

# Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Mayo 2015

- 4 2008 - 2015: Siete años de desarrollo y gestión del SNAP
- 7 Turismo sostenible y uso público en áreas protegidas del SNAP
- 10 Hacia una gestión articulada del SNAP y los sitios RAMSAR





## Editorial

El inicio del 2015 encuentra al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) del Uruguay con avances que representan pasos importantes en términos cuantitativos y, sobre todo, cualitativos.

En términos institucionales, en el marco de la reestructura del Ministerio del Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), se reorganizó una unidad de trabajo específica para la orientación del Sistema: la División SNAP.

En colaboración con la Universidad del Trabajo de Uruguay (CETP-UTU) y la Asociación Uruguaya de Guardaparques (AUG), se completó el proceso formal de acreditación de saberes de más de 40 guardaparques, base fundamental para la próxima reglamentación del Cuerpo Nacional de Guardaparques, un desafío de primera significación para el Sistema.

En el territorio, tres nuevas áreas han sido recientemente incorporadas al Sistema: Laguna de Garzón, compartida entre los departamentos de Maldonado y Rocha, Montes del Queguay, en el departamento de Paysandú, y Humedales del Santa Lucía, compartida por los departamentos de Canelones, Montevideo y San José. Hoy son trece las áreas del SNAP y 300 mil hectáreas la superficie total incorporada al mismo. Esto significa una ampliación de más del doble de la superficie incluida en el Sistema respecto al 2013. Y se avanza en la efectiva gestión de dichos espacios.

Se aprobó el segundo plan de manejo de un área del SNAP (Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay), que se suma al de Quebrada de los Cuervos, y se encuentran en elaboración, en varios casos muy avanzada, los planes de las otras áreas del Sistema.

Culminando un proceso que involucró una amplia diversidad de actores, se completó la elaboración del Plan Estratégico 2015-2020 del SNAP, que servirá de guía para los pasos a futuro. Con una visión de largo plazo y acciones para avanzar hacia ella en los próximos seis años.

Para llevar adelante estas acciones, el país ha dispuesto dotaciones del presupuesto nacional (del propio MVOTMA así como de otros ministerios e instituciones públicas nacionales) y de varios gobiernos departamentales. A su vez, como parte de la estrategia de diversificación de fuentes de financiamiento y, al mismo tiempo, de acceso a cooperación técnica, el gobierno uruguayo firmó con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) un nuevo proyecto –“Paisaje y SNAP”- que constituye un apalancamiento relevante para el proceso de construcción del SNAP. A este aporte se suma muy recientemente la aprobación de un nuevo proyecto con el Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM) y apoyo técnico de la Federación de Parques Naturales Regionales de Francia (FPNRF) – cadenas de valor en áreas protegidas y su entorno- que se articulará con el anterior. Estos aportes técnicos y financieros contribuirán a abordar con mayor profundidad aspectos claves para el Sistema en el contexto de nuestro país: el vínculo entre las áreas protegidas y su entorno territorial; el papel del sector privado y la población local en el Sistema.

Avanzando en el posicionamiento del país en esta materia en el concierto internacional, entre otras acciones, Uruguay tuvo una presencia destacada en el Congreso Mundial de Áreas Protegidas, que tuvo lugar en noviembre de 2014, en Sydney, Australia. Las intervenciones de nuestro país en el evento más importante en esta materia a escala global, despertaron interés en pares de la región y del mundo. Un sistema todavía muy joven, pero construido sobre bases modernas y en un territorio bajo actividad humana y en alta proporción en propiedad privada, fue visto como una oportunidad para aprender. La importancia de la conservación de ecosistemas de pastizales naturales, fue otro asunto puesto de relieve por nuestro país en el Congreso. De este modo, Uruguay se incorpora a la comunidad internacional cada vez en condiciones de una cooperación más “horizontal” en temas relativos a conservación de la biodiversidad, áreas protegidas y desarrollo sustentable.

Como parte de la participación del Uruguay en el escenario global, en junio próximo tendrá lugar en Punta del Este, la Conferencia de las Partes de la Convención de Ramsar, para la protección de humedales de importancia global. Uruguay presidirá esta reunión y ha dado pasos fundamentales para reafirmar su compromiso con esta iniciativa, restituyendo el sitio Bañados del Este y Franja Costera en un estatus adecuado de la Convención –hasta muy recientemente en la “lista de Montreux”, que reúne sitios donde se han incumplido condiciones adecuadas para su conservación- y proponiendo la incorporación de un nuevo sitio –Laguna de Rocha.

Es mucho más lo que queda por hacer que lo que hemos logrado hasta hoy. Pero tenemos una estrategia que orienta ese camino y, sumando aportes de una diversidad de actores, mucho entusiasmo y mayores capacidades para seguir adelante en esta aventura que nos convoca a todos.

En el contexto del muy reciente cambio de gobierno nacional, la apuesta es a la profundización de una estrategia de largo plazo, en un camino que combina continuidad y cambio. En una construcción colectiva que apuesta a la que la articulación y suma de esfuerzos del Estado, sociedad civil y sector privado, a escala nacional, regional, departamental y local.

Alejandro Nario Carvalho  
Director Nacional de Medio Ambiente  
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente



## 2008 - 2015: Siete años de desarrollo y gestión del SNAP

Trece áreas protegidas; dos planes de manejo; 140.000 visitantes al año; órganos para la gobernanza del Sistema y las áreas; directrices para la planificación y la gestión; 41 guardaparques con acreditación de saberes; programas de formación específica en la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y Universidad de la República (UdelaR); 2.500 escolares participando en actividades de educación ambiental en áreas protegidas; centros de interpretación para visitantes, cartelería y señalización, senderos; la primera lista de especies prioritarias para la conservación para el país consensuada y publicada; y un plan estratégico para el 2015-2020 elaborado. Así podría definirse una primera lista de logros de estos siete primeros años del SNAP.

Siete años después de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), con el ingreso del Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos, Uruguay cuenta con trece áreas para la conservación de los valores naturales y culturales del país. Durante este periodo el SNAP se ha transformado en una herramienta fundamental para conciliar el cuidado del ambiente -en particular de la diversidad de paisajes, ecosistemas, especies y elementos culturales- con el desarrollo económico y social del país, apostando a generar oportunidades para las comunidades locales y la sociedad en su conjunto a través de la recreación, el turismo, la educación, la investigación y el desarrollo de actividades productivas compatibles con la conservación.

En este sentido, se han aprobado planes de manejo para dos áreas y se trabaja en su elaboración en las otras, en coordinación con los diversos actores locales y nacionales. Para esto, se integraron y pusieron a funcionar los órganos de gobernanza previstos en la legislación, como la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas, y las Comisiones Asesoras Específicas de áreas protegidas integradas por delegados de instituciones y organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil.

### Superficie protegida

El conjunto del territorio bajo distintas formas de protección de la biodiversidad (ecosistemas y espacios protegidos en el marco de convenios internacionales y áreas protegidas bajo diversas normas nacionales y departamentales) se ubica en el entorno del 8% de la superficie terrestre y marina del país. A su vez, en el espacio marino se aplican otras formas de protección enfocadas en el cuidado de los recursos pesqueros.

La superficie terrestre bajo protección del SNAP, con 13 áreas ingresadas, es hoy de 266.914 hectáreas, incluyendo las superficies: terrestre y marina, alcanzando al 0,84 % del territorio. Si a esto se suma la superficie en Zonas Adyacentes oficialmente designadas, el total se eleva a 300.000 hectáreas. A pesar de la baja cobertura de superficie en áreas protegidas del SNAP en el territorio nacional, el porcentaje de paisajes representados supera el 70% del total del país, y el porcentaje de ecosistemas y especies prioritarias para la conservación amenazadas, representados supera el 30% del total. Vale decir que, con un Sistema todavía pequeño, la representación de elementos significativos es alta. Esto es producto de un trabajo que se hace con criterios científicos y metodologías modernas y adecuadas.

Las trece áreas que conforman el SNAP son: Área Protegida con Recursos Manejados Humedales del Santa Lucía (Canelones, Montevideo y San José), Área Protegida con Recursos Manejados Montes del Queguay (Paysandú), Área de Manejo de Hábitats y/o Especies Laguna Garzón (Maldonado - Rocha), Monumento Natural Grutas del Palacio (Flores), Área de Manejo de Hábitats y/o Especies Rincón de Franquía (Artigas), Área de Manejo de Hábitats y/o Especies Cerro Verde e Islas de La Coronilla (Rocha), Paisaje Protegido Laguna de Rocha (Rocha), Parque Nacional San Miguel (Rocha), Paisaje Protegido Localidad Rupestre de Chamangá (Flores), Paisaje Protegido Valle del Lunarejo (Rivera), Parque Nacional Cabo Polonio (Rocha), Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay (Río Negro), y el Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos (Treinta y Tres).

Todas estas áreas protegidas son territorios con gente. Personas viviendo, produciendo y usando esos espacios de forma especialmente cuidadosa para contribuir a la conservación de sus valores naturales y culturales a largo plazo. Personas aprendiendo y enseñando a usar y disfrutar el territorio bajo modalidades más amigables con el ambiente.

Hasta el año 2008 decíamos: el Uruguay tiene áreas protegidas, la mayoría de ellas declaradas pero no gestionadas y no tiene un Sistema que las integre.

En 2009, a un año del ingreso de la primera área al SNAP, decíamos: el Uruguay tiene un SNAP embrionario... naciente...

Hoy, a siete años del ingreso de la primera área al Sistema decimos: el Uruguay tiene un Sistema muy joven, que se construye con un enfoque moderno y participativo, todavía con muchos más desafíos que logros, y con un plan estratégico para abordarlos.

## Financiamiento

Tal como prevé nuestra legislación, el Sistema es liderado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), pero integra a una diversidad de actores del sector público, privado y de la sociedad civil. Para sostener este proceso, se amplió el presupuesto público destinado al Sistema, se gestionaron y obtuvieron aportes de la cooperación internacional (multilateral, española, francesa y descentralizada) y se avanzó en la captación de recursos en las propias áreas.

Actualmente, el SNAP se financia con presupuesto del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales involucrados, recursos generados en las áreas y cooperación internacional (Fondo para el Medio Ambiente Mundial y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial).

## Los uruguayos y la conservación

A nivel de conocimiento público, diversas encuestas de opinión revelan que los uruguayos se muestran interesados por la conservación. En cuanto al conocimiento del SNAP, el 31% conoce algún área protegida y uno de cada cuatro dice haberlas visitado. A su vez, el 80% de los encuestados están de acuerdo con que el país debe invertir en el fortalecimiento del Sistema como forma de contribución a la protección del ambiente.

Según las últimas estimaciones, las áreas protegidas son visitadas anualmente por más de 140.000 visitantes y cerca de 2.500 escolares participaron en las actividades de educación ambiental realizadas en las áreas protegidas y su entorno. El libro "Educar para la Conservación" se distribuyó entre todos los maestros de la educación pública del país. Actualmente, se encuentran operativos centros de interpretación ambiental, senderos y cartelería que buscan facilitar el abordaje de la temática por parte de los visitantes.

## Formación específica

En materia educativa, el Sistema ha establecido alianzas con instituciones educativas como el Consejo de Educación Técnico Profesional - Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP-UTU) y la Universidad de la República (UdelaR), concretando la capacitación y acreditación de saberes. Se desarrolló la primera edición del Diploma en Agronomía opción Gestión de Áreas Naturales (Facultad de Agronomía – UdelaR), está en su tercera generación el Bachillerato Profesional de Guardaparques y este año se inició la Tecnicatura en Conservación y Gestión de Áreas Naturales (ambos en la escuela de Los Arrayanes, Maldonado), al tiempo que se desarrolla el programa de Formación Profesional Básica en Producción Agropecuaria Sostenible en Estación Laureles, Tacuarembó (los tres en acuerdo con CETP-UTU). A su vez, se elaboraron materiales destinados a los distintos niveles educativos que abordan la temática ambiental con el mismo enfoque que los programas oficiales.

## Gasto, presupuesto y financiamiento del SNAP

El presupuesto público destinado al SNAP se ha incrementado en el último periodo, y requiere continuar fortaleciéndose para cubrir las necesidades básicas de gestión y acompañar el crecimiento previsto de su red física en el mediano plazo. A diferencia de lo que sucede en países que ya cuentan con un sistema maduro y relativamente estable, al Uruguay se le plantea el doble desafío de ampliar el sistema y mejorar la gestión de cada una de las áreas y del propio sistema.

Se presenta entonces 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 SNAP, en tanto parte de la política ambiental nacional, requiere una dotación de recursos presupuestales estatales –nacionales y departamentales- que asegure el cumplimiento de sus objetivos.

Diversificación financiera y participación del sector privado en la financiación del SNAP y las áreas protegidas.

El país dispone formalmente de un conjunto relativamente amplio de instrumentos para diversificar el financiamiento del SNAP: recursos generados en las propias áreas, cooperación internacional, donaciones. A su vez, la posibilidad de aplicar incentivos, que si bien estrictamente no financian al SNAP, sí contribuirían a financiar por parte de privados la adopción de prácticas recomendadas para la su implementación. Por otra parte, la captación de donaciones del sector privado dirigidas al SNAP, podría promoverse mediante la instrumentación de incentivos fiscales a las donaciones realizadas por empresas, instrumento que tiene varios antecedentes en la legislación del país. 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.

### - Mejora de los instrumentos de gestión financiera

El país cuenta con un Fondo de Áreas Protegidas creado por Ley e implementado en este período. Este fondo puede cumplir una función importante en la captación y asignación de recursos complementarios a los que provee el presupuesto nacional si se logra mejorar su operatividad. Otros mecanismos de gestión financiera constituyen una tarea a seguir desarrollando a futuro.



## Avances significativos en la gestión de las áreas protegidas

Una de las principales herramientas de gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) para alcanzar los objetivos trazados a nivel de territorio, es la elaboración de planes de manejo para las distintas áreas. Los primeros procesos de elaboración de estos planes han sido largos y complejos, ya que era necesario aprender y, al mismo tiempo, porque se puso especial énfasis en que dichos procesos fueran rigurosos en términos técnicos y profundos en la consideración de aportes de la diversidad de actores involucrados en cada área.

Esta complejidad también se debe a una de las principales características del SNAP de Uruguay: las áreas protegidas se encuentran mayoritariamente en tierras privadas e incorporadas al uso humano; el SNAP en un sistema público con un alto porcentaje de predios particulares. Aproximadamente, el 90% de la superficie terrestre es propiedad privada y está incorporada desde hace largo tiempo a sistemas productivos y ocupación humana, y una alta proporción del territorio nacional tiene gran potencial productivo. Este escenario es muy diferente al de otros países de la región y es algo que le agrega complejidad a la gestión, pero también es una gran oportunidad para gestionar colectivamente.

Por ejemplo, en los predios privados integrados al SNAP en los que se realiza actividad ganadera se busca contemplar los intereses particulares de los propietarios de las tierras con el interés general del país y el derecho de todos los habitantes de garantizar la conservación del ambiente. En las áreas protegidas Paisaje Protegido Laguna de Rocha, Paisaje Protegido Valle del Lunarejo y Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos se han elaborado guías de buenas prácticas de manejo de campo natural con el objetivo de garantizar el buen uso de los pastizales para que puedan continuar brindando los valiosos bienes y servicios que el ser humano requiere, al tiempo que contribuyendo a la conservación y el mantenimiento de la diversidad biológica.

Sobre la gestión colectiva del SNAP y resultados de la gobernanza hablan los propios actores locales. Juan Muzio, productor rural del Paisaje Protegido Laguna de Rocha señala que “el SNAP ha hecho un trabajo muy bueno al tratar de introducir en todos los productores el valor de la pastura y alentar a desarrollar su sistema de producción en base a pasturas. Porque se puede producir sobre pastura natural y ganar dinero.” Más al norte, David Olivera, productor rural del Paisaje Protegido Valle del Lunarejo destaca que “con el área protegida

cambió mucho la zona: el ganado mejoró mucho al juntar la buena raza con la calidad de las pasturas... y así vas cambiando tu mente porque si no cuidás lo que tenés, nunca tenés nada”.

Para el SNAP la buena gobernanza es una parte fundamental de la gestión, por eso es necesaria la participación de los actores directamente involucrados con las áreas protegidas en diferentes ámbitos que reconozcan sus perspectivas, intereses, inquietudes y valores. “Cuando se coparticipa en algo ya no es uno solo el que decide. Hay un espíritu de mejora y estamos participando todos para que se llegue a algo mejor” sostuvo Alfredo Tisnés del Paisaje Protegido Laguna de Rocha.

“Es importante participar de la Comisión Asesora (Específica del Paisaje Protegido Laguna de Rocha) como vecino de la zona y lo más destacable es que están participando todos aquellos que tienen cierta influencia o que están al borde de la laguna, ya sean pobladores, productores, pescadores. Nos están ayudando y nosotros los estamos ayudando a su vez a realizar una mejora y un estudio de la zona para que en un futuro se siga manteniendo”, dijo Álem Gutiérrez, vecino de La Riviera y agregó “para el Plan de Manejo es muy importante la gobernanza, que es lo que estamos trabajando (...) como administradores de la Laguna”.

En el Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, se está ejecutando el segundo plan de manejo aprobado por el SNAP. Sus principios rectores son el enfoque sistémico, la integración del área protegida y su entorno, el reconocimiento y respeto al uso de los recursos tradicionales, las capacidades y potencial de gestión de la administración y los posibles vínculos con las instituciones y las organizaciones sociales involucradas.

El plan se enfoca principalmente en la región continental ya que es en esta zona donde existe mayor capacidad de gestión. Es así que se establecen las pautas de uso y gestión del área con énfasis en el ordenamiento de la actividad ganadera - principal rubro productivo de la zona- para lograr un manejo inteligente del pastoreo y conservar así los pastizales, su diversidad y productividad.



El plan de manejo integra el sector fluvial, debido a que el funcionamiento del humedal se encuentra estrechamente vinculado al mismo. En este marco se identificaron dos aspectos principales: la dinámica del río Uruguay, fuertemente vinculada al funcionamiento de la represa de Salto Grande; y la calidad de agua del río Uruguay que se encuentra condicionada por las actividades que se realizan en su cuenca.

Graciela Viera es guardaparque de Farrapos. “Nuestra tarea se centra en la conservación y la recuperación del Parque. Por eso es muy importante el trabajo que realizamos con los visitantes y sobre todo, con los productores y vecinos de la zona”. Para lograr un manejo adecuado de los recursos naturales, “el control y la vigilancia son fundamentales.

Debemos estar atentos al desarrollo de las actividades productivas del estero que son: la ganadería, apicultura, pesca y hacia Nuevo Berlín el tema de la cacería que es una práctica que se debe controlar constantemente”, sostuvo.

En cuanto al ingreso del Parque al SNAP y la elaboración del Plan de Manejo, Viera reconoció que “la gente desconocía lo que era un área protegida. Tuvimos que hablar mucho con los vecinos, con los ganaderos y eso generó cierta expectativa. Fue un trabajo de mucho intercambio, sobre todo en la elaboración del Plan. Por suerte no hubo grandes resistencias, la gente se integró e incluso nos han apoyado”.

Por su parte Nelly Chulak, vecina de San Javier e integrante de la organización local Grupo Esteros de Farrapos, sostuvo que

“algunos aspectos contemplados en el Plan de Manejo son muy importantes para la conservación. Por ejemplo, todo lo relativo al mantenimiento del monte nativo que es una de las cosas más ricas que tenemos junto con la fauna dentro del Estero de Farrapos”.

Chulak reconoce que “el Plan fue muy conversado con la gente de la zona. Ahora estamos empezando a instrumentarlo y cuando se lleva a cabo son fundamentales los marcos legales adecuados para poder hablar con el vecino. Esa es la importancia que tiene contar con un documento que nos respalde”.



## Puesta a punto

Los planes de manejo son la hoja de ruta para la gestión del área protegida. Su elaboración es responsabilidad de la administración del área y su aprobación corresponde al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Actualmente, de las 13 áreas que integran el SNAP dos cuentan con planes de manejo aprobados y en ejecución: el Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos en el departamento de Treinta y Tres (aprobado en el año 2011) y el Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay ubicado en Río Negro (aprobado en el año 2014).

En el caso del Paisaje Protegido Valle del Lunarejo (Rivera) y el Paisaje Protegido Laguna de Rocha (Rocha) el documento se encuentra elaborado e informado por las respectivas Comisiones Asesoras Específicas (CAE). En ambos casos está en proceso su aprobación por el MVOTMA.

Los planes del Parque Nacional Cabo Polonio (Rocha), Parque Nacional San Miguel (Rocha), Cerro Verde e Islas de la Coronilla (Rocha), Rincón de Franquía (Artigas), Paisaje Protegido Localidad Rupestre de Chamangá (Flores) y Grutas del Palacio (Flores), se encuentran en elaboración.

Las restantes tres áreas que hoy integran el SNAP (Laguna de Garzón, Rocha; Montes del Queguay, Paysandú; y Humedales del Santa Lucía, Canelones, Montevideo y San José) son de muy reciente incorporación y aún no han comenzado el proceso de elaboración de sus respectivos planes de manejo.

# Manejo de pastizales en la Quebrada de los Cuervos

El Plan de Manejo del Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos (PPQC) fue el primer documento oficial aprobado y en ejecución para un área incorporada al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El documento es el resultado de un proceso del que participaron diversidad de actores locales y en él se establece un escenario futuro del área y estrategias para llegar a él, con el fin de cumplir con los objetivos que justifican que la Quebrada forme parte del Sistema.

Dentro del PPQC, los pastizales representan aproximadamente el 50% de la superficie del área y se encuentran estrechamente interrelacionados a otros ecosistemas, como son los montes de quebrada y galería, conformando un conjunto de alto valor ecológico y paisajístico, asociado al sistema de la Cuchilla Grande y siendo una muestra representativa de las Serranías de Este. Estos ambientes constituyen la base biológica sobre la que se desenvuelve la actividad económica y social de las familias rurales dedicadas fundamentalmente a la producción ganadera.

En este marco, el Plan de manejo propone la elaboración de un Programa de manejo del pastizal a corto plazo que atienda específicamente la gestión de los pastizales, su conservación y las prácticas ganaderas asociadas. Este programa tiene entre sus objetivos: a) instalar un conjunto de buenas prácticas de manejo pastoril y ganadero en los predios del área y en un grupo significativo de establecimientos de la zona adyacente; b) profundizar el conocimiento científico, tecnológico y empírico sobre la estructura y funcionalidad productiva y ecológica de los pastizales en la región, y c) colaborar en la investigación de mejores prácticas de manejo tendientes al aumento de la productividad de los sistemas ganaderos de la zona sin detrimento de los atributos y la conservación de los pastizales.

El Programa de manejo de pastizales del PPQC fue finalizado a comienzos de 2014 y se encuentra en etapa de implementación.





# Turismo sostenible y uso público en áreas protegidas del SNAP

El turismo en áreas protegidas, se define como un tipo de turismo ambientalmente responsable que consiste principalmente en viajar o visitar las áreas protegidas con el fin de disfrutar, apreciar y/o conocer la naturaleza o cualquier manifestación cultural. Se caracteriza por tener bajo impacto y por propiciar un involucramiento activo con beneficios socioeconómicos para la población local.

A la vez, se puede definir el uso público en un área protegida como el conjunto de actividades y prácticas que a través de la recreación, la cultura, la educación y las diferentes modalidades de producción, tienen la finalidad de acercar a los visitantes a los valores naturales y culturales del área. El uso público en las áreas protegidas es un recurso clave para el desarrollo del turismo, ofrece servicios o productos a los visitantes, participando así en la cadena de valor del turismo.

En Uruguay la cantidad de visitantes en áreas protegidas es variada, oscilando según las áreas desde un mínimo de aproximadamente cien a un máximo de 90 mil visitantes anuales. Asimismo, el perfil de los visitantes es heterogéneo y no siempre son personas acostumbradas a la recreación y turismo en sitios cuyo principal objetivo es la conservación del patrimonio natural y cultural, pudiendo generar presiones sobre los valores que se busca conservar en las áreas. Esto también se ve influido, en muchos casos, por estacionalidad del turismo y la consecuente concentración de visitantes en determinadas épocas del año (como semana de turismo y los meses de verano).

En este contexto, en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en acuerdo con el Ministerio de Turismo y

Deporte (MINTURD), la UNIT y otras instituciones, ha promovido la elaboración de lineamientos que permitan ordenar y gestionar el mejor el uso público y el turismo en áreas protegidas, de cara a seguir promoviendo que los uruguayos y los visitantes extranjeros sigan conociendo el rico patrimonio natural y cultural que éstas protegen, disfrutando, aprendiendo y sin deteriorarlo.

Por un lado, gracias al acuerdo firmado entre la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y UNIT se han desarrollado las Normas de “Turismo sostenible en las áreas naturales protegidas – Sistema de gestión sostenible de los prestadores de servicios turísticos” en conjunto con diversos actores asociados a la temática que incluyen, de manera destacada, al MINTURD y una amplia participación de actores del sector turístico y de áreas protegidas. Estas normas buscan llenar un vacío en relación a los prestadores de servicios en áreas protegidas y tienen como objetivo establecer, entre otras cosas, los requisitos para un sistema de gestión sostenible del turismo realizado por prestadores públicos, privados o mixtos acordes con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y sus planes de manejo.

Por otro lado, se han desarrollado las Directrices para la Planificación del Uso Público de las áreas protegidas de Uruguay en el marco del acuerdo firmado entre el MVOTMA y el MINTURD, con la participación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y con el apoyo técnico de la ONG Retos al Sur.

Las Directrices para la Planificación del Uso Público constituyen un documento rector, para las áreas protegidas que proveen un marco para guiar la planificación y el desarrollo del Uso Público de las

áreas del SNAP, que se implementa en el marco del Plan de Manejo de cada área protegida, contribuyendo a los objetivos de conservación de las áreas. Se trata de una serie de lineamientos institucionales, conceptuales y metodológicos, dirigidos a implementar medidas que contribuyan a garantizar el manejo de la experiencia del visitante en beneficio de la sensibilización ambiental, de la conservación y del desarrollo local sostenible.

Asimismo, el MVOTMA/SNAP ha participado activamente en instancias de trabajo para generar contenidos de la Marca País Uruguay Natural. Estas instancias, promovidas por el MINTURD y Uruguay XXI con el apoyo del BID, han incluido un número creciente de actores públicos, privados y de la sociedad civil y han permitido construir un concepto de la marca país dinámico y que integra una multiplicidad de actividades. Éstas incluyen el turismo así como otros sectores productivos y de servicios. Los atributos naturales del Uruguay son una parte de este concepto, y se articulan con otros de la sociedad uruguaya: sus características, su historia, sus actividades y los desafíos que se plantea a futuro. Destacando el carácter innovador y de búsqueda de la armonía de nuestra sociedad.

Uruguay está construyendo su Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Es un sistema joven y con muchos desafíos por delante. Desde su propia gestación, este proceso presta especial atención a las relaciones y oportunidades de sinergia entre turismo y áreas protegidas.

Aportando a la conservación. Aportando al disfrute de calidad. Aportando a la generación de oportunidades para los distintos actores locales y, en términos más generales, al desarrollo del país.



# Hacia una gestión articulada del SNAP y los sitios RAMSAR

Salvo en la Antártida, podemos encontrar humedales en todos los continentes alcanzando al 6% de los suelos del mundo. En Uruguay esta cifra supera el 12% del territorio continental, correspondiente a 2.099.349 hectáreas, siendo el tercer ecosistema de mayor presencia en el territorio nacional, luego de la pradera y los bosques.

Esta fuerte representación se puede ver en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP): todas las áreas que lo integran tienen alguna porción de humedal. En algunas de ellas, este tipo de ecosistema es el protagonista principal: Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, y Montes del Queguay, y Rincón de Franquía, con sus humedales fluviales; Laguna de Rocha y Laguna de Garzón, con sus ecosistemas lacunares costeros; Humedales del Santa Lucía, con sus humedales salinos de régimen estuarino... En todas las demás, aún cuando sean otros los predominantes, los humedales son parte significativa del mosaico de ecosistemas comprendidos y juegan un papel clave en los procesos ecosistémicos. A nivel global de superficie el 20% del SNAP corresponde al ecosistema humedal, incluyendo esteros y bañados, campos inundables en forma permanente o temporal, bosques fluviales, lagunas, cursos fluviales.

Si bien no toda la superficie Ramsar forma parte del Sistema, el manejo de las áreas

protegidas incluye la mirada sobre todo ese territorio porque el objetivo es realizar una gestión articulada de ambas herramientas de conservación. Hacia allí vamos.

Los humedales son una reserva de biosfera muy importante cuya preservación el país valora cada vez más. Es un patrimonio a cuidar por su relevancia a escala local, nacional y global. Por su valor intrínseco y por su papel en procesos ecosistémicos y los servicios derivados, claves para la vida y el desarrollo humanos. El director Nacional de Medio Ambiente Alejandro Nario ha destacado que a nivel nacional, hubo una evolución desde principios del siglo XX, cuando se pensaba que había que desecar los humedales porque eran generadores de vectores, a lo que es ahora el conocimiento del rol que cumplen los humedales en los ecosistemas.

En este proceso de revalorización de este ecosistema la 9ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre los Humedales en Ramsar (Irán, 1971) jugó un rol fundamental al realizar la siguiente declaración: "Los humedales y el agua: mantienen la vida, nos dan el sustento".

Ramsar

La Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, denominada la Convención de Ramsar, es el tratado

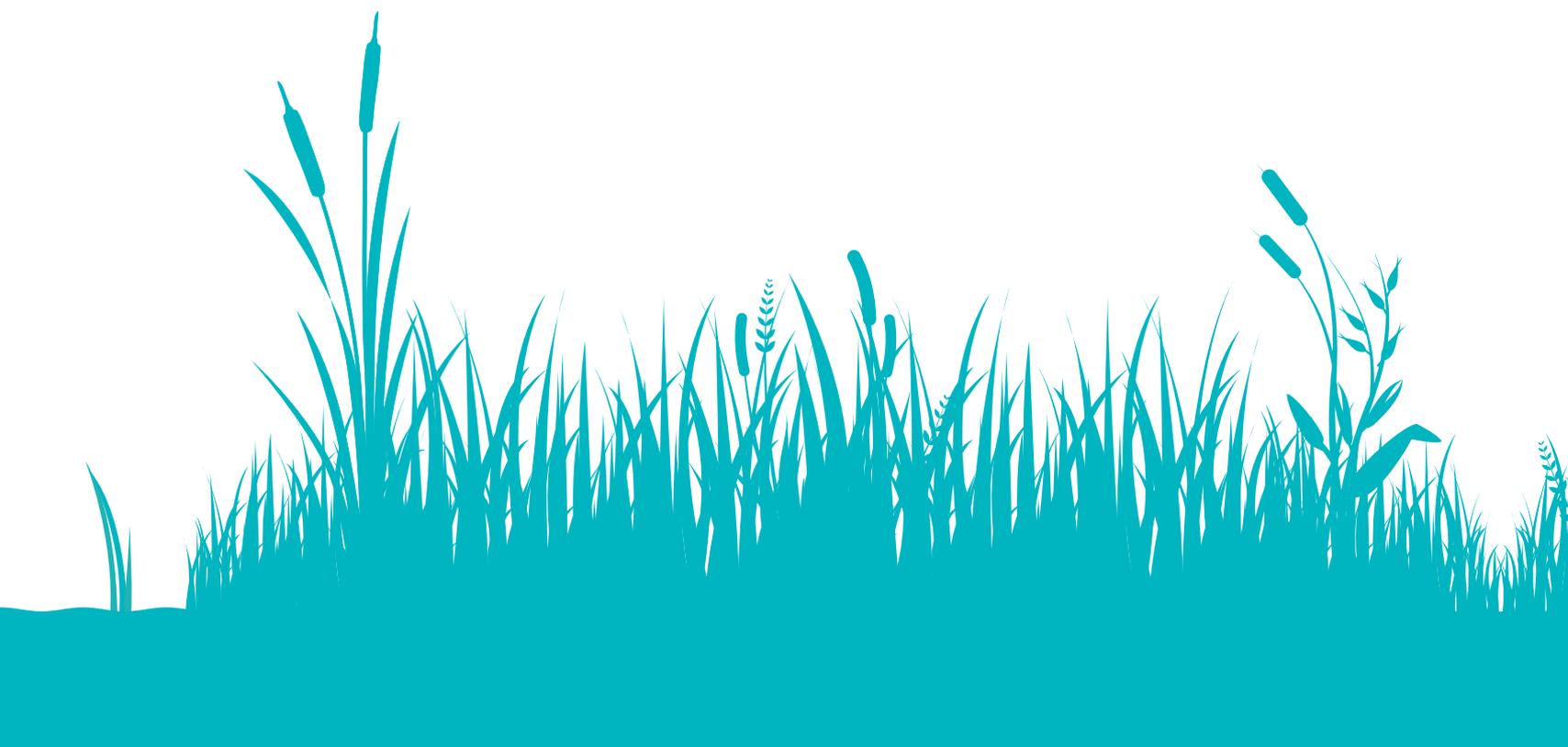
intergubernamental que ofrece el marco para la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos.

La convención fue adoptada en la ciudad iraní de Ramsar en 1971 y entró en vigencia en el año 1975. Desde ese momento cerca del 90% de los estados miembros de las Naciones Unidas suscribieron el tratado.

Cada tres años se reúnen en la Conferencia de las Partes Contratantes para adoptar decisiones en función de administrar la convención y orientar su aplicación. Durante ese período las partes están representadas por el Comité Permanente, que se reúne anualmente. Este comité se guía por el marco de las decisiones adoptadas por la conferencia. El alcance y las metas de la convención se coordinan en base a un plan estratégico que establece objetivos prioritarios y medidas previstas para los distintos órganos participantes.

## Humedales

El concepto de humedal es relativamente nuevo e identifica un ecosistema conocido por una gran cantidad de términos como bañado, turbera, ciénaga, pantano, estero, etc. En términos generales, los humedales son ecosistemas donde la inundación temporal o permanente es el factor determinante del tipo de comuni-



dades biológicas. Por lo tanto, el agua (dulce o salada) es el agente principal en crear condiciones de vida para las plantas y animales.

Antiguamente, los humedales eran considerados tierras “inútiles”, de baja productividad, de proliferación de roedores y mosquitos, pero con el transcurso de los años, la percepción sobre los humedales ha ido cambiando, diversas investigaciones fueron descubriendo su valor ecosistémico y productivo, lo que motivó programas nacionales e internacionales para su conservación.

Los humedales brindan una gran cantidad de beneficios al ser humano, como el abastecimiento de agua y de comida (peces, mamíferos, etc). A su vez, son de gran importancia para la agricultura, producción de madera, transporte, posibilidades educativas, recreativas y de turismo.

A nivel ecosistémico, son “áreas vitales” ya que constituyen formidables reservorios de diversidad biológica. Mejoran la calidad del agua con su efecto de filtro y “esponja”: captan el agua de lluvia, la filtran lentamente y recargan acuíferos.

Regulan las inundaciones, actuando como amortiguadores y reducen la acción erosiva del agua.

### Uruguay y Ramsar

Entre el 1º y 9 de junio próximos, en Punta del Este, Maldonado, Uruguay será sede de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP) de Ramsar. A partir de la Convención, Uruguay asumirá la Presidencia del Comité Permanente de Ramsar por los próximos tres años. Estos hechos representan un fuerte compromiso del país para contribuir a la conservación de estos ecosistemas. a escala global Uruguay cuenta al día de hoy con dos sitios Ramsar oficialmente declarados (Bañados del Este y Franja Costera; Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay) y un tercer sitio propuesto a la Convención en el año 2014 (Laguna de Rocha).

Debido a transformaciones producidas en su territorio, el Sitio Bañados del Este y Franja Costera se encontraba hasta recientemente en una lista -conocida como Lista de Montreux- que reúne sitios donde se han verificados cambios ambientales que perjudican su conservación. A partir de un esfuerzo interinstitucional que liderado por gobierno nacional y con fuerte participación de los gobiernos departamentales de la región, la Universidad de la República y diversas organizaciones sociales y del sector privado, el país realizó una propuesta para adecuar el sitio y comprometer una

gestión que contribuya a su efectiva conservación. Esta propuesta ha sido aprobada por Ramsar, lo que permite que dicho sitio deje de integrar la “Lista de Montreux” y recupere un estatus de adecuado reconocimiento internacional. El sitio redefinido abarca una superficie un 6% mayor a la precedente, al tiempo que reclasifica los humedales, identificando sectores con humedales naturales y otros con humedales artificiales. Estos últimos se corresponden con campos dedicados al cultivo de arroz, la ganadería y reservas y canales de riego que, aún cuando constituyen ecosistemas modificados por la acción humana, realizan un aporte a la conservación, en vínculo con los sectores que mantienen mayores niveles de naturalidad. En una apuesta a la armonización entre protección ambiental y desarrollo productivo que, sin duda, plantea grandes desafíos a nuestra sociedad.

En síntesis, al día de hoy, Uruguay cuenta con casi 450 mil hectáreas en los dos sitios Ramsar oficialmente aprobados por Ramsar, a las que se sumarán 11 mil hectáreas más cuando se formalice la incorporación del sitio Ramsar Laguna de Rocha. Se apuesta a que la gestión de estos sitios se base en una estrecha y activa articulación de instrumentos e instituciones en dichos territorios.



# Gobernanza: la experiencia de las CAES



## Participación, gestión y gobernanza en el SNAP

Uruguay cuenta con un marco legal que promueve la participación en la gestión y gobernanza de las áreas protegidas y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) a escala local (Comisiones Asesoras Específicas) y nacional (Comisión Nacional Asesora) con un enfoque institucional que incluye diversos actores públicos, privados y de la sociedad civil. En la implementación del Sistema, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) ha promovido activamente este enfoque, apostando a generar experiencia y fortalecer las capacidades necesarias para desarrollar modalidades de gestión y gobernanza que involucren la coordinación interinstitucional y la participación social.

## Administración de las áreas protegidas: modelos actuales y potenciales

Se distinguen cuatro tipos o modelos de gobernanza: a) Administración única, b) Administración compartida, c) Administración por sector privado y d) Administración colectiva-sociedad civil. Los dos primeros son los que hasta el momento se han implementado, fundamentalmente dentro de la órbita pública a través de ministerios y/o gobiernos departamentales. Los arreglos de administración

elegidos se centraron en los gobiernos departamentales como socios para la cogestión por ser un actor relevante en el territorio, siendo el camino natural a la hora de descentralizar la gestión de las áreas. Con la incorporación de Rincón de Franquía al SNAP se integra una modalidad que hasta el momento no se había implementado: co-administración con una organización de la sociedad civil (OSC).

Promover otros tipos de gobernanza es una tarea imperiosa en un país que se caracteriza porque los valores de interés para la conservación se ubican, mayormente, en tierras privadas que además están habitadas y son aptas para la producción. Los modelos de gobernanza amplían el espectro de los actores sociales reconocidos como legítimos para el manejo de áreas protegidas y la perspectiva sobre el territorio que puede protegerse formalmente. Esto es esencial para mejorar la cobertura de los sistemas de áreas protegidas, así como su conectividad, resiliencia y sostenibilidad. Existen de hecho varias iniciativas privadas de conservación que es importante reconocer y, en ese marco, estudiar la mejor forma de su vinculación o integración al SNAP.

Las Comisiones Asesoras Específicas (CAEs). Son el ámbito de participación para el asesoramiento, promoción, seguimiento y coordinación de la gestión

del área protegida. De las trece áreas que forman parte del SNAP, nueve tienen su comisión en plena actividad. La actuación de las CAEs en esta etapa ha estado enfocada en los procesos de elaboración de los planes de manejo, así como en la planificación y seguimiento de las acciones de gestión.

## La Comisión Nacional Asesora (CNA)

La Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas (CNA) es el ámbito principal para la participación a escala del conjunto del Sistema. Tiene un papel asesor y se integra con delegados del sector público, privado y de la sociedad civil.

La CNA fue constituida formalmente en el año 2005 y ha funcionado de forma activa durante estos 10 años, cumpliendo hasta la fecha 36 sesiones. Durante estos años, ha considerado las propuestas de ingreso de áreas a la SNAP, documentos de planificación y regulación del sistema y sus áreas y otros asuntos centrales para su desarrollo.

Procurando articular ámbitos de participación relacionados a espacios protegidos, la CNA actúa a su vez como Comité Nacional de la Convención sobre Humedales (Ramsar) y como Comité Nacional de las Reservas de Biosfera (Programa Hombre y Biosfera de la UNESCO).

## Evaluación Participativa de la Gobernanza

Revisar el modelo de gobernanza durante el proceso de planificación de las áreas implica la identificación de las fortalezas y debilidades de las organizaciones que lideran el proceso así como la identificación de las condiciones necesarias para que la gestión se desarrolle de manera efectiva para lograr los objetivos de conservación del área protegida.

El proceso de Evaluación Participativa de la Gobernanza implicó acordar una definición de gobernanza para el país, la elaboración colectiva de un marco nacional de categorización de potenciales modelos de gobernanza según el marco regulatorio existente, la incorporación de pautas para la promover la gobernanza “deseada” en los lineamientos para la elaboración de planes de manejo y en los planes de acción, desde una etapa temprana.

Institucionalmente, el MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), promovió la Evaluación Participativa de la Gobernanza en las áreas protegidas y en el SNAP, permitiendo la identificación de aciertos y errores, y fundamentalmente, asuntos clave para mejorar la calidad de la gobernanza, siendo ésta un componente central para pasar de la planificación a la acción.

# Con enfoque de paisaje

El 1º de julio del 2014 se inició el Proyecto Fortalecimiento de la efectividad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas incluyendo el enfoque de paisaje en la gestión (“Paisaje y SNAP”), con un presupuesto total cercano a los 10 millones y medio de dólares. Cofinanciado por aportes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el MGAP, el MINTURD, las Intendencias de Departamentales de Rocha y Rivera, y la empresa UPM-Forestal Oriental.

El Proyecto es una herramienta clave para la implementación del Plan Estratégico 2015-2020, especialmente en aquellas líneas estratégicas relacionadas con la idea fuerza de conciliación entre conservación y desarrollo, que apunta a profundizar el rol de las áreas protegidas como territorios-laboratorio para el desarrollo de conocimiento y la experimentación de instrumentos 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.

Se implementará en tres zonas piloto que incluyen una gran proporción de las especies, ecosistemas y paisajes de alta prioridad de conservación en el país y el mundo: Quebradas del Norte (departamentos de Tacuarembó y Rivera); Litoral Oeste (departamentos de Paysandú y Río Negro); y Lagunas Costeras (departamentos de Maldonado y Rocha). La superficie total de las zonas piloto es de aproximadamente 790.000 ha.

El objetivo del Proyecto es consolidar el enfoque de paisaje en la gestión del SNAP, fortaleciendo la efectividad de las áreas protegidas como núcleos para la conservación de la biodiversidad.

La estrategia adoptada aprovechará la oportunidad que se presenta con los nuevos procesos de ordenamiento territorial previstos por la ley No 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para armonizar, a nivel central y local, las políticas relacionadas con la protección ambiental, el ordenamiento del territorio y el desarrollo. El proyecto contribuirá a crear condiciones favorables de colaboración en políticas, capacidades y recursos institucionales para apoyar la aplicación de este enfoque.

El proyecto “Paisaje y SNAP” contribuirá a consolidar un enfoque de planificación y gestión de las áreas protegidas en Uruguay, mediante la integración de las áreas protegidas con los paisajes que las rodean, armonizando su gestión con las actividades productivas circundantes, mejorando su conectividad, y generando corredores entre las zonas núcleo de las áreas protegidas y los remanentes de los ecosistemas naturales en las zonas aledañas. De este modo se fortalecerá la efectividad de las áreas protegidas como instrumentos para la conservación de la biodiversidad y el fomento del desarrollo sostenible.

## Cadenas de valor y gobernanza en áreas protegidas y su entorno

**En el mes de abril pasado se aprobó un nuevo proyecto con cooperación del Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM).**

La finalidad del proyecto es promover cambios de comportamiento de los agentes económicos y de la población de las áreas protegidas y los territorios adyacentes, orientados a la adopción de modelos sustentables de producción y consumo de bienes y servicios que contribuyan a la protección del patrimonio natural y cultural, la mejora de los resultados económicos y las condiciones de vida, y fortalezcan la participación en la gobernanza de las áreas protegidas.

Se desarrollará de forma integrada al Proyecto “Paisaje y SNAP”, y se apoya en la experiencia en Uruguay inspirada en los Parques Naturales Regionales franceses, como modalidad de gobernanza de áreas protegidas y territorios adyacentes.

El proyecto abordará las cadenas de valor del turismo, la carne de pastizales y la pesca artesanal desde una perspectiva de estrategia nacional y para tres zonas piloto seleccionadas. Tiene entre sus objetivos contribuir a la formulación e implementación una estrategia de fortalecimiento y desarrollo sustentable para cada cadena a partir de la valorización de atributos derivados de prácticas cuidadosas del ambiente en territorios de alto valor patrimonial.

Permitirá generar conocimientos y experiencia a partir de la profundización y ampliación de lazos de cooperación “horizontal” con pares de la región y de África. En especial, el proyecto se plantea apostar a plataformas de alcance regional, como la Alianza del Pastizal del Cono Sur, o la Red Parques de América Latina y el Caribe, al tiempo que prevé un proceso de trabajo de cooperación con la Agencia Nacional de Áreas de Conservación de Mozambique.

# La estrategia SNAP 2015 - 2020

Durante el período 2010-2014, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) contó con el Plan de Mediano Plazo como instrumento de orientación de su gestión. Este plan –aprobado por el MVOTMA en el año 2010– no sólo guió el desarrollo del sistema en su fase inicial, sino que fue una plataforma para el debate y la incorporación de nuevos conocimientos. En esos cinco años se realizaron estudios sobre la biodiversidad, la conservación y la producción sustentable en el país; se generó nueva información a una escala pertinente para el diseño de una red de áreas protegidas; se desarrollaron y sistematizaron las experiencias y lecciones aprendidas en los distintos ámbitos de gestión del SNAP, y se realizaron debates e intercambios que permitieron reconocer los avances que se concretaban y los nuevos desafíos que iban surgiendo.

Durante el año 2014, todo el caudal de conocimiento y experiencia acumulada en la fase inicial del sistema, se capitalizó con miras a la formulación de un plan estratégico con un horizonte temporal más lejano: el Plan Estratégico para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2015-2020.

Este instrumento evalúa las situaciones problema aún no resueltas y considera las nuevas oportunidades de contexto. Reorienta las estrategias y define nuevas

acciones hacia el logro de los objetivos del sistema en el largo plazo, vinculados a la conservación de la biodiversidad y el patrimonio cultural en las áreas protegidas y sus zonas aledañas.

El documento-plan se estructura en dos partes: diagnóstico y propuesta estratégica. El diagnóstico describe la situación de contexto -internacional y nacional- y la situación actual del SNAP, mediante la descripción analítica de temas clave para el desarrollo del sistema. La propuesta estratégica incluye dos componentes: 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: el sistema, las áreas protegidas y los aspectos funcionales relacionados con cada uno de los temas clave: aspectos jurídicos, institucionales y gobernanza; presupuesto y sostenibilidad financiera; gestión del conocimiento y la información; comunicación, sensibilización y educación.

Su elaboración implicó un proceso de intercambio y debate entre diversos actores públicos, privados y de la sociedad civil, con intereses y perspectivas diversas en relación a temas estratégicos para el SNAP. Se realizaron talleres de trabajo multidisciplinarios; entrevistas individuales con actores públicos y privados de nivel nacional y local; e instancias de

puesta en común ante la Comisión Nacional Asesora del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (CNA). En todas las instancias convocadas se abrieron períodos para la revisión, reflexión y generación de aportes para la construcción del plan.

El Plan Estratégico para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2015-2020 es el resultado del proceso de planificación realizado. Su elaboración se articuló con el proceso de revisión y actualización de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (actualmente en elaboración), instrumento en el cual se incluyen las áreas protegidas como un eje central de trabajo para la planificación y acción a nivel territorial. 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 el Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial.





Galicia 1131 / 1133 esquina Rondeau  
 CP. 11100. Montevideo, Uruguay  
 Tel.: (+598 2) 917 0710 interno 4200  
[www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy)