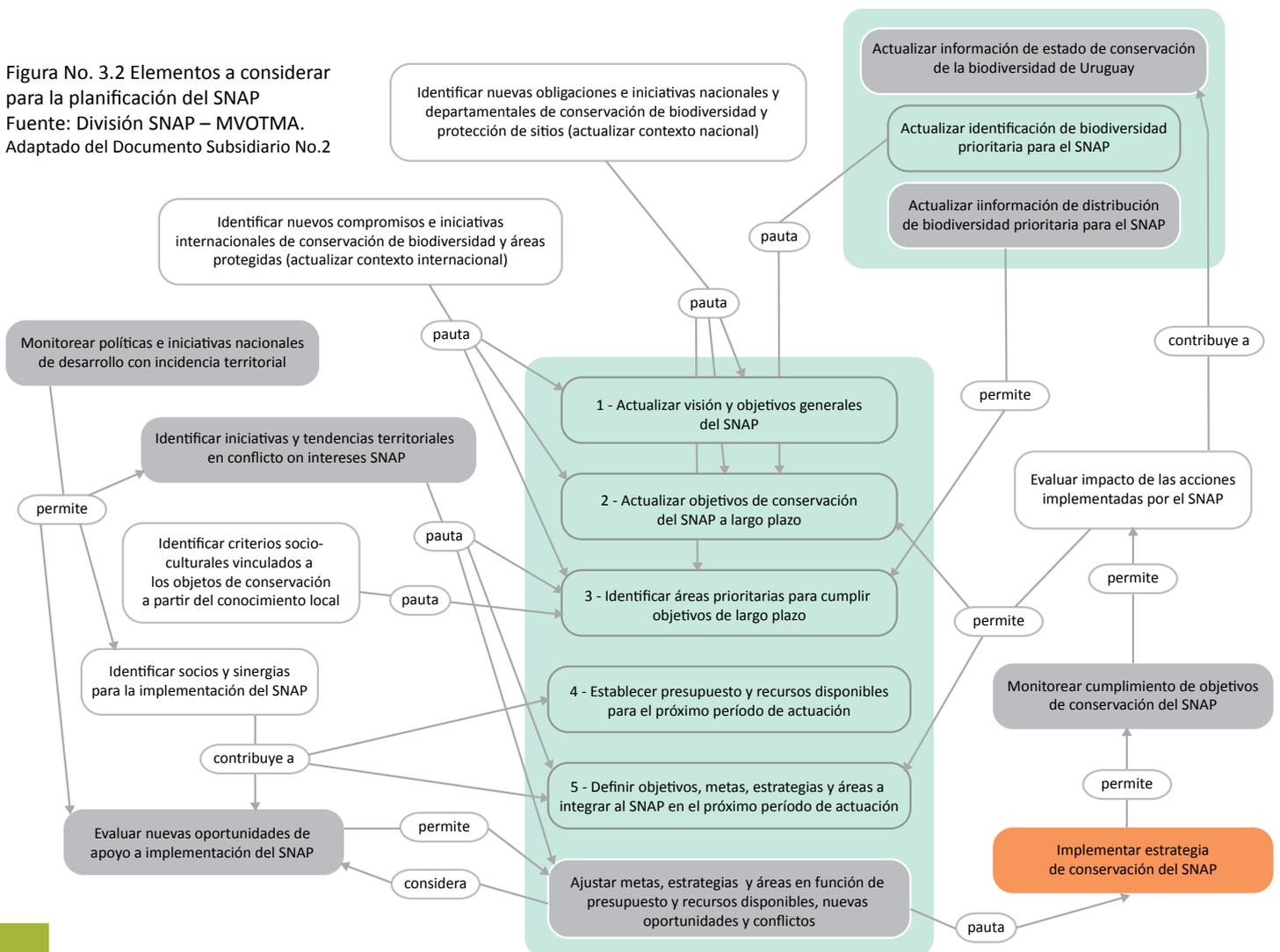
- **oportunidad informada**

Se deberán aplicar mecanismos de evaluación y toma de decisiones que consideren y aprovechen las oportunidades para la acción que se presenten en el territorio sin desatender el cumplimiento de los objetivos de conservación del sistema, en contraposición a un oportunismo que tienda a aceptar en forma indiscriminada toda coyuntura que permita aumentar la superficie cubierta por el sistema, sin considerar su contribución real a la conservación.

- **enfoque metodológico**

La evaluación de la pertinencia de ingresar un nuevo sitio al diseño de la red deberá cumplir con el enfoque metodológico indicado en la figura No. 3.2 y la secuencia de pasos detallada en el Documento Subsidiario No. 2 Lineamientos para la actualización de la red de sitios del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay.

Figura No. 3.2 Elementos a considerar para la planificación del SNAP
Fuente: División SNAP – MVOTMA.
Adaptado del Documento Subsidiario No.2



Estrategia de Planificación y Gestión

La estrategia de planificación y gestión retoma los temas clave analizados en el diagnóstico y los organiza de acuerdo a tres niveles de actuación:

- el sistema
- las áreas protegidas
- los aspectos funcionales

Estos últimos corresponden a:

1. aspectos jurídicos, institucionales y gobernanza;
2. presupuesto y sostenibilidad financiera;
3. gestión del conocimiento y la información;
4. comunicación, sensibilización y educación.

Se definen por tanto 6 objetivos asociados a los niveles de actuación de la Estrategia de Planificación y Gestión:

Objetivo 1: Planificación y gestión a nivel de sistema

Consolidar y gestionar una red dinámica y ecológicamente representativa de áreas naturales protegidas y contribuir en la gestión para la conservación de otros territorios no incorporados a la red.

Objetivo 2: Planificación y gestión a nivel de áreas protegidas.

Asegurar que las áreas protegidas se diseñen, planifiquen, implementen, monitoreen y adapten su gestión en forma eficiente, mejorando el estado de conservación de los objetos para cuya protección fueron seleccionadas, así como su contribución a los objetivos generales del SNAP.

Objetivo 3: Aspectos jurídicos, institucionales y gobernanza.

Adecuar y fortalecer las capacidades institucionales e individuales y los mecanismos de participación para la planificación y gestión del SNAP y las áreas protegidas.

Objetivo 4: Presupuesto y sostenibilidad financiera

Mejorar la sostenibilidad financiera del SNAP y sus áreas, en el largo plazo.

Objetivo 5: Gestión del conocimiento y la información

Generar, integrar y sistematizar el conocimiento y la información requeridos para la gestión del SNAP y sus áreas y asegurar su acceso y disponibilidad a todo el público interesado.

Objetivo 6: Comunicación, sensibilización y educación

Promover el reconocimiento político y social del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y mejorar la comprensión de su función en la conservación de la diversidad biológica, asociada a valores sociales, productivos y culturales en el marco del desarrollo sostenible.

Para cada uno de estos objetivos, se desarrollan sus correspondientes líneas estratégicas, acciones prioritarias y metas para los años 2017 y 2020.

Planificación y gestión a nivel de sistema

Objetivo

Consolidar y gestionar una red dinámica y ecológicamente representativa de áreas naturales protegidas y contribuir en la gestión para la conservación de otros territorios no incorporados a la red.

Líneas Estratégicas

I. Mejora y fortalecimiento del marco de referencia para la planificación sistémica

Consolidar un marco conceptual, estratégico y metodológico que garantice la coherencia y consistencia de un sistema de planificación multinivel que permita la correcta articulación de sus objetivos con los objetivos de conservación de cada área protegida.

II. Consolidación del conjunto de áreas protegidas priorizadas

Implementar las acciones necesarias para ampliar el conjunto de áreas protegidas ingresadas al sistema, de acuerdo a los criterios de priorización adoptados para el diseño dinámico y flexible de la red física del SNAP.

III. Coordinación para integrar la conservación en la planificación transversal del desarrollo sostenible

Implementar las acciones necesarias para mejorar la contribución del SNAP en la gestión de otros sitios de interés para la conservación, no incorporados en su red física, bajo un enfoque de desarrollo sostenible que propenda a la construcción de un sistema conectado ecológicamente y promueva la participación activa del sector privado en la creación y manejo de áreas protegidas.

IV. Conservación para un paisaje productivo saludable

Contribuir a compatibilizar las prioridades de conservación y producción del país dando cuenta de la complejidad de su organización territorial, a partir de propuestas de manejo de recursos innovadoras basadas en la investigación y el trabajo de articulación con otros actores institucionales, el sector productivo y la sociedad civil.

METAS POR LÍNEA ESTRATÉGICA	HORIZONTE TEMPORAL	ACCIONES PRIORITARIAS
Línea Estratégica I. Mejora y fortalecimiento del marco de referencia para la planificación sistémica		
El SNAP ha definido criterios de conectividad entre áreas protegidas, y entre éstas y sus zonas de influencia.	2017	<ol style="list-style-type: none"> Definir criterios de conectividad del paisaje para vincular los ambientes prioritarios de las áreas con las zonas de su entorno, tomando en especial consideración el rol de los cursos de agua como corredores biológicos y ecosistemas acuáticos Ampliar y mejorar la información requerida para actualizar el diseño de la red física del sistema. Incorporar en el diseño y actualización de la red física del sistema, nuevas dimensiones en los objetivos de conservación, relacionadas con elementos sociales y culturales. Consolidar una estrategia de consenso a nivel institucional, para la valoración y mapeo de los servicios ecosistémicos que brindan las áreas protegidas del SNAP. Diseñar el marco conceptual y metodológico para un sistema de monitoreo y evaluación integral del SNAP, articulado con el SISNAP, basado en indicadores de base desarrollados en las áreas protegidas.
El SNAP ha generado, sistematizado e incorporado nueva información relacionada con valoración y mapeo de servicios ecosistémicos, en sus criterios de actualización de la red física de áreas protegidas.	2020	
El SNAP ha generado, sistematizado e incorporado nueva información relacionada con elementos sociales y culturales, en sus criterios de diseño y actualización de la red física del sistema.	2020	
El SNAP cuenta con una evaluación del estado de sus objetivos de conservación basada en los aportes de las áreas protegidas, y otros planes o estrategias de conservación.	2020	
Línea Estratégica II. Consolidación del conjunto de áreas protegidas priorizadas		
Se ha definido el diseño de la red física del componente marino del SNAP y se ha iniciado su implementación.	2017	<ol style="list-style-type: none"> Desarrollar los procesos de ingreso de las nuevas áreas a incorporar al SNAP en el período 2015-2020 (Clase 2) y de ampliación de límites de áreas protegidas ya ingresadas (Clase 1). Generar información y elaborar un diagnóstico de situación para evaluar la factibilidad de crear áreas protegidas en los sitios identificados como prioritarios para la expansión del SNAP (Clase 3 y 4). Diseñar la red física del componente marino del SNAP, en coordinación con DINARA y otras instituciones vinculadas. (*) Definir instrumentos para prevenir impactos negativos en áreas marinas prioritarias para la conservación mientras no sean incorporadas formalmente al SNAP.
100% de los sitios prioritarios identificados en la red física del SNAP en las Clases 3 y 4 poseen estudios de diagnóstico y criterios para su incorporación al SNAP u otras estrategias de conservación.	2020	
100% de los sitios prioritarios previstos en la red física SNAP 2015-2020 (Clase 2) se han incorporado al sistema.	2020	
Línea Estratégica III. Coordinación para integrar la conservación en la planificación transversal del desarrollo sostenible		
Se ha definido y acordado un plan de acción para la articulación y vinculación de iniciativas privadas de conservación con el SNAP.	2020	<ol style="list-style-type: none"> Desarrollar una estrategia conjunta con DINOT, la División de Promoción de Desarrollo Sostenible y la División de Biodiversidad, para la incorporación de consideraciones de biodiversidad en instrumentos de ordenamiento territorial. Desarrollar en forma conjunta con la División de Promoción de Desarrollo Sostenible y la División de Biodiversidad de DINAMA, un documento guía para la incorporación de prioridades de conservación en procesos de evaluación ambiental estratégica. Desarrollar experiencias piloto de planificación territorial regional vinculadas al concepto de Parque Natural Regional. Desarrollar una estrategia para la implementación coordinada de los procedimientos de fiscalización y aplicación de la normativa ambiental en áreas protegidas, en colaboración con otras instituciones y fuerzas vivas locales. Definir estrategias para la vinculación al SNAP de áreas protegidas de iniciativa privada. Definir e implementar estrategia para la vinculación del SNAP con otras iniciativas de conservación de la biodiversidad (Ramsar, Reservas de biósfera, Geoparque).
100 % de los instrumentos de ordenamiento territorial desarrollados en el período 2017-2020 (asociados a sitios Clase 1, 2 y 3) incorporan consideraciones de biodiversidad y prioridades de conservación del SNAP.	2020	
100% de los procesos de evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto ambiental en áreas protegidas toman en consideración las prioridades de conservación del SNAP.	2020	
Se ha concretado la creación de por lo menos un Parque Natural Regional vinculado a áreas protegidas del SNAP.	2020	
El SNAP participa, en coordinación con otras instituciones involucradas, en la implementación de procedimientos para la aplicación y fiscalización de la normativa ambiental en áreas protegidas.	2020	

(*) Soutullo y Carranza, 2010

METAS POR LÍNEA ESTRATÉGICA	HORIZONTE TEMPORAL	ACCIONES PRIORITARIAS
Línea Estratégica IV. Conservación para un paisaje productivo saludable		
Todas las áreas protegidas que tienen actividades de uso público aplican herramientas de monitoreo de efectividad de acuerdo a las <i>Directrices de uso público</i> .	2017	1. Fortalecer las capacidades del personal de las áreas protegidas y otros actores involucrados para la implementación de los Planes de uso público.
El SNAP ha desarrollado y aprobado oficialmente las directrices para el desarrollo de actividades productivas en áreas protegidas y zonas adyacentes.	2020	2. Diseñar, en articulación con los sectores empresariales vinculados a la producción agrícola, ganadera y forestal en pastizales en áreas protegidas, las directrices para el desarrollo de actividades productivas.
El 100% de los Planes de uso y manejo del suelo en áreas protegidas ingresadas al SNAP, contempla las propuestas de los planes de manejo de las áreas.	2020	3. Diseñar en colaboración con MGAP un plan para el monitoreo comparado de resultados de manejo de pastizales y bosques en áreas protegidas y fuera de ellas.
El 100% de los productores forestales en áreas protegidas contemplan criterios de conservación en pastizales y monte nativo.	2020	4. Desarrollar una estrategia conjunta con MGAP para la incorporación de consideraciones de manejo y prioridades de conservación en los Planes de uso y manejo del suelo, exigidos por dicha institución.
Al menos las zonas de intervención mínima establecidas en los planes de manejo de las áreas protegidas cuentan con incentivos para la conservación.	2020	5. Definir en coordinación con MGAP y empresas forestales, un protocolo nacional para definir áreas de alto valor de conservación en predios forestales.
El 100% de la superficie de bosque nativo en áreas protegidas está registrado y en condiciones de recibir los beneficios fiscales. .	2020	6. Diseñar en colaboración con MGAP, MINTURD y MEF incentivos asociados a criterios de producción y manejo sustentable que permitan a productores y empresarios del sector agro y turismo, el acceso preferencial a políticas, programas y proyectos gestionados por dichas instituciones.

Planificación y gestión a nivel de áreas protegidas

Objetivo

Asegurar que las áreas protegidas se diseñen, planifiquen, implementen, monitoreen y adapten su gestión en forma eficiente, mejorando el estado de conservación de los objetos para cuya protección fueron seleccionadas y su contribución a los objetivos generales del SNAP.

Líneas Estratégicas

V. Planificación a nivel de áreas ajustada a los objetivos generales del sistema

Ajustar la planificación y gestión a nivel de área protegida de acuerdo al sistema de planificación multinivel adoptado en las Directrices para la Planificación de Áreas Protegidas del Uruguay e implementar las acciones necesarias para articular los objetivos de conservación del sistema y los objetivos de conservación de cada área protegida.

VI. Planificación adaptativa basada en la experiencia a nivel de áreas

Contribuir al desarrollo un sistema de indicadores acorde al marco estratégico y metodológico para el monitoreo y evaluación del SNAP, construido a partir de la experiencia de los planes de monitoreo desarrollados en las áreas protegidas.

VII. Desarrollo del rol de las áreas protegidas como espacios de experimentación

Desarrollar, en coordinación con la línea estratégica IV: Conservación para un paisaje productivo saludable, propuesta a nivel de sistema, instrumentos innovadores para el manejo sustentable de los recursos, en estrecha relación con las características y experiencias propias de cada área.

VIII. Gestión participativa a escala local

Promover la participación efectiva de los actores locales sociales, productivos e institucionales en la toma de decisiones asociada a la gestión de las áreas protegidas, como forma de prevenir y mitigar presiones que puedan afectar los objetos de conservación y de incrementar los beneficios sociales y económicos derivados de los mismos.

METAS POR LÍNEA ESTRATÉGICA	HORIZONTE TEMPORAL	ACCIONES PRIORITARIAS
Línea Estratégica V. Planificación a nivel de áreas ajustada a los objetivos generales del sistema		
El 100% de las áreas protegidas han sido diseñadas de acuerdo a las Directrices de Planificación de Áreas Protegidas del Uruguay.	2017	<ol style="list-style-type: none"> Definir y aplicar protocolos para la revisión y evaluación de los planes de manejo en relación a las Directrices de Planificación de Áreas Protegidas del Uruguay. Definir roles y responsabilidades a nivel de sistema y de área protegida para la coordinación y seguimiento integral de los procesos de planificación y gestión. Generar instancias de desarrollo de capacidades para la planificación de áreas protegidas: aprendizaje compartido entre nivel central y áreas protegidas. Consolidar los procesos de implementación de planes de manejo en las áreas protegidas ingresadas (Clase 1), incluyendo un plan de obras para el desarrollo y mejoramiento de infraestructuras. Aplicar los criterios de conectividad del paisaje definidos a nivel de sistema, para vincular los ambientes prioritarios de las áreas protegidas con sus respectivas zonas de influencia.
Las áreas protegidas con planes de manejo elaborados al 2014 están implementando por lo menos el 50% de los programas previstos en sus respectivos planes.	2017	
El 100% de las áreas protegidas ingresadas al 2018 cuentan con un plan de manejo desarrollado en base a las Directrices de Planificación de Áreas Protegidas del Uruguay.	2020	
El 100% de las áreas protegidas que, de acuerdo a su plan de manejo, requieran plan de uso público, lo están implementando.	2020	
El 100% de los planes de manejo elaborados contemplan criterios de conectividad de los ambientes prioritarios de las áreas protegidas en los paisajes circundantes.	2020	
Línea Estratégica VI. Planificación adaptativa basada en la experiencia a nivel de áreas		
El SNAP cuenta con un sistema de indicadores para el monitoreo y evaluación de los objetivos de conservación y de contribución al desarrollo basado en los aportes de las áreas protegidas.	2017	<ol style="list-style-type: none"> Definir un conjunto de indicadores de base para el sistema de monitoreo y evaluación integral del SNAP a través de un proceso colaborativo que articule el nivel de planificación del sistema y el nivel de planificación de áreas protegidas, valorando especialmente la experiencia desarrollada en los planes de monitoreo individuales. Desarrollar metodologías para la evaluación de los beneficios sociales y económicos de las áreas protegidas y de los objetivos de conservación por los cuales fueron creadas. Definir protocolos para reportar resultados de la efectividad de gestión y el estado de los objetivos de conservación de cada área protegida. Elaborar los informes de rendición de cuentas a nivel de área protegida, de acuerdo a los lineamientos establecidos, para su consolidación en el subsistema económico-financiero del SISNAP.
Al menos el 50% de las áreas protegidas han aplicado indicadores de estado de conservación de los objetivos de conservación y de contribución al desarrollo.	2017	
Al menos el 50% de las áreas protegidas alcanzan los resultados de los indicadores de estado de conservación y contribución al desarrollo previstos en el plan de monitoreo de su plan de manejo.	2020	
Las áreas protegidas ingresadas al 2014 han implementado los procesos para la rendición de cuentas y la integración de información financiera en el SISNAP.	2020	
Línea Estratégica VII. Desarrollo del rol de las áreas protegidas como espacios de experimentación		
Al menos el 25% de las tierras de uso potencial agropecuario incorporadas en áreas protegidas, cuentan con proyectos prediales que definen medidas concretas de conservación.	2020	<ol style="list-style-type: none"> Elaborar en forma conjunta con actores privados e institucionales locales, lineamientos para la elaboración de los proyectos prediales financiados por la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP en inmuebles privados en áreas protegidas. Implementar un plan de monitoreo para la comparación de resultados de prácticas productivas sustentables en áreas protegidas y fuera de ellas y generar insumos para materiales de comunicación y sensibilización a partir de los mismos. Establecer un plan de trabajo conjunto con empresas, organizaciones de la sociedad civil y comunidades locales de áreas protegidas, para la identificación de productos y servicios emblemáticos de áreas protegidas y el desarrollo de instrumentos de diferenciación de los mismos.
El plan de monitoreo ha generado resultados que permiten comparar los resultados de las prácticas productivas sustentables en áreas protegidas y otras prácticas fuera de ellas, por lo menos en relación a tres (3) áreas protegidas.	2020	
Se ha diseñado y desarrollado al menos un instrumento de diferenciación de productos y servicios de áreas protegidas.	2020	

METAS POR LÍNEA ESTRATÉGICA	HORIZONTE TEMPORAL	ACCIONES PRIORITARIAS
Línea Estratégica VIII. Gestión participativa a escala local		
Todas las áreas protegidas ingresadas al 2017 aplican el modelo de gobernanza definido en su plan de manejo.	2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluar y ajustar las modalidades de gobernanza de las áreas protegidas ingresadas al SNAP, de acuerdo a sus respectivos planes de manejo. 2. Desarrollar y fortalecer las capacidades de actores locales sociales, productivos e institucionales para la toma de decisiones asociada a la gestión de las áreas protegidas.
Todas las áreas protegidas que están implementando su plan de manejo y aplican herramientas de monitoreo de efectividad de su desempeño, han sido evaluadas satisfactoriamente.	2020	<ol style="list-style-type: none"> 3. Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil orientadas a la conservación, para viabilizar la gobernanza público-privada. 4. Desarrollar mecanismos para dotar a las CAE de instrumentos para mejorar sus actividades en la gestión participativa. 5. Desarrollar espacios de aprendizaje de colaboración mutua entre los gestores de áreas protegidas y las instituciones que desarrollen actividades de investigación en las áreas protegidas.

Planificación y gestión de aspectos funcionales: Aspectos jurídicos, institucionales y gobernanza

Objetivo

Adecuar y fortalecer las capacidades institucionales e individuales y los mecanismos de participación, para la planificación y gestión del SNAP y las áreas protegidas.

Líneas Estratégicas

IX. Mejora del modelo de gobernanza del sistema

Implementar y fortalecer la nueva estructura organizacional para cumplir con los objetivos del sistema en el corto plazo y analizar formas alternativas de organización institucional acordes al crecimiento esperado del SNAP en el largo plazo.

X. Consolidación y articulación de procesos clave para la gestión

Identificar, redefinir y consolidar los procesos de mayor relevancia del SNAP tanto para la eficiente gestión interna del sistema y las áreas protegidas como para la articulación y coordinación con otras instituciones y sectores de la sociedad.

XI. Desarrollo de capacidades vinculadas a los procesos clave

Desarrollar instrumentos para la capacitación de los recursos humanos del SNAP y otros actores vinculados con su gobierno y gestión, acordes a los procesos clave identificados para el sistema, sus objetivos y el crecimiento esperado del SNAP en el largo plazo.

XII. Revisión y adecuación de normativa

Analizar la normativa existente en torno al SNAP y adecuarla para garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, contemplando en particular aspectos financieros, de gobernanza y de actuaciones concurrentes en el territorio.

METAS POR LÍNEA ESTRATÉGICA	HORIZONTE TEMPORAL	ACCIONES PRIORITARIAS
Línea Estratégica IX. Mejora del modelo de gobernanza del sistema		
La estructura organizacional de la División Sistema Nacional de Áreas Protegidas está operativa.	2017	1. Poner en marcha la estructura organizacional aprobada para DINAMA: definir cargos, roles y responsabilidades de la División Sistema Nacional de Áreas Protegidas y asignar los recursos humanos necesarios, a nivel central y a nivel de áreas protegidas.
Se ha aprobado una nueva normativa en relación a la composición y competencias de la CNA y las CAE en base a acuerdos con actores del sector productivo y la sociedad civil.	2017	2. Revisar y proponer ajustes a la composición y competencias de la CNA y las CAE, y lograr los acuerdos necesarios para su implementación.
Se ha aprobado un nuevo diseño institucional y de gobernanza acorde a los requerimientos identificados para el cumplimiento de los objetivos del SNAP en el largo plazo.	2020	3. Desarrollar un estudio de factibilidad para una reorganización de la gobernanza del sistema en función de subsistemas territoriales y temáticos de áreas protegidas. 4. Analizar la factibilidad de distintos modelos institucionales validados internacionalmente y promover la aprobación de un modelo alternativo diseñado para sustentar los objetivos y metas del SNAP en el largo plazo.
Línea Estratégica X. Consolidación y articulación de procesos clave para la gestión		
El SNAP está implementando un mapa de procesos acorde a la nueva estructura institucional y a las necesidades de articulación de la planificación multinivel.	2017	1. Identificar y redefinir los procesos clave del SNAP con especial énfasis en aquellos tendientes a mejorar la articulación entre el nivel sistema y el nivel áreas protegidas.
El CNG cuenta con un manual de procedimientos respaldado por un marco jurídico acorde y lo aplica en sus funciones.	2020	2. Evaluar los requerimientos institucionales y de capacidades humanas necesarios para la implementación de los procesos clave. 3. Implementar el CNG e institucionalizar procedimientos del mismo, con el respaldo normativo necesario.
El SNAP ha incorporado indicadores de desarrollo institucional y gobernanza en el subsistema de monitoreo y evaluación del SISNAP.	2020	4. Desarrollar instrumentos y procedimientos que permitan evaluar el modelo institucional y la gobernanza del SNAP.
Línea Estratégica XI. Desarrollo de capacidades vinculadas a los procesos clave		
El 100% del personal que ingresa al SNAP y las áreas protegidas participa de un proceso de inducción institucional.	2017	1. Generar instancias de capacitación y de debate respecto a marcos conceptuales clave para la gestión del sistema, de modo de lograr consenso y lenguaje común entre los actores involucrados en la planificación y gestión del sistema y las áreas protegidas.
Se han mejorado los valores de los indicadores de capacidades y desempeño del equipo técnico del SNAP vinculado a las actividades de planificación y gestión, en competencias asociadas a los procesos clave.	2020	2. Aprobar y poner en funcionamiento los procesos de inducción institucional para personal de nuevo ingreso, y procesos de re-inducción para el personal en funciones, de acuerdo a marcos conceptuales y metodológicos consensuados. 3. Mejorar las capacidades del equipo técnico a nivel de sistema para acompañar los procesos de planificación a distintas escalas (sistema, áreas protegidas, predial) de acuerdo al mapa de procesos diseñado.
El 100% de los guardaparques del SNAP participa, articulando con múltiples actores e instituciones, en tareas de investigación, educación, y aplicación de la normativa ambiental en áreas protegidas.	2020	4. Mejorar las capacidades para la planificación financiera y el desarrollo de estrategias para la recaudación y gestión de fondos, a nivel de sistema y de áreas protegidas. 5. Fortalecer el CNG en las capacidades requeridas de acuerdo al perfil definido por el SNAP y en habilidades para la articulación multilateral para la fiscalización y aplicación de la normativa ambiental.

METAS POR LÍNEA ESTRATÉGICA	HORIZONTE TEMPORAL	ACCIONES PRIORITARIAS
Línea Estratégica XII. Revisión y adecuación de normativa		
Se ha elaborado y aprobado un nuevo diseño del Fondo de Áreas Protegidas.	2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisar y proponer ajustes a la normativa asociada a mecanismos de financiamiento del sistema, y proponer ajustes para hacer más eficiente el funcionamiento del Fondo de Áreas Protegidas. 2. Incorporar a las modificaciones del Decreto Reglamentario del SNAP los ajustes necesarios para garantizar un modelo flexible de participación social que reconozca la diversidad de cada área protegida. 3. Revisar y proponer ajustes a la normativa, para facilitar la vinculación de áreas protegidas privadas al SNAP. 4. Proponer modificaciones a normativas existentes o nuevas normativas vinculadas a incentivos para la conservación en áreas protegidas. 5. Desarrollar normativa específica para la definición y declaración de zonas adyacentes a áreas protegidas y para la creación de parques regionales en el marco de la LOTDS y la normativa del SNAP.
Ha sido aprobado el marco normativo relativo a los incentivos a las donaciones al Fondo de Áreas Protegidas.	2017	
El plan de acción acordado para la integración de iniciativas privadas de conservación en el marco del SNAP cuenta con el respaldo normativo requerido.	2020	
La figura de “acuerdo para el desarrollo sostenible de territorios de alto valor patrimonial y fragilidad” inspirada en los Parques Naturales Regionales franceses se encuentra incorporada a la normativa nacional y está implementada en al menos dos territorios.	2020	

Planificación y gestión de aspectos funcionales: Presupuesto y sostenibilidad financiera

Objetivo

Mejorar la sostenibilidad financiera del SNAP y sus áreas, en el largo plazo.

Líneas Estratégicas

XIII. Consolidación y estabilización del presupuesto base para la operación del sistema

Garantizar que la gestión básica operativa del sistema se cubra a partir de fuentes presupuestales del Estado, mediante una acción de sensibilización al sector político apoyada en argumentos fundados sobre la contribución de las áreas protegidas al bienestar humano y social.

XIV. Diversificación de los mecanismos y fuentes de financiamiento

Construir un portafolio de mecanismos de financiamiento que involucre fuentes públicas de nivel nacional y departamental, ingresos autogenerados, fuentes de cooperación internacional, del sector privado y de la sociedad civil en general.

XV. Transparencia financiera de la gestión

Integrar la planificación financiera en la gestión del SNAP y de las áreas protegidas e implementar un sistema de seguimiento y evaluación presupuestal que permita incorporar los resultados de gestión financiera de cada área en una rendición integrada de cuentas del Sistema.

METAS POR LÍNEA ESTRATÉGICA	HORIZONTE TEMPORAL	ACCIONES PRIORITARIAS
Línea Estratégica XIII. Consolidación y estabilización del presupuesto base para la operación del sistema		
Se ha logrado un aumento del 50% para cada ítem de la matriz de evaluación de la sostenibilidad financiera.	2017	1. Elaborar una argumentación fundada en información cuantificada de los beneficios que generan las áreas protegidas, dirigida a diseñar una estrategia de sensibilización que respalde la solicitud de un aumento de recursos del presupuesto público.
El 100% del presupuesto requerido para la gestión básica operativa del sistema está garantizado por fuentes presupuestales del Estado.	2020	2. Elaborar un Plan de Negocios para el SNAP a nivel sistema, apoyado en los Planes de Negocio de cada una de las áreas protegidas.
Línea Estratégica XIV. Diversificación de los mecanismos y fuentes de financiamiento		
El ingreso autogenerado por las áreas protegidas se ha aumentado en un 100%.	2017	1. Diseñar e implementar una estrategia para la capitalización del Fondo de Áreas Protegidas con aportes privados y de la sociedad civil, a través del incentivo a donaciones especiales y otros instrumentos disponibles.
El SNAP cuenta con un Plan de Negocios que incorpora por lo menos 5 mecanismos de financiamiento diferentes, respaldados por la normativa vigente.	2020	2. Explorar opciones alternativas de generación de fondos. 3. Desarrollar mecanismos para el reconocimiento y valoración del aporte económico y financiero a la gestión de las áreas protegidas y el SNAP, realizado por actores privados propietarios de tierras en áreas protegidas.
Línea Estratégica XV. Transparencia financiera de la gestión		
El 100% de las áreas protegidas utiliza las funcionalidades disponibles del subsistema económico-financiero y de rendición de cuentas.	2017	1. Diseñar e implementar un programa de mejora de las capacidades de los directores de áreas para una participación más activa en la captación de fondos y mecanismos de financiamiento
El SNAP cuenta con una medida de evaluación presupuestal basada en el subsistema económico-financiero y rendición de cuentas, que incorpora información del 100% de las áreas protegidas que poseen planes de manejo.	2020	2. Implementar un sistema de indicadores para evaluar la ejecución presupuestal.
El SNAP elabora y difunde en forma sistemática un Informe de Rendición de Cuentas.	2020	3. Elaborar protocolos para la preparación sistemática de Informes de Rendición de Cuentas.

Planificación y gestión de aspectos funcionales: Gestión del conocimiento y la información

Objetivo

Generar, integrar y sistematizar el conocimiento y la información requeridos para la gestión del SNAP y sus áreas, y asegurar su acceso y disponibilidad a todo el público interesado.

Líneas Estratégicas

XVI. Gestión basada en un sistema de información integral para la toma de decisiones

Integrar el conocimiento científico, la información económica, social, cultural y de gestión, y el conocimiento tradicional de las comunidades locales, en un único sistema de información (SISNAP) que permita sustentar los principios de planificación sistémica, adaptativa e integral adoptados por el SNAP.

XVII. Apoyo a la generación continua de conocimiento y capacidades

Construir una plataforma adecuada para promover la investigación en temas biológicos, sociales, culturales y tecnológicos, relevantes para el desarrollo y la gestión del SNAP, en colaboración con otras instituciones afines y en forma consistente con la política nacional de conservación del patrimonio natural y cultural.

XVIII. Transparencia en la gestión del conocimiento y la información

Aplicar procedimientos adecuados de manejo de la información y de los conocimientos generados en el SNAP y sus áreas protegidas, de forma de garantizar su disponibilidad y acceso por parte de los diferentes sectores y perfiles de público interesados.

METAS POR LÍNEA ESTRATÉGICA	HORIZONTE TEMPORAL	ACCIONES PRIORITARIAS
Línea Estratégica XVI. Gestión basada en un sistema de información integral para la toma de decisiones		
El 100% de las áreas protegidas ingresadas al SNAP al 2014 aplica sistemáticamente las funcionalidades del SISNAP para su gestión y contribuye con información actualizada a la base de datos del sistema.	2017	1. Poner en operación el SISNAP, sistema de información de apoyo a la toma de decisiones del SNAP, a nivel de sistema y de cada una de las áreas protegidas que lo integran.
Al menos el 30% de las áreas protegidas ingresadas al 2014 suministran datos al SISNAP sobre la efectividad de su gestión y del estado de conservación de los objetos que deben proteger.	2017	2. Establecer un plan de trabajo operativo en conjunto con los directores de áreas para implementar instancias de inducción, capacitación para el uso y eficaz aplicación de las funcionalidades del SISNAP, en la gestión de las áreas protegidas.
El SNAP cuenta con una medida integral del estado de sus objetivos de conservación basada en los aportes del 100% de las áreas protegidas incorporadas al 2017.	2020	3. Implementar el subsistema de monitoreo y evaluación del SNAP de acuerdo al marco conceptual y metodológico desarrollado.
El SISNAP integra en su base de datos el 100% de los informes de estudios de investigación realizados en áreas protegidas y permite el acceso público a los mismos.	2020	4. Implementar el subsistema económico-financiero, incorporando datos, definiendo roles y protocolos, y creando las capacidades para su aplicación. 5. Desarrollar mecanismos y protocolos para la integración sistemática de la información generada en estudios de investigación en áreas protegidas, en la base de datos del SISNAP.
Línea Estratégica XVII. Apoyo a la generación continua de conocimiento y capacidades		
Se ha desarrollado el marco conceptual y la estrategia para promover la investigación en áreas protegidas en torno a las líneas prioritarias para el SNAP.	2017	1. Definir las líneas de investigación prioritarias para el SNAP y cada una de las áreas protegidas que lo integran, en función de sus objetivos de conservación y los objetivos generales del SNAP.
Se han implementado actividades de investigación en al menos 50% de las líneas priorizadas para el SNAP, incluyendo por lo menos 2 estudios tendientes a valorizar los servicios ecosistémicos en áreas protegidas.	2020	2. Diseñar y establecer una estrategia de colaboración con el MEC para el impulso de proyectos de investigación en temas prioritarios para el SNAP. 3. Diseñar e implementar una estrategia con participación de múltiples instituciones para impulsar la configuración de las áreas protegidas como centros de capacitación y aprendizaje aplicado.
Las colectas realizadas en todas las áreas protegidas del SNAP son depositadas en colecciones nacionales, de acuerdo al Protocolo de Investigación Científica.	2020	4. Consolidar la cooperación interinstitucional MVOTMA-MGAP-MEF-MEC para impulsar la ejecución de estudios tendientes a valorizar los servicios ecosistémicos en áreas protegidas. 5. Incorporar en el Protocolo de Investigación Científica, lineamientos para la sistematización de material biológico, arqueológico y paleontológico a incorporar en las colecciones nacionales, en conformidad con las políticas nacionales de conservación del patrimonio natural y cultural.
Línea Estratégica XVIII. Transparencia en la gestión del conocimiento y la información		
Aumenta en al menos un 50% el número de consultas de información y artículos de investigación elaborados en el marco del SNAP.	2017	1. Consolidar la página web del SNAP como el principal instrumento de difusión de información y conocimiento generados en el SNAP, incorporando nuevos mecanismos que faciliten el acceso de diferentes perfiles de usuario.
EL SNAP ha publicado documentación e información especializada en las temáticas priorizadas en al menos tres (3) redes de difusión e intercambio on-line.	2020	2. Identificar portales digitales u otros medios alternativos, para el intercambio y difusión de información general de áreas protegidas, y establecer los procedimientos necesarios para el intercambio de información.
EL SISNAP ha generado información sistematizada para la elaboración de por lo menos dos (2) Informes de resultados de gestión y estado de objetivos de conservación.	2020	3. Implementar una plataforma virtual articulada con diferentes instituciones educativas, para mejorar el acceso a la información en diferentes puntos del país. 4. Diseñar y establecer protocolos para la generación de información a partir del SISNAP, orientada a la elaboración de informes de resultados de gestión y cumplimiento de objetivos de conservación del SNAP, dirigidos a la sociedad en general.

Planificación y gestión de aspectos funcionales: Comunicación, sensibilización y educación

Objetivo

Promover el reconocimiento político y social del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y mejorar la comprensión de su función en la conservación de la diversidad biológica, asociada a valores sociales, productivos y culturales en el marco del desarrollo sostenible.

Líneas Estratégicas

XIX. Construcción del apoyo y reconocimiento del sector político

Construir una sólida colaboración con el sector político y los tomadores de decisión a nivel nacional y local, que permita asegurar el apoyo requerido para el desarrollo del SNAP, a partir de resultados verificables de la gestión del SNAP y del valor de sus áreas protegidas para el desarrollo sostenible.

XX. Profundización del conocimiento sobre áreas protegidas por parte de la sociedad

Implementar estrategias de comunicación y educación que mejoren la calidad y profundidad del conocimiento de la ciudadanía sobre biodiversidad, áreas protegidas, conservación y desarrollo, a partir de experiencias concretas de áreas protegidas en funcionamiento pleno, contribuyendo a acercar el SNAP y las áreas protegidas a la sociedad.

XXI. Desarrollo de una conducta proactiva en actores locales en áreas protegidas

Construir procesos de sensibilización y educación a nivel de área protegida, acordes a las características específicas de cada sitio, basados en experiencias y conocimiento desarrollados por las comunidades a nivel local, tendientes a construir una actitud proactiva y participativa que contribuya a garantizar la sostenibilidad de las mismas y del SNAP.

METAS POR LÍNEA ESTRATÉGICA	HORIZONTE TEMPORAL	ACCIONES PRIORITARIAS
Línea Estratégica XIX. Construcción del apoyo y reconocimiento del sector político		
Se mejora el nivel de conocimiento e importancia que el sistema político, los líderes de opinión y los tomadores de decisión le otorgan al SNAP.	2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar e implementar un plan de acción para las relaciones públicas con el sector político. 2. Diseñar e implementar una campaña de difusión de los beneficios que genera el SNAP al país, la importancia de los servicios ecosistémicos y de los valores naturales y culturales que se quieren conservar, basada en información derivada de estudios de investigación. 3. Diseñar e implementar una estrategia de comunicación individual por área protegida y por región, que refleje los objetivos de conservación representados en ellas y su contribución al objetivo general del SNAP. 4. Elaborar materiales de información general y especializada para incorporar la temática de áreas protegidas en productos de comunicación y plataformas web del Estado, ya implementados.
El SNAP ha desarrollado una campaña de difusión de la importancia de los servicios ecosistémicos y de los valores naturales y culturales que se quieren conservar a través del SNAP.	2020	
Todas las áreas protegidas ingresadas al SNAP y aquellas previstas para su ingreso en el período 2015-2020, han diseñado y están implementando una campaña individual de comunicación.	2020	
Línea Estratégica XX. Profundización del conocimiento sobre áreas protegidas por parte de la sociedad		
La temática de áreas protegidas con incorporación de nuevos contenidos temáticos está incluida en la agenda de los medios.	2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar e implementar un plan anual de actividades para posicionar la temática de áreas protegidas en los medios de comunicación y elaborar materiales de difusión con contenidos de mayor especificidad en la temática. 2. Diseñar e implementar un programa de monitoreo y medición continua de opinión pública y actores relevantes, incluyendo la construcción de una línea de base acorde. 3. Elaborar materiales de difusión y comunicación asociados a resultados de experiencias de gestión con participación de las comunidades, en áreas protegidas ingresadas al SNAP. 4. Generar materiales de difusión y comunicación con nuevos contenidos específicos para cada área protegida, que incorporen información sobre Planes de uso público en las mismas. 5. Establecer programas de colaboración con instituciones vinculadas a la educación, comunicación y sensibilización ambiental para ampliar experiencias de aprendizaje en áreas protegidas.
Se realiza un monitoreo continuo de opinión pública, de actores relevantes y de visitantes de áreas protegidas.	2017	
Se generan en los medios de comunicación por lo menos 3 productos o espacios de difusión que involucren resultados de experiencias exitosas de gestión de áreas protegidas.	2020	
Se incrementa el nivel de conocimiento y el nivel de comprensión de la ciudadanía, sobre temáticas vinculadas a la biodiversidad y las áreas protegidas.	2020	
Línea Estratégica XXI. Desarrollo de una conducta proactiva en actores locales en áreas protegidas		
Se han generado por los menos tres (3) materiales específicos para el sector productivo de las áreas protegidas con información sobre la compatibilidad de los sistemas productivos actuales y los objetivos de conservación del SNAP.	2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sostener, evaluar y perfeccionar los programas de educación ambiental en áreas protegidas. 2. Sistematizar información sobre experiencias productivas en áreas protegidas basadas en criterios de producción y manejo sustentable de recursos naturales. 3. Elaborar materiales de difusión acerca de las experiencias exitosas desarrolladas por productores en áreas protegidas, dirigidos a atender dudas e incertidumbres del sector productivo sobre la compatibilidad entre los sistemas productivos actuales y las áreas protegidas. 4. Articular con el MGAP la incorporación de contenidos estratégicos para el SNAP en la plataforma de educación a distancia de dicha institución dirigida a técnicos privados y productores de áreas protegidas.
El 100% de los técnicos y productores de áreas protegidas, capacitados a través de las plataformas de educación a distancia del MGAP, han recibido información sobre temas estratégicos propuestos por el SNAP.	2020	
Se incrementa en un 50% el número de experiencias productivas en áreas protegidas (agropecuarias, de turismo, producción de alimentos, artesanías y otros), basadas en guías de buenas prácticas y manejo sustentable de recursos, generadas por el SNAP.	2020	

Presupuesto

Es necesario advertir que el presupuesto que aquí se presenta tiene un carácter referencial y aproximativo. Solo a partir de los planes operativos anuales que se deriven de esta planificación estratégica, se podrá contar con información presupuestaria precisa.

Este presupuesto pretende constituirse en una herramienta para orientar la gestión y dimensionar el desafío que implica disponer de los recursos económicos que demanda la implementación del Plan Estratégico 2015-2020. Constituye a la vez, un insumo para la elaboración del presupuesto quinquenal del gobierno y para la búsqueda de fuentes complementarias para la implementación del plan.

Para elaborar el presupuesto por año de operación se estimaron los recursos necesarios para la gestión básica del Sistema, los costos operativos a nivel de cada área protegida y los costos de elaboración e implementación de los planes de manejo.

El presupuesto estimado (en millones de pesos corrientes) para alcanzar este escenario básico es de 67 para el año 2015, 91,5 para el 2017, y alcanza los 116 al final del período de planificación. El cuadro No. 4.1 presenta los valores estimados para cada año. Se puede observar que el 75 % del presupuesto se destina a la gestión a nivel de áreas.

Desde el punto de vista de las fuentes de financiamiento, cabe señalar que para un escenario de gestión básica como el definido para elaborar este presupuesto, la principal fuente de financiamiento debería ser el presupuesto público. Sin embargo, incrementar la participación del sector privado, de los ingresos autogenerados y de la cooperación internacional en el financiamiento del SNAP, y desarrollar las condiciones que faciliten la implementación de estos y nuevos mecanismos de financiamiento, es también uno de los temas clave que aborda este plan estratégico.

Cuadro No. 4.1 Presupuesto estimado para la implementación del Plan Estratégico 2015-2020

Fuente: División SNAP - MVOTMA

	2015	2017	2020
Administración central SNAP	17.063	20.969	25.688
Costos operativos a nivel de sitio	33.585	49.525	61.300
Costos Programas de Plan de Manejo	16.741	21.077	29.353
TOTAL (miles de pesos corrientes)	67.389	91.571	116.340

ANEXO 1

La Estrategia de Planificación y Gestión tiene, en su diseño y concepción, un carácter transversal y complementario: a efectos de consolidar las Ideas Fuerza que sustentan el Plan Estratégico, cada línea estratégica y sus acciones asociadas se alimentan de otras líneas estratégicas y a su vez las complementan. Es conveniente por tanto, que la planificación operativa e implementación del plan contemple una mirada sectorial por Tema Clave, pero también una mirada transversal por Idea Fuerza, para obtener un efecto sinérgico y de mejor aprovechamiento de los recursos.

El siguiente cuadro muestra el vínculo y contribución de las Líneas Estratégicas en la consolidación de las Ideas Fuerza del plan.

Cuadro No. A1. Vínculos entre Ideas Fuerza y Líneas Estratégicas del plan

Fuente: División SNAP – MVOTMA

IDEAS FUERZA LÍNEAS ESTRATÉGICAS	PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN A NIVEL DE SISTEMA				PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN A NIVEL DE ÁREAS PROTEGIDAS				ASPECTOS JURÍDICOS, INSTITUCIONALES Y GOBERNANZA				PRESUPUESTO Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA			GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO			COMUNICACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN		
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI
I- CONSOLIDACIÓN DE UN MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO CONSENSUADO	■	■			■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■			■		
II- CONCILIACIÓN ENTRE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO			■	■	■		■				■	■		■			■	■		■	■
III - VALORIZACIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS Y SUS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS	■		■	■		■	■					■	■	■			■	■	■	■	■

ANEXO 2

Clase	Sitio (s) (cartas topográficas del SGM)	Nombre del sitio	Departamento	Superficie (hectáreas) Solo para sitios de clase 1 y 2	Aspectos que justifican la clase asignada
Clase 1*	E18 y E19	Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos	Treinta y Tres	4413	AP ingresada al SNAP
	P17 y P18	Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay	Río Negro	5758	AP ingresada al SNAP
	C26 y C27	Parque Nacional Cabo Polonio	Rocha	21167	AP ingresada al SNAP
	J8 y J9	Paisaje Protegido Valle del Lunarejo	Rivera	29286	AP ingresada al SNAP
	L22	Localidad Rupestre Chamangá	Flores	12172	AP ingresada al SNAP
	B23	Parque Nacional San Miguel	Rocha	1542	AP ingresada al SNAP
	D27 y D28	Paisaje Protegido Laguna de Rocha	Rocha	34295	AP ingresada al SNAP
	B24	Área de Manejo de Hábitat y/o Especies Cerro Verde e Islas de la Coronilla	Rocha	8968	AP ingresada al SNAP
	N3	Área de manejo de hábitat y/o especies Rincón de Franquía	Artigas	1229	AP ingresada al SNAP
	N14 y O14	Montes del Queguay	Paysandú	41570	AP ingresada al SNAP
E28 y E29	Laguna Garzón	Rocha - Maldonado	36928	AP ingresada al SNAP	
Clase 2	C14 y C15	Paso Centurión - Sierra de Ríos	Cerro Largo	62763	Presencia de alto número de elementos no representados en ninguna de las áreas protegidas de la línea de base (elementos GAP) -a nivel de especies y ecosistemas amenazados, unidades de paisaje y ecorregiones- y alta aceptación local del área. Alta naturalidad.
	C26, C27 y D27	Laguna de Castillos	Rocha	30850	Importancia por su rol en el conjunto del sistema lacustre y alta aceptación local y política del área.
	B24, B25, C24 y C25	Laguna Negra	Rocha	38330	Importancia por su rol en el conjunto del sistema lacustre y representación del ecosistema de palmar de butiá.
	L27, K27, K28 y K29	Humedales del Santa Lucía	Canelones - San José - Montevideo	86517	Presencia de alto número de elementos GAP (a nivel de especies amenazadas y ecorregiones) y alta aceptación local y política del área.
	J9 y J10	Laureles - Cañas	Tacuarembó - Rivera	64420	Presencia de alto número de elementos GAP (principalmente a nivel de ecosistemas amenazados). Posible conectividad con el área protegida Valle del Lunarejo. Asimismo este sitio presenta un alto valor en el índice de naturalidad y bajo valor en el índice de vulnerabilidad.

* Las áreas protegidas Grutas del Palacio (ingresada al SNAP) e Isla de Flores (de ingreso próximo al SNAP) no son asignadas a celdas del SGM por comprender una superficie muy pequeña que no justifica la consideración de una celda completa como representada, en el primer caso, y por estar en territorio marino, el segundo caso.

Clase	Sitio (s) (cartas topográficas del SGM)	Nombre del sitio	Departamento	Superficie (hectáreas) Solo para sitios de clase 1 y 2	Aspectos que justifican la clase asignada
Clase 3	H8	Paso de Ataques - Cuchilla Negra	Rivera	No definido	Presencia de alto número de elementos GAP (principalmente a nivel de especies amenazadas) y oportunidad de articulación con otras estrategias de conservación.
	G26	Minas - Arequita	Lavalleja		Alta aceptación local.
	G29	Piriápolis - Cerro de los Burros	Maldonado		Presencia de alto número de elementos GAP (principalmente a nivel de especies amenazadas) y alta aceptación local.
	P20, P21 y R21	Villa Soriano	Soriano - Río Negro		Presencia de alto número de elementos GAP (principalmente a nivel de especies amenazadas).
Clase 4	D13	Aceguá	Cerro Largo	No definido	Presencia de alto número de elementos GAP (principalmente a nivel de ecosistemas amenazados)
	G16	Paso Pereira - Km 329	Durazno - Cerro Largo - Tacuarembó		Presencia de alto número de elementos GAP (principalmente a nivel de ecosistemas de pradera amenazados)
	H15	Arroyo de Clara	Tacuarembó		Presencia de alto número de elementos GAP (principalmente a nivel de ecosistemas de pradera amenazados)
	H19	Chileno	Durazno		Presencia de alto número de elementos GAP (principalmente a nivel de ecosistemas amenazados)
	J21	Yí	Durazno - Florida		Presencia de alto número de elementos GAP (principalmente a nivel de ecosistemas de pradera amenazados)
	M10	Rincón de las Cañas	Salto		Presencia de alto número de elementos GAP (principalmente a nivel de especies vulnerables al cambio climático y de sitios de especial relevancia para el mantenimiento de los servicios ecosistémicos de la cuenca del Río). Asimismo, representa al Venado de campo. Alta naturalidad.
	M25	Mal Abrigo	Colonia - San José		Presencia de alto número de elementos GAP (principalmente a nivel de ecosistemas amenazados y de sitios de especial relevancia para el mantenimiento de los servicios ecosistémicos de la cuenca del Río de la Plata)
	O5	Ñaquiñá	Artigas		Presencia de alto número de elementos GAP (principalmente a nivel de especies amenazadas).
Clase 5	A17	Punta Muníz	Cerro Largo - Treinta y Tres	No definido	Presencia de elementos GAP que permiten completar los objetivos de conservación, definidos para el SNAP (a nivel de especies amenazadas, ecosistemas amenazados y servicios ecosistémicos)
	C16	Mangrullo	Cerro Largo		
	C20	Cebollatí	Treinta y Tres - Rocha		
	D14	Buena Vista	Cerro Largo		
	D23	Lascano	Rocha		
	E17	Cerro de las Cuentas	Cerro Largo		
	F18	Santa Clara	Cerro Largo - Treinta y Tres		
	F23	Pirarajá	Lavalleja		
	F27	Las Cañas	Maldonado - Lavalleja		
	F28	Sierra de los Caracoles	Maldonado		
	F29	San Carlos	Maldonado		
	G8	Cuchilla de Santa Ana	Rivera		

Clase	Sitio (s) (cartas topográficas del SGM)	Nombre del sitio	Departamento	Superficie (hectáreas) Solo para sitios de clase 1 y 2	Aspectos que justifican la clase asignada
Clase 5	G27	Fuente del Puma	Lavalleja - Maldonado	No definido	Presencia de elementos GAP que permiten completar los objetivos de conservación. definidos para el SNAP (a nivel de especies amenazadas, ecosistemas amenazados y servicios ecosistémicos)
	H7	Rivera	Rivera		
	H9	Tranqueras	Rivera		
	H11	Minas de Corrales	Rivera - Tacuarembó		
	H13	Los Novillos	Tacuarembó		
	H25	Casupá	Florida - Canelones - Lavalleja		
	H29	Atlántida	Canelones		
	J11	Bañado de Rocha	Tacuarembó		
	J14	Curtina	Tacuarembó		
	J24	Talita	Florida		
	J28	Pando	Canelones		
	J29	La unión	Canelones - Montevideo		
	K4	Artigas	Artigas		
	K5	Colonia Pintado	Artigas		
	K8	Sarandí del Arapey	Salto		
	K11	Cuchilla de Haedo	Salto - Tacuarembó		
	K12	Valle Edén	Tacuarembó Salto - Paysandú		
	K17	Chamberlain	Tacuarembó		
	K26	Cardal	Florida		
	L7	Paso del Campamento	Artigas		
	L23	Tala del Maciel	Flores		
	M9	Paso de la Laguna	Salto		
	M21	Marincho	Flores		
	M27	Arazatí	San José - Colonia		
	N4	Pay Paso	Artigas		
	N5	Tomás Gomen-soro	Artigas		
	N7	Termas	Artigas - Salto		
	N13	El Tarugo	Paysandú		
	N15	Guayabos	Paysandú		
	N16	Algorta	Río Negro - Paysandú		
	N19	Paso del Palmar	Río Negro - Soriano		
	N27	Juan Lacaze	Colonia		
	O4	Bella Unión	Artigas		
O6	Colonia Palma	Artigas			
O7	Belén	Salto - Artigas			
O8	Constitución	Salto			

Clase	Sitio (s) (cartas topográficas del SGM)	Nombre del sitio	Departamento	Superficie (hectáreas) Solo para sitios de clase 1 y 2	Aspectos que justifican la clase asignada
Clase 5	O8	Constitución	Salto	No definido	Presencia de elementos GAP que permiten completar los objetivos de conservación. definidos para el SNAP (a nivel de especies amenazadas, ecosistemas amenazados y servicios ecosistémicos)
	O9	Salto Grande	Salto		
	O10	Salto	Salto		
	O12	Parada Rivas	Paysandú		
	O19	Cololó	Río Negro - Soriano		
	O20	Bequeló	Soriano		
	O26	La Estanzuela	Colonia		
	P11	Meseta de Artigas	Paysandú		
	P15	Paysandú	Paysandú		
	P16	Arroyo Negro	Paysandú - Río Negro		
	P19	Nuevo Berlín	Río Negro		
	R23	Agraciada	Soriano		
	R24	Nueva Palmira	Colonia		

Bibliografía consultada

Bertzky B., Corrigan C., Kemsey J., Kenney S., Ravilious C., Besançon C. y N. Burgess. (2012). Protected Planet Report 2012: Seguimiento del progreso de las metas globales de las áreas protegidas. UICN, Gland y UNEP-WCMC, Cambridge.

Brazeiro A., Achkar M., Bartesaghi L., Ceroni M., Aldabe J., Carreira S., Duarte A., González E., Haretche F., Loureiro M., Martínez J.A., Maneyro R., Serra S. y M. Zarucki (2012a). Distribución potencial de especies de Uruguay: vertebrados y leñosas. Informe Técnico. Convenio MGAP/PPR–Facultad de Ciencias/Vida Silvestre/Sociedad Zoológica del Uruguay/CIEDUR, Montevideo.

Brazeiro A., Soutullo A. y L. Bartesaghi.(2012b). Prioridades de conservación dentro de las ecorregiones de Uruguay.Informe Técnico. Convenio MGAP/PPR–Facultad de Ciencias/Vida Silvestre/Sociedad Zoológica del Uruguay/CIEDUR, Montevideo.

Brazeiro A., Panario D., Soutullo A., Gutiérrez O., Segura A. y P. Mai. (2012c). Clasificación y delimitación de las ecorregiones de Uruguay. Informe Técnico. Convenio MGAP/PPR–Facultad de Ciencias/Vida Silvestre/Sociedad Zoológica del Uruguay/CIEDUR, Montevideo.

CDB (2013). Guías breves de las metas de Aichi para la diversidad biológica. <http://www.cbd.int/nbsap/training/quick-guides/> (Consultado el 27 de febrero de 2013).

Dudley, N., S. Stolton, À. Belokurov, L. Krueger, N. Lopoukhine, K. MacKinnon, T. Sandwith y N. Sekhran [editores] (2009). Soluciones Naturales: Las áreas protegidas ayudando a la gente a enfrentar el cambio climático. IUCN-WCPA, TNC, PNUD, WCS, Banco Mundial y WWF, Gland, Washington-D.C. y Nueva York.

Evia G. y E. Gudynas. (2000). Ecología del paisaje del Uruguay. Aportes para la conservación de la diversidad biológica. MVOTMA, AECl, Montevideo.

Hoekstra J., M., Boucher T. M., Ricketts T. H. & C. Roberts (2005). "Confronting a Biome Crisis: Global Disparities of Habitat Loss and Protection". *Ecology Letters* 8: 23–29.

IUCN – WCPA (2010). Next Steps: Convention on Biological Diversity Programme of Work on Protected Areas, .Gland.

Martínez-Lanfranco J.A., Clavijo C., Soutullo A., L. Bartesaghi (2013). "Estado de conservación, amenazas y perspectivas para la gestión de la biodiversidad en Uruguay"; en: Soutullo A., Clavijo C Martínez-Lanfranco J.A [editores]. Especies prioritarias para la conservación en Uruguay. Vertebrados, moluscos continentales y plantas vasculares. SNAP/DINAMA/MVOTMA, Montevideo.

Mejía P. (2012). Directrices para la planificación de áreas protegidas en Uruguay. Serie Documentos de Trabajo. SNAP/DINAMA/MVOTMA, Montevideo.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007).Plan Estratégico 2007-2019, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Bogotá.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010). Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales UAESPNN DNP-SDAS, Bogotá.

Ministerio del Ambiente del Ecuador (2006). Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016. Proyecto GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Quito.

MVOTMA (2010). Plan de Mediano Plazo 2010-2014. Sistema Nacional de Áreas Protegidas. DINAMA, Montevideo.

MVOTMA (Inédito). El proceso de construcción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay. Sistematización y aprendizajes. Documento de Trabajo en Revisión.

Naciones Unidas (2013). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2013.ONU, Nueva York.

Natural Resource Management Ministerial Council (2009). Australia's Strategy for the National Reserve System 2009-2030. The Natural Resource Management Ministerial Council, Australian Government, Canberra.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2012). National Action for Protected Areas: Key messages for achieving Aichi Biodiversity Target 11. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal.

Soutullo A. y Carranza A. (2010). Propuesta Metodológica para el Proceso de Diseño e Implementación de una Red de Áreas Marinas Protegidas en Uruguay. Diagnóstico y hoja de ruta. Documento elaborado en el marco del proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay MVOTMA/DINAMA - PNUD/GEF (Proyecto URU/06/G34), Montevideo.

Soutullo A. y Gudynas E. (2006). "How effective is the MERCOSUR's network of protected areas in representing South America's ecoregions?" *Oryx* 40: 112 – 116.

Soutullo A., Bartesaghi L., Achkar M., Blum A., Brazeiro A., Ceroni M., Gutiérrez O., Panario D. y Rodríguez-Gallego L. (2012a). Evaluación y mapeo de servicios ecosistémicos de Uruguay. Informe Técnico. Convenio MGAP-PPR / Facultad de Ciencias / Vida Silvestre / Sociedad Zoológica del Uruguay / CIEDUR, Montevideo.

Soutullo A., Cortés G., Laufer G., Pereira-Garbero R. y Ríos M. (2012b). Vertebrados vulnerables al cambio climático en Uruguay. IIBCE, MEC. Inédito.

Soutullo A., Clavijo C. y J.A. Martínez-Lanfranco (eds.) (2013). Especies prioritarias para la conservación en Uruguay. Vertebrados, moluscos continentales y plantas vasculares. SNAP / DINAMA / MVOTMA / MEC, Montevideo.

Soutullo A., Bartesaghi L., Ríos M., Szephegyi M.N., y Di Minin E. (2014). Prioridades espaciales para la expansión y consolidación del SNAP en el período 2015-2020. Documento elaborado en el marco del proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay MVOTMA/DINAMA - PNUD/GEF (Proyecto URU/06/G34). 27 pp.

Soutullo A. y C. Suarez-Pirez. (2014). Lineamientos para la actualización de la red de sitios del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay. Documento elaborado en el marco del proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay MVOTMA/DINAMA - PNUD/GEF (Proyecto URU/06/G34). 16 pp.

Suarez-Pirez C. y A. Soutullo (2013). Actualización de los objetivos de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay. Componente continental y costero. Documento elaborado en el marco del proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay MVOTMA/DINAMA - PNUD/GEF (Proyecto URU/06/G34). 46 pp.



MVOTMA

Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente



SNAP
SISTEMA NACIONAL DE AREAS
PROTEGIDAS DE URUGUAY