



SNAP
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS
PROTEGIDAS DE URUGUAY

Plan de Mediano Plazo 2010/2014

Sistema Nacional
de Áreas Protegidas
de Uruguay

Plan de Mediano Plazo para el SNAP

2010/2014

Este documento fue elaborado entre los meses de abril a diciembre del año 2009.

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO, TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

Carlos Colacce, Ministro (marzo 2008 - febrero 2010)
Jack Couriel, Subsecretario (marzo 2008 - febrero 2010)

DIRECCIÓN NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE

Alicia Torres, Directora (marzo 2005 - febrero 2010)

DIVISIÓN BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS

Víctor Cantón, Director

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

Guillermo Scarlato, Coordinador General

EQUIPO DE REDACCIÓN

Coordinación: Laura García Tagliani
Soledad Ávila
Erika Hoffmann
Beatriz Sosa
Álvaro Salazar
Álvaro Soutullo
Andrea Troncoso

COLABORADORES

Lucía Bartesaghi	Gerardo Evia
Mario Batallés	Bibiana Lanzilotta
Gabriel Caldevilla	Joaquín Marqués
Gabriel Calixto	Paola Mejía
Hector Cancela	Laura Modernell
Cecilia Catalurda	Carlos Paolino
María Eugenia Cedrés	Miguel Ponce de León
Natalia Chiaro Gatto	Alain Santandreu
Martín González	Fernando Siré

COMISIÓN NACIONAL ASESORA DEL SNAP (octubre 2005 - diciembre 2009)

Ministerios:

Alicia Torres (DINAMA/ MVOTMA)
Manuel Chabalgoity (DINOT/ MVOTMA)
Pablo Bañales (Dirección Nacional de Bomberos/ MI)
Ruben Darío Fernández Díaz (Dirección Nacional Policía Caminera/ MI)
Cnel. Ricardo Fernandez (MDN)
Cnel. Ramón Pérez (MDN)
Mariana Manfrini (MEC)
Angelita Gómez (DGRNR/ MGAP)
Gabriel Caldevilla (DGRNR/ MGAP)
Daniel Montiel (DINARA/ MGAP)
Alberto Ponce de León (DGRNR/ MGAP)
Juan Pablo Nebel (DGF/ MGAP)
Antonio Dambrosio (MINTURD)
Mónica Lozano (MINTURD)

Intendencias:

Artigas Monfort (ID de Río Negro/ Congreso de Intendentes)
Antonio Graña (ID de Rocha/ Congreso de Intendentes)

Educación:

Alejandro Brazeiro, UDELAR
Mercedes Rivas, UDELAR
Cristina Máspoli (Formación docente/ ANEP)

Agremiaciones de productores rurales:

Diego Payssé (Asociación Rural del Uruguay, ARU)
Juan Montans (Asociación Rural del Uruguay, ARU)
José Echenagusia, (Federación Rural del Uruguay, FR)
Marcelo Ferriolo (Cooperativas Agrarias Federadas, CAF)
Jorge Acosta (Cooperativas Agrarias Federadas, CAF)
Graciela Calero (Comisión Nacional de Fomento Rural, CNFR)
Ana Zorrilla (Asociación Nacional de Productores de Leche, ANPL)
Juan Manuel Pérez Ferreira (Asociación de Cultivadores de Arroz, ACA)

ONGs (orientadas a la conservación y el desarrollo)

Eduardo Gudynas (hasta julio 2009), Asociación Nacional de ONGs Orientadas al Desarrollo (ANONG)
Oscar Blumetto, Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas del Uruguay

En la elaboración del Plan se contó con el aporte de numerosos participantes en diferentes instancias, cuya lista se presenta en la sección "Participantes en la elaboración del Plan de Mediano Plazo"



Contenidos

Contenidos	5
Decreto de aprobación del Plan de Mediano Plazo	7
Presentación	9
¿Por qué un plan para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas?	11
1 . Introducción	15
Justificación, alcance y limitaciones del plan	17
¿Hacia dónde vamos?	17
2 . Diagnóstico	21
Balance en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2005-2009	23
Análisis de cobertura ecológica del SNAP	23
Análisis del marco político e institucional	24
Análisis de capacidades de los recursos humanos	26
Análisis de la oferta de formación	28
Análisis de los sistemas de información	28
Análisis de la gobernanza para el manejo de áreas protegidas	29
Evaluación de la sostenibilidad financiera	30
Educación, sensibilización y conciencia pública	32
Evaluación de la efectividad de manejo	34
Lecciones aprendidas a partir de las áreas incorporadas y en proceso de incorporación al SNAP en el período 2005-2009	35
Tendencias de algunos sectores productivos y sus implicaciones para el diseño y la gestión del SNAP de Uruguay	37
Sector agropecuario	37
Sector turismo	38
Actividades mineras	39
Síntesis de problemas y oportunidades para la gestión del SNAP	40
3 . Propuesta estratégica para el desarrollo del SNAP 2010-2014	51
Escenario esperado para el SNAP a 2014	53
Principios rectores para la gestión del SNAP de Uruguay	53
Objetivos del plan para el desarrollo del SNAP 2010-2014	54
Síntesis de objetivos, metas por año y acciones	54
Metas de avance en la gestión de áreas individuales	68
Resultados esperados del Plan de Mediano Plazo 2010-2014	69
4 . Presupuesto	73
En síntesis	79
Fuentes consultadas	84

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 y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. También apoyan este proyecto la Cooperación Española y la Cooperación Francesa.

Los contenidos del documento elaborados a partir de aportes de un conjunto de actores e instituciones, no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones que apoyan al Proyecto.

Comentarios al documento pueden enviarse por correo electrónico, fax o personalmente a la Dirección Nacional de Medio Ambiente.

DINAMA

Galicia 1133
 Montevideo, Uruguay
 Tel/fax (00 598 2) 917 07 10 int: 4200 / 4454
 Correo electrónico: info@snap.gub.uy
 Sitio web: <http://www.dinama.gub.uy> / <http://www.snap.gub.uy>

Segunda Edición, diciembre 2010.

ISBN: 978-9974-8163-9-8

Diseño: PlanD
Edición: Hemisferio Sur
Impresión: Gráfica Mosca: 352141

Acrónimos	87
Participantes en el proceso de elaboración del Plan de Mediano Plazo	89
Anexos	93
ANEXO 1. Avances hacia una propuesta de diseño de un SNAP representativo y eficiente: prioridades territoriales y temporales para la creación de áreas protegidas	95
ANEXO 2. Estructura institucional de gobierno nacional relacionada con el SNAP	101
ANEXO 3. Principales tendencias de algunas actividades productivas y escenarios factibles en el mediano plazo	103
ANEXO 4. Situación actual y perspectivas 2010-2014 por área	110
ANEXO 5. Ubicación y situación de las áreas ingresadas o en proceso de ingreso al SNAP (2009)	117
Anexo 6. Ubicación y metas a 2014 para las áreas ingresadas o en proceso de ingreso al SNAP	118



MVOTMA
Expte. 2010/00855

/ MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

R.M. 171/2010

Montevideo, 11 FEB 2010

VISTO: el Plan de Mediano Plazo para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2010-2014;

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 y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial;

II) que como síntesis de este Informe, al finalizar el 2009, el país cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas "embrionario", con avances muy significativos, pero con notorios desafíos especialmente en materia institucional, de dotación de recursos humanos calificados y financieros;

III) que cuenta con Plan de Mediano plazo que constituye, por un lado, la orientación para el trabajo en los próximos 5 años; por otro, la plataforma para – incorporando nuevos conocimientos y nuevo debate – formular un plan estratégico con un horizonte temporal más lejano;

CONSIDERANDO: que se estima conveniente aprobar el Plan de Mediano Plazo para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2010-2014;

ATENTO: a lo precedentemente expuesto;

EL MINISTRO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

RESUELVE:

1º - Apruébase el Plan de Mediano Plazo para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2010-2014, 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 y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.-

2º - Comuníquese a la Dirección Nacional de Medio Ambiente, al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y pase al Área de Comunicaciones para su difusión a través de la página web.-

Ing. Carlos Colacoe
Ministro de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente



Presentación

Plan de Mediano Plazo
2010/2014



¿Por qué un plan para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas?

Uruguay está en el camino de la construcción de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas sobre bases modernas

Uruguay cuenta con áreas protegidas desde las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, es recién en el año 2000 que la sociedad uruguaya, a través de su Parlamento, aprueba con el apoyo de todos los sectores políticos, la ley n.º 17234, que declara de interés general la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). En 2005 se aprueba el decreto 52/005 que la reglamenta y desde entonces instituciones públicas nacionales y departamentales, sociedad civil y privados han venido dando los primeros pasos en su concepción y construcción.

En cumplimiento de lo establecido en la ley del SNAP, la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MNOTMA) conduce este proceso. Pero también, con base en lo legalmente dispuesto, concurren en esta tarea otros organismos públicos, sociales y privados. La construcción del SNAP se concibe como una política pública que debe contribuir al cuidado del ambiente y al desarrollo sostenible del país, articulando para ello con otras políticas ambientales y de desarrollo económico, social, cultural y educativo.

La ley n.º 17234 define al SNAP como el conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares merezcan ser preservadas como patrimonio de la nación, aun cuando hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre.

¿Qué ha cambiado entre el antes y el después de la puesta en marcha de esta política? En primer lugar, esta política se apoya en una nueva concepción de las áreas protegidas y de su papel en el desarrollo nacional. Una concepción que entiende al SNAP como un instrumento para proteger valores naturales y culturales usándolos sabiamente. En segundo lugar, Uruguay da un paso muy significativo en el cumplimiento de compromisos asumidos a nivel nacional e internacional.

Esto tiene varias connotaciones:

- Las áreas protegidas no son *cotos cerrados* e intocados, sino espacios especialmente valiosos que se manejan y aprovechan de modo de contribuir a su mantenimiento. Son, por lo tanto, territorios con gente y con actividad humana. Solo en casos muy limitados se aplican restricciones fuertes a la presencia humana, cuando ello es imprescindible para la protección de determinado sitio.
- Las áreas protegidas no son *islas de conservación* en medio de *un mar donde sucede cualquier cosa*, sino espacios en fuerte interacción con el resto del territorio.

Son, en consecuencia, parte de las políticas de cuidado y desarrollo sostenible del territorio.

• Las áreas protegidas son espacios donde operan regulaciones establecidas legalmente por el Estado pero en cuya concepción y gestión participan actores sociales y privados. Son por lo tanto espacios donde se aplican disposiciones que establecen limitaciones a determinados usos o prácticas así como la promoción de otros, de modo de contribuir a un cuidado efectivo de los valores naturales y culturales que los fundamentan. Pero desde su propia concepción hasta su planificación y gestión, requieren de la construcción de acuerdos entre los distintos actores involucrados, nacionales y locales, públicos, privados, y de la sociedad civil.

• En ese marco, las áreas protegidas son construcciones colectivas que requieren procesos fuertemente cimentados en el conocimiento científico-tecnológico y en la participación social. Y un abordaje gradual y adaptativo. Un camino que va *de menos a más* y en el que *se aprende y corrige a partir de cada paso*. Por eso, requieren tiempo, conocimientos y mucho diálogo. También firmeza para que cada paso permita avanzar en la dirección de un desarrollo sostenible.

• Las áreas protegidas deben gestionarse de modo que contribuyan a una distribución lo más equitativa posible de los costos y beneficios. Esto implica considerar no solo los costos y beneficios convencionalmente incluidos en la contabilidad, sino los que derivan de los bienes y servicios ambientales que las áreas generen. E implica considerar los costos y beneficios a nivel privado y en el ámbito social.

¿Qué nos puede brindar un SNAP sobre estas nuevas bases? Un aporte al cuidado de recursos esenciales para la vida presente y futura, como el agua, el aire, el suelo, la vida animal, vegetal y microbiana. Oportunidades para valorizar nuestros productos y servicios en un mundo donde la calidad es un requisito cada vez más relevante y se asocia, en muchos casos, a la inocuidad y la *naturalidad* de los procesos. La posibilidad de legar a nuestros hijos muestras de un territorio con valores de naturalidad y con elementos culturales asociados al paisaje que nosotros hoy disfrutamos.

¿Por qué importa? Por razones éticas: porque la naturaleza tiene valor en sí misma y no tenemos derecho a destruir especies y ecosistemas que han perdurado y evolucionado durante millones de años (algunos que conocemos bien y muchos otros que apenas entendemos). Y por razones de conveniencia: la vida humana depende —aun en un mundo altamente artificializado como el presente— de la naturaleza para cubrir sus necesidades. Las áreas protegidas brindan servicios ambientales que representan un valor económico que habitualmente no se contabiliza pero que implica una contribución muy significativa a la economía y a la calidad de vida. En el contexto del cambio climático global, constituyen una herramienta para mitigar sus efectos

y contribuir a una adaptación que haga menos dramáticas sus consecuencias. Y en el caso de un país pequeño como Uruguay, donde una estrategia de crecimiento del ingreso se vincula más a la calidad que a la cantidad de los productos y servicios, resultan relevantes por las posibilidades de valorización que abren para el país, sus productos y sus servicios en el concierto internacional.

Las políticas de conservación de la biodiversidad y áreas protegidas y los conflictos con otros usos del territorio

¿Este camino está libre de contradicciones y conflictos? No. Porque coexisten en nuestra sociedad distintas visiones sobre el desarrollo deseable. Porque no es fácil poner en concordancia el interés colectivo con el interés individual. Porque no es fácil compatibilizar los objetivos de corto plazo con los de largo plazo. Porque no contamos hoy con todas las respuestas ni en materia científica y tecnológica, ni en materia social, organizacional, financiera.

¿Esas contradicciones y conflictos son una barrera infranqueable? De ninguna manera. Los conflictos —enfrentados con sentido constructivo— son motores de cambio. En una sociedad democrática, se dirimen en los ámbitos de representación constitucionalmente creados y en los espacios de participación social más o menos directa que esa sociedad se da. La normativa nacional en materia ambiental en general, y la referente a áreas protegidas en particular, cuenta con una institucionalidad —hoy en implementación inicial— que brinda un marco adecuado —aunque perfecto— para abordar el desafío.

El tema es en gran medida, y especialmente bajo el enfoque moderno que procura aplicarse, nuevo para nuestro país. No es posible hoy mostrar ejemplos en marcha suficientemente maduros de áreas protegidas gestionadas con este nuevo enfoque. Por lo tanto, el tema genera incertidumbre, temores y resistencias. Resulta en consecuencia fundamental avanzar en dar respuesta a las principales interrogantes. Para algunas de ellas existen respuestas claras. Para otras no. Y la búsqueda de esas respuestas resultará de un proceso donde gobierno, entidades públicas, sociales y privadas, cada uno desde su lugar y en uso de sus derechos y obligaciones, están llamados a aportar.

Un camino de oportunidades que se abre. Una construcción colectiva que sobre bases firmes comenzamos a transitar

Los desafíos que se abren son grandes y ambiciosos. Requieren sumar esfuerzos entre sector público, privados y organizaciones sociales. Requieren tiempo para discutir las soluciones y adoptarlas. Construir un SNAP que sea efectivo en el cuidado de valores naturales y culturales apreciados por nuestra sociedad y que al mismo tiempo contribuya a mejores condiciones de vida de la gente —en muchos casos en algunos de los rincones más alejados y peor dotados de servicios del país— es una magnífica oportunidad para avanzar en un desarrollo sostenible en los planos ambiental, económico y social.

Cuando nuestros legisladores —nuestros representantes democráticamente electos— aprobaron el marco que hoy nos rige, apostaron fuerte en esa dirección. Hoy estamos dando los primeros pasos para hacer realidad esas aspiraciones que resumen esa voluntad nacional de primer nivel.

En estos años se ha avanzado en ingresar las primeras áreas al sistema e iniciar su planificación y gestión incluyendo inversiones e incorporación de personal; en la identificación de otras áreas de interés y en el diseño del sistema a construir; en la formación de recursos humanos; en la puesta en marcha de ámbitos institucionales y de participación social, y en el fomento de mayores niveles de conciencia sobre la importancia de la conservación y las áreas protegidas. Estos avances han sido posibles en virtud de un incremento de los recursos asignados a estas tareas, fruto de mayores dotaciones presupuestales y del logro de contribuciones de la cooperación internacional y de actores privados y de la sociedad civil.

Para contribuir a orientar la trayectoria de los próximos cinco años, ha sido elaborado este Plan de Mediano Plazo que se presenta. Es el fruto de un trabajo que procura recoger e integrar aportes de una multiplicidad de actores que han venido pensando, proponiendo y haciendo en esta materia durante estos años. Es un instrumento para apoyar la acción construido a partir del conocimiento y la experiencia acumulados en esta primera etapa.

El SNAP está en marcha... y cuenta con un plan que orienta ese camino.



1 . Introducción

Plan de Mediano Plazo
2010/2014



Justificación, alcance y limitaciones del plan

La ley n.º 17234, aprobada en el año 2000, declaró de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP). En su artículo 1.º, la ley establece que la creación del SNAP tiene por objeto “armonizar los criterios de planificación y manejo de las áreas a proteger, bajo categorías determinadas, con una regulación única que fije las pautas de ordenamiento”. Y en su artículo 10 define que “corresponderá al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales referidos a las áreas naturales protegidas, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente”.

Por otra parte, la séptima reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), celebrada en 2004, adoptó un programa de trabajo sobre áreas protegidas. Dicho programa tiene como objetivo general apoyar la creación y el mantenimiento —para 2010 en el caso de áreas terrestres y para 2012 en el caso de áreas marinas— de sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos que, colectivamente, contribuyan al logro de los tres objetivos del CDB y a la meta 2010 de reducir significativamente el ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica. Al adoptar el programa de trabajo sobre áreas protegidas, los gobiernos se comprometieron a encarar la planificación de manera coordinada y sistémica a nivel nacional.

A su vez, el artículo 5.º de la ley n.º 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible incluye como uno de sus principios básicos “La conciliación del desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio”, siendo una de sus materias de interés “La identificación y definición de áreas bajo régimen de admi-

nistración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales”.

De lo expuesto se desprende la necesidad de formular un plan estratégico, como instrumento de planificación y orientación del SNAP, que refleje las nuevas tendencias políticas, de manejo y ambientales en el país, así como los últimos avances en el diseño de sistemas de áreas protegidas en el mundo.

Un plan estratégico define los lineamientos de política y planificación estratégica a largo plazo, así como el marco conceptual para un período de 10 o más años. Es, en tal sentido, un instrumento esencial para lograr los objetivos de conservación de la biodiversidad del país, fomentar un uso racional de sus servicios ambientales y culturales y contribuir a un desarrollo sostenible.

Si bien la elaboración de un plan estratégico a largo plazo es uno de los productos previstos en el marco del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación de SNAP de Uruguay (actualmente en ejecución), habiéndose iniciado ya la implementación del sistema se hace necesario contar con un instrumento de orientación de la gestión del SNAP en su fase inicial. En tal sentido, la propuesta de plan de mediano plazo que se presenta aquí pretende ser un documento que contribuya a una adecuada toma de decisiones y a la optimización del uso de los recursos disponibles.

A partir de la aplicación de las estrategias y acciones propuestas en el plan 2010-2014, se espera lograr mayor respaldo político, social e institucional para consolidar el SNAP, mejorar la gobernanza vinculada a la gestión de áreas protegidas y generar conocimientos y aprendizajes que puedan ser gradualmente incorporados al plan estratégico de largo plazo.



¿Hacia dónde vamos?

Tomando como base el marco normativo vigente y los compromisos asumidos por el país en materia de conservación, se definió la siguiente visión para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay:

Un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas consolidado, eficientemente gestionado e integrado al territorio y a los sectores productivos; manejado en forma conjunta entre el Estado y la sociedad civil; que contribuye efectivamente a la conservación de la diversidad biológica a nivel nacional y global, al mantenimiento y la provisión de bienes y servicios ambientales y al uso sostenible de los recursos naturales; que aporta al bienestar de los pobladores locales y de la sociedad en general, y es ampliamente reconocido como un pilar fundamental para el desarrollo sostenible y la protección del patrimonio natural y cultural del país.

¹ Proyecto URU 06/G34, DINAMA-MVOTMA-PNUD-GEF.

A partir de esta visión es posible identificar una serie de atributos deseables que definen la condición que se espera alcanzar en el largo plazo como consecuencia de la aplicación de las políticas, estrategias y acciones de conservación y manejo a implementar. Siguiendo la *Guía para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio sobre Diversidad Biológica* (Dudley et al. 2005), estos atributos pueden agruparse en nueve grandes temas: 1. Diseño y creación de redes de áreas protegidas y aplicación del enfoque ecosistémico; 2. Planificación y manejo a nivel de áreas protegidas individuales; 3. Reducción/mitigación de amenazas a las áreas protegidas; 4. Mejoramiento de los beneficios sociales de las áreas protegidas; 5. Creación de un entorno favorable a las áreas protegidas; 6. Fortalecimiento de capacidades; 7. Sostenibilidad financiera; 8. Estándares y efectividad de manejo; 9. Generación y uso del conocimiento.

A continuación se detallan los atributos deseables del SNAP en el largo plazo. Entre paréntesis se indica el objetivo del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB, al cual se vincula cada atributo.

Diseño y creación de redes de áreas protegidas y aplicación del enfoque ecosistémico

- Una red de áreas protegidas completa y representativa en los ámbitos terrestre, costero y marino (objetivo 1.1).
- Áreas protegidas integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios así como en los sectores pertinentes, contribuyendo a mantener la estructura y función de los ecosistemas (objetivo 1.2).
- Con áreas protegidas transfronterizas u otras formas de colaboración entre áreas vecinas más allá de las fronteras nacionales, para mejorar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, la aplicación del enfoque ecosistémico y la cooperación internacional (objetivo 1.3).
- El patrimonio cultural es reconocido e integrado en el manejo de las áreas protegidas del SNAP.

Planificación y manejo a nivel de áreas protegidas individuales

Se han mejorado significativamente la planificación y el manejo a nivel de áreas protegidas individuales (objetivo 1.4).

Reducción/mitigación de amenazas a las áreas protegidas

- El SNAP cuenta con mecanismos efectivos para la identificación, prevención y/o mitigación de los impactos negativos de las principales amenazas a las áreas protegidas (objetivo 1.5).
- El manejo de las áreas protegidas contribuye a la adaptación y mitigación frente al cambio climático.

Mejoramiento de los beneficios sociales de las áreas protegidas

- El SNAP cuenta con mecanismos para la distribución equitativa tanto de los costos como de los beneficios derivados del establecimiento y manejo de áreas protegidas (objetivo 2.1).

•Se cuenta con una política nacional que promueve, estimula y orienta el control social y la participación con equidad en la gestión de las áreas protegidas (objetivo 2.2). Entre otras cosas, esta política da viabilidad a diversos mecanismos tendientes al uso sustentable de los recursos naturales de las áreas protegidas y sus zonas de amortiguación.

Creación de un entorno de políticas y socioeconómico favorable a las áreas protegidas

- Un SNAP enmarcado en un entorno de política institucional y socioeconómico que permite la integración de las áreas protegidas en los paisajes terrestres y marinos más amplios, así como en los sectores pertinentes (objetivo 3.1).
- La ley del SNAP cuenta con instrumentos normativos subsidiarios/vinculantes que concretan y hacen efectiva su aplicación (objetivo 3.1).
- La diversidad biológica y los servicios ambientales derivados de ella son reconocidos y valorados por autoridades, comunidades y usuarios directos e indirectos de las áreas como recursos estratégicos orientados al desarrollo sustentable de los territorios locales (objetivo 3.5).
- Existen altos niveles de conciencia, comprensión y apreciación del público sobre la importancia de las áreas protegidas y su contribución al desarrollo nacional, motivando el apoyo y el compromiso de nuevos actores sociales (objetivo 3.5).

Fortalecimiento de capacidades

Los actores clave -individuales e institucionales, públicos, privados y de la sociedad civil— cuentan con las capacidades necesarias para su efectiva participación en el manejo del SNAP y sus áreas protegidas (objetivo 3.2).

Sostenibilidad financiera

- Las áreas protegidas del SNAP cuentan con recursos del presupuesto nacional, de la cooperación internacional y de autogestión suficientes para financiar su manejo integral (objetivo 3.4).
- Se aplican instrumentos y mecanismos financieros innovadores que permiten la gestión financiera sostenible del SNAP y sus áreas. Los actores económicos públicos y privados comparten responsabilidades y participan activamente en el financiamiento del SNAP (objetivo 3.4).

Estándares y efectividad de manejo

- Se aplican normas, criterios y buenas prácticas para la selección, la creación, la planificación, el manejo y la gobernanza de las áreas del SNAP, definidos y adoptados oficialmente (objetivo 4.1).
- Se aplican mecanismos para el seguimiento, la evaluación y la comunicación de la efectividad de manejo a nivel de áreas protegidas individuales y del SNAP (objetivo 4.2).
- El SNAP dispone de sistemas de investigación, monitoreo y evaluación ecológica y socioambiental que permiten la supervisión eficaz de la cobertura, la situación y

las tendencias de las áreas protegidas del sistema y ayudan a evaluar el logro de las metas nacionales y globales de conservación de la biodiversidad (objetivo 4.3).

Generación y uso del conocimiento

- Se desarrolla el conocimiento científico clave para la creación, la planificación y el efectivo manejo de las áreas protegidas y el SNAP (objetivo 4.4).
- Existe coordinación entre DINAMA y los demás actores vinculados con la gestión del SNAP para la generación y difusión de información biológica, ecológica, socioeconómica y cultural que sustente la gestión integral del SNAP (objetivo 4.4).



2 . Diagnóstico

Plan de Mediano Plazo
2010/2014



Balance en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2005-2009

A partir de la aprobación del decreto reglamentario de la ley n.º 17234, en febrero de 2005, se inicia una serie de actuaciones para avanzar en la implementación del SNAP. A continuación se realiza un análisis de algunos aspectos clave para la implementación del SNAP y la gestión de áreas protegidas que permiten ilustrar la situación actual del desarrollo del sistema.

Análisis de cobertura ecológica del SNAP

El proceso de diseñar un sistema de áreas protegidas comprende cuatro etapas de planificación: la definición de objetivos cuantitativos de conservación; la identificación de sitios a incorporar (para ello son claves los conceptos de representatividad, complementariedad y factibilidad); el diseño de las áreas protegidas (que implica definir sus objetivos, límites, categoría de manejo, etc.), y la planificación del manejo de estas (con planes de manejo, planes operativos y metas cuantitativas de gestión) (Margules & Pressey, 2000; Margules & Sarkar, 2007).

Cada una de estas etapas requiere el uso de información diferente y la participación de actores diferentes, simplemente porque abordan preguntas y problemas diferentes. No obstante, la planificación y gestión exitosas de un SNAP requieren que estas cuatro etapas estén fuertemente integradas, de forma que las decisiones que se toman en una fase de planificación definan los alcances de las fases subsiguientes, y la implementación exitosa de las medidas adoptadas a nivel de sitio aseguren el cumplimiento de los objetivos que se buscan alcanzar a nivel de sistema (Knight et al., 2006).

Durante el proceso de planificación desarrollado a partir del año 2005 en Uruguay, se ha avanzado significativamente en la identificación de sitios prioritarios a incorporar al SNAP, aunque mayormente en el dominio terrestre.

También se ha avanzado en la incorporación de una perspectiva integrada de planificación, en la elaboración y revisión de los proyectos de ingreso al sistema de Cabo Polonio, Laguna de Rocha, Cerro Verde e Islas de la Coronilla, Laureles-Cañas y Montes del Queguay, y en la elaboración de los planes de manejo de Quebrada de los Cuervos y Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay. Esto ha permitido integrar la planificación a escala nacional, con la planificación a escala de sitios.

El proceso de identificación de sitios prioritarios a integrar al SNAP implicó cuatro etapas (Soutullo & Bartsaghi, 2009):

1. Identificar los elementos de la biodiversidad del país que deberían estar representados en el sistema y su distribución en el país.
2. Evaluar la protección que brindan a estos elementos las áreas que forman parte del SNAP o están en proceso

de incorporación, e identificar los elementos prioritarios que no quedan representados dentro de estas áreas.

3. Identificar un conjunto de nuevos sitios a incorporar al sistema para dar protección a los elementos actualmente no representados.

4. Identificar una secuencia de incorporación de sitios al SNAP, dado que su implementación no ocurre de forma instantánea y es probable que las características de algunos cambien con el tiempo (Wilson et al., 2006).

El proceso de identificación de los elementos a representar dentro del SNAP involucró a más de 80 especialistas en flora y fauna, y requirió la elaboración de un mapa preliminar de ecosistemas nativos, dado que el país no contaba con un listado de especies prioritarias para la conservación, ni cuenta aún con una carta de ecosistemas naturales. Como resultado de este proceso se identificaron más de 1.000 especies autóctonas cuya persistencia en el país requiere de su protección dentro de áreas protegidas, y más de 30 ecosistemas y 50 unidades de paisaje a ser representados dentro del SNAP. Para la primera etapa del desarrollo del SNAP se fijaron como metas la creación de áreas protegidas en todas las unidades del paisaje, la protección de al menos una población de cada una de las especies prioritarias, y la conservación de al menos uno de los fragmentos de mayor tamaño de cada uno de los ecosistemas naturales del país (véase Anexo 1).

Cerca del 50% de esos elementos está representado dentro de las 18 áreas que conforman el núcleo inicial del SNAP. No obstante, el cumplimiento de las metas de representación fijadas requiere al menos la duplicación del número de áreas protegidas (que cubrirían alrededor del 10% de la superficie terrestre del país) y el rediseño de algunas que se encuentran actualmente en proceso de incorporación al sistema.

Para la identificación de nuevos sitios a incorporar al SNAP, además de la información de distribución de los elementos a representar dentro del sistema (cuya elaboración para el caso de las especies de flora y fauna consumió buena parte de los últimos dos años de trabajo), se utilizaron mapas a escala nacional del grado de naturalidad de los distintos sectores del país, la presión sobre los ecosistemas naturales de esos sitios, dados escenarios de cambios en los usos del suelo y la factibilidad de creación de áreas protegidas en cada uno de esos sectores. Para este último se utilizaron como indicadores el precio de la tierra, los usos productivos potenciales, la densidad humana en el medio rural y la presencia de sitios reconocidos como prioritarios para la conservación. Para integrar y analizar esa información se desarrolló un sistema informático de apoyo a la toma de decisiones que se basa en el principio de complementariedad para identificar conjuntos de sitios a integrar al SNAP que permiten alcanzar la representación de todos los elementos prioritarios en el menor número de sitios, pero que considera también que sean elegidos preferentemente

los sitios menos vulnerables y en los que es más viable la implementación de un área protegida.

De esta forma, para cada uno de los sitios identificados se conoce qué elementos que están presentes justifican su inclusión en el SNAP (es decir, qué elementos que no están presentes en otras áreas del sistema están presentes en cada sitio). Estos elementos determinan los objetivos de conservación: asegurar la protección de esos elementos *únicos* es la misión principal de esas áreas, dado que el cumplimiento de las metas del SNAP depende de que sean efectivamente protegidos.

La siguiente etapa en el proceso de implementación del SNAP consiste en evaluar en detalle el estado de esos nuevos sitios a integrar al SNAP y los elementos de la biodiversidad que justifican su inclusión al sistema. También se deberá evaluar la viabilidad de crear áreas protegidas en dichos sitios (sea cual sea la categoría de manejo y los requerimientos de personal o de financiación). De ser factible la creación de un área protegida, el paso siguiente será diseñar esas áreas, de forma que aseguren la persistencia de los elementos prioritarios allí presentes y el cumplimiento de otros objetivos de relevancia más local.

Por otro lado, es prioritario abordar el análisis y la selección de áreas marinas protegidas a integrar al SNAP, para lo cual se cuenta con valiosos insumos (Brazeiro & Defeo, 2006; Defeo et al., 2009).

Análisis del marco político e institucional

La planificación y gestión efectiva de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas requieren un marco normativo e institucional adecuado, integral y coherente que permita: I) formular y articular una política nacional sobre conservación y uso sostenible de la biodiversidad; II) contar con normas y mecanismos legales específicos para el establecimiento y la gestión de áreas protegidas, incluyendo la atención a la coordinación *horizontal* entre sectores para resolver y minimizar los conflictos entre conservación y uso de los recursos naturales, y la coordinación vertical entre las autoridades y capacidades del nivel central y las de las unidades centrales y subnacionales del gobierno, y III) asegurar que existan voluntad y capacidades suficientes para implementar y hacer cumplir las políticas y normas relativas a las áreas protegidas (Barber et al., 2004).

La situación actual con relación a estos temas en Uruguay se caracteriza por:

- un marco político general favorable con desafíos clave
- un marco legal y normativo relativamente moderno y completo, con debilidades a superar, y
- una institucionalidad que requiere una importante adecuación para cumplir de forma efectiva y eficiente los cometidos establecidos en el marco normativo.

Un marco político general favorable con desafíos clave

Desde el año 2000, Uruguay cuenta con una ley que declara de interés general la creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, aprobada por todos los sectores políticos

luego de un largo proceso de discusión, y reglamentada en febrero de 2005. Ese mismo año el Parlamento aprueba en la ley de Presupuesto 2005-2009 un incremento presupuestal importante en términos relativos para el programa de biodiversidad y áreas protegidas del мvотма. A su vez, en los últimos cuatro años se verifica una fuerte disposición a la coordinación interinstitucional entre dependencias del gobierno nacional y entre gobierno nacional y gobiernos departamentales.

Aun cuando en términos generales el tema adquiere presencia creciente en la opinión pública y el sector político, existen evidencias que muestran que —tal como sucede en general con las cuestiones ambientales— no está suficientemente jerarquizado en la agenda política de los distintos sectores partidarios. Los recursos presupuestales son claramente insuficientes para el desarrollo del SNAP. La coordinación interinstitucional —un camino adecuado para esta fase inicial— aparece también insuficiente para las etapas que se abren.

En síntesis, si bien existe un marco político general favorable, con una tendencia a una jerarquización creciente y que involucra a los distintos sectores partidarios, se plantean desafíos importantes fundamentalmente en materia de asegurar recursos suficientes para la tarea y promover una adecuación de las capacidades institucionales.

Un marco legal y normativo relativamente moderno y completo, con debilidades a superar para una efectiva gestión del sistema y sus áreas

Uruguay cuenta con un número importante de regulaciones relacionadas con la protección del ambiente y la conservación de la biodiversidad. Se trata en general de un marco normativo relativamente completo y con un enfoque moderno.

Al nivel más alto, la reforma de la Constitución de 1996 otorga a la protección del ambiente el carácter de *interés general* (artículo 47). Esto significa que confiere al interés colectivo preeminencia sobre los intereses individuales, imponiendo obligaciones al gobierno nacional y a los gobiernos locales. La ley general de Protección del Medio Ambiente (ley n.º 17283 de 2000) confiere el mismo estatus a la protección del agua, la tierra, la calidad del paisaje y la conservación de la biodiversidad. Esto también extendió la protección a los recursos compartidos, incluyendo a aquellos fuera de la jurisdicción nacional y resaltando el compromiso del país con la cooperación ambiental internacional y con la solución de temas ambientales globales.

A nivel internacional, Uruguay es signatario de una serie de acuerdos y convenciones relevantes para la conservación de la biodiversidad. Entre ellos el Convenio de Biodiversidad (CDB), Ramsar y la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES). En conformidad con el CDB, Uruguay desarrolló una Propuesta de Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (1999). Esta considera a las áreas protegidas como *pilares esenciales* para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad de la nación y sitúa al SNAP como una prioridad fundamental para la conservación in situ en Uruguay e indispensable para cumplir con los compromisos internacionales.

Existe a su vez un conjunto de normas ambientales o con contenidos ambientales significativos, entre las que mere-

cen mención la ley de Evaluación de Impacto Ambiental, el decreto ley de Conservación de Suelos y Aguas, y la ley Forestal y sus correspondientes disposiciones reglamentarias.

Las leyes más recientes con claros vínculos con la implementación del SNAP son la ley n.º 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, aprobada en 2008 y en proceso de puesta en práctica; la ley n.º 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, y la ley n.º 18610 de Política Nacional de Aguas, las dos últimas aprobadas en 2009. El país cuenta con una ley de creación de la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación (ley n.º 14040 de 1971) y se encuentra actualmente debatiendo una nueva norma para atender la protección del patrimonio cultural que revise y actualice la existente.

En materia específica de áreas protegidas, el marco regulatorio nacional se integra con la ley n.º 17234 de 2000, su correspondiente decreto reglamentario (decreto del Poder Ejecutivo 52/005) y las modificaciones introducidas a la citada ley en la ley n.º 17930 de 2005. La ley otorga a la creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas la categoría de interés general y brinda, junto con las otras normas, un marco para el planeamiento y la gestión del SNAP y las áreas protegidas constituyentes. Este conjunto normativo: define al SNAP y sus objetivos; establece las categorías de manejo en las cuales se clasificarán las áreas del SNAP así como los correspondientes objetivos de manejo para cada categoría; asigna al мvотма, por medio de la DINAMA, la competencia de regulación del SNAP; establece los procedimientos para el ingreso de las áreas al sistema, las formas para su planificación y administración; define algunas restricciones y prohibiciones dentro de las áreas protegidas; establece la creación de una Comisión Nacional Asesora (CNA) y de comisiones asesoras específicas (CAE) por área, y crea el Cuerpo Nacional de Guardaparques y el Fondo de Áreas Protegidas, entre otras disposiciones.

Si bien el marco normativo vigente atiende en gran medida los desafíos de la gestión moderna de áreas protegidas (por ejemplo, promoviendo un sistema con regulación central y gestión descentralizada con enfoque territorial, apoyado en modalidades de participación involucrando actores públicos, privados y de la sociedad civil), presenta importantes debilidades que limitan significativamente una gestión efectiva del SNAP como herramienta para la conservación y el desarrollo sostenible. Entre otras:

- No se han reglamentado el funcionamiento ni la capitalización del Fondo de Áreas Protegidas creado por la ley n.º 17234.

- Marco incompleto o inexistente para otros mecanismos de financiamiento del SNAP y las áreas. En particular, la normativa vigente no contempla medidas de estímulo a la conservación en tierras privadas incorporadas al SNAP.

- No se ha reglamentado el Cuerpo Nacional de Guardaparques creado por la ley n.º 17930. Se cuenta con una contribución para una propuesta normativa al respecto (véase Faroppa, 2008).

- Procedimientos de designación y planificación de áreas individuales (etapas y requerimientos) que requieren revisión y ajuste (véase Lecciones aprendidas).

- Criterios y procedimientos para la asignación de administradores que incluyen modalidades de gobernanza con participación de privados y organizaciones sociales que requieren revisión y desarrollo (véase Lecciones aprendidas).

Con relación a la incorporación voluntaria de áreas privadas al SNAP, si bien la ley no lo plantea explícitamente, nada impediría su existencia (Sciandro, 2001). Lo que queda por establecer, por vía reglamentaria, es el procedimiento a seguir para poder incorporarse voluntariamente.

Una institucionalidad que requiere una importante adecuación para cumplir de forma efectiva y eficiente los cometidos establecidos en el marco normativo

Si bien la ley del SNAP confiere al мvотма, por medio de la DINAMA, la responsabilidad en las políticas de regulación del SNAP, otras instituciones del gobierno nacional tienen competencias en temas de relevancia para el sistema y las áreas. En algunos casos, estas competencias resultan de inercias de la historia institucional del país, dado que la creación del мvотма es relativamente reciente (1990). En otros casos, responden a la confluencia de competencias en el territorio. Un organigrama general del cuadro institucional nacional relacionado a áreas protegidas se presenta en el Anexo 2.

Hasta 2005 cada entidad cumplía sus funciones de una manera relativamente aislada, generando ineficacia y pérdida de oportunidades para el desarrollo de sinergias entre las áreas protegidas y los distintos actores. Este aspecto es especialmente grave si se tiene en cuenta, a su vez, que la cantidad y las capacidades de los recursos humanos y materiales disponibles son notoriamente escasas.

Con este punto de partida, en el marco de la formulación y puesta en marcha del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP, se adoptó la siguiente estrategia para enfrentar esta dificultad: a) de forma inmediata, generar un ámbito de coordinación permanente entre las instituciones públicas claves para el SNAP; b) a mediano plazo, y como parte de las actividades a desarrollar con el apoyo del proyecto, definir una reestructura institucional más profunda, que dé adecuado soporte a los requerimientos del sistema.

Sobre esta base, en 2005 se constituyó la Unidad Ejecutora de Proyecto Ampliada (UEPA), que, en los hechos, ha funcionado como el ámbito permanente de coordinación interinstitucional para el SNAP. La UEPA se integra con delegados de la DINAMA, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (DGRNR), la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), la Dirección General Forestal (DGF) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD), Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Programa para la Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible en los Humedales del Este (PROBIDES), el Programa de Manejo Integrado de la Zona Costera del Río de la Plata (ECOPLATA), el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) y el Proyecto Producción Responsable (PPR). Este ámbito no forma parte de la institucionalidad permanente del sistema, sino que funciona como espacio de coordinación y articulación en el marco del Proyecto SNAP.

La DINAMA desarrolló desde 2005 dos instancias de análisis de su institucionalidad y propuestas de adecuación, la primera gestionada internamente con el apoyo de un asesor del ministro (sin autor, sin fecha), la segunda con apoyo de un equipo profesional y de la Oficina de Servicio Civil (MVO-TMA-DINAMA, 2007). A su vez, está comenzando su ejecución el proyecto Modernización de la Institucionalidad para la Gestión y Planificación Ambiental (MVO-TMA-Banco Interamericano de Desarrollo [BID], UR L1033). Se espera contar en 2010 con el diseño de la nueva institucionalidad para la gestión del SNAP y una propuesta para su implementación, articuladas con la ejecución del proyecto. Estas actuaciones deberán coordinarse, a su vez, con el proceso de reforma del Estado impulsado desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República.

Análisis de capacidades de los recursos humanos

La gestión efectiva y eficiente de áreas protegidas requiere de recursos humanos en cantidades suficientes y con las capacidades adecuadas. A continuación se presenta un diagnóstico de la situación con relación a diferentes segmentos (según Troncoso, 2009).

Recursos humanos afectados en forma directa a la planificación y gestión del sistema.

Como se explicara en el apartado anterior, la ley del SNAP confirió a la DINAMA nuevas responsabilidades y funciones, pero no se desarrolló un ajuste/fortalecimiento institucional para desarrollarlas de manera efectiva y eficiente. En tal sentido, la estructura operativa de este grupo (integrado por los técnicos del Departamento de Gestión del SNAP de la DINAMA) denotaría limitaciones tanto en cantidad como en capacidades claves para cumplir con los mandatos que la ley n.º 17234 le confiere a esta institución.

Se trata de una unidad funcional relativamente incipiente y aún poco desarrollada, con limitaciones en cuanto a políticas y prácticas de recursos humanos, falta de claridad en los roles de los integrantes (inexistencia de perfiles de puestos definidos, descripciones de cargo, manuales de procedimiento) y sin una misión institucional bien definida. En su génesis, su conformación no estuvo pautada por una estrategia específica de selección que tuviera en cuenta el rol institucional a asumir. La actual composición técnica evidencia cierto sesgo hacia las ciencias biológicas, existiendo vacíos de personal de otras disciplinas (ciencias sociales, economía, entre otros) necesarias para la formulación de políticas, programas y planes en base a los modelos modernos para el manejo de un SNAP.

Por otra parte, la cantidad de personal es insuficiente para abordar la gestión del sistema. Para aumentar y optimizar la eficacia de la gestión en la fase de implementación, el Proyecto SNAP ha compensado algunas de las capacidades imprescindibles para la creación y gestión del sistema, proporcionando recursos humanos, materiales y financieros. Esta medida, solventada en gran medida por la cooperación internacional, representa una solución a corto plazo, previo a la creación de la nueva institucionalidad. Si bien se observa una multidisciplinariedad en la composición de los miembros de este grupo, muy pocos cuentan con especiali-

zación o experiencia directa en áreas protegidas, por lo que se entiende conveniente su fortalecimiento, asumiendo que parte de estos recursos humanos puedan ser incorporados en el futuro en la nueva institucionalidad.

Uno de los aspectos que deberán considerarse con prioridad en el rediseño institucional es la superposición funcional del Departamento de Gestión del SNAP de DINAMA con los recursos humanos del Departamento de Parques y Áreas Protegidas de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (DGRNR) del MGAP, quienes continúan administrando algunas áreas. Esta situación genera ineficacia y dispersión de recursos. Se trata de un grupo humano compuesto mayoritariamente por ingenieros agrónomos con trayectoria en el cargo y un bagaje de conocimientos en base a la experiencia en la gestión de estas áreas. Sin embargo, debido al nivel de edad y los años de servicio acumulados en la función pública, se prevén varios retiros en los próximos cinco años.

La situación actual, en la que aún no está definida la estructura institucional, constituye una barrera para el diseño de una estrategia de fortalecimiento de las capacidades individuales de los recursos humanos asignados a la planificación y gestión del sistema. Al no estar definidos los cargos, las competencias a desarrollar ni el número de personas a incorporar, se ve limitada la posibilidad de vincular los perfiles de los cargos con las capacidades de quienes los ocupan, lo que permitiría implementar acciones focalizadas y evaluar los impactos de la capacitación en el desempeño de las personas. Además, esta situación restringe la posibilidad de diseñar estrategias a futuro respecto a las necesidades y los requerimientos para la dotación del personal necesario para el manejo del sistema.

Por otra parte se identifica una ausencia de políticas de gestión de recursos humanos que vinculen la capacitación a planes de carrera, incentivos, desempeño y remuneración, lo cual se entiende clave para lograr un impacto mayor de las acciones de fortalecimiento y una mayor eficiencia y motivación del personal.

Recursos humanos afectados a la gestión de áreas protegidas (a nivel de sitio)

Este grupo es el que va a tener un mayor crecimiento para lograr las metas a nivel de áreas protegidas individuales planteadas para el período 2010-2014 (véanse tabla 3 y Anexo 4). Sin embargo, en la actualidad existen serias limitaciones para acceder a recursos humanos calificados en el mercado laboral, debido a la inexistencia de ofertas de formación específica en la educación formal y en la informal.

Por otra parte, es muy difícil prever un cronograma de ingreso de personal, debido a que las áreas tienen una secuencia de ingreso independiente y distanciado en el tiempo entre una y otra. A esto se suma una limitada planificación de recursos humanos (entendiendo por esta la capacidad de identificar las necesidades de personal en cuanto a número, cargo, perfiles y lugares) y de programación de actividades para satisfacer esas necesidades. Esta situación ha afectado la posibilidad de seleccionar al personal y brindarle un entrenamiento básico antes o en el momento de asumir sus funciones.

Se constata, además, que varios de estos recursos humanos que desarrollan actividades dentro de una misma área

guardan vínculos funcionales con diferentes instituciones, por lo que no comparten las mismas políticas de personal. En este marco cobran especial relevancia el rediseño institucional y la unificación de criterios en cuanto a perfiles de ingreso, potestades y competencias.

En este contexto se plantean distintos desafíos. En primera instancia, identificar las capacidades y necesidades de fortalecimiento de las personas que actualmente desarrollan funciones en las áreas y, en segunda instancia, analizar el contexto y las medidas que deberán tenerse en cuenta a la hora de dotar de personal entrenado para las tareas que deberán asumir en el corto y mediano plazo para cumplir con las metas de gestión previstas para las áreas.

Con relación al personal actual de las áreas, el grupo mayoritario está conformado por *guardaparques*. Este grupo comprende 24 personas (de las cuales cuatro son zafrales), de una edad promedio en el entorno de los 40 años y una antigüedad aproximada en el cargo de seis años. En cuanto al tipo de vínculo funcional con las instituciones, 58% del personal es contratado. Esta situación (que difiere de los datos relevados por Canzani, 2006) es relativamente reciente debido al gran incremento del número de guardaparques en la zona este del país. En relación con las características socioeducativas, estos denotan niveles que varían de medio a bajo (Castillos, 2008).

En cuanto a capacidades generales, existen coincidencias en los diagnósticos sobre la necesidad de mejorar las capacidades referidas a las funciones de vigilancia y control. Esta dificultad se asocia a carencias que pueden superarse por medio de procesos de capacitación (por ejemplo, desconocimiento de la legislación en materia ambiental), pero también a limitaciones del contexto actual, en particular la falta de reglamentación del Cuerpo Nacional de Guardaparques.² Otras capacidades básicas que denotan insuficiencia en este segmento son conservación y monitoreo de los recursos naturales; comunicación, educación y relaciones públicas; recreación y turismo, y habilidades relacionadas con la tecnología de información, especialmente habilidades para el manejo informático.

Con relación a *directores de área*, se trata de un cargo recientemente creado, con la incorporación de la primera área al SNAP en 2008. Las limitantes de personas en el mercado laboral con la formación específica requerida no son ajenas a este caso. Por esta razón, y dada la responsabilidad de este cargo, este público meta deberá ser fortalecido para que se logre una gestión efectiva de las áreas protegidas.

Por otra parte, existe un grupo de *trabajadores de campo* en relación de dependencia con el MGAP en las áreas administradas por la DGRNR. Dado el elevado promedio de

edades de este segmento, es previsible la ocurrencia de varios retiros a lo largo del quinquenio, con la consecuente pérdida de conocimientos que estos funcionarios deben haber adquirido en base a su experiencia en la función, sobre todo lo referido a construcción y mantenimiento de infraestructura y manejo de sitio.

Como debilidades de los recursos involucrados en la gestión de las áreas se identifica la ausencia de estrategias explícitas de sistematización de las lecciones aprendidas y de intercambio de experiencias y conocimiento entre técnicos de diferentes áreas o con personal de países vecinos.

Por lo expuesto, se entiende necesario avanzar en el establecimiento de criterios básicos para el reclutamiento de los recursos humanos que se incorporarán a las áreas en el futuro, lo cual supone avanzar no solo en las descripciones de cargo, sino también en los perfiles de ingreso. En este sentido parece pertinente pensar en la posibilidad de captar personal de las zonas aledañas a las áreas, tanto para contribuir a la generación de oportunidades de empleo para la población local como por la actual dificultad de atraer personal calificado, dadas las condiciones de trabajo ofrecidas en los cargos.

Recursos humanos a cargo de la planificación de las áreas protegidas

En este grupo se incluyen técnicos que brindan servicios profesionales vinculados a la planificación de áreas, ya sea durante la elaboración de las propuestas de ingreso como en la elaboración y actualización de planes de manejo.

Las limitaciones con relación al acceso de recursos humanos no han sido ajenas a este segmento, por lo cual para comenzar a trabajar se tuvo que invertir mucho esfuerzo en entrenamiento y capacitación, así como delimitar marcos conceptuales y metodológicos comunes y aportar herramientas específicas para abordar la planificación.

Debido a que las contrataciones de estos técnicos se han realizado mayormente de forma individual, el fortalecimiento se ha centrado en las personas y no en las instituciones de las que forman parte. Por ello, es posible que indirectamente los cuadros técnicos de las organizaciones de la sociedad civil (osc) se puedan haber visto debilitados.³

Un aspecto adicional relacionado con la composición de los equipos técnicos de planificación es la necesidad de incorporar técnicos de diversas disciplinas (incluyendo aquellos vinculados a las actividades productivas y a aspectos económico-financieros y legales) para asegurar que los procesos contemplen variables cuya no inclusión podría obstaculizar el cumplimiento de los objetivos.

² Al no haberse reglamentado aún el Cuerpo Nacional de Guardaparques, estos han asumido diferentes medidas de protección que en ocasiones resultan controversiales por la inexistencia de procedimientos que vinculen la función del guardaparque a la de otras fuerzas de apoyo competentes en materia de seguridad, lo que acarrea consecuencias legales tanto a nivel personal como institucional cuando son ejecutadas (esto es, porte de armas, detención de personas en infracción, entrar a predios privados sin autorización, etc.).

³ Conscientes de este aspecto, se visualiza la necesidad de pensar en una estrategia de fortalecimiento de estas instituciones, con un doble beneficio: por un lado se contribuye a su consolidación y desarrollo, y por otro se podrán delegar en ellas las actividades de planificación de las áreas, que van a ser concretas en el tiempo (una medida costo efectiva si se tiene en cuenta que la actualización de los planes de manejo se realizará cada 5 o 10 años), dándoles de esta forma una mayor permanencia a los conocimientos.

Otros actores clave

Con relación a *integrantes de instituciones socias* (incluyendo los actores técnicos y políticos de los gobiernos departamentales) resulta necesario contribuir al intercambio y la generación de conocimientos en pro de una mayor coordinación interinstitucional. Por otra parte, se entiende necesario involucrar en algunas instancias específicas a representantes de instituciones que estén operando en las áreas protegidas y que tengan intereses encontrados con el SNAP o jurisdicciones que se solapen con él, como forma de contribuir a una mejor coordinación.

Por su papel estratégico, resulta necesario implementar acciones de capacitación dirigidas a *tomadores de decisión en temas vinculados a la conservación*, para incrementar sus conocimientos y contribuir a que sus políticas reflejen los valores e intereses del SNAP.

Se visualiza la necesidad de desarrollar una conciencia crítica y propositiva en los *integrantes de los órganos asesores nacionales y locales* (CNA y CAE). Para ello es clave que todos los actores fortalezcan sus capacidades técnicas y conceptuales con el fin de mejorar su contribución y calificar su participación. La nivelación conceptual y metodológica es necesaria para garantizar la verdadera participación de todos los actores en el proceso de construcción del conocimiento y la apropiación de la información socialmente construida.

Resulta imprescindible fortalecer las capacidades de otros actores **clave** que conforman las redes de apoyo social del SNAP (productores rurales, comunidades locales, líderes comunitarios, prestadores de servicios turísticos, entre otros) en la temática de biodiversidad, uso racional de los recursos naturales y oportunidades que ofrecen las áreas protegidas. Uno de los aspectos a fortalecer son las herramientas para la implementación de prácticas productivas amigables con los objetivos de conservación, tema que ha sido demandado por los propios productores. En esta línea se ha avanzado, habiéndose realizado un convenio con la Comisión Nacional de Fomento Rural y algunas acciones puntuales en algunas áreas, pero es necesario desarrollar un diagnóstico que dé mayor precisión a la identificación de estas necesidades.

Análisis de la oferta de formación

La formación terciaria en Uruguay presenta carencias en términos de capacitación específica en los temas de áreas protegidas. A nivel universitario, desde hace varias décadas se desarrolla un curso introductorio a la Planificación de Áreas Silvestres en la órbita del Departamento Forestal de la Facultad de Agronomía (Universidad de la República [UDELAR]). En los últimos años se observa un aumento de propuestas que han incorporado módulos específicos sobre áreas protegidas. Tal es el caso de los cursos sobre Ecología de Áreas Protegidas del PEDECIBA, el curso de actualización sobre Humedales y Áreas Protegidas Manejadas de la Facultad de Ingeniería, el de Manejo de Áreas Protegidas de la Facultad de Agronomía y el de Preservación del Medio Ambiente del Instituto Militar de Estudios Superiores de la Escuela de Ingeniería Militar. Por otra parte, la Maestría en Paisajismo del Instituto Universitario BIOS incorpora un seminario específico sobre gestión de áreas naturales, conservación y uso turístico.

Existen otras propuestas de capacitación que incorporan contenidos referidos a diferentes aspectos de áreas protegidas, aunque no se presentan en módulos específicos. Tal es el caso de tres maestrías de la UDELAR: la de Desarrollo Rural Sustentable de la Facultad de Agronomía, donde se trabaja el tema áreas protegidas en la materia Perspectivas Biofísicas de la Sustentabilidad; la de Ciencias Ambientales de la Facultad de Ciencias, en la cual la temática es tratada en la materia Ecología en forma transversal, y la de Manejo Costero Integrado, en la que intervienen varias facultades y que incluye contenidos referidos a procesos de planificación de áreas protegidas en el módulo de manejo. También es transversal el abordaje de áreas protegidas en la Tecnicatura en Gestión de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable que ejecuta el Centro Universitario de Rivera. A nivel de educación permanente, la Facultad de Arquitectura ofrece un curso de introducción a la Planificación y Ordenación Ambiental del Territorio que aborda aspectos sobre áreas protegidas en los procesos de planificación.

La Tecnicatura en Educación para el Tiempo Libre y la Recreación de la Universidad Católica y el Instituto Universitario ACJ introduce el tema áreas protegidas en la materia Interpretación Ambiental.

Además, han surgido iniciativas para la formación de recursos humanos de otros sectores de la UDELAR (por ejemplo, una propuesta de Tecnicatura en Guardaparques de la Facultad de Ciencias), lo que denota interés en desarrollar propuestas asociadas a las áreas protegidas. Sin embargo, estas han sido diseñadas sin una adecuada coordinación con la fuente de necesidad, lo que redundará en ofertas educativas desarticuladas con la realidad ocupacional y duplicación de esfuerzos de las instituciones de formación.

Las políticas de descentralización de la UDELAR, con la creación de centros regionales, constituyen una excelente oportunidad porque podrán ser canales para dar respuestas específicas a las necesidades identificadas en determinadas áreas del país. Otra de las tendencias de la Universidad es el abordaje interdisciplinario (Espacio Interdisciplinario), que constituye otra oportunidad para el fortalecimiento de capacidades para una efectiva gestión del SNAP y sus áreas.

Por otra parte, la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) implementó a nivel de educación media profesional en 2009 la primera edición del curso de Conservación de Recursos Naturales, que aborda el tema áreas protegidas como un eje transversal. Además, existe el interés manifiesto de esta institución en explorar nuevas propuestas de nivel superior vinculadas a la temática.

Dado que la fuerza laboral disponible guarda estrecha relación con la educación terciaria y técnica del país, se requerirá implementar una estrategia dirigida a esos sectores para que sus propuestas estén alineadas con las necesidades del SNAP.

Análisis de los sistemas de información

La DINAMA está desarrollando el Sistema de Información Ambiental Nacional (SIA), instrumento conformado por una red de integración tecnológica, institucional y humana concordante con una política de transparencia que plantea la

más amplia disponibilidad y difusión de la información ambiental. Actualmente se encuentra en la fase de sistematización e integración de información ambiental referente al estado y las transformaciones del ambiente, para la consulta de usuarios.

En lo referente específicamente a información geográfica de áreas protegidas, el Proyecto SNAP ha trabajado con el Departamento Sistema de Información Ambiental (DSIA) en generar información actualizada y confiable para su integración al SIA. Desde el año 2006 se trabaja en la generación de un Sistema de Información Geográfica (SIG) del SNAP robusto y actualizado, de forma de apoyar la gestión y toma de decisiones en las tareas de diseño, planificación y monitoreo del SNAP y sus áreas. El sistema se nutre con información solicitada a distintas instituciones y programas referentes en la generación y el manejo de información espacial (DGRNR-MGAP, DINAMA, Ministerio de Transporte y Obras Públicas [MTOP], Dirección Nacional de Minería y Geología [DINAMIGE], DINOT, Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay (IDE), Instituto Nacional de Estadística [INE], UDELAR, intendencias municipales, Proyecto de Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo [FREPLATA], PROBIDES, Vida Silvestre y Karumbé, entre otros), así como con información generada en el marco del Proyecto SNAP.

La información recopilada y generada se estructura y organiza en dos escalas espaciales: nacional y local (a nivel de áreas protegidas). A escala nacional, la información recopilada tiene como principal objetivo contribuir al diseño y la planificación del SNAP. Incorpora información referente a medio físico-natural, biodiversidad, aspectos socioeconómicos, aspectos político-institucionales y áreas protegidas o sitios de interés para la conservación.

A escala local, la información incorporada busca contribuir a la planificación y gestión de las áreas protegidas ingresadas y en proceso de ingreso al sistema. Al presente, las áreas que cuentan con un SIG desarrollado son: Quebrada de los Cuervos, Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, Cabo Polonio, Valle del Lunarejo, Laguna de Rocha, Chamangá, Cerro Verde, Humedales del Santa Lucía, Cuencas de los arroyos Laureles y Cañas, Bosques del Queguay, Paso Centurión, Laguna Negra y Laguna Garzón. La información contenida en cada caso (con variaciones entre las distintas áreas de acuerdo a su estado de avance en el proceso de ingreso al SNAP) incluye: delimitación, valores naturales de interés para la conservación (especies y ambientes), valores culturales, actividades productivas, amenazas a los valores de conservación, conflictos por el uso del suelo, actores locales, características físico-naturales, características socioeconómicas, imágenes satelitales y fotografías aéreas.

A nivel interinstitucional, los aspectos referentes a la información geográfica han dado un giro en el año 2006 con la resolución del Poder Ejecutivo que promueve el desarrollo de la iniciativa IDE. Por su parte, la ley n.º 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en su artículo 79 encomienda al Poder Ejecutivo la estructuración de un

sistema nacional de infraestructura de datos espaciales e información geográfica, y manifiesta como uno de sus principios rectores el carácter público de la información territorial producida por las instituciones del Estado.

Actualmente la IDE está inserta en la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). La IDE supone el esfuerzo conjunto de las distintas instituciones del Estado que manejan información geográfica, la interoperabilidad de sistemas, compartir recursos y la utilización de soluciones que los optimicen para explotar las posibilidades tecnológicas. Uno de los resultados obtenidos es la definición de un conjunto único de capas fundamentales ya existentes, denominado Conjunto de Datos Provisorios (CDP), que constituye una única base geográfica utilizada por todos los organismos públicos. El MVOYMA forma parte de la IDE, y es a través de los representantes de la DINAMA que la información geográfica sobre áreas protegidas se inserta en la misma.

Análisis de la gobernanza para el manejo de áreas protegidas

La gobernanza puede ser entendida como un sistema que da cuenta de los acuerdos y las interacciones entre la dimensión pública y la privada para generar oportunidades, solucionar problemas, configurar las instituciones donde tendrán lugar esos acuerdos y configurar los principios y las normas que regulan esos acuerdos y esas instituciones (Koiman, 2004). Para el caso de las áreas protegidas de Uruguay y la construcción del SNAP se reconoce la importancia de esta dimensión, pero su abordaje es aún incipiente.

La gobernanza del SNAP requiere una jerarquización adecuada a nivel de Estado y la búsqueda de respuestas a algunas preguntas clave que permitan acordar la mejor forma de gobernanza para lograr los objetivos de conservación. Dentro de los avances que han tenido lugar en la materia, se comenzó por acordar⁴ una definición de gobernanza para el SNAP de Uruguay:

Gobernanza refiere a quién(es) ejerce(n) la autoridad en el SNAP y sobre un área protegida en particular, con qué reglas y en qué condiciones se toman las decisiones, cómo son las relaciones entre los actores, cómo se cumplen los roles y las responsabilidades, cómo se realizan los intercambios, cómo se median las diferencias entre actores, cómo se rinden cuentas, y a quién.

Si analizamos los primeros ejercicios llevados a cabo en esta etapa (2005-2009) a la luz de los principios que determinan la calidad de un régimen de gobernanza, encontramos en Uruguay la siguiente situación:

⁴ En el taller interno de gobernanza (20 y 21 de julio de 2009) en el que participaron la División de Biodiversidad y Áreas Protegidas de la DINAMA (MVOYMA), integrantes del Departamento de Parques y Áreas Protegidas de la DGRNR (MGAP), directores de las áreas protegidas recientemente ingresadas al SNAP (Quebrada de los Cuervos y Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay), el encargado de Humedales de Santa Lucía (Montevideo) e integrantes del equipo del Proyecto SNAP (Heylings, 2009).

Legitimidad y expresión (voz y voto). Si bien la legislación del SNAP prevé instancias de participación a nivel nacional (CNA) y local (CAE), la visión es aún restrictiva ya que limita la incorporación de actores locales y nacionales específicos en las distintas áreas y no prioriza la participación de los privados en la gestión. No se ha avanzado suficientemente en el desarrollo de modelos de gobernanza adecuados a la realidad de cada área, que incluyan mecanismos de participación anticipada que permitan la expresión de los distintos intereses en tiempo y forma.

Equidad. Implica la existencia de mecanismos de participación para la toma de decisiones sobre el área protegida, un marco político y legal justo y la distribución equitativa de los costos y beneficios de la conservación. La legislación del SNAP prevé mecanismos de participación a nivel local para la toma de decisiones (las CAE), aunque en primera instancia su carácter es consultivo (existe la posibilidad de avanzar hacia modelos de cogestión, donde las decisiones y responsabilidades sean compartidas). Por su parte, la *Guía para la planificación de las áreas protegidas de Uruguay* prevé instancias incluso anteriores a la creación de las CAE, que favorecen una participación temprana de los actores clave en los procesos de planificación de las áreas. En cuanto a la distribución de costos y beneficios, aún existen vacíos de información básica para abordar este punto clave para lograr la equidad (véase Evaluación de la sostenibilidad financiera).

Dirección. Para que este principio se cumpla, líderes y público deben tener una perspectiva de largo plazo sobre la buena gobernanza y una idea de lo que se necesita para ello, así como comprender las complejidades históricas, culturales y sociales en las cuales la perspectiva de largo plazo está emplazada. En las experiencias llevadas a cabo entre 2005 y 2009 se ha identificado la necesidad de reconocer la importancia de los procesos previos a la creación de un área, la historia, la temporalidad de procesos locales y la necesidad de adaptar las formas de gobernanza y los mecanismos de participación para que sean apropiados a este contexto. También se ha revelado importante ajustar el marco normativo de modo de flexibilizar la conformación de las CAE para ajustarse a la contextualidad e historia local.

Desempeño. Implica temas de responsabilidad en los que las instituciones y procesos tratan de servir a todos los actores de una manera efectiva y eficiente, con resultados que responden a las necesidades a la vez que hacen el mejor uso de los recursos existentes. Una barrera previamente identificada son las deficiencias en las capacidades y la disponibilidad de los recursos humanos actuales y de otros actores clave para una efectiva gestión del SNAP y sus áreas (véase Análisis de capacidades de los recursos humanos). Garantizar las capacidades necesarias (institucionales e individuales) para llevar adelante los roles requeridos y asumir las responsabilidades relevantes es parte del desafío futuro.

Rendición de cuentas. Refiere a la rendición de cuentas y la transparencia en cuanto a mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión pública en el manejo y la administración del SNAP, la participación de la sociedad civil en estos procesos, el acceso a la información, la existencia de comités de seguimiento, la ejecución de audiencias públicas y otras formas de acción ciudadana. La legislación del SNAP prevé varias de estas instancias, entre ellas la puesta

de manifiesto y la audiencia pública para los proyectos de ingreso de áreas al SNAP. Aún es necesario mejorar la distribución y el acceso a la información (incluyendo información relativa a los procesos de decisión) como una condición necesaria para los procesos de rendición de cuentas, pero además se requiere promover el empoderamiento de actores sociales, el diálogo y momentos de interfase Estado-sociedad civil.

En suma, podemos decir que el país cuenta con un marco legal que promueve la participación en la gestión de las áreas protegidas y del SNAP a escala local (en las CAE) y nacional (en la CNA) con un enfoque institucional que incluye diversos actores públicos, privados y de la sociedad civil. Las CAE son una oportunidad para avanzar hacia la gestión compartida o cogestión. Sin embargo ha sido difícil avanzar en diversificar los modelos de gobernanza en las áreas protegidas del SNAP, en las que predomina el enfoque de gobernanza estatal, ya sea de instituciones del gobierno nacional o departamental. La gobernanza no se construye únicamente en función de la propiedad: es necesario conceptualizar la diferencia entre el *manejo a cargo de instituciones del gobierno, con alto nivel de participación* (por ejemplo, acuerdos de uso) y el manejo compartido. Una oportunidad para superar esta barrera es definir los modelos de gobernanza durante el proceso de planificación de las áreas. Definir el modelo de gobernanza es tan importante como definir la categoría de manejo de un área protegida, ya que 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. A su vez, el plan de manejo de cada área protegida deberá definir programas de fortalecimiento de capacidades para una mejor gobernanza.

Evaluación de la sostenibilidad financiera

La sostenibilidad financiera de un SNAP puede definirse como la capacidad de asegurar recursos financieros de largo plazo suficientes y estables, a fin de asignarlos de forma oportuna y apropiada para cubrir los costos totales relacionados con la gestión de las áreas protegidas (Emerton et al., 2006). Desde una perspectiva integral, la sostenibilidad implica no solo la suficiencia económica para el manejo de las áreas, sino la suficiencia económica que permita a las comunidades vinculadas a esas áreas desarrollar alternativas productivas amigables con la naturaleza (Vergara et al., 2006).

A continuación se sintetiza la situación actual del financiamiento del SNAP de Uruguay, tomando como base una serie de elementos y temas clave para lograr la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas (según Emerton et al., 2006).

Diversidad, estabilidad y seguridad de las fuentes de financiamiento. La implementación y gestión del SNAP es una política pública, por lo cual el gobierno tiene un papel ineludible en su financiamiento. Además, como signatario de compromisos a nivel internacional (entre otros, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas), el país se ha comprometido a asignar recursos financieros para la conservación de la diversidad biológica.

De hecho, en la ley de Presupuesto 2005-2009 se aprobó un incremento presupuestal significativo en términos relativos para el programa de biodiversidad y áreas protegidas del Mvotma. Por otra parte, es deseable implementar mecanismos e instrumentos que permitan diversificar las fuentes de financiamiento y aumentar el potencial de ingresos del SNAP en el largo plazo.

Los textos legales vigentes mencionan explícitamente un conjunto relativamente amplio de instrumentos para financiar el SNAP, entre otros: recursos presupuestales, ingresos generados por proventos, ingresos derivados de la aplicación de multas y decomisos, posibilidad de crear impuestos con el fin específico de financiar el SNAP, posibilidad de aplicar tarifas de ingreso a las áreas protegidas, posibilidad de aplicar subsidios (que si bien estrictamente no financian al SNAP en el sentido de estructura, sí contribuirían a financiar por parte de privados la adopción de prácticas recomendadas para la implementación del SNAP). Sin embargo, hasta el presente estas figuras no han sido reguladas, como tampoco se han reglamentado el funcionamiento y la capitalización del Fondo Nacional de Áreas Protegidas creado en la ley n.º 17234, administrado por el Mvotma.

Por otra parte, algunos de los mecanismos con potencial para generar recursos (por ejemplo, tasas por servicios ambientales al turismo receptivo) requieren para su implementación decisiones políticas al más alto nivel, además de acuerdos regionales.

Más allá de la legislación específica del SNAP, Uruguay dispone de una serie de instrumentos jurídicos genéricos que podrían ser aplicados a la canalización de fondos hacia el SNAP o alguna de sus áreas. Por ejemplo, las exoneraciones tributarias a donaciones con fines de conservación ofrecen la posibilidad de canalizar fondos de privados que podrían llegar a ser significativos en particular en áreas que cuentan con poca capacidad de generar ingresos asociados a la producción de bienes y servicios. En 2008 se elaboró una propuesta de exoneración tributaria a donaciones con fines de conservación, que se presentó al Parlamento en junio de ese año para incluirse en la ley de Rendición de Cuentas, pero no prosperó. Hasta el presente tampoco se han explotado las posibilidades de captación o canalización de fondos a través de los mecanismos creados por la ley de Fundaciones (n.º 17163) y la ley de Fideicomisos (n.º 17703).

Adicionalmente, en la medida en que se plantea que la administración y gestión de las áreas protegidas puede tener un carácter mixto (público-privado) o privado, implícitamente se abre la posibilidad de incorporar financiamientos privados generados por los administradores de las áreas en el uso de las potestades asignadas por el SNAP.

Como avance hacia una diversificación financiera del SNAP puede mencionarse la elaboración de un documento conteniendo una propuesta de instrumentos de financiamiento para su aplicación en las áreas protegidas (Lanzilotta et al., 2009). La propuesta se plasma en una matriz de criterios e instrumentos para cada una de las áreas y el sistema central, en el entendido de que dicha calificación se debe ajustar a cada realidad específica.

Con relación a cooperación internacional, el 24 de agosto de 2007 se firmó el Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP entre el gobierno uruguayo,

el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environment Facility [GEF]) y el Programa del Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que involucra un aporte técnico y financiero de USD 2.550.000. A ello se suman los aportes de la cooperación francesa a través del Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (aproximadamente un millón de euros) y de la cooperación española.

Administración y efectividad financiera. En la actualidad la rigidez de los presupuestos de las instituciones públicas es una barrera para una adecuada planificación financiera de las áreas. La administración del SNAP aún mantiene un esquema centralizado, y todavía no existen suficientes experiencias de administración a nivel de sitios. Esta situación seguramente resulte en una limitante para una estructura administrativa que deberá responder a la gestión de la diversidad biológica, en una estructura geográficamente dispersa y en muchos casos (en términos relativos) lejana y aislada (Caldevilla, comunicación personal).

Además, existen dificultades para que los recursos se desembolsen de manera eficiente y oportuna de acuerdo con las necesidades de las áreas. Existen barreras burocráticas que afectan la cotidianeidad y la eficiencia de la gestión. Por otra parte, es muy limitada la autonomía financiera de las áreas, es decir, la capacidad de generar y retener recursos financieros a nivel del área protegida.

Análisis de costos y beneficios de las áreas protegidas. Hasta el presente, el financiamiento de áreas protegidas se ha centrado en cubrir los costos operativos directos del manejo (salarios, infraestructura, equipamientos, mantenimiento). Pero además, la sostenibilidad financiera de un SNAP requiere tomar en cuenta los costos y beneficios de las áreas protegidas y su distribución entre distintos grupos de actores. Dado el incipiente desarrollo del SNAP de Uruguay, aún no han podido medirse los costos y beneficios derivados de las áreas protegidas (se han hecho algunos ejercicios puntuales de valoración económica en pocas áreas). No se cuenta aún con experiencias exitosas a escala nacional que permitan comunicar los beneficios de la conservación y la gestión de áreas protegidas.

Marco financiero y económico habilitante para sobrellevar las distorsiones del mercado; precios, políticas e institucionales que afectan negativamente a las áreas protegidas o que son obstáculos para su financiamiento. Un desafío es que muchos bienes y servicios producidos por las áreas protegidas son subestimados o no cuentan con precios de mercado. En Uruguay, si bien son varias las áreas protegidas abiertas al uso público, las oportunidades recreativas que proveen están subvaloradas, por lo que en los casos en que se cobran tarifas estas resultan insuficientes para cubrir los costos de manejo o mejorar las oportunidades para los visitantes. En el paisaje protegido Quebrada de los Cuervos se realizaron dos encuestas a visitantes con el propósito de aproximarse al mejor diseño de un instrumento de pago por el servicio ambiental y turístico que presta esta área protegida. Entre los resultados de la encuesta surge que los visitantes estarían dispuestos a realizar una contribución más de tres veces mayor que el monto del bono vigente (Lanzilotta et al., 2009).

También es importante desarrollar instrumentos fiscales (subsidios, exoneraciones) que contribuyan a incentivar acciones de conservación así como a remover aquellos que promueven la extracción intensiva de recursos naturales o

la conversión de ecosistemas naturales. Por ejemplo, en el último período de gobierno se eliminaron el subsidio y otros incentivos asociados a la promoción de la forestación con especies exóticas, pero aún no se ha avanzado en la definición de políticas que permitan dirimir los conflictos que se dan por la superposición de zonas de prioridad forestal y zonas de prioridad para la conservación. Tampoco se han desarrollado incentivos específicos para promover medidas de conservación en tierras privadas incluidas en áreas protegidas.

Integración de los análisis y mecanismos de planificación financiera en los procesos de planificación de áreas protegidas y capacidades necesarias.⁵ La *Guía para la planificación de áreas protegidas de Uruguay*, que se está usando para la elaboración de los planes de manejo de las áreas del SNAP, prevé la realización de una planificación estratégica financiera a fin de estimar los recursos necesarios para realizar las acciones establecidas en el plan e identificar las necesidades de financiamiento adicional al presupuesto existente en la institución encargada de su gestión, siendo una importante herramienta de *fundraising*. También plantea la elaboración de planes de negocios que contribuyan a lograr la sostenibilidad financiera de las áreas en articulación con los programas de manejo propuestos.

Dado el incipiente desarrollo del SNAP, no se han podido verificar sistemas de información financiera que generen información específica a nivel de cada área, fundamentalmente porque la administración del SNAP aún mantiene un esquema centralizado y todavía no existen suficientes experiencias de administración a nivel de sitio que justifiquen este tipo de información.

Otro aspecto a mejorar es la insuficiencia de perfiles técnicos con especialidad en temas financieros y económicos. Al momento, el equipo del Proyecto SNAP hace las veces de una unidad que apoya el tratamiento de la información y la gestión del financiamiento para el SNAP. En este sentido es necesario fomentar la capacidad estatal para atraer, retener y mantener los mejores perfiles posibles para atender de manera exclusiva esta área vital para la sostenibilidad del sistema (Galindo, 2009).

El presupuesto para la gestión básica

Para el año 2008 se estimó el gasto directo destinado a gestión de áreas protegidas. A partir de esa línea de base se analizaron los requerimientos de recursos (personal, gastos corrientes e inversión) que permitirían a cada sitio alcanzar un escenario básico. Ese escenario de mínima se conceptualiza como aquel en que se consolida la presencia institucional, se garantiza la integridad de patrimonio natural y cultural a través de adecuados mecanismos de control y vigilancia, y se fortalecen las capacidades de los actores locales para el manejo participativo.

Los gastos directos en áreas protegidas en la línea de base (2008) alcanzaron los USD 750.000, de los cuales 75% fue aportado por el Estado, 19% corresponde mayoritariamente

a fondos de cooperación internacional y el 6% restante corresponde a ingresos generados en las propias áreas que son retenidos para gastos de gestión. Para el mismo grupo de áreas, el escenario básico implicaría un presupuesto de USD 1.480.000 destinado a gastos corrientes, y un monto de inversiones para alcanzar ese nivel de USD 740.000.

En términos de incremento de presupuesto para la gestión (brecha presupuestal al escenario básico), se estima que los gastos corrientes deberían incrementarse en USD 850.000 por año para lograr que las áreas estudiadas alcancen ese nivel.

Educación, sensibilización y conciencia pública

La implementación del SNAP requiere una sociedad consciente y comprometida y un ambiente político propicio para el manejo efectivo de las áreas protegidas y para resolver los problemas y las amenazas que estas enfrentan. Requiere también que todos los actores (comunidades locales, visitantes, tomadores de decisión y la sociedad en su conjunto) comprendan la importancia de las áreas protegidas para el desarrollo sostenible y el futuro de la vida en el planeta.

Un 80% de la *opinión pública uruguaya* está «de acuerdo o muy de acuerdo» con que se invierta en un SNAP para contribuir a la protección del medioambiente. Este dato se desprende de la última encuesta realizada por Equipos Mori para el Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP, a fines de setiembre de 2009.⁶

Esta apreciación de la ciudadanía se da en un contexto de cambios significativos en las valoraciones acerca de la importancia de los temas ambientales en el país. Este año, 24% de los encuestados los evalúa como «muy importantes», 48% como «bastante importantes», 17% «poco importantes» y 4% «nada importantes». Si bien más de la mitad considera los temas ambientales como importantes, se observa en esta medición 2009 un descenso de 21% de quienes evalúan que son «muy importantes», mientras que aumentan en 8% quienes los perciben como «bastante importantes». Esta tendencia ya venía registrándose desde 2006 y se acentuó en 2009.

La encuesta indica además que 74% de la población está de acuerdo en que las áreas protegidas son una oportunidad que puede traer beneficios para el desarrollo económico y social del país. Estas opiniones se muestran estables desde la última encuesta, realizada un año atrás.

Acerca de cuáles son los principales aspectos para conservar la diversidad biológica, 28% afirma que se debe «evitar la tala del monte indígena», y 12% que se debe «controlar la explotación de recursos pesqueros». Por otra parte, 8% declara que se debe «cuidar el suelo evitando la degradación y erosión» y un porcentaje similar evalúa que se deben «crear y cuidar áreas naturales protegidas».

Finalmente se identifica un 13% que afirma que no vale la pena que el país invierta en la creación de un SNAP. Comparando con mediciones de años anteriores se observa un aumento del 5% con relación a 2008 de opiniones contrarias a la creación del SNAP, mientras que en una proporción similar crecen las posiciones neutras frente a este emprendimiento. El incremento de opiniones según las cuales no vale la pena la creación de un SNAP se da principalmente entre los hombres, las personas más jóvenes, los sectores menos educados y las personas más cercanas al espectro de derecha.

Al ser consultados específicamente sobre qué es un área protegida, un 51% arriesga alguna respuesta que puede ser considerada aceptable. Al ser consultados específicamente por el conocimiento de algún área protegida, un 31% responde afirmativamente, mientras un 69% dice no conocer o no saber si conoce una. A quienes respondieron afirmativamente se les solicitó que mencionaran al menos un área protegida, ante lo cual un 9% mencionó correctamente: 5% Cabo Polonio, 3% Quebrada de los Cuervos, Dunas y Palmares de Rocha, 4% Humedales de Santa Lucía o Parque Lecocq y 14% otras áreas con alguna especie de protección. Esto muestra un conocimiento aceptable de las áreas protegidas, pero una dificultad para identificar y discriminar aquellas que pertenecen al SNAP.

Asimismo, un 25% dijo haber visitado un área protegida, un 62% dijo no haberlo hecho y un 13% no recuerda o no sabe si lo hizo. Nuevamente al consultar qué área visitó, un 7% responde áreas ingresadas al SNAP o en proceso de ingreso: 3% Cabo Polonio, 2% Quebrada de los Cuervos y 1% Humedales de Santa Lucía, y 14% áreas con algún otro grado de protección.

A nivel sectorial, los *líderes políticos nacionales*⁷ no presentan demasiados matices de opinión con respecto a la población en general acerca de la importancia de los temas ambientales en nuestro país y la relevancia del SNAP como herramienta de desarrollo sostenible. La casi totalidad de los encuestados se muestra de acuerdo en que «proteger el medioambiente es tan importante como promover el crecimiento económico» y en que el gobierno debería buscar medidas que permitan conciliarlos. Una rotunda mayoría se manifiesta a favor de que el Estado aumente los recursos destinados directamente al cuidado del medioambiente y a la implementación de un SNAP como herramienta que contribuye a este fin. Además, se identifica al SNAP como una oportunidad que puede traer beneficios para el desarrollo económico y social del país. Un tercio de los consultados considera la creación de áreas protegidas como la medida más importante para la conservación de la diversidad biológica, dos de cada tres líderes políticos manejan adecuadamente el concepto área protegida y casi la mitad declara haber visitado alguna vez un área protegida y la identifica.

Entre los *líderes políticos locales*⁸ vinculados a áreas protegidas en proceso de ingreso al SNAP hay una valoración

positiva del sistema como herramienta que permite conjugar la conservación del medioambiente con la generación de desarrollo sostenible para la población. Hay una clara apuesta a futuro y a las oportunidades de desarrollo que se puedan generar a partir de las áreas naturales protegidas y los proyectos turísticos asociados a ellas. Resaltan la importancia de continuar trabajando en educación ambiental, generar conocimiento y sensibilizar a la sociedad toda.

Aún no se ha profundizado el diagnóstico en otros sectores clave vinculados a la gestión de áreas protegidas, en particular *productores rurales*. Según los resultados de una encuesta sin valor estadístico realizada por la CNFR y la Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay (AMRU) en 2008, en el marco de un acuerdo con el Proyecto SNAP, los productores rurales familiares consultados manifiestan un alto grado de sensibilidad hacia las temáticas ambientales y reconocen la necesidad de tomar acciones respecto a la resolución de problemas ambientales y la conservación de los recursos naturales, principalmente aquellos ligados a la producción y el paisaje rural. A nivel general, entre estos actores tanto la creación de áreas protegidas como la implementación del SNAP son valoradas positivamente. La mitad de los encuestados identifica la creación y el cuidado de áreas naturales protegidas como la segunda medida más importante que el país debería tomar para proteger la naturaleza. Con referencia al concepto de área protegida, el 40% tiene una interpretación adecuada, la define como un espacio con planes de manejo que permiten conservar su valor biológico y controlar la actividad humana. Sin embargo, uno de cada tres interpreta que un área protegida es un espacio de protección de flora y fauna sin intervención humana, y un 5% considera que áreas protegidas son todas las áreas verdes, parques, plazas y cursos de agua. Estas interpretaciones pueden sugerir que existe cierta confusión con respecto a la figura del SNAP como instrumento para la conservación de la biodiversidad y otras medidas y herramientas (legales, reglamentarias) que rigen para la conservación y el manejo de los recursos naturales.

Durante los procesos de planificación desarrollados en las áreas, gran parte de los productores rurales asentados en esos territorios manifestó confusión y temores con relación al concepto de área protegida y la implementación del SNAP. Por tal motivo, en el corto plazo habrá que profundizar este diagnóstico, ampliando el público objetivo e incorporando otros grupos de productores cercanos a la gestión de las áreas protegidas.

Educación ambiental

La educación ambiental en Uruguay está pasando por una etapa de crecimiento y fortalecimiento.⁹ En agosto de 2005 se constituyó la Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable¹⁰ (RENEA), integrada por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el MVOTMA, la

⁷ Resultados de una encuesta a 80 líderes políticos nacionales realizada por la consultora Equipos Mori entre los días 7 de mayo y 29 de junio de 2009, disponible en <www.snap.gub.uy>.

⁸ Estudio de corte cualitativo realizado por la consultora Equipos Mori entre junio y setiembre de 2009. Disponible en <www.snap.gub.uy>.

⁹ Por mayor información, véase informe «Estado de situación de la educación ambiental con foco en temas de biodiversidad y conservación en Uruguay», realizado durante 2008-2009 por G. Calixto y M. Trimble. Disponible en <www.snap.gub.uy>.

¹⁰ Su objetivo general es generar un espacio institucional de encuentro, programación y actuación coordinada de todas las instituciones que desarrollan actividades de educación ambiental en el país. Esta red ya ha organizado dos encuentros nacionales de educación ambiental para el desarrollo humano sustentable, además de encuentros regionales, cursos de educación ambiental y otros eventos.

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la UDELAR.

Por su parte, la nueva ley general de Educación aprobada en 2009 incorpora «la educación ambiental para el desarrollo humano sostenible» como una de las líneas transversales que contemplará el Sistema Nacional de Educación. Esta línea transversal «tendrá como propósito que los educandos adquieran conocimientos con el fin de fomentar actitudes y comportamientos individuales y colectivos, para mejorar las relaciones entre los seres humanos y de estos con el entorno. Procurará desarrollar habilidades para potenciar un desarrollo humano sostenible en la búsqueda de una mejora sostenida de la calidad de vida de la sociedad». La ley establece que las autoridades velarán por que las líneas transversales estén presentes, en la forma que se crea más conveniente, en los diferentes planes y programas.

Esto se ve reflejado en los cambios programáticos que se están llevando a cabo en los diferentes subsistemas que integran la educación formal de Uruguay: reformulación 2006 de secundaria, reformulación 2008 de formación docente y reformulación 2008 a aplicarse a partir de 2010 en primaria. Estas reformulaciones presentan avances significativos, principalmente en la mirada que otorgan desde las fundamentaciones, que abonan y propician prácticas distintas e innovadoras, incluyéndose además algunas mejoras en cuanto a contenidos propiamente dichos.

De las encuestas y entrevistas realizadas en los centros educativos (escuelas, liceos, UTU, institutos de formación docente) durante la elaboración del diagnóstico, se desprenden algunas conclusiones:

- Las temáticas de biodiversidad y conservación son de las más representadas en las actividades de educación ambiental, pero las áreas protegidas aparecen en pocas ocasiones.
- Las temáticas vinculadas a biodiversidad y conservación están incluidas en los programas de primaria y secundaria, aunque más notoriamente en el último caso (en las asignaturas Biología y Geografía). Sin embargo, se desconoce cuán contextualizadas a nivel nacional y local son trabajadas estas temáticas. La principal barrera mencionada para trabajar sobre estos temas en el aula es la falta de recursos didácticos. Existe un gran interés por participar en instancias de capacitación docente.
- El 75% de los directores y docentes conoce la existencia del Proyecto SNAP, aunque su conocimiento de las áreas protegidas en el país parece ser limitado.
- En muchos casos las actividades de educación ambiental desarrolladas en los centros educativos están vinculadas a organismos gubernamentales o no gubernamentales (UDELAR, organizaciones no gubernamentales [ONG]).

Con respecto a actividades de educación ambiental desarrolladas a nivel de áreas en el período 2005-2009, se destaca el Programa de Educación para la Conservación de la Biodiversidad de los Humedales del Santa Lucía, uno de cuyos objetivos es actuar como piloto para futuros programas de educación ambiental formal en otras áreas a incorporarse al SNAP. De esta experiencia, en la cual participaron niños y maestros de escuelas de San José, Canelones y Monte-

video, se rescatan varios aprendizajes, entre los cuales se destacan los siguientes: es enriquecedor que los maestros cuenten con el apoyo de técnicos u otros educadores; la capacitación docente es importante para trabajar sobre información actualizada y discutir propuestas metodológicas; las salidas de campo son un componente clave para el aprendizaje; la metodología lúdica es motivadora, y la propuesta educativa debe extenderse en el centro educativo y fuera de él, involucrando a padres y otros vecinos. A su vez, algunos de los desafíos que se reconocen son: propiciar un rol más activo de los maestros involucrándolos desde las primeras etapas del proyecto y fomentando la planificación de las actividades junto con los *técnicos*; profundizar más en las estrategias didácticas; lograr (y evaluar) cambios de actitud y valoración en los niños, e involucrar en mayor medida a la comunidad en general.

Evaluación de la efectividad de manejo

Durante 2009 se realizó una evaluación de la efectividad de manejo de un conjunto representativo de áreas protegidas de Uruguay mediante la aplicación de la herramienta conocida como METT (Management Effectiveness Tracking Tool). A partir de sus resultados es posible identificar una serie de tendencias y patrones en el manejo de áreas y evidenciar las fortalezas y debilidades de la gestión de las áreas protegidas de Uruguay.

Con relación al desarrollo de actividades de gestión para una efectiva conservación de la biodiversidad, el conjunto de las áreas protegidas analizadas parece tener una baja asignación presupuestaria, lo que determina, entre otros aspectos, que la cantidad de personal asignado no sea suficiente para cumplir con sus funciones básicas. Además, si bien las áreas protegidas cuentan con equipos e infraestructura, estos resultan deficientes para cumplir con las actividades mínimas de control y vigilancia, situación que se agrava al considerar las dificultades existentes para realizar las actividades de mantenimiento. En este punto es importante destacar los niveles de centralización-descentralización que afectan a la gestión de gastos e ingresos en las áreas protegidas. Esta situación se dificulta aún más si se considera que muchas de las áreas carecen de una asignación presupuestal estable. Aquellas áreas que presentan mayores niveles de descentralización son las que expresan una mayor eficacia en la gestión de sus gastos e ingresos, mientras que en las áreas con un mayor grado de centralización estos aspectos presentan un mayor grado de dificultad.

El cumplimiento de las actividades de gestión básica para la conservación de la biodiversidad se ve también limitado por debilidades en la articulación interinstitucional que dificultan la aplicación efectiva de mecanismos de control sobre aquellos usos y actividades no compatibles con los objetivos de conservación de las áreas protegidas.

Por otra parte, son muy escasos los esfuerzos dedicados a las actividades de planificación. De hecho, en términos generales las áreas protegidas no cuentan con planes operativos anuales, lo que debilita aún más la situación antes planteada, ya que no se definen actividades de gestión prioritarias ni se explicita en forma precisa el rol del personal en la consecución de estas.

Otro aspecto fundamental para la conservación de los valores del área es la información existente. Con relación a la investigación, en términos generales se expresó que se están desarrollando, o se han desarrollado, numerosos trabajos de inventario e investigación, aunque con objetivos que no responden necesariamente a las necesidades de manejo del área. Este contexto denota una vocación hacia la investigación en áreas protegidas, muchas veces desarrollada en base a esfuerzos personales. Por tal motivo es razonable suponer que si se generaran condiciones que promovieran la investigación y la sistematización de la información obtenida, se podría avanzar con facilidad sobre esta línea.

En lo que refiere a aspectos educativos y de uso público, existe una diversidad de experiencias acumuladas, pero con un escaso nivel de avance, tanto en lo que refiere a la integración de los elementos conceptuales en un programa de educación y concienciación como a la generación de estrategias y mecanismos que promuevan el uso público en las áreas protegidas. La diversidad de acciones educativas realizadas en las áreas denota una importante vocación por el desarrollo de este tipo de actividades. Este hecho estaría constituyendo un buen escenario inicial sobre el cual desarrollar programas educativos y de uso público articulados. Por otra parte, la infraestructura y los servicios que presentan las áreas no serían los apropiados para los niveles actuales/deseables de visitación.

La mayoría de las áreas analizadas presentan buenas relaciones con sus vecinos (productores, empresas, instituciones), si bien la cooperación entre ellos es limitada. Con respecto a la generación de beneficios económicos de las áreas protegidas para las comunidades locales, estos aún son incipientes. Hasta el presente los principales beneficios estarían vinculados a la prestación de servicios para los visitantes. Las áreas protegidas constituyen a la vez una oportunidad para fomentar aspectos que mejoren la calidad de vida de la población local. En términos generales estos factores aún no han sido evaluados en las áreas protegidas del país.

Por otra parte, los potenciales efectos negativos que la presencia de estas áreas protegidas podría tener sobre la rentabilidad de los productores agropecuarios no han sido evaluados aún. La mencionada evaluación debiera realizarse en conjunto con investigaciones que exploren la rentabilidad del desarrollo de prácticas productivas sustentables y la generación de contextos de mercados que las sustentaran.

Lecciones aprendidas a partir de las áreas incorporadas y en proceso de incorporación al SNAP en el período 2005-2009

A partir de la implementación de la fase inicial del SNAP se derivó una serie de aprendizajes asociados a diferentes aspectos de la gestión del sistema y sus áreas, incluyendo

los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional. A partir de estos aprendizajes se elaboró una serie de lecciones aprendidas¹¹ que pueden ser aplicadas a situaciones más amplias y que incluyen los principales puntos fuertes y débiles identificados en esta fase inicial del SNAP.

A continuación se resumen las principales lecciones aprendidas en el período 2005-2009¹² con relación a los procesos de planificación y gestión a nivel de área.¹³

a. Previo a la decisión de incorporar un área al SNAP se requiere contar con una propuesta de ingreso elaborada y acordada con los actores locales o, al menos, en un avanzado proceso de discusión, previo a la puesta de manifiesto y la realización de la audiencia pública. Para ello es necesario:

- Contar con adecuada información técnica sobre los valores a conservar (objetos focales de conservación).
- Contar con adecuada información del contexto sociocultural, económico y político, incluyendo los intereses y conflictos que se expresan en el territorio. En particular, conocer a los actores locales y sus intereses (quiénes están a favor y en contra, quiénes podrían transformarse en aliados y quiénes podrían bloquear el proceso).

Esto es especialmente importante cuando las áreas tienen antecedentes en conservación, existen actores locales movilizados para este fin, o cuando existen conflictos potenciales o latentes por los recursos, sobre la visión de los valores o sobre el territorio que se desea conservar.

b. Durante todo el proceso de planificación es crucial crear, fortalecer y dar continuidad a ámbitos de articulación entre el nivel técnico y el político.

- Contar con un espacio de gestión política del proceso (el Comité Promotor previsto en la *Guía para la planificación de las áreas protegidas de Uruguay*) es clave, especialmente cuando varios actores institucionales tienen intereses en el área protegida. Sin embargo, más importante que contar con el comité es garantizar que este se articule con el equipo de planificación en todo el proceso.
- Es fundamental definir una visión común para el proceso de planificación, que considere el parecer tanto de los tomadores de decisión (Comité Promotor) como del equipo técnico de apoyo y de otros actores locales.
- En lo que respecta a la comunicación interna, es necesario contar con procedimientos que aseguren que los espacios de toma de decisión se alimenten con

¹¹ Una lección aprendida es un conocimiento o comprensión ganado a través de la experiencia. Incluye tanto experiencias positivas como negativas.

¹² Mayor información en el documento elaborado por Santandreu (2009) «Sistematización de las lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP».

¹³ DINAMA elaboró un documento director denominado *Guía para la planificación de áreas protegidas de Uruguay*, que aborda tanto el proceso de elaboración de proyectos de ingreso de áreas al SNAP como la formulación o actualización de planes de manejo. Esta guía está siendo ajustada y validada en función de los aprendizajes derivados de su aplicación.

las reflexiones surgidas en el trabajo de campo y que los equipos con trabajo de campo reciban en tiempo y forma los insumos aportados por los espacios de toma de decisión.

c. La aproximación preliminar al área (paso 3 de la Guía) supone buscar información adicional que contribuya a definir los lineamientos que guiarán el proceso de planificación. Pese a que este paso se realizó en todos los casos, parece necesario identificar con mayor claridad qué tipo de información debe construirse para saber que el paso ha sido cumplido y se puede continuar con el proceso.

- Esto es especialmente importante cuando no existen estudios previos o cuando, habiéndose presentado una propuesta ante DINAMA por determinados actores, existen posiciones encontradas sobre los valores a conservar o visiones diferentes del área (límites, clasificación, etc.) de distintos actores.

- Por su parte, subestimar a los actores o formarse una mala idea de ellos podría significar avanzar en un escenario poco seguro.

Esto se asocia a la siguiente lección:

d. Es muy importante que los técnicos designados por el Comité Promotor (paso 2 de la Guía) tengan el perfil adecuado para cumplir con los cometidos previstos en la Guía, especialmente elaborar términos de referencia apropiados para el proceso de planificación. Se requieren capacidades específicas (conocimientos, destrezas) para realizar un correcto análisis de la coyuntura y una valoración acertada de los recursos que se necesitarán, así como para vincularse adecuadamente con el Comité Promotor (un aspecto identificado en varios de los casos analizados) y con los actores locales, en especial cuando estos se encuentran organizados.

e. Realizar un adecuado análisis social en un momento temprano (a continuación del paso 2) es determinante del desarrollo futuro del proceso de planificación. Un buen análisis social es clave para:

- Conocer en profundidad a los actores clave vinculados al área protegida, evitando subestimar o sobreestimar su interés, participación y aporte. Para esto es necesario construir un perfil de actores que incluya sus intereses, posiciones (públicas y no públicas), poder, legitimidad, relaciones con otros actores y motivación (o no) para ser parte del proceso.

- Mapear los actores y sus relaciones para saber cómo se vinculan o no entre sí, los grados de colaboración y conflicto existentes, la visión que tienen de los otros actores, etc.

f. Una conformación adecuada del equipo de planificación (paso 5 de la Guía) puede marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso en el proceso.

g. Los equipos de planificación deben integrar desde el inicio expertos en comunicación social para diseñar e implementar adecuadas estrategias de comunicación que promuevan la efectiva participación de todas las personas, instituciones o grupos involucrados en el proceso de planificación.

La comunicación no es solo la transmisión de información sino también la construcción de vínculos y sentidos entre las personas, las instituciones y la sociedad. En este sentido debe tenerse en cuenta que:

- «La intervención de un equipo técnico en una comunidad nunca es neutra, y por ello es importante que sus acciones tengan en cuenta que, en el intercambio con las personas y las instituciones, estarán creando sentidos. Es posible que muchos de esos sentidos estén latentes en la comunidad y en los equipos de trabajo, pero la tarea esencial de los comunicadores sociales será hacer explícitos estos sentidos y transformarlos en ideas concretas y mensajes claros a lo largo de todo el proceso» (UNICEF, 2006).

- Es posible que algunos de esos sentidos sean nuevos o diferentes de los que circulan socialmente.¹⁴ En ese caso, para que lleguen a ser valores compartidos habrá que generar espacios de intercambio con las personas y grupos involucrados, para que puedan manifestar su *saber social*, es decir, los conocimientos, prácticas, destrezas, procedimientos, valores, símbolos y sentidos que una sociedad juzga válidos para sobrevivir, convivir y proyectarse (Toro y Rodríguez, 2001; en UNICEF, 2006).

h. Contar con una instancia de participación temprana¹⁵ integrada con representantes de todos los grupos con interés en el área protegida contribuye a generar confianza entre los actores (muchos de los cuales no suelen tener un relacionamiento frecuente), ayuda a gestionar conflictos y mejora el proceso de toma de decisiones (los acuerdos construidos en forma participativa suelen respetarse debido a que su legitimidad es reconocida por todos).

- Formalizar los espacios locales de participación (cuando existan) asegurando una integración flexible (que dé cuenta de la riqueza y las particularidades locales) mejora la gobernabilidad del área, siempre que esos espacios cuenten con un funcionamiento y unas funciones similares a los que se definen para los *grupos asesores locales* en la *Guía para la planificación de áreas protegidas*.

- Dada la diversidad de actores locales, la falta de una interpretación flexible de la normativa vinculada a las CAE puede restringir la incorporación de actores clave en algunas áreas, limitando la inclusión de algunos intereses y visiones, lo que podría ocasionar conflictos y dificultar la gobernabilidad del área.

i. Es clave lograr una participación continua que permita formar una mínima *masa crítica* involucrada con el proceso y la representatividad de los actores, que asegure que las definiciones tomadas serán respetadas. Como ninguna de estas condiciones puede ser garantizada, el proceso debe ser flexible y definir actividades que permitan, en todo momento, nivelar a los participantes que se van incorporando.

j. La nivelación conceptual y metodológica en el Grupo Asesor Local y la definición de una visión común del proceso entre este grupo y el equipo técnico son clave

para promover una efectiva participación de todos los actores en el proceso de construcción del conocimiento y en la apropiación de la información socialmente construida.

k. Definir el modelo adecuado de gobernanza es crucial para lograr los objetivos del área.

- Como parte del modelo de gobernanza y participación es clave definir instrumentos y acordar procedimientos que permitan gestionar los conflictos en forma adecuada.



La transformación de los ecosistemas naturales por actividades vinculadas al desarrollo es una de las principales causas de pérdida de biodiversidad. Por tanto, para el desarrollo pleno de un SNAP es necesario contemplar, en su diseño y evaluación de prioridades, la incorporación y el análisis de variables relevantes del área socioeconómica, tanto en términos históricos como fundamentalmente prospectivos (Paolino et al., 2009). A continuación se presenta una síntesis de algunas tendencias en el desarrollo de los sectores productivos con mayor potencial de generar impactos negativos para la biodiversidad del país.¹⁶ En las tablas del Anexo 3 se sintetizan las principales tendencias de las actividades productivas analizadas, así como los escenarios factibles en el mediano plazo.

Sector agropecuario

En los últimos años, con posterioridad a la crisis de comienzos de esta década, se ha registrado un proceso muy activo de crecimiento agrícola-agroindustrial y se ha profundizado el perfil de especialización de Uruguay como productor y exportador de *commodities* agrícolas de diversos tipos (soja, arroz, carne vacuna, lácteos, productos forestales) intensivas en recursos naturales. Asociado a ello se constata un crecimiento de las inversiones extranjeras directas (IED) en estos sectores de actividad (Paolino et al., 2009; Evia, 2007).

Esta dinámica implicó un cambio muy drástico en la estructura de precios relativos de los factores de producción, con aumentos muy importantes en el precio de la tierra y otros costos asociados a nuevas tecnologías, escalas de producción y prácticas de gestión (siembra directa, organismos genéticamente modificados, agricultura satelital, entre otras).

Estos cambios, que priorizan escalas crecientes y mayor uso de insumos, llevan a una intensificación de la producción así como a una mayor presión ambiental que exige el desarrollo de capacidades nuevas de investigación, monitoreo y regulación.¹⁷

La consolidación de estos cambios estructurales en la economía y en los sectores agrícola-agroindustriales en Uruguay no fue acompañada por mayores niveles de integración social rural. Por el contrario, la pobreza rural en el año 2007 (medida por los niveles de ingresos) fue más alta que en 1999 (en 2007 la población rural pobre se estimó en 24% mientras que en 1999 estaba en 17%). Cuando se analizan los cambios en las situaciones de pobreza rural se concluye que la categoría que más crece es la llamada *pobreza reciente*, compuesta por personas que no tienen necesidades básicas insatisfechas pero cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza. Ello sería un indicador indirecto de la incapacidad del modelo agrícola-agroindustrial que se ha consolidado en los últimos años de integrar a estos sectores (porque no tienen las capacidades requeridas para participar en los mercados de trabajo que les permitan generar mayores ingresos). En efecto, el multiplicador del empleo en este sector ha sido negativo en los últimos años (Paolino et al., 2009).

La zona noreste del país (Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha) es la que presenta la mayor población rural pobre del país con relación al promedio nacional.

A continuación se describen algunas características de estos cambios asociados a la agricultura de secano, la producción ganadera y la forestación.

Agricultura de secano

Se destaca el explosivo crecimiento del cultivo de soja, ya que el Mercado Común del Sur (Mercosur) es el primer

¹⁴ Por ejemplo, en varias áreas se constató que algunos actores asocian el término *parque* con *parque de diversiones*, es decir, el sentido que asocian al término no se corresponde con el que se le asigna en las disciplinas asociadas a las áreas protegidas.

¹⁵ El enfoque de participación temprana se fundamenta en la convicción de que la incorporación temprana de los ciudadanos, la sociedad civil y otros grupos de interés a los procesos de formulación de política y gestión ambiental mejora el resultado final, refuerza la gobernabilidad ambiental y fortalece la democracia como instrumento y como objetivo (Santandreu, 2007).

¹⁶ Un análisis exhaustivo puede encontrarse en Paolino et al., 2009; Evia, 2007; Lapitz et al., 2004.

¹⁷ Los factores principales que están detrás de estos fenómenos son la existencia de cambios estructurales en los mercados de alimentos y *commodities* agrícolas, la existencia de un buen clima de negocios garantizado por las políticas públicas nacionales de atracción de capitales (cambios en la ley de Inversiones y Zonas Francas) y la existencia de una base de recursos naturales muy atractiva para potenciar el desarrollo de inversiones en estas actividades (Paolino et al., 2009).

exportador mundial. Los desarrollos tecnológicos en que se basa esta expansión implican un aumento muy importante de la superficie sembrada, así como un muy fuerte aumento en la *intensidad agrícola*, que se manifiesta en una reducción significativa de los esquemas tradicionales de rotación agrícola-ganadera, que fueron históricamente muy importantes para la conservación de los recursos naturales. Otros elementos asociados a los cambios en la agricultura de secano incluyen un aumento en las escalas de producción (caen las siembras de menos de 300 ha y aumentan considerablemente las de más de 1.000 ha), un aumento sostenido en la proporción de siembra directa (lo que lleva asociado un aumento en el uso intensivo de agroquímicos) y el uso creciente de semillas genéticamente modificadas importadas (en cultivos de soja pero también de maíz).

La mayor expansión en superficie sembrada se ha dado en los departamentos agrícolas tradicionales (Colonia, Soriano, Río Negro) y en Paysandú, Flores y San José; en ellos se concentra la mayor presión ambiental en el uso del suelo para agricultura. En el resto del país, el uso del suelo para cultivos de verano está muy lejos de cubrir el potencial disponible (en promedio solo el 2% de uso efectivo con relación a la disponibilidad de suelos de aptitud de uso agrícola *muy alta y alta*). Como consecuencia, el potencial de expansión de la agricultura de secano es muy alto y constituye una amenaza a tener muy presente en la elaboración de escenarios a futuro y el diseño de estrategias de conservación de la biodiversidad.

Producción de carne bovina

En los últimos 15 años, la producción de carne vacuna ha experimentado un gran dinamismo. En términos generales, este sector está cambiando hacia producciones más intensivas en el uso de insumos para lograr mayores rendimientos, por lo tanto relativamente menos dependientes de las condiciones naturales que determinaron históricamente los flujos de producción.

Además, el creciente avance de la agricultura hacia tierras tradicionalmente ganaderas, fundamentalmente aquellas dedicadas a la invernada, así como de la forestación hacia zonas criadoras, sumado al importante aumento de los precios de la tierra, implica nuevas tensiones para la producción pecuaria. En particular, favorece el desplazamiento de la ganadería hacia suelos con menor aptitud ganadera y una intensificación de la producción.

La intensificación de la producción ganadera se caracteriza por una creciente utilización de raciones y suplementos de diversos tipos para acelerar los procesos de recría y fundamentalmente de engorde, lo cual requiere importantes incrementos de la superficie de cultivos forrajeros, praderas y mejoramientos de campos naturales. Esto genera problemas ambientales nuevos para los cuales no existen aún soluciones tecnológicas suficientemente validadas y ensayadas (por ejemplo, el tratamiento de efluentes derivados de producciones más intensivas).

Las zonas que concentran mayor proporción del *stock* bovino nacional son aquellas que en general tienen una menor disponibilidad forrajera, determinando una mayor presión de pastoreo sobre el campo natural disponible. En cuanto a la producción ovina, se observa una concentración en suelos de basalto del norte del país, cuando en el pasado se extendía fundamentalmente en la región centro-sur.

Producción forestal

El crecimiento del sector forestal ha sido sostenido desde 1987. Tuvo como dinamizador una política de promoción estatal que hasta hace muy poco tiempo incluyó subsidios, exoneraciones impositivas, créditos y otras facilidades. Las plantaciones con destino industrial en Uruguay totalizan 750.000 ha, lo que representa aproximadamente un 4% de la superficie total del país y algo menos del 5% de la superficie apta para la producción agropecuaria.

Si bien la política de subsidios se desactivó en 2006, el sector mantiene un ritmo sostenido de crecimiento. En los hechos, la demanda de tierras para forestación continúa firme aun sin subsidios, por lo que es razonable esperar que siga avanzando la conversión de los suelos calificados como de prioridad forestal (Evia, 2007).

En comparación con otras actividades agrícolas, se trata de un sector muy regulado. Según Mantero y otros (MGAP, 2008, citado en Paolino et al., 2009), más del 90% de las plantaciones industriales dispone de un plan de manejo y ordenamiento forestal aprobado por la DGF del MGAP, y en el futuro la gran mayoría requerirá un estudio de impacto ambiental previo aprobado por la DINAMA. Se ha aprobado un Código de Buenas Prácticas Forestales, y un porcentaje importante de la superficie forestal del país está certificada por alguno de los diferentes sistemas de certificación (Forest Stewardship Council y normas iso).

Sin embargo, otros sectores cuestionan la certificación en el entendido de que las plantaciones forestales no pueden considerarse *bosques*, por lo cual su certificación en Uruguay no contribuye a promover el manejo sustentable de los bosques nativos (que están protegidos por ley) y, en cambio, avala la transformación de los ecosistemas naturales de pradera (Carrere, 2006).

Sector turismo

Las tendencias recientes en la actividad turística en Uruguay incluyen nuevas modalidades (como el turismo de cruceros), una incipiente diversificación de orígenes de los turistas externos, un aumento del gasto per cápita de turistas no residentes y un aumento de la inversión en infraestructura turística y centros educativos especializados (URUGUAY, MINTURD, 2009).

A pesar de algunos factores que lo condicionan, es posible prever que el sector tendrá en el corto y mediano plazo una significativa expansión, explicada por el aumento de la demanda turística, que es acompañada por un aumento de la capacidad instalada del sector. Este crecimiento comprenderá la intensificación de la explotación de modalidades ya desarrolladas y exitosas, y el impulso a modalidades turísticas aún incipientes.

Turismo de sol y playa

Se estima que esta modalidad continuará liderando la expansión del sector, en base a varios factores. En primer lugar, si bien las tendencias apuntan a una mayor diversificación de los destinos turísticos, muchas de las fortalezas turísticas del país se centran en las atracciones del turismo de sol y playa (URUGUAY, MINTURD, 2009). Además,

la capacidad ya instalada tolera una expansión controlada del sector. Por otra parte, la reciente expansión de la inversión en turismo (ligada a la implementación de la ley de Inversiones, con sus beneficios fiscales asociados) es principalmente de tipo inmobiliario asociado a la expansión y mejora del alojamiento: inversión en hoteles, hostales, casas y apartamentos de alquiler o segunda residencia. Preferentemente, esta inversión se ha dirigido a la costa atlántica, lo cual se verá reflejado en la ampliación de la oferta turística de sol y playa. Si se toman en cuenta las determinantes macroeconómicas de la demanda turística es previsible que en el corto plazo el sector reciba impulsos positivos provenientes de los factores que determinan esa demanda (en particular se prevé que en la región y en nuestra economía se observen tasas de crecimiento positivas, con la consiguiente mejora en el ingreso real de los turistas). Por último, las acciones de promoción del sector llevadas a cabo por el MINTURD en América del Sur, así como los lineamientos estratégicos en cuanto a la intensificación de las acciones de *marketing* y posicionamiento del país en el exterior, refuerzan las posibilidades de expansión del turismo de sol y playa (Paolino et al., 2009).

Teniendo en cuenta que aún existen grandes espacios sin urbanizar sobre la costa atlántica, es previsible no solo una intensificación del uso de las áreas ya urbanizadas, sino también una expansión de la frontera urbanizada. Algunos proyectos de infraestructura que apuntan a facilitar la conectividad entre las zonas costeras de Maldonado y Rocha parecen ir en el mismo sentido (ibíd.).

Ambas tendencias, la expansión de las zonas edificadas y la intensificación del uso, conducen al aumento de la carga de turistas sobre las áreas de sol y playa, con el potencial de afectar negativamente los ambientes naturales de la costa atlántica aún no afectados —y/o empeorar la situación de los ya intervenidos—, en la medida que no se cuente con un marco regulatorio e institucional lo suficientemente claro, simple y efectivo que lo evite. En tal sentido, las líneas estratégicas planteadas para el sector por el MINTURD dan cuenta de la intencionalidad de los actores públicos de desplegar las acciones necesarias para evitar los efectos negativos para el ambiente mediante la instrumentación de un conjunto de medidas regulatorias y de incentivos que requieren de la coordinación del propio sector público, la articulación público-privado, y la inclusión y el compromiso de todos los actores sociales involucrados.

Otras modalidades turísticas

El incremento de la modalidad de *cruceros* beneficiará principalmente a los dos puertos de desembarco actualmente disponibles, Montevideo y Punta del Este. En el largo plazo, la construcción de un puerto de aguas profundas en el departamento de Rocha podría ampliar las posibilidades de esta modalidad, lo cual conllevaría nuevas amenazas para el ambiente costero, por la propia actividad portuaria y por la intensificación del uso de ciertos ambientes naturales (Paolino et al., 2009).

En cuanto al *ecoturismo* y *el turismo rural*, su desarrollo es incipiente, en particular el primero. Ambas modalidades aún se encuentran más ligadas al turismo interno que al externo, y en alguna medida contribuyen a reducir el factor estacional del turismo en Uruguay, asociado a las actividades de sol y playa.

El turismo rural y el ecoturismo tienen el potencial de brindar importantes beneficios vinculados a la conservación y el desarrollo sostenible en los territorios donde se insertan las áreas protegidas, entre los que se destacan: la generación de nuevas fuentes de capacitación y empleo para los residentes locales; la promoción de un uso productivo de tierras marginales para el agro; la diversificación de las economías locales, especialmente donde el empleo es zafal o insuficiente; el mejoramiento en la infraestructura de acceso, comunicaciones y otros servicios sociales, lo que redundaría en un mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores, y la generación de recursos financieros que pueden destinarse a la conservación de áreas naturales y recursos culturales asociados.

En la medida que la oferta nacional efectivamente logre ser organizada por circuitos, como lo recomiendan Silveira y Mordecki (2008, citado en Paolino et al., 2009) en su informe para el Plan Estratégico en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI),¹⁸ ello representaría un factor de oportunidad adicional para el ecoturismo vinculado a las áreas protegidas.

Cabe señalar que en 2009 se creó, por iniciativa de ONG, empresas y trabajadores vinculados al turismo sostenible y ecoturismo, un ámbito denominado Mesa Uruguaya de Ecoturismo, al cual se integraron posteriormente el MINTURD, la DINAMA con el Proyecto SNAP, oficinas departamentales de turismo, la Asociación Uruguaya de Profesionales Universitarios en Turismo y la Asociación de Derecho del Turismo. La mesa busca ser un espacio de articulación entre actores públicos, privados y de la sociedad civil para avanzar en la profesionalización de este subsector, entre otras cosas promoviendo la elaboración de normas para el ecoturismo en Uruguay y la concreción de la ley nacional de Ecoturismo (proyecto de ley Parlamento Común del Sur [Parlasur]). La perspectiva de acción de la Mesa no es solo nacional sino que busca mantener una visión regional, ya que se mantiene presente que Uruguay es un corredor turístico, y como tal su potencial se encuentra ligado al nivel regional y no individual (Bresso, comunicación personal).

Actividades mineras

Las perspectivas de expansión de la minería se encuentran en gran medida ligadas al desempeño del sector de la construcción, principal mercado de los minerales no metálicos producidos en el país. En ese sentido, en los próximos años se prevé un período de expansión del sector de la construcción a nivel local, tanto de construcciones privadas como públicas, lo cual incentivará la explotación local de

¹⁸ En su diseño, estos circuitos deberían contemplar áreas de interés, grupo etario (jóvenes, parejas, familias con hijos, turismo *senior*), género, nivel de precios y duración de la estadía de cada turista. Este esquema debería basarse en un sistema de información actualizado y con un debido control de calidad, y debería tener la capacidad de mantener un equilibrio entre las indicaciones y ofertas de operadores de cada circuito, si fuera posible tomando en cuenta la disponibilidad en cada momento, para que la distribución de turistas fuera equitativa entre todos los operadores participantes en el sistema.

los minerales para la construcción asociados (Paolino et al., 2009).

Algunas de las explotaciones mineras se encuentran asociadas a explotaciones industriales, por lo que en esos casos

la evaluación de la afectación ambiental de la actividad minera se asocia a la de la producción industrial. En otros casos, la afectación ambiental está ligada a las fases de abandono de las explotaciones (ibíd.).



Síntesis de problemas y oportunidades para la gestión del SNAP

A partir del diagnóstico realizado, se presenta a continuación una tabla que sintetiza los principales problemas que habrá que superar para poder alcanzar la visión de largo plazo definida. La tabla incluye un enunciado de cada problema, una descripción de los mismos, los avances registrados en el período 2005-2009 (con relación a la línea de base que se definiera para la elaboración del Proyecto

Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP de Uruguay) y la situación actual.

En la última columna de la tabla se señalan algunas oportunidades, es decir, factores que podrían aprovecharse para contribuir a resolver los problemas identificados.

TABLA 1 . Síntesis de problemas y oportunidades para la gestión del SNAP y sus áreas

Problema	Descripción	Situación actual. Avances	Oportunidades
<p>1</p> <p>La configuración del SNAP de Uruguay presenta debilidades que limitan su capacidad y efectividad como herramienta de conservación de la biodiversidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •El actual conjunto de áreas protegidas no constituye una muestra representativa de la biodiversidad del país. •Diversos trabajos identifican sitios prioritarios para integrar un SNAP¹⁹, pero ninguno propone metas medibles de representación de la biodiversidad en el sistema a crear, ni identifica objetivos concretos de conservación de las áreas a integrar. •Tampoco utilizan un enfoque sistémico en el que cada área aporte al sistema con criterios de complementariedad. •Tampoco definen un diseño de la red de áreas protegidas que promueva el mantenimiento de procesos naturales en el paisaje. 	<ul style="list-style-type: none"> •En los últimos dos años el país ha hecho un esfuerzo por definir metas de representación de su SNAP e incorporar nuevas áreas. •Se ha definido y acordado entre varias instituciones una lista de especies prioritarias para la conservación. •Se desarrolló un análisis de los vacíos de representación de las áreas existentes y se identificaron sitios prioritarios para la expansión territorial del SNAP. •Los avances en el diseño del SNAP no contemplan aún una estrategia de conectividad de las áreas protegidas en el territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> •El incipiente desarrollo del SNAP de Uruguay y la oportunidad de crear un sistema de áreas protegidas en el siglo XXI resultan atractivos para instituciones de cooperación técnica internacional. •La presencia en el territorio nacional de elementos prioritarios para la conservación global resulta atractiva para organizaciones de investigación y cooperación internacional.
<p>2</p> <p>No se han definido lineamientos de política y planificación estratégica que orienten las acciones del SNAP en el mediano-largo plazo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •No se ha definido un marco conceptual de referencia consensuado con relación a aspectos clave para la gestión del SNAP (gobernanza, participación, comunicación, entre otros). Esto genera diferentes interpretaciones, dificulta la definición de estrategias consensuadas y contribuye a generar ineficiencias en las acciones. •Ninguna de las propuestas de creación de SNAP mencionadas sugiere una secuencia 	<ul style="list-style-type: none"> •En 2009 se desarrolló una herramienta de apoyo a la toma de decisiones para identificar áreas a incorporar al SNAP y para definir la secuencia temporal de incorporación. •Se han generado documentos conceptuales sobre temas clave para la gestión del SNAP (conservación, gobernanza), pero no han sido aún adoptados plenamente de forma oficial como orientadores de la política de áreas protegidas, ni se han promovido 	<ul style="list-style-type: none"> •La existencia de proyectos e iniciativas regionales para la conservación de la biodiversidad (ejemplo: Alianza para los Pastizales, FREPLATA 2).

¹⁹ Entre otros: OPP-OEA-BID, 1992; Gudynas, 1994; Brazeiro & Defeo, 2006; Brazeiro et al., 2008.

Problema

Descripción

temporal de incorporación de sitios o consideración de sitios alternativos frente a la posibilidad de cambios en los contextos político, social, económico y ambiental. Todas brindan una visión estática del sistema.

- No se han definido directrices generales ni procedimientos que establezcan un marco común para la gestión unificada y coordinada de las áreas del SNAP (entre otras, directrices para el desarrollo de actividades asociadas a la implementación de las áreas protegidas, como el uso recreativo-turístico, la educación, la investigación y el uso sostenible de recursos).

- No se ha avanzado en la definición de estrategias para fortalecer los esfuerzos de conservación de la biodiversidad a nivel regional (en particular con los países limítrofes).

- Existen políticas nacionales y normas sectoriales que incluyen elementos conflictivos con los objetivos de conservación definidos en la ley del SNAP (ejemplo: desarrollo forestal, agropecuario, minero, desarrollo de infraestructuras en zonas de interés para la conservación).

- No se han desarrollado mecanismos de participación con base territorial que garanticen la articulación de todas las iniciativas existentes en los mismos territorios.

Inadecuada articulación de la política de áreas protegidas con otras políticas de protección ambiental y desarrollo.

3

- En 2008 se aprobó la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que prevé entre otras cosas la evaluación ambiental estratégica. Se avanzó en aspectos regulatorios, elaboración de directrices nacionales y otros procesos. Es previsible que la implementación de la norma requiera un período prolongado.

- Si bien a nivel de áreas existe una incipiente articulación entre los procesos de planificación y la aplicación de la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, no se ha diseñado aún una estrategia nacional de articulación del SNAP con el proceso de ordenamiento territorial.

- Existencia de políticas nacionales de mediano-largo plazo con las cuales articular la política de áreas protegidas: Estrategia de Desarrollo País a 2020, Plan Nacional de Turismo Sostenible, Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad, entre otras.

- Leyes de reciente aprobación con posibilidades de coordinación y articulación: ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (2009), ley de Política Nacional de Aguas (2009).

- Imagen y marca país (Uruguay Natural) representan una oportunidad para que las áreas protegidas las doten de contenido.

Oportunidades

Situación actual. Avances

suficientes espacios para la reflexión colectiva.

- A nivel de directrices, se desarrolló la *Guía para la planificación de las áreas protegidas de Uruguay*, pero aún no ha sido adoptada oficialmente.

- Se está trabajando en un grupo interinstitucional en la revisión de las categorías de manejo definidas en la legislación nacional y una propuesta de ajuste de acuerdo con las nuevas directrices de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN).

- En 2008 se aprobó la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que prevé entre otras cosas la evaluación ambiental estratégica. Se avanzó en aspectos regulatorios, elaboración de directrices nacionales y otros procesos. Es previsible que la implementación de la norma requiera un período prolongado.

- Si bien a nivel de áreas existe una incipiente articulación entre los procesos de planificación y la aplicación de la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, no se ha diseñado aún una estrategia nacional de articulación del SNAP con el proceso de ordenamiento territorial.

- La existencia en el país de programas y proyectos complementarios de/afines al desarrollo del SNAP.²⁰

- En los últimos cinco años se han desarrollado mecanismos de coordinación interinstitucional (ejemplo: UEPA, Grupo de Contacto para las áreas de Rocha, Grupo de Trabajo Humedales de Santa Lucía-Agenda Metropolitana), pero aún hay debilidades para lograr una adecuada planificación y articulación de acciones, monitoreo y evaluación de las distintas políticas que se implementan en los territorios.

- Desde 2005 se desarrollaron dos instancias de análisis de la institucionalidad de la DINAMA y propuestas de adecuación. A su vez, está comenzando su ejecución el proyecto Modernización de la Institucionalidad para la Gestión y Planificación Ambiental (MOTMA-BID, UR L1033).

- Está contratado a partir de enero de 2010 un equipo consultor para llevar a cabo una evaluación y propuesta de diseño institucional adecuada a los desafíos que plantea la puesta en funcionamiento de un SNAP efectivo.

- Recursos presupuestales incrementados pero insuficientes para sostener la institucionalidad.

- Mecanismos de gestión financiera poco ágiles y poco adecuados para el desarrollo de modalidades de cooperación público-privado.

- La ley n.º 17234 le confiere al Mvotma la responsabilidad en las políticas de regulación del SNAP, pero existen cierta superposición de competencias y dificultades de coordinación entre instituciones responsables de la conservación y el uso de los recursos naturales. Esto genera ineficiencias y pérdida de oportunidades para el desarrollo de sinergias.

- La ley del SNAP confirió a la DINAMA nuevas responsabilidades y funciones, pero no se desarrolló un ajuste/fortalecimiento institucional para desarrollarlas de manera efectiva y eficiente.

- No se han desarrollado instrumentos normativos subsidiarios/vinculantes que concreten y hagan efectiva la aplicación de la ley del SNAP (reglamentación del Cuerpo Nacional de Guardaparques, reglamentación del Fondo de Áreas Protegidas y otros mecanismos de financiamiento, incentivos para la conservación privada, entre otros).

- Se han incorporado áreas al SNAP pero no se han establecido una estructura administrativa ni procedimientos básicos que faciliten su gestión.

4

Debilidades en el marco normativo e institucional para una efectiva gestión del SNAP y sus áreas.

- La ley de presupuesto ofrece una oportunidad para incorporar normas vinculantes o subsidiarias a la ley del SNAP.

- Existen osc con capacidades técnicas que podrían actuar como socios para la planificación y el manejo de áreas protegidas, pero presentan debilidades institucionales que se deberían fortalecer.

- Existen experiencias de trabajo en colaboración con gobiernos departamentales para la gestión de áreas protegidas.

²⁰ En particular los proyectos: Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP de Uruguay, Producción Responsable, Hacia un Manejo Ecosistémico de Recursos Acuáticos en Uruguay, Implementación de Medidas Piloto de Adaptación al Cambio Climático en Zonas Costeras de Uruguay, Energía Eólica, y los programas ECOPLATA, Pequeñas Donaciones, ART, entre otros.

Problema

5

La información básica para la planificación y gestión del SNAP y sus áreas es inadecuada, insuficiente, dispersa y, en muchos casos, inaccesible.

- Existen vacíos de información sobre algunos temas centrales para la planificación y gestión del SNAP (mapa de ecosistemas, inventarios de biodiversidad, valoración económica, dinámica de especies, vulnerabilidad de especies y ecosistemas frente al cambio climático, entre otros).
- No existe una estrategia para la documentación, el análisis y la gestión de conflictos.
- Ausencia de diagnóstico de necesidades de información vinculadas al manejo de las áreas.
- Flujo de información limitado y fuertemente vinculado a relaciones personales entre técnicos.
- El personal vinculado a la gestión de áreas protegidas posee limitada formación en el manejo de herramientas metodológicas específicas. No existen estrategias explícitas de sistematización de las lecciones aprendidas ni intercambio de experiencias y conocimiento.
- Al no haberse definido la estructura organizacional del SNAP, no se han delimitado los cargos y funciones de los recursos humanos para cumplir el mandato de la ley n.º 17234.
- Limitada disponibilidad de recursos humanos en el mercado laboral con los conocimientos y las habilidades requeridos por los puestos de trabajo vinculados a la planificación y el manejo de áreas protegidas.
- Las actuales políticas de recursos humanos no son adecuadas para atraer y retener a los trabajadores más calificados.

Existen deficiencias en las capacidades y en la disponibilidad de los recursos humanos



Situación actual. Avances

- Primacía de las investigaciones de carácter biológico frente a las de carácter social, cultural y económico.
- A nivel de información georreferenciada ha aumentado la cantidad de proveedores y usuarios y se está mejorando la articulación entre ellos.
- Gran parte de la información geográfica necesaria para la planificación y gestión de áreas protegidas se encuentra disponible en el SIG del SNAP.
- Se ha avanzado en la generación de información geográfica específica de varias áreas protegidas, pero resta aún gran parte de la incorporación.
- Se está elaborando una base de datos de áreas protegidas con financiación de la Red Interamericana de Información sobre Biodiversidad (IABIN).

6

- En 2006 se realizó un diagnóstico de las capacidades individuales de los recursos humanos para un manejo efectivo de las áreas protegidas en el que se delimitó la línea de base de acuerdo con estándares internacionales.
- Durante 2008 y 2009 se realizaron actividades de fortalecimiento, incluyendo un programa de nivelación para guardaparques de todo el país y diversos cursos para técnicos de la Administración Central y representantes municipales y de otras organizaciones socias del SNAP.
- Las políticas de la UDELAR en materia de descentralización (creación de centros regionales) y abordaje interdisciplinario (Espacio Interdisciplinario) constituyen una oportunidad para el fortalecimiento de capacidades para una efectiva gestión del SNAP y sus áreas.
- Proximidad a centros de formación en la temática de áreas protegidas con reconocimiento internacional.
- Presencia e interés de diversas OSC con

actuales y otros actores clave para una efectiva gestión del SNAP y sus áreas.



Oportunidades

- Existe demanda por las áreas protegidas como sitios para la investigación, extensión y educación.
- Política de incentivo de la investigación aplicada, sumada a un creciente número de profesionales jóvenes interesados en temas vinculados al SNAP.
- En 2008 y 2009 se realizó una capacitación parcial en planificación y gestión de áreas protegidas. Esta capacitación no abordó todos los componentes de la *Guía para la planificación de áreas protegidas de Uruguay*, y abarcó un público disperso y con posibilidades limitadas de retorno del beneficio de la capacitación a la gestión de las áreas.
- En 2008 y 2009 se realizó una capacitación en planificación y gestión de áreas protegidas. Esta capacitación no abordó todos los componentes de la *Guía para la planificación de áreas protegidas de Uruguay*, y abarcó un público disperso y con posibilidades limitadas de retorno del beneficio de la capacitación a la gestión de las áreas.
- En 2009 se realizó la primera edición de un curso de alcance nacional de guías de naturaleza.
- En el último año se concretaron apoyos financieros e institucionales — mediante llamados abiertos — que posibilitaron la capacitación de numerosas personas en instancias de formación en el exterior.
- Se han afianzado lazos de cooperación con instituciones de formación de alcance regional (Centro de Formación y Capacitación de la Administración de Parques Nacionales, Argentina, y Asociación de Guardaparques del Estado de Amapá, Brasil) con las que se han concretado intercambios. Se ha entablado contacto con instituciones educativas internacionales que han manifestado interés en cooperar técnicamente con Uruguay.
- A nivel nacional existían a 2009 cuatro propuestas formativas de educación terciaria que han incorporado módulos específicos sobre áreas protegidas en sus currículos. Este año dio inicio la primera edición del curso de Conservación de Recursos Naturales en coordinación con UTU.

experiencia en la temática de la conservación de la diversidad biológica, educación ambiental, ecoturismo, que pueden complementar las capacidades de las instituciones públicas para la gestión de las áreas.

Problema

7

Existen debilidades para lograr un financiamiento sostenible del SNAP y sus áreas, que permita una gestión efectiva y eficiente.

- La legislación vigente habilita un conjunto relativamente amplio de instrumentos para financiar el SNAP,²¹ pero aún no se han desarrollado herramientas legales y políticas específicas que permitan su aplicación efectiva.
- El escaso desarrollo del SNAP determina que no se profundice la demanda de fondos ni de mecanismos de canalización.
- Existen dificultades para la determinación de datos reales de los costos e ingresos a nivel de las áreas y del sistema (lo cual es crucial para la planificación y presupuestación).
- Los tomadores de decisión no disponen de información adecuada y suficiente para apoyar la implementación de instrumentos financieros (por ejemplo, sobre el valor de la biodiversidad y su importancia para el desarrollo, o los requerimientos que implica implementar una estrategia de conservación en áreas protegidas).

Situación actual. Avances

- La fuerte dependencia del Presupuesto Nacional, en el contexto de un país pequeño en vías de desarrollo, constituye una limitación a la financiación de las áreas protegidas.
- Aún no se ha capitalizado ni reglamentado el funcionamiento del Fondo Nacional de Áreas Protegidas.
- En 2009 se implementó un ajuste en las tarifas turísticas en Quebrada de los Cuervos sobre la base de encuestas de valoración económica desarrolladas en 2007 y 2008.
- En 2008 se elaboraron y presentaron al Parlamento dos propuestas de modificación de las leyes existentes a incluir en la Rendición de Cuentas, una de las cuales fue atendida.²²
- Uruguay dispone además de una serie de instrumentos jurídicos genéricos que podrían ser aplicados para canalizar fondos hacia el SNAP o alguna de sus áreas. Por ejemplo, no se han explotado las posibilidades de captación o canalización de fondos por medio de los mecanismos creados en la ley de Fundaciones y la ley de Fideicomisos.
- Si bien se han logrado captar recursos de la cooperación internacional, es necesario diseñar una estrategia que permita captar fondos en forma sostenida para apoyar la gestión de las áreas.

Oportunidades

- La Asamblea General del GEF, que se desarrollará en mayo de 2010 en Uruguay, representa una oportunidad para tomar contacto con los principales donantes, ONG y organismos de cooperación mundial.
- Existencia de tierras de propiedad pública y fiscal que podrían incorporarse al SNAP para contribuir a la conservación de su biodiversidad y la producción sostenible de servicios ambientales.

²¹ Recursos presupuestales, ingresos generados por proventos, tarifas de uso e ingreso, posibilidad de crear impuestos con el fin específico de financiar el SNAP, donaciones, ingresos derivados de la aplicación de multas y decomisos, entre otros.

²² No prosperó la propuesta de exoneración tributaria a donaciones con fines de conservación.

8

Bajo nivel de conciencia sobre la importancia de la conservación de la biodiversidad para el desarrollo sostenible, sumado a baja capacidad de demostrar/hacer tangibles los beneficios de la conservación.

- Si bien los niveles de conocimiento de distintos sectores de la población sobre las áreas protegidas y el SNAP han mejorado en los últimos cinco años, se mantienen bajos niveles de comprensión sobre el rol de las áreas protegidas para el desarrollo sostenible (en particular entre los tomadores de decisión y productores agropecuarios).
- Asociado a ello, se constata una falta de información aplicada a Uruguay sobre los beneficios que pueden generar las áreas protegidas y sobre el valor de los servicios ambientales.
- En los procesos participativos que promueve el SNAP, la comunicación no se ha incorporado aún cabalmente como una dimensión estratégica del desarrollo, lo que dificulta la construcción de vínculos y sentidos entre las personas, las instituciones y la sociedad.

- No se cuenta aún con experiencias exitosas a escala nacional que permitan comunicar (mostrar) los beneficios de la conservación y la gestión de áreas protegidas.
- Se ha desarrollado una estrategia de relaciónamiento con los medios de comunicación a través de la organización de actividades en áreas protegidas y la profundización del vínculo con periodistas especializados.
- Desde 2008 se publica un boletín del SNAP que llega a actores vinculados con el proceso de implementación de áreas protegidas y se distribuye en ámbitos claves.²³
- Se han desarrollado iniciativas puntuales de trabajo con la comunidad en algunas áreas protegidas con el objetivo de mejorar los vínculos entre los actores y el SNAP.
- Desde 2006 se desarrolla una experiencia de educación ambiental en Humedales del Santa Lucía que actualmente alcanza a todas las escuelas del área. Puntuualmente se desarrollan actividades específicas en escuelas de otras áreas.
- Desde 2008 se trabaja en el diseño de una Estrategia de Educación para la Conservación en coordinación con la ANEP y la RENEA, y se transita una primera etapa de implementación que incluye al Plan Ceibal y actividades de formación docente.
- Se han desarrollado estrategias de difusión de información sobre las áreas protegidas, la implementación del SNAP y otras cuestiones específicas por medio de diversos productos comunicacionales generados por el SNAP o por terceros.

²³ Entre otros, la publicación de materiales sobre la producción rural y las áreas protegidas, y la inclusión de artículos en publicaciones específicas de agremiaciones de productores rurales como ACA, ANPL, CNFR, Asociación Rural del Uruguay.

• Desde 2008, en convenio con la CNFR, se realizan actividades de sensibilización dirigidas a productores familiares.

• Desde 2008 se realizan acciones de sensibilización dirigidas a líderes políticos locales involucrados en procesos de incorporación de áreas protegidas y a líderes políticos nacionales. En 2009 este proceso se profundizó y se preparó una estrategia de relacionamiento con el sector de cara al quinquenio 2010-2014.

9

Inadecuados mecanismos que garantizan la participación social con equidad en la gestión de áreas protegidas.

- La legislación del SNAP habilita la administración descentralizada de las áreas protegidas, pero no se ha avanzado suficientemente en el desarrollo de modelos de gobernanza adecuados a las realidades de cada área, incluyendo mecanismos de participación anticipada que permitan la expresión de los distintos intereses en tiempo y forma.
- No se han desarrollado procedimientos ni instrumentos normativos para estimular la implementación de medidas de conservación en tierras privadas (ejemplo: estímulos asociados a acuerdos de conservación).

• Se ha constituido y ha funcionado de forma regular la CNA, y están en proceso de constitución las primeras CAE. La profundidad de la participación en la CNA es aún insuficiente; la constitución de las CAE se ha demorado y plantea desafíos de integración para asegurar la adecuada representación de los actores locales.

• La *Guía para la planificación de las áreas protegidas de Uruguay* plantea como ámbito de participación temprana el grupo asesor local ad hoc, pero este se ha conformado en algunas áreas en proceso de planificación y no tiene carácter formal.

• Si bien es reconocida, la participación temprana o anticipada no ha sido aún suficientemente incorporada como enfoque orientador en la gestión del SNAP (por ejemplo, en los procesos de incorporación de áreas al SNAP).

• Predomina el enfoque de gobernanza estatal, de instituciones del gobierno nacional o departamental.

10

Baja efectividad de las áreas protegidas como herramientas de conservación y desarrollo sostenible.

- Lentitud y falta de continuidad entre la fase de propuesta de creación de las áreas, su incorporación oficial al SNAP, la planificación del manejo y su implementación efectiva.
- La mayoría de las áreas no ha elaborado o actualizado su plan de manejo.
- Debido a la escasa o inadecuada información de base sobre la biodiversidad, la mayoría de las áreas protegidas no ha establecido metas de conservación mensurables que faciliten el monitoreo y la evaluación de la efectividad de la gestión.
- Existen debilidades para el control y la vigilancia.
- Los potenciales beneficios de las áreas protegidas para el desarrollo no se han hecho tangibles. Por ejemplo, no se han desarrollado y probado paquetes tecnológicos para uso productivo sustentable desde el punto de vista ambiental y socioeconómico.
- No se está incorporando de manera sistemática el tema cambio climático en los procesos de planificación, lo cual puede limitar la efectividad de las áreas protegidas para la conservación.

• Se ha desarrollado una *guía para la planificación de las áreas protegidas de Uruguay* basada en un enfoque de planificación estratégica participativo y orientado a la gestión, pero aún no se ha adoptado oficialmente y existen carencias en materia de procedimientos administrativos definidos para su aplicación.

• Es necesario revisar los procedimientos administrativos para facilitar la incorporación de nuevas áreas en tiempo y forma.

• Se elaboró un plan de manejo para el paisaje protegido Quebrada de los Cuervos, está en elaboración el de Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay y está por iniciarse el del Parque Nacional Cabo Polonio.

• Se realizaron evaluaciones de la efectividad de manejo de las áreas protegidas en dos oportunidades, pero los resultados aún no se incorporan de manera sistemática en los procesos de planificación y manejo.

• En coordinación con el proyecto Implementación de Medidas Piloto de Adaptación al Cambio Climático en Áreas Costeras de Uruguay, se seleccionó el área Laguna de Rocha como sitio piloto.

• Avances en la visión que promueve la descentralización y el desarrollo sustentable de los territorios locales como parte de una política de gobierno (ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, diversos programas de OPP de fortalecimiento a municipios).

• Existencia de políticas nacionales y necesidad de acciones que contribuyan al desarrollo local (las áreas protegidas pueden ser un instrumento para la diversificación productiva y la generación de ingresos para las comunidades locales, la promoción de inversiones y el mejoramiento en infraestructuras y servicios que contribuyan a su calidad de vida).

• Demanda creciente a nivel internacional de productos y servicios diferenciados (en la forma de producción, escala humana, amigables con el medioambiente). Ligado a esto, la existencia en el país de programas de trazabilidad.

• Política del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) con relación a la sostenibilidad en la producción agropecuaria (socio potencial muy atractivo para el desarrollo de tecnologías de producción amigables con la conservación)

• La existencia de empresas dentro de las áreas protegidas, con compromisos vinculados a principios y criterios de protección ambiental y programas de responsabilidad social empresarial.



3 . Propuesta estratégica para el desarrollo del SNAP 2010-2014

Plan de Mediano Plazo
2010/2014



Escenario esperado para el SNAP a 2014

Situación actual mejorada, en base a la profundización de procesos que ya están en marcha. A partir de la aplicación de las estrategias y acciones previstas en el Plan 2010-2014 se va logrando mayor respaldo político, social e institucional para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y mejorando la gobernanza vinculada a la gestión de áreas protegidas.

Principios rectores para la gestión del SNAP de Uruguay

Los siguientes principios generales para el manejo del SNAP y sus áreas surgen del CDB, la ley general de Protección del Ambiente, la ley de creación del SNAP, la ley general de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, entre otros. Se espera que sirvan como principios reguladores en la toma de decisiones de gestores y otros actores implicados en la conservación y el manejo de las áreas protegidas del SNAP y en la elaboración e implementación de planes, programas y proyectos relacionados con las áreas del sistema.

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 sostenible de forma equitativa. En este enfoque se reconoce que los seres humanos, con su diversidad cultural, constituyen un componente integral de muchos ecosistemas. Siguiendo este enfoque, el manejo del SNAP se orientará a mantener la integridad (estructura, funcionamiento y dinámica) y la resiliencia de los ecosistemas continentales y marinos comprendidos en las áreas protegidas, a fin de asegurar las funciones que generan los bienes y servicios ambientales. Así, el ecosistema, sus habitantes, los retos y las oportunidades podrán abordarse gradualmente y enfocarse de manera holística y flexible para la conservación de la biodiversidad, el uso de los recursos naturales y el bienestar de los seres humanos.

Prevención. La gestión del SNAP priorizará la prevención de daños y/o amenazas a los recursos naturales y culturales asociados, antes que los mecanismos de compensación y mitigación de los daños causados. Para ello se promoverá un modelo de gestión en el que las acciones estarán dirigidas a anticiparse a los problemas, y no solo a actuar cuando estos ya hayan aparecido. En tal sentido, se considera fundamental el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA) en todos aquellos proyectos que puedan afectar la integridad ecológica y la biodiversidad de las áreas protegidas del SNAP.

Precaución. La falta de información o conocimiento científico suficiente no justificará el aplazamiento de medidas de precaución (ejemplo: medidas cautelares) cuando exista presunción de riesgo sobre la integridad ecológica y la biodiversidad de un área protegida.²⁴

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. En tal sentido, los objetivos del SNAP deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas intermedias y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación gradual y progresiva de las actividades relacionadas con esos objetivos.

Manejo adaptable basado en monitoreo y evaluación. Los procesos y las funciones de los ecosistemas son complejos y variables. Su nivel de incertidumbre aumenta por la interacción con las estructuras sociales. Por consiguiente, 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. El SNAP adoptará un modelo de manejo adaptable para sus áreas que se traducirá en programas con objetivos y metas que puedan ser monitoreados y evaluados mediante un adecuado sistema de indicadores. Esto contribuirá a evaluar la efectividad de manejo y facilitará los procesos de rendición de cuentas.

Integralidad del desarrollo y la conservación. La gestión del SNAP articulará la conservación con el desarrollo territorial sostenible, para lo cual se fortalecerá la coordinación DINAMA-MVOTMA (como autoridad ambiental nacional), entidades públicas, privadas, organizaciones sociales y otros actores interesados, con la finalidad de articular el SNAP con las 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

²⁴ El principio de precaución en materia ambiental se distingue del principio de prevención porque el primero ordena tomar medidas que reduzcan la posibilidad de sufrir un daño ecológico a pesar de que se ignore la probabilidad precisa de que éste ocurra, mientras que el principio de prevención obliga a tomar medidas dado que se conoce la frecuencia relativa de un evento catastrófico o puede calcularse el riesgo de alguna otra manera. La prevención tiene como finalidad impedir riesgos conocidos, mientras que la finalidad de la precaución es prevenir riesgos desconocidos.

pero diferenciada. La conservación tiene una función socio-cultural, por lo que la gestión del SNAP se llevará a cabo con la cooperación y la responsabilidad compartida pero diferenciada de los diversos actores involucrados, y buscará conciliar el interés general con los derechos e intereses de los actores involucrados.

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 sostenible y apropiado de las áreas protegidas por parte de las generaciones actuales y futuras.

Derecho al acceso a la información pública por parte de todos los interesados. 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, privilegiando la protección efectiva, la eficiencia, la eficacia, la prevención, el mejoramiento continuo del desempeño ambiental, y promoviendo la internalización de costos ambientales y la recuperación y el manejo de zonas ambientalmente degradadas.

Objetivos del plan para el desarrollo del SNAP 2010-2014

Tomando como base la visión para el SNAP, los problemas y oportunidades identificados y el escenario esperado a 2014, se plantean los siguientes objetivos para guiar el desarrollo del SNAP en el período 2010-2014:

1. Diseñar una red de áreas protegidas ecológicamente representativa y completa que mejore la contribución

del SNAP a la conservación de la biodiversidad a escala nacional, regional y mundial y la respuesta del país frente al cambio climático.

2. Integrar el SNAP y sus áreas en la planificación territorial del país y en otras políticas sectoriales de protección y desarrollo sostenible.
3. Adecuar y fortalecer la institucionalidad para la planificación y gestión del SNAP y de sus áreas.
4. Integrar, sistematizar y facilitar el acceso a información necesaria para la gestión del SNAP y sus áreas, y difundirla a otros actores y para otros fines.
5. Mejorar la sostenibilidad financiera a largo plazo del SNAP y sus áreas.
6. Fortalecer las capacidades individuales de los recursos humanos (públicos y privados) vinculados a la planificación y el manejo del SNAP y sus áreas.
7. Fortalecer los mecanismos e instrumentos de participación social temprana con equidad y enfoque territorial para la gestión de las áreas protegidas.
8. Promover el reconocimiento social de la importancia de la diversidad biológica y las áreas protegidas como elementos que contribuyen al desarrollo sostenible del país, a la mejora de la calidad de vida y al fortalecimiento de la identidad local, regional y nacional.
9. Mejorar significativamente la planificación y el manejo a nivel de áreas protegidas individuales.

Síntesis de objetivos, metas por año y acciones

Las tablas que siguen presentan, para cada objetivo, las metas a alcanzar por año en el período 2010-2014. Al pie de cada tabla se proponen algunas acciones a promover para contribuir al logro de las metas y el cumplimiento de los objetivos propuestos y se listan actores clave para dichos procesos.

TABLA 2 . Síntesis de objetivos, metas por año, acciones y actores clave

Objetivo 1

Diseñar una red de áreas protegidas ecológicamente representativa y completa que mejore la contribución del SNAP a la conservación de la biodiversidad a nivel nacional, regional y mundial y la respuesta del país frente al cambio climático.

2010

- Se han identificado, utilizando criterios de representatividad ecológica, nuevas áreas terrestres que deberían integrarse al SNAP en el período 2010-2014.
- Se cuenta con un inventario de tierras de propiedad pública y fiscal y una evaluación de sus valores de interés para la conservación.
- Se cuenta con un inventario de iniciativas de conservación (privadas, de osc, de gobiernos departamentales, etc.).

2011

- Se han identificado las áreas marinas a incorporar al SNAP y se ha definido cuáles son prioritarias para ser incorporadas hasta 2014.
- Se han definido instrumentos para prevenir impactos negativos en áreas marinas prioritarias para la conservación mientras no se incorporen formalmente al SNAP.
- Se han identificado sitios prioritarios a integrar al SNAP por su contribución a mantener la conectividad del paisaje, dados los cambios esperados en la distribución de la biodiversidad del país como consecuencia del cambio climático.

2012

- Ha sido evaluada la viabilidad de crear áreas protegidas en todos los sitios identificados como prioritarios para incorporar al SNAP en el período 2010-2014.
- El plan estratégico del SNAP incluye:

Acciones:

- Realizar evaluaciones socioambientales de los sitios identificados como prioritarios para la expansión del SNAP y evaluar la viabilidad de crear áreas protegidas en esos sitios.
- Realizar un inventario de tierras de propiedad pública o fiscal de interés para la conservación, y eventualmente promover su incorporación al SNAP para garantizar la conservación de su biodiversidad y la producción sostenible de servicios ambientales.
- Elaborar los proyectos de ingreso de las nuevas áreas a incorporar al SNAP en el período 2010-2014.
- Elaborar un mapa de ecosistemas naturales del país y una valoración económica de los servicios ecosistémicos que brindan.
- Realizar inventarios nacionales de biodiversidad y modelos predictivos de la distribución de la biodiversidad en el país.
- Desarrollar estudios predictivos de cambios en la configuración territorial de los ecosistemas del país como consecuencia del cambio climático y sus impactos en la conectividad y la dinámica de paisajes, ecosistemas y poblaciones de interés.
- Definir metas específicas de conservación para el SNAP a largo plazo (a incluir en el plan estratégico) y establecer indicadores mensurables.
- Identificar nuevos sitios a incorporar al SNAP a largo plazo, incluyendo áreas marinas y considerando sitios relevantes por los servicios ecosistémicos que brindan y por su contribución a la conservación del patrimonio cultural del país.
- Explorar diferentes enfoques y definir estrategias para mejorar la conectividad ecológica (ejemplo: corredores, complejos de áreas, etc.).
- Fortalecer vínculos con iniciativas de conservación a nivel de la región, y avanzar en el desarrollo de estrategias más allá de las fronteras nacionales.

- ajuste de las metas de representación,
- identificación de sitios prioritarios para ser incorporados al SNAP en los siguientes 20 años,
- secuencia de incorporación,
- estrategias para favorecer la conectividad ecológica entre áreas, y
- medidas para fortalecer los esfuerzos de conservación más allá de las fronteras nacionales.

2013

- Existe un proyecto de ingreso para todos los sitios cuya incorporación al SNAP se ha evaluado viable a 2014.

2014

- Se ha incorporado oficialmente al SNAP el 100% de los sitios para los que se ha evaluado viable la creación de un área protegida en el período 2010-2014.
- Se encuentran en proceso de implementación medidas de conservación coordinadas entre áreas protegidas en zonas de frontera.

Objetivo 2

Integrar el SNAP y sus áreas a la planificación territorial del país y a otras políticas sectoriales de protección y desarrollo sostenible.

2010

- Se han hecho avances significativos en la revisión de conflictos y se han establecido sinergias con políticas sectoriales de desarrollo (agricultura, forestación, turismo, energía, educación, cultura y otras).
- Se ha avanzado en la coordinación y articulación del SNAP con la política de protección del patrimonio cultural.
- Se han definido instrumentos para prevenir impactos negativos en áreas prioritarias para la conservación mientras no se incorporen formalmente al SNAP (medidas cautelares, exigencia de EIA, entre otras).

2011

- Se ha avanzado en la resolución de conflictos entre políticas de conservación y desarrollo.
- Se ha integrado el SNAP a las directrices nacionales de ordenamiento territorial en suelo rural y se sentarán las bases para su integración a los planes de ordenamiento territorial departamentales o regionales.
- Se han dado los primeros pasos en la incorporación del SNAP a los instrumentos derivados de la puesta en vigor de la ley de la política nacional de aguas.

2012

- El SNAP cuenta con un plan estratégico diseñado, consensuado por actores claves y oficialmente aprobado.

2013

- Se han integrado las nuevas líneas de investigación (identificadas en el objetivo 3) a los programas de las instituciones de investigación y las agencias que fomentan el desarrollo de la investigación en el país.
- Existen lineamientos estratégicos para la conservación y revalorización del patrimonio cultural en áreas protegidas en el marco de una política nacional de conservación del patrimonio cultural.

Actores claves: Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación (MEC); DGRNR (MGAP); DGF (MGAP); Dirección Nacional de Catastro (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]); Dirección General de Registros (MEC); DINOT (MVOTMA); DINARA (MGAP); División Investigaciones y Estadísticas Agropecuarias (MGAP); ECOPLATA; gremiales rurales; Instituto Nacional de Colonización (INC); INE; INIA; Instituto Plan Agropecuario; gobiernos departamentales; museos nacionales de Historia Natural y de Antropología (MEC); Museo y Jardín Botánico «Prof. Atilio Lombardo» (Intendencia Municipal de Montevideo [IMM]); Oficina de Programación y Política Agropecuaria (MGAP); osc (Vida Silvestre, Aves Uruguay, Karumbé, Centro Latino Americano de Ecología Social [CLAES], Centro Estudios Uruguayos de Tecnologías Apropriadas [CEUTA], Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay [CIEDUR], Centro de Investigaciones Económicas [CINVE], Red de ONG Ambientalistas del Uruguay, Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales [ANONG]); Prefectura Nacional Naval (PNN) (MDN); PROBIDES; Programa Uruguay Rural (MGAP); Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP; PPR (MGAP); Proyecto Medidas Piloto de Adaptación al Cambio Climático en Áreas Costeras de Uruguay; Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada (SOHMA) (MDN); Servicio de Parques del Ejército (SEPAE) (MDN); UDELAR: facultades de Agronomía, Arquitectura, Ciencias, Ciencias Sociales, Humanidades y Ciencias de la Educación; Espacio Interdisciplinario; Vicerrectorado de Extensión.

Acciones:

- Realizar un análisis normativo y de políticas a nivel nacional identificando vacíos, superposiciones y conflictos (por ejemplo, incentivos nocivos y contradicciones en las políticas sectoriales que aumentan la presión sobre las áreas protegidas).
- Desarrollar estudios del rol de los espacios naturales en el mantenimiento de servicios ecosistémicos a nivel de paisajes con matrices agropecuarias.
- Proponer ajustes normativos que permitan armonizar las políticas y leyes sectoriales para garantizar que apoyen la conservación y para mejorar la efectividad de la gestión del SNAP (tópicos de especial atención incluyen ordenamiento territorial, gestión del agua, desarrollo minero, agropecuario, forestal y turístico, protección patrimonial, entre otros).
- Participar y aportar en procesos de diseño de políticas que requieren coordinación con el SNAP, incluyendo la intervención técnica en ámbitos de participación (por ejemplo Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente [COTAMA], Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial [COAOT], Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento [COASAS]) y contribución a los niveles político y legislativo.
- Formalizar y fortalecer los espacios de articulación interinstitucional para la planificación y el manejo del SNAP y sus áreas a nivel público (ministerios, gobiernos departamentales, entes, etc.).
- Aprobar oficialmente la lista de especies prioritarias para la conservación, y promover su consideración en las políticas de protección ambiental y desarrollo.
- Definir y aprobar oficialmente medidas cautelares para áreas identificadas como prioritarias para la conservación hasta tanto se pueda avanzar en su incorporación al SNAP (apelando a los principios de precaución y prevención).
- Integrar las áreas protegidas como una herramienta de adaptación al cambio climático.
- Diseñar e instrumentar un programa de turismo en áreas protegidas (incluyendo instrumentos para la prevención y el manejo de impactos y acciones de inclusión social), en coordinación con instituciones públicas y de la sociedad civil, como una herramienta de desarrollo sostenible y de sensibilización para la conservación.
- Integrar al SNAP en la nueva institucionalidad para la gestión ambiental del país (en fase de prediseño).
- Explorar, definir y desarrollar políticas y programas que permitan mejorar la rentabilidad económica de las actividades productivas desarrolladas en las áreas protegidas y sus zonas adyacentes.

Actores clave: Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII); Consejo de Ministros; DGRNR (MGAP); DGF (MGAP); Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DINASA) (MVOTMA); DINOT (MVOTMA); DINARA (MGAP); gobiernos departamentales; gremiales rurales y otras gremiales sectoriales; Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); MEF; Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM); MTOP; MINTURD; OPP; osc; PIT-CNT; Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP; Proyecto Medidas Piloto de Adaptación al Cambio Climático en Áreas Costeras de Uruguay.

Objetivo 3

Adecuar y fortalecer la institucionalidad para la planificación y gestión del SNAP y sus áreas.

2010

- Se ha establecido un organigrama para la fase inicial del SNAP (previo al rediseño institucional) que define las jerarquías y competencias de los equipos de planificación, gestión y seguimiento a nivel central y de áreas.
- Se participa en espacios de coordinación y articulación interinstitucional de las políticas y acciones de conservación y desarrollo territorial sostenible.
- Se cuenta con un análisis normativo y una propuesta de adecuación, incluyendo textos modificativos de normas vigentes y para nuevas disposiciones.
- Se ha establecido el procedimiento para la adjudicación de la administración (total o parcial) de las áreas (incluyendo requisitos para acceder a un convenio de administración, derechos y obligaciones de las partes, mecanismos de control, plazos, condiciones de renovación, etc.)
- Se cuenta con un diseño de la nueva institucionalidad para la gestión del SNAP y una propuesta para su implementación.
- Se cuenta con una propuesta de reglamento del Cuerpo Nacional de Guardaparques adecuada al nuevo diseño institucional.

2011

- La nueva institucionalidad para la gestión del SNAP está en fase inicial de implementación y se cuenta con recursos presupuestales aprobados para esta etapa.
- Se define normativa específica para la declaración y reglamentación de las zonas adyacentes a las áreas protegidas del SNAP.
- Se diseña y empieza a implementar un programa de fortalecimiento de OSC y otras instituciones para mejorar su capacidad de gestión de áreas protegidas.

2012

- La nueva institucionalidad está incorporada al plan estratégico del SNAP.
- Se han unificado procedimientos administrativos con otras instituciones del Estado vinculadas a la gestión de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y el ordenamiento territorial.
- Se han ajustado los objetivos, composición, competencias y reglamento de funcionamiento de la CNA de acuerdo con la nueva institucionalidad.

2013

2014

- La nueva institucionalidad del SNAP está implementada en su primera fase.

Objetivo 4

Integrar, sistematizar y facilitar el acceso a información necesaria para la gestión del SNAP y sus áreas, y difundirla a otros actores y para otros fines.

2010

- Existe un esquema general de la arquitectura del sistema de información del SNAP.
- Se definen y empiezan a implementar líneas de investigación prioritarias para el SNAP, en base a un reglamento de investigación en las áreas (véase objetivo 9).
- Se han mejorado los mecanismos de acceso público a la información vinculados al proceso de incorporación de áreas al SNAP.

2011

- Se han identificado nuevas líneas prioritarias de investigación para el desarrollo del SNAP, y socios locales y extranjeros con los que trabajar en el desarrollo de esas líneas.

Acciones:

- Mantener y profundizar los ámbitos y procedimientos de coordinación y articulación interinstitucional hasta lograr cambios estructurales que permitan una nueva organización para la planificación y gestión del SNAP con base en el territorio.
- Realizar un análisis normativo e institucional comparativo a nivel internacional con énfasis en la región.
- Realizar un análisis normativo e institucional a nivel nacional identificando vacíos, superposiciones o conflictos y oportunidades de coordinación, articulación y sinergia.
- Desarrollar instrumentos normativos que mejoren la efectividad de la gestión del SNAP, reduciendo vacíos, superposiciones o conflictos (tópicos de especial atención incluyen normas referentes a ordenamiento territorial, gestión del agua, desarrollo minero, agropecuario, forestal y turístico, control de recursos acuáticos y de la caza, protección patrimonial, entre otros).
- Elaborar una propuesta de reglamentación del Cuerpo Nacional de Guardaparques acorde con la propuesta de rediseño institucional del SNAP.
- Formular e implementar el diseño de la nueva institucionalidad para la gestión del SNAP.
- Seleccionar e incorporar los recursos humanos necesarios para la gestión del SNAP y sus áreas.

- Articular la estrategia institucional con las de sostenibilidad financiera (objetivo 5), desarrollo de capacidades individuales (objetivo 6), fortalecimiento de la participación social (objetivo 7) y sensibilización (objetivo 8).

Actores clave: ANEP; ANII; DGRNR (MGAP); DGF (MGAP); DINASA (MVOTMA); DINOT (MVOTMA); DINARA (MGAP); gremiales rurales; INIA; gobiernos departamentales; MDN; MEF, MEC; MINTURD; Ministerio del Interior (MI), OPP; OSC; UDELAR.

Acciones:

- Desarrollar y poner en funcionamiento un sistema de información de apoyo a la toma de decisiones para la gestión del SNAP que incluya una base de datos vinculada al SIG.
- Mejorar los mecanismos de acceso público a la información, en particular en momentos clave del proceso de incorporación de áreas al SNAP y su gestión, como puesta de manifiesto, audiencia pública, elaboración de planes de manejo, entre otros.
- Desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación del funcionamiento de las áreas y el sistema.
- Desarrollar una estrategia de incentivo a la investigación, y colaborar con otras instituciones de investigación en temas prioritarios para el diseño, la planificación, el monitoreo y la gestión del SNAP y las áreas, y para su integración con otras políticas de desarrollo del Estado (mecanismos de financiación, vulnerabilidad y respuesta frente al cambio climático, gobernanza, tecnologías de producción agropecuaria, servicios ecosistémicos, etc.).
- Facilitar el flujo e intercambio de información con otras instituciones, en particular promover mecanismos de consulta en temas vinculados a la gestión de áreas protegidas y sus zonas adyacentes.

• Se ha diseñado una estrategia para facilitar el acceso a la información que maneja el SNAP de todos los actores relevantes.

2012

• Existe un sistema de información del SNAP operativo.

2013

2014

Actores claves: ANII; DSIA (DINAMA-MVOTMA), IDE (AGESIC-Presidencia de la República); Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) (OPP); DGRNR (MGAP); DGF (MGAP); Dirección Nacional de Catastro (MEP); DINAMIGE (MIEM); DINOT (MVOTMA); DINARA (MGAP); gremiales rurales; INIA; gobiernos departamentales; MTOP; MINTURD; museos nacionales de Historia Natural y de Antropología (MEC); Museo y Jardín Botánico (MM); ANEP; OSC (Vida Silvestre, Aves Uruguay, Karumbé, CLAES, CEUTA, CIEDUR, CINVE, Red de ONG Ambientalistas del Uruguay, ANONG, entre otras ONG locales); ECOPLATA; PROBIDES; PPD (GEF); Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP; Proyecto Medidas Piloto de Adaptación al Cambio Climático en Áreas Costeras de Uruguay; FREPLATA; Servicio Geográfico Militar (SGM) (MDN); UDELAR (facultades de Agronomía, Arquitectura, Ciencias, Ciencias Sociales, Humanidades y Ciencias de la Educación, Ingeniería; Espacio Interdisciplinario; Vicerrectorado de Extensión); universidades privadas.

Objetivo 5

Mejorar la sostenibilidad financiera a largo plazo del SNAP y sus áreas.

2010

- Se cuenta con el reglamento de funcionamiento del Fondo de Áreas Protegidas y se encuentra en fase inicial de operación.
- Se ha aprobado la aplicación de exoneraciones tributarias a las donaciones con fines de conservación.²⁵
- Se aprueba en la ley de Presupuesto Nacional un aumento de recursos para el financiamiento del SNAP.
- Se implementa un sistema de tarifas turísticas para Quebrada de los Cuervos articulado con su plan de manejo.
- Se ajusta el marco político, normativo y de procedimientos para viabilizar la aplicación efectiva de incentivos que promuevan la implementación de planes de manejo.

²⁵ Incorporar inciso al artículo 79 del capítulo XIII «Donaciones Especiales» de la ley n.º 18083.



tación de planes de manejo para la conservación en tierras privadas incluidas en el SNAP.

• Se ha profundizado la identificación de fuentes de cooperación internacional y se han preseleccionado las que se evalúan como más factibles para apoyar al SNAP.

2011

- Se cuenta con una estrategia de capitalización del Fondo de Áreas Protegidas.
- Se cuenta con planes de negocios para dos áreas protegidas.
- Se implementan incentivos directos e indirectos para propietarios que participen en programas de conservación privada.
- Se implementa un sistema de tarifas turísticas para Cabo Polonio en articulación con el plan de manejo.

2012

- Se ha logrado que los fondos aportados por el Estado y otros actores alcancen a cubrir el escenario básico del sistema.
- Se implementa un sistema de información financiera y de rendición de cuentas de las áreas y el sistema.
- Se han establecido acuerdos de cooperación con agencias internacionales para fortalecer el manejo de las áreas protegidas y el SNAP.

2013

- Se cuenta con planes de negocio para dos áreas más (total cuatro) y para el sistema.
- El fondo del SNAP ha sido capitalizado con fondos de donantes.

2014

- Se ha logrado financiar el escenario mejorado para Quebrada de los Cuervos y Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay.
- Se ha logrado un aumento del 50% para cada ítem de la matriz de evaluación de la sostenibilidad financiera.

• Desarrollar mecanismos para facilitar el acceso de diferentes públicos a información vinculada al SNAP y la conservación. Entre otros, consolidar la página web del SNAP como la principal vía de contacto, así como una línea de publicaciones periódicas y especiales que incluya documentos técnicos y de divulgación/difusión y productos especialmente dirigidos a públicos particulares. Promover la creación de espacios SNAP para mejorar la comunicación y el manejo de la información.

Acciones:

- Estimar para cada área y para el sistema el monto de inversión y gastos corrientes necesarios para alcanzar un escenario básico de manejo. Calcular la brecha de financiamiento y elaborar un plan financiero.
- Elaborar una propuesta de reglamento para el funcionamiento del Fondo de Áreas Protegidas y de beneficios fiscales para donaciones con fines de conservación, y presentarla para su aprobación con la ley de Presupuesto Nacional de 2010.
- Elaborar una presentación fundada de solicitud de recursos del presupuesto público para el financiamiento del sistema en los próximos cinco años.
- Definir e implementar una estrategia de recolección de fondos para orientar la capitalización del Fondo de Áreas Protegidas (incluyendo la captación de donantes).
- Desarrollar estrategias para posicionar a Uruguay en el ámbito internacional en materia de áreas protegidas, y fortalecer vínculos con la cooperación internacional para la gestión del SNAP y sus áreas.

• Diseñar un sistema de incentivos que promueva la puesta en marcha de planes de manejo adecuados para la conservación en tierras privadas. La propuesta contendrá el detalle del procedimiento de implementación de los incentivos seleccionados (objetivos, marco legal, requisitos, sistema de monitoreo, costo y financiamiento).

• Diseñar sistemas de tarifas turísticas para Quebrada de los Cuervos y Cabo Polonio, incluyendo la definición del tipo de tarifas que se implementarán, los servicios que se prestarán asociados a las tarifas y las necesidades de mejoramiento de infraestructura y equipamiento turístico.

• Definir un plan de acción para los programas de tarifas diseñados para Quebrada de los Cuervos y Cabo Polonio (establecer objetivos específicos del programa, esquema de fijación de precios, precios de tarifas, mecanismos de recaudación, plan de distribución de ingresos generados, plan de personal).

• Diseñar un sistema de información financiera y de rendición de cuentas de las áreas y del SNAP.

• Elaborar los planes de negocios para las áreas y el SNAP, según las metas. Seleccionar los mecanismos financieros, detallar los pasos y las actividades necesarios para la implementación más eficiente de los mecanismos financieros seleccionados.

Actores clave: Consejo de Ministros; MEF; MGAP; MINTURD; OPP; Parlamento Nacional; gremiales rurales; gobiernos departamentales; organismos de cooperación internacional; administrador, director y CAE de Parque Nacional Cabo Polonio; comunidad local vinculada a Parque Nacional Cabo Polonio; administrador, director y CAE de Quebrada de los Cuervos; comunidad local vinculada a Quebrada de los Cuervos; empresas públicas y privadas; osc; Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP.

Objetivo 6

Fortalecer las capacidades individuales de los recursos humanos y otros actores vinculados a la planificación y el manejo del SNAP y sus áreas.

2010

- Se diseña e implementa un programa de actualización para guardaparques, supervisores y directores de áreas protegidas.
- Se ha aprobado el programa de inducción institucional para el personal que ingrese a las áreas protegidas.
- Aumenta la disponibilidad y preparación de recursos humanos requeridos para funciones clave en áreas protegidas (planificación, guías de naturaleza, guardaparques, etc.)
- En acuerdo con organizaciones socias se definen estrategias de capacitación para el desarrollo de actividades productivas sostenibles en áreas protegidas y zonas adyacentes.
- Se diseña e implementa un programa de capacitación para los miembros de la CNA para fortalecer su efectiva participación en la gestión de SNAP.
- Se diseña y aprueba un programa de pasantías de estudiantes universitarios en áreas protegidas.

2011

- Se implementa en fase piloto el programa de inducción institucional para los recursos humanos que ingresen al SNAP.
- Se cuenta con personal capacitado para realizar planes de negocios en áreas protegidas.
- En coordinación con instituciones de educación terciaria se diseñan estrategias para el desarrollo de las capacidades requeridas en los recursos humanos para el manejo efectivo del SNAP y sus áreas en el largo plazo.
- Se implementa un programa de pasantías para estudiantes universitarios en áreas protegidas.

2012

- Se implementa un programa de voluntariado en al menos un área protegida.
- Se diseña e implementa un programa de fortalecimiento de las capacidades de ONG orientadas a la conservación y el desarrollo.

2013

- Se aprueba un plan de capacitación para el personal que integrará la nueva institucionalidad del SNAP, con énfasis en los recursos humanos de la Administración Central.

2014

- Aumenta el porcentaje de personal con nivel suficiente en las competencias clave para el manejo efectivo de las áreas protegidas.
- Se cuenta con un programa de reintroducción para el personal en funciones para favorecer la transición a la nueva institucionalidad.
- Se implementa un programa de inducción actualizado para el nuevo personal, que incorpora los cambios de la nueva institucionalidad.
- Existen propuestas formativas a nivel terciario que canalizan y responden a las necesidades del SNAP y sus áreas.
- Mejora el acceso a la formación en diferentes puntos del país a través de la implementación de una plataforma virtual y la articulación con otros espacios y plataformas (como los Centros MEC).

Acciones:

- Crear una unidad de capacitación en DINAMA que sea capaz de recibir, procesar e instrumentar cursos a través de otras instituciones que los ejecuten, de modo de potenciar el alcance y la capacidad de respuesta a las necesidades identificadas.
- Evaluar y enriquecer las propuestas formativas a través de un grupo de trabajo (integrado por especialistas independientes y de instituciones clave) de forma de asegurar que las mismas respondan a las necesidades del Sistema y sus áreas.
- Identificar competencias laborales y consensuar perfiles ocupacionales.
- Instrumentar procedimientos para la detección de las necesidades de capacitación del sistema y sus áreas.
- Generar alianzas con instituciones clave nacionales e internacionales para la colaboración mutua en aspectos relacionados con la formación.
- Implementar formación a formadores de modo de generar capacidades multiplicadoras y fortalecer a las organizaciones nacionales socias.
- Revisar y actualizar las condiciones laborales de los puestos de trabajo de las áreas para que estén en concordancia con los perfiles deseados.
- Mejorar la infraestructura y el equipamiento en áreas protegidas seleccionadas para que puedan operar centros de formación.

Actores clave: Centros MEC; CNFR; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA, oficina en Uruguay); Movimiento Scout del Uruguay; osc orientadas a la conservación y el desarrollo; PROBIDES; Programa de Capacitación Laboral para Trabajadores Rurales (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural [MEVIR]- Junta Nacional de Empleo [JUNAE]); Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP; Proyecto Medidas Piloto de Adaptación al Cambio Climático en Áreas Costeras de Uruguay; UDELAR; UTU (ANEP); universidades privadas de Uruguay; Centro de Capacitación y Formación de la APN (Argentina); Universidad de Colorado (Estados Unidos).

Objetivo 7

Fortalecer los mecanismos de participación temprana con equidad y enfoque territorial para la gestión de las áreas protegidas.

2010

- Se aplica un enfoque de participación anticipada/ temprana a nivel de cada área.
- Se ha ajustado el marco normativo para flexibilizar la integración de las CAE de manera de representar adecuadamente las visiones y los intereses de todos los actores relevantes.
- Se encuentran operando CAE adecuadamente conformadas, acordes con las particularidades de cada área.
- Se han definido los requisitos específicos para la incorporación de tierras privadas al SNAP y los instrumentos legales y los incentivos para su conservación.
- Se han definido y puesto en práctica diferentes modelos de gobernanza en las áreas protegidas incorporadas al SNAP.

2011

- Se han establecido nuevos mecanismos de coordinación de base territorial que permiten articular en forma efectiva los distintos espacios de participación en la gestión existentes (de competencia departamental y nacional).

2012

- Se encuentran en funcionamiento los nuevos mecanismos de participación social derivados de la nueva institucionalidad para la gestión del SNAP.

2014

Actores clave: DINAMA (MvOTMA); DGRNR (MGAP); DINARA (MGAP); MINTURB; ECOPLATA; PROBIDES; PPD (GEF); gobiernos departamentales; osc orientadas a la conservación y el desarrollo (locales y nacionales); CNA del SNAP; CAE en funcionamiento; comunidades locales de las áreas protegidas ingresadas al SNAP; comunidades locales de las áreas donde se desarrollan experiencias demostrativas; empresas e industrias localizadas en o en las cercanías de las áreas protegidas; administradores de áreas protegidas; directores de áreas protegidas; Cuerpo Nacional de Guardaparques; Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU); Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP.

Acciones:

- Incorporar a las modificaciones del decreto reglamentario los ajustes que permitan garantizar un modelo flexible de participación social en la gestión de las áreas protegidas.
- Desarrollar metodologías y procedimientos que permitan mejorar la identificación y el análisis de actores clave vinculados a las áreas protegidas.
- Acompasar las actividades de participación con una estrategia de comunicación que favorezca la participación temprana, el control social, la construcción de vínculos y sentidos entre las personas y las instituciones, y la comprensión de las etapas y los desafíos que involucran la creación y gestión de las áreas protegidas en cada caso particular.
- Ajustar los procedimientos administrativos previstos en el marco legal vigente incorporando nuevos actores a los espacios de participación.
- Desarrollar mecanismos de participación de base territorial que garanticen la articulación de todas las iniciativas existentes en los mismos territorios.
- Implementar nuevos mecanismos de participación social para la gestión del SNAP y las áreas que promuevan estrategias de producción sostenible y que garanticen la activa participación del sector privado.
- Establecer mecanismos de participación social que promuevan la equidad de género y entre diferentes grupos de edades.
- Desarrollar instrumentos y procedimientos que permitan evaluar las instancias de participación.
- Fortalecer y promover actividades productivas alternativas compatibles con la conservación.
- Desarrollar e impulsar cadenas productivas y de comercialización de bienes y servicios producidos en las áreas protegidas para acceder al mercado de productos sustentables.
- Desarrollar mecanismos para la distribución equitativa tanto de los costos como de los beneficios derivados del establecimiento y manejo de áreas protegidas.

Objetivo 8

Promover el reconocimiento social de la importancia de la diversidad biológica y las áreas protegidas como elementos que contribuyen al desarrollo sostenible del país y al fortalecimiento de la identidad local, regional y nacional.

2010

- A lo largo del quinquenio, aumenta la presencia en los medios de comunicación de la temática de áreas protegidas y otros temas vinculados a ella.

2011

- En coordinación con las autoridades de ANEP se define el diseño de estrategias para generar insumos que permitan desarrollar los contenidos del currículo sobre áreas protegidas.
- El SNAP incorpora a su estrategia de sensibilización dirigida al sector político información sobre los beneficios que generan las áreas protegidas para el país, sobre la importancia de los servicios ambientales, sobre los valores naturales y culturales que se quieren conservar y para qué.
- El SNAP incorpora a su estrategia de sensibilización dirigida al sector productivo información sobre la compatibilidad de los sistemas productivos actuales y las áreas protegidas apuntando a mejorar la efectividad de las políticas vinculadas al sector y a aumentar los niveles de conocimiento sobre la temática y aceptación de esta.

2012

- Se profundiza el abordaje del tema áreas protegidas en el currículo escolar, liceal y de UTU, así como en los programas de las carreras de formación docente.

2013

- Todas las áreas protegidas que han elaborado o actualizado su plan de manejo incluyen el desarrollo de un programa de educación para la conservación.

2014

- Ha aumentado la importancia que la ciudadanía le otorga a la temática vinculada a la biodiversidad y las áreas protegidas como herramienta

Acciones:

- Fortalecer la imagen del SNAP mediante la generación de productos de comunicación adecuados.
- Difundir información sobre los beneficios que genera el SNAP para el país, la importancia de los servicios ambientales, los valores naturales y culturales que se quieren conservar y para qué, así como sobre su papel con relación a la respuesta al cambio climático.
- Organizar actividades de sensibilización y educación no formal en torno a días D.
- Desarrollar actividades de sensibilización y fortalecimiento de capacidades en los Centros MEC.
- Implementar un plan de relaciones públicas permanente con el sector político.
- Diseñar e implementar una estrategia para posicionar la temática de áreas protegidas en los medios de comunicación.
- Profundizar las relaciones con el sector productivo instancias y materiales específicos que atiendan sus dudas e incertidumbres sobre la compatibilidad de los sistemas productivos actuales y las áreas protegidas.
- Diseñar e implementar estrategias de información y sensibilización para públicos seleccionados (miembros del Poder Judicial, MI, PNN, sector productivo, entre otros).
- Diseñar e implementar programas de uso público en áreas protegidas con el objetivo de acercar las áreas a la gente y mejorar el nivel de conocimiento de los visitantes sobre la temática.
- Aprobar en los ámbitos correspondientes e implementar la estrategia de educación para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad para las escuelas, liceos y UTU de todo el país, con aplicaciones específicas para escuelas aledañas a áreas protegidas.
- Desarrollar estrategias de capacitación para educadores de diferente nivel: en actividad, en formación y formadores.

Actores clave: Parlamento Nacional; ministerios; gobiernos departamentales; sector educativo (primaria, secundaria y terciaria); gremiales rurales; operadores turísticos; comunidades locales de las áreas protegidas ingresadas al SNAP; comunidades locales de las áreas donde se desarrollan experiencias demostrativas; medios de comunicación locales y nacionales; Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP.

que permite conciliar y armonizar el cuidado del ambiente con el desarrollo económico y social y la comprensión de esta temática.

- Ha mejorado el nivel de conocimiento e importancia que el sistema político, el Poder Judicial, los líderes de opinión y los tomadores de decisión le otorgan al SNAP (manejo del tema, compromiso y apropiación).
- Ha mejorado el nivel de conocimiento e involucramiento de los productores rurales de áreas protegidas y zonas aledañas con el SNAP (manejo del tema, compromiso, apropiación, participación).
- Se cuenta con una estrategia de formación y actualización para educadores de primaria, secundaria y UTU.
- La temática *áreas protegidas* como herramienta de conservación y desarrollo sostenible está presente en el currículo escolar del Ciclo Básico de secundaria y UTU.
- El SNAP se posiciona como una herramienta importante de desarrollo y conservación.

Objetivo 9

Mejorar significativamente la planificación y el manejo en áreas protegidas individuales.

2010

- Se ha actualizado la *Guía para la planificación de las áreas protegidas de Uruguay* en función a las lecciones aprendidas durante su aplicación y ha sido oficialmente aprobada.
- Se han definido y aprobado procedimientos administrativos asociados a la *Guía para la planificación de áreas protegidas de Uruguay*.
- Se cuenta con directrices aprobadas oficialmente para la categorización de áreas protegidas.
- Se han aprobado oficialmente directrices para el desarrollo de actividades asociadas a la gestión de áreas protegidas (recreación y turismo, educación, investigación, uso de recursos naturales).



Acciones:

- Establecer a nivel de DINAMA-Proyecto SNAP una unidad de coordinación y seguimiento de los procesos de planificación y gestión de áreas protegidas.
- Elaborar o actualizar los planes de manejo para las áreas del SNAP sobre la base de la *Guía para la planificación de áreas protegidas de Uruguay*, incluyendo la planificación económico-financiera necesaria para alcanzar los objetivos que se hayan planteado.
- Desarrollar estudios que permitan identificar los impactos potenciales de cambios proyectados en las condiciones climáticas sobre la distribución y la dinámica de ecosistemas y poblaciones de especial interés.
- Elaborar planes operativos de corto plazo (anuales, bianuales) en todas las áreas incorporadas al SNAP, con su correspondiente planificación financiera y de negocios.
- Dotar de personal capacitado y adecuados recursos materiales y financieros a las áreas incorporadas al SNAP.

2011

- Todas las áreas incorporadas al SNAP cuentan con acuerdos suscritos con actores públicos, privados y de la sociedad civil para el control y la vigilancia.

2012

- Se cuenta con un manual de procedimientos del SNAP sobre la base de ajustes derivados de lecciones aprendidas.
- Existen directrices consensuadas que orientan la gestión del patrimonio cultural en áreas protegidas.
- 50% de las áreas incorporadas al SNAP tiene puntajes METT dentro del rango de *bueno* con relación a la línea de base.
- Al menos una de las áreas del SNAP incluye en su plan de manejo medidas de gestión orientadas a prevenir y minimizar los impactos del cambio climático sobre los valores del área.

2013

- Las áreas integradas al SNAP cuentan con planes de manejo prediales de las tierras privadas incorporadas, que definen medidas concretas de conservación.

2014

- Al menos la mitad de las áreas incorporadas al SNAP está implementando sistemas de monitoreo y evaluación cuyos resultados se utilizan para el manejo adaptativo.

- Desarrollar criterios, metodologías e indicadores de sostenibilidad de usos, productos, bienes y servicios desarrollados en las áreas protegidas.
- Establecer alianzas estratégicas y desarrollar programas de fortalecimiento de osc para la planificación y el manejo de las áreas del SNAP.
- Desarrollar programas de control y vigilancia y alianzas estratégicas para su implementación, involucrando actores del sector público, privado y de la sociedad civil.
- Integrar medidas de adaptación al cambio climático y conectividad biológica en la planificación de áreas protegidas y las estrategias de gestión.
- Diseñar e implementar programas piloto de restauración y rehabilitación ecosistémica y manejo de especies exóticas invasoras.
- Desarrollar directrices para completar la *caja de herramientas* para la gestión de las áreas del SNAP (zonificación, investigación, recreación y turismo, educación, uso sostenible de recursos naturales, entre otros).

Actores clave: ANEP; DINAMA (MVOTMA); DGF (MGAP); DGRNR (MGAP); DINOT (MVOTMA); DINARA (MGAP); gobiernos departamentales; Cuerpo Nacional de Guardaparques; MEC; MI; PNN (MDN); SEPAE; MINTURD; propietarios de tierras incluidas en las áreas protegidas; empresas localizadas dentro de las áreas y sus zonas adyacentes; gremiales agropecuarios; otras gremiales sectoriales (forestal, turismo, etc.); INC; OSC; OPP; INIA; ECOPLATA; PROBIDES; Programa Uruguay Rural (MGAP); PPD (GEP); Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP; PPR (MGAP); Proyecto Medidas Piloto de Adaptación al Cambio Climático en Áreas Costeras de Uruguay, UDELAR.

Metas de avance en la gestión de áreas individuales

La siguiente sección resume las metas esperadas en el período 2010-2014 para una serie de áreas protegidas, en proceso de ingreso o prioritarias para ingresar al SNAP. Las metas aquí planteadas representan una estimación global del grado de avance esperado para cada una de estas áreas con relación a su proceso de incorporación al SNAP y su nivel de gestión. Las metas refieren a las siguientes situaciones posibles:

A. Áreas con medidas cautelares

Teniendo en cuenta que la velocidad de transformación del uso del suelo en varias zonas de país supera las capacidades actuales para crear y gestionar áreas protegidas, se entiende necesario definir un estatus transitorio de protección para aquellas áreas que, reuniendo las condiciones para ser consideradas prioritarias o de interés para el SNAP, requieran la realización de estudios complementarios que se plasmen en un proyecto de ingreso.

En consecuencia, y apelando a los principios de prevención y precaución contemplados en la ley general de Protección del Ambiente (ley n.º 17283), se plantea el establecimiento de medidas cautelares en áreas que se definan como prioritarias para la conservación.

Esta medida contribuirá a conservar los valores de estas áreas y a prevenir posibles impactos negativos hasta tanto se declaren oficialmente como áreas protegidas del SNAP.

B. Decreto de ingreso aprobado

En las áreas comprendidas en este grupo se aspira a:

- marcar presencia institucional;
- generar mayor conocimiento sobre sus valores naturales y culturales asociados;
- promover la participación temprana de actores relevantes en el proceso de planificación.

Para las áreas comprendidas en este grupo se requieren recursos técnicos y financieros que permitan llevar adelante:

- un proceso de planificación participativa que dé como resultado la elaboración del proyecto de ingreso del área al SNAP de acuerdo a la *Guía para la planificación de las áreas protegidas de Uruguay*;
- ejecutar el procedimiento administrativo correspondiente (puesta de manifiesto, audiencia pública, aprobación del decreto de ingreso).

C. Gestión básica y plan de acciones iniciales

Para las áreas comprendidas en este grupo se aspira a:

- consolidar la presencia institucional en el sitio;
- garantizar la integridad del patrimonio natural y cultural a través de adecuados mecanismos de control y vigilancia;

- fortalecer las capacidades de los actores locales para el manejo participativo a través de la planificación y ejecución de acciones que contribuyan a la conservación y el desarrollo sostenible (acciones colaborativas para el control y vigilancia, iniciativas colectivas y de demostración vinculadas a usos sostenibles de los recursos naturales, turismo, puesta en valor del patrimonio, entre otras).

Para lograr esta meta se requiere que el área cuente con:

- cantidad de personal suficiente y capacitado para cumplir en forma efectiva y eficiente con las actividades de administración, control y vigilancia (director, guardaparques, personal de campo);
- equipamiento e infraestructura suficientes para cumplir con las actividades de administración, control y vigilancia. Capacidad real para efectuar el mantenimiento;
- mecanismos y reglamentos que permitan controlar los usos y actividades no compatibles con los objetivos;
- promotores locales o apoyo de servicios profesionales para el desarrollo de actividades de concienciación-sensibilización dirigidas a los actores locales y para la constitución de un ámbito de participación temprana;
- asignación presupuestal suficiente y estable que permita el desarrollo de estas actividades.

D. Gestión básica y plan de manejo aprobado

Para lograr esta meta se requiere que el área cuente con todos los requisitos del grupo C, y además apoyo técnico para llevar adelante un proceso de planificación participativa que dé como resultado un plan de manejo elaborado y aprobado oficialmente.

E. Algunos programas del plan de manejo en ejecución

Para lograr esta meta, se necesitan todos los requisitos de las áreas del grupo D y los recursos humanos y materiales para implementar algunos de los programas establecidos en el plan.

Se espera que los primeros programas a implementar sean los que presentan un mayor grado de prioridad, de acuerdo con lo planteado en el correspondiente plan de manejo.

F. Todos los programas del plan de manejo en ejecución (manejo integral)

Esta meta implica la implementación de actividades tendientes a:

- el cumplimiento de los objetivos y metas del área protegida a largo plazo;
- la promoción de prácticas de aprovechamiento de los recursos naturales y alternativas compatibles con la conservación;

- la participación de los diferentes actores sociales en los beneficios de la conservación.

En el Anexo 4 se detallan la situación actual y las perspectivas para el período 2010-2014 de una serie de áreas ingresadas, en proceso de ingreso al SNAP o identificadas como prioritarias para la conservación.

Por su parte, la tabla que sigue sintetiza las metas esperadas para este conjunto de áreas, de acuerdo con los criterios

detalados más arriba. Los mapas de los anexos 5 y 6 muestran la ubicación de estas áreas en el territorio.

Cabe señalar que esta tabla deberá ajustarse con las nuevas áreas que se identifiquen como prioritarias para el SNAP, sobre la base de los resultados de los análisis de factibilidad a desarrollar en los próximos años, a partir del análisis de vacíos realizado y la propuesta de expansión del SNAP (figura 5, Anexo 1).

TABLA 3. Metas esperadas para áreas protegidas, en proceso de ingreso o prioritarias para ingresar al SNAP en el período 2010-2014

Área	2010	2011	2012	2013	2014
Quebrada de los Cuervos	D	E	E	E	F
Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay	D	E	E	F	F
Cabo Polonio	D	E	E	F	F
Laguna de Rocha	C	D	E	F	F
Cerro Verde e Islas de la Coronilla	B	C	D	E	E
Lunarejo	C	D	E	E	F
Laureles-Cañas	B	C	D	E	E
Humedales de Santa Lucía	B	B	B	C	D
Chamangá	B	B	C	C	C
Bosques del Queguay	B	B	B	C	D
Laguna de Castillos	B	B	C	D	E
San Miguel	B	C	D	E	F
Potrillo de Santa Teresa	B	C	D	E	F
Laguna Negra	A	B	B	C	D
Paso Centurión - Sierra de los Ríos	B	B	C	C	D
Bosques del Río Negro	B	B	C	C	D
Laguna de Garzón	B	B	C	C	D
Isla de Flores		B	B	B	B
Arequita	B	B	C	C	D

Referencias

- A - Áreas con medidas cautelares.
- B - Aprobación del decreto de ingreso.
- C - Gestión básica y plan de acciones iniciales.
- D - Gestión básica y plan de manejo aprobado.
- E - Algunos programas del plan de manejo en ejecución.
- F - Todos los programas del plan de manejo en ejecución.



Resultados esperados del Plan de Mediano Plazo 2010-2014

1. El SNAP ha mejorado la representatividad ecológica y biológica en los ámbitos terrestre, costero y marino-costero, y su contribución a la conservación, el desarrollo sostenible y la respuesta al cambio climático.
2. El SNAP cuenta con un nuevo marco institucional para la gestión y se han fortalecido la transversalidad²⁶ de las políticas públicas y las sinergias interinstitucionales, facilitando la articulación de las políticas y acciones de conservación con el desarrollo sustentable de los territorios en los que las áreas protegidas se ubican.
3. Se aplican normas, criterios y buenas prácticas para selección, creación, planificación, manejo y gobernanza de las áreas del SNAP, definidos y adoptados oficialmente.
4. Se han mejorado significativamente la planificación y el manejo en áreas protegidas individuales aplicando un enfoque de cohesión territorial con equidad social.
5. Se han logrado cubrir los requerimientos financieros del escenario de manejo básico y se está avanzando en el logro del escenario de manejo integral en un número importante de áreas protegidas del SNAP.
6. Se aplican instrumentos y mecanismos financieros innovadores que contribuyen a mejorar la sostenibilidad financiera del SNAP a largo plazo, así como la rentabilidad económica de las actividades productivas desarrolladas en las áreas protegidas y sus zonas adyacentes.
7. El marco jurídico aplicable a las áreas protegidas y otras leyes y normas de otros sectores que inciden en su manejo y conservación se han ajustado para hacerlos concordantes, vinculantes, integradores y más efectivos.
8. Existe un creciente reconocimiento social de la importancia de la diversidad biológica y las áreas protegidas como elementos que contribuyen al desarrollo territorial sostenible del país motivando el apoyo y el compromiso de nuevos actores sociales.
9. Los actores clave -individuales e institucionales, públicos, privados y de la sociedad civil— han desarrollado capacidades que mejoran su participación en el manejo y control social del SNAP y sus áreas.
10. Existen coordinación y articulación entre DINAMA y los demás actores vinculados con la gestión del SNAP para la generación y difusión de información biológica, ecológica, socioeconómica y cultural que sustente la gestión integral del SNAP.
11. Existe un mayor número de actores públicos y privados que se benefician de los bienes y servicios ambientales y asumen una responsabilidad económica frente a estos beneficios.
12. Se logran avances significativos en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Uruguay para la conservación de la biodiversidad, la protección ambiental y el desarrollo sostenible.

²⁶ La transversalidad, como política pública, implica la coordinación de las acciones de los diferentes órdenes de gobierno en torno a la conservación de los ecosistemas. Esta coordinación debe desarrollarse en el interior de cada nivel de gobierno y entre ellos. Tiene como propósito asegurar que los programas y acciones dirigidos a la conservación estén orientados por los criterios de sostenibilidad ecológica, y evitar omisiones y duplicidades (SEMARNAT-CONANP, 2007).



4 . Presupuesto

Plan de Mediano Plazo
2010/2014

El presupuesto que se presenta en esta sección 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. De esta forma, 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 de Mediano Plazo.

Para la presupuestación del Plan de Mediano Plazo se trabajó en varias etapas. Primeramente se estimó la línea de base del gasto que el país realiza en áreas protegidas, luego se trabajó a nivel de sitio y finalmente se presupuestaron las actividades asociadas a las estrategias definidas para alcanzar los objetivos de planificación y gestión general del sistema.

Para la línea de base se utilizó información disponible en el sistema de contabilidad estatal —sobre el cual se realizaron imputaciones de gastos asociados al manejo de áreas protegidas—, la contabilidad del Proyecto SNAP e informes calificados.

Las mayores dificultades se encuentran en la estimación de gastos a nivel de sitios donde se carece de sistemas de información. La estimación de los gastos que se pueden asignar directamente a sitios se basa fundamentalmente en los resultados de una serie de jornadas de trabajo —tipo taller— con participación de actores directamente vinculados a las áreas.

A su vez, para cada área se identificaron necesidades (personal, gastos corrientes e inversiones) que deberían satis-

facerse para alcanzar un nivel de *escenario básico*; en este escenario las áreas realizan tareas de control y vigilancia de manera efectiva. Si bien es un escenario de mínima, con objetivos centrales de *protección* permite identificar una brecha con respecto a la línea de base y cuantifica las carencias de recursos actuales para realizar actividades de gestión. Además de cuantificar, el escenario base permite obtener información de necesidades de recursos humanos (con capacidades específicas) e infraestructura, lo que colabora en el diseño de la política de recursos humanos y en el plan de inversiones.

El presupuesto por área protegida para cada año toma las metas por área (TABLA 33, apartado Metas sobre el avance en la gestión de áreas individuales) y les asigna el costo de gestión básica y elaboración e implementación de programas del plan de manejo (véase TABLA 4).

El presupuesto de las actividades de desarrollo general del sistema por objetivos del PMP (objetivos 1 a 9) se basó en los planes operativos del SNAP, en el presupuesto de fondos externos para 2010 y 2011 y en el compromiso de aportes del Estado para ese período. El presupuesto de la División de Biodiversidad y Áreas Protegidas de la DINAMA se asignó a los objetivos del plan y, cuando correspondía, a los sitios. Los recursos de DGRNR-MGAP se contabilizan desde las áreas.

El gasto total en la línea de base (2008) fue de USD 1.385.564.²⁷ Para el primer año del PMP el presupuesto estimado duplica esa cifra (USD 2.707.603), de la cual 65% son gastos directos de gestión a nivel de sitio (véase TABLA 6).

TABLA 4. Presupuesto por áreas (cifras en USD)

Área protegida	Línea de base 2008			Presupuesto (1)				
	Gastos ctes.	Inversiones	Total	2010	2011	2012	2012	2014
Santa Lucía (Montevideo)	186.525	52.000	238.525	186.525	186.525	186.525	286.413	282.513
Quebrada de los Cuervos	51.475	6.351	57.826	142.975	236.630	307.530	218.200	218.200
Cerro Verde	1.968	0	1.968	25.000	196.393	79.193	118.790	118.790
Cabo Polonio	221.038	41.793	262.831	359.859	334.609	501.913	501.913	501.913
Laguna de Castillos	11.719	0	11.719	11.719	11.719	143.187	65.589	214.781
Bosques del Río Negro	16.899	4.970	21.869	16.899	16.899	333.919	122.769	122.769
Potrillo y San Miguel	56.055	682	56.737	56.055	85.729	85.729	128.593	128.593
Laguna de Rocha	31.644	16.000	47.644	169.326	120.916	181.374	181.374	181.374
Farrapos	3.071	0	3.071	177.221	114.406	114.406	137.287	152.541
Quebradas del Norte	48.342	0	48.342	177.486	190.487	190.421	285.631	285.631
Otras áreas (2)				100.000	290.000	300.000	300.000	450.000
Total	628.735	121.796	750.532	1.423.064	1.784.312	2.424.197	2.346.559	2.657.105

1) Se presupuestaron el escenario básico de las áreas protegidas y la elaboración del plan de manejo, y se estimó el costo de implementación de los programas. El plan financiero se basa en las metas definidas para cada área protegida.

(2) Incluye un grupo inicial ya identificado (Chamangá, Montes del Queguay, Laguna Negra, Paso Centurión, Laguna de Garzón, Isla de Flores y Arequita) y una previsión para un grupo reducido de nuevas áreas a definir.

²⁷ Se compone de gasto directo en las distintas áreas (ver línea de base, Tabla 4) más gastos en el sistema central (USD 635.000 en 2008).

TABLA 5. Presupuesto por objetivos (cifras en USD)

PRESUPUESTO - OBJETIVOS DEL PLAN DE MEDIANO PLAZO / RUBROS

Objetivo 1. Diseñar una red de áreas protegidas ecológicamente representativa y completa que mejore la contribución del SNAP a la conservación de la biodiversidad a nivel nacional, regional y mundial, y la respuesta del país frente al cambio climático.

Objetivo 2. Integrar el SNAP y sus áreas a la planificación territorial del país y a otras políticas sectoriales de protección y desarrollo.

Objetivo 3. Adecuar y fortalecer la institucionalidad para la planificación y gestión del SNAP.

Objetivo 4. Integrar, sistematizar y facilitar el acceso a información necesaria para la gestión del SNAP y sus áreas, y difundirla a otros actores y para otros fines.

Objetivo 5. Mejorar la sostenibilidad financiera a largo plazo del SNAP y sus áreas.

	2010	2011	2012	2012	2014
Consultores internacionales	26.530	97.880	62.205	80.043	71.124
Recursos humanos	278.730	306.780	442.755	524.768	633.761
Viajes (viáticos y locomoción)	40.418	45.030	42.724	43.877	43.301
Subcontrato empresa	71.830	60.280	66.055	63.168	64.611
Equipos y muebles	31.430	32.410	31.920	32.165	32.043
Bienes y materiales	22.530	27.880	25.205	26.543	25.874
Rentas y mantenimiento	21.530	25.880	23.705	24.793	24.249
Servicios profesionales	18.530	30.880	24.705	27.793	26.249
Audiovisuales y publicaciones	14.147	32.880	23.514	28.197	25.855
Gastos varios	33.634	50.078	41.856	45.967	43.912
Subtotal	559.309	709.978	634.644	672.311	653.477

Objetivo 6. Fortalecer las capacidades individuales de los recursos humanos y otros actores vinculados a la planificación y el manejo del SNAP y sus áreas.

	2010	2011	2012	2012	2014
Consultores internacionales	39.270	38.020	38.645	38.333	38.489
Recursos humanos	44.070	47.020	45.545	46.283	45.914
Viajes (viáticos y locomoción)	42.370	33.520	37.945	35.733	36.839
Subcontrato empresa	23.270	25.420	24.345	24.883	24.614
Equipos y muebles	10.370	12.520	11.445	11.983	11.714
Bienes y materiales	12.370	15.520	13.945	14.733	14.339
Rentas y mantenimiento	7.970	8.520	8.245	8.383	8.314
Servicios profesionales	10.370	12.520	11.445	11.983	11.714
Audiovisuales y publicaciones	10.370	12.520	11.445	11.983	11.714
Gastos varios	10.970	14.120	12.545	13.333	12.939
Subtotal	211.400	219.700	215.550	217.625	216.588

Objetivo 7. Fortalecer los mecanismos de participación social con equidad y enfoque territorial para la gestión de las áreas protegidas.

Objetivo 9. Mejorar significativamente la planificación y el manejo a nivel de áreas protegidas individuales.

	2010	2011	2012	2012	2014
Consultores internacionales	23.030	31.380	27.205	29.293	28.249
Recursos humanos	55.530	56.880	56.205	56.543	56.374
Viajes (viáticos y locomoción)	37.030	40.480	38.755	39.618	39.186
Subcontrato empresa	26.090	8.880	17.485	13.183	15.334
Equipos y muebles	58.530	51.880	55.205	53.543	54.374
Bienes y materiales	62.530	66.880	64.705	65.793	65.249
Rentas y mantenimiento	22.130	27.480	24.805	26.143	25.474
Gastos varios	36.030	38.570	37.300	37.935	37.618
Subtotal	320.900	322.430	321.665	322.048	321.856

Objetivo 8. Promover el reconocimiento social de la importancia de la diversidad biológica y las áreas protegidas como elementos que contribuyen al desarrollo sostenible del país y al fortalecimiento de la identidad local, regional y nacional.

	2010	2011	2012	2012	2014
Consultores internacionales	11.370	14.520	12.945	13.733	13.339
Recursos humanos	36.670	36.820	36.745	36.783	36.764
Subcontrato empresa	23.570	24.120	23.845	23.983	23.914
Equipos y muebles	12.370	12.520	12.445	12.483	12.464
Bienes y materiales	16.370	19.520	17.945	18.733	18.339
Equipos de comunicación	6.670	9.820	8.245	9.033	8.639
Rentas y mantenimiento	14.970	20.420	17.695	19.058	18.376
Audiovisuales y publicaciones	59.270	68.020	63.645	65.833	64.739
Gastos varios	11.670	14.820	13.245	14.033	13.639
Subtotal	192.930	220.580	206.755	213.668	210.211

TOTAL 1.284.539 1.472.688 1.378.614 1.425.651 1.402.132

TABLA 6. Presupuesto del sistema de áreas protegidas 2010-2014 (cifras en USD)

	2010	2011	2012	2012	2014
Planificación y gestión del SNAP	963.639	1.150.258	1.056.949	1.103.603	1.080.276
Planificación y gestión (objetivos 1, 2, 3, 4 y 5 del PMP)	559.309	709.978	634.644	672.311	653.477
Fortalecimiento de recursos humanos (objetivo 6 del PMP)	211.400	219.700	215.550	217.625	216.588
Comunicación y educación (objetivo 8 del PMP)	192.930	220.580	206.755	213.668	210.211
Planificación y gestión de áreas	1.743.964	2.106.742	2.745.862	2.668.607	2.978.962
Participación, planificación y manejo de áreas protegidas (objetivos 7 y 9 del PMP)	320.900	322.430	321.665	322.048	321.856
Costos de gestión (tabla de presupuesto por área protegida)	1.423.064	1.784.312	2.424.197	2.346.559	2.657.105
PRESUPUESTO TOTAL	2.707.603	3.257.000	3.802.811	3.772.210	4.059.237



En síntesis

Plan de Mediano Plazo
2010/2014

En síntesis, el país ha realizado en los últimos cinco años avances significativos en dos planos fundamentales: el diseño del sistema deseable y su implementación inicial. Esta etapa ha estado signada por el desafío de articular planificación y acción: ¿cómo avanzar en las decisiones y la puesta en práctica de actuaciones sin contar con un plan de desarrollo del sistema? El camino adoptado implicó un esfuerzo importante en materia de planificación, simultáneo a la puesta en marcha de acciones basadas en criterios para los cuales se consideró que existía un respaldo científico y social suficientemente sólido.

El presente Plan de Mediano Plazo es la síntesis principal de los esfuerzos de planificación. Integra los avances para el diseño físico del sistema, apoyado en el análisis de valores prioritarios para conservación, distribución espacial, amenazas y oportunidades asociadas a estos valores y el territorio. Como base de este avance, es de principal destaque el contar hoy con una lista de especies prioritarias para la conservación consensuada entre los principales expertos en la materia. Pero el plan integra también los principales progresos en materia de requerimientos de recursos humanos y materiales, institucionales y financieros.

Mientras se elaboraba el plan o los insumos que lo hicieron posible, el país —gobierno, sociedad civil, privados— realizó un esfuerzo importante con un conjunto de primeras acciones de construcción del sistema.

En términos de implementación de la red física, se incorporaron al sistema cuatro áreas (Quebrada de los Cuervos, Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, Cabo Polonio y Valle del Lunarejo), se avanzó en el proceso de ingreso de otras siete (Chamangá, San Miguel, Laguna de Rocha, Cerro Verde, Humedales del Santa Lucía, Laureles-Cañas y Montes del Queguay) y se estudió un conjunto mayor que al presente está en menor grado de avance. Una de las áreas incorporadas (Quebrada de los Cuervos) cuenta con un plan de manejo próximo a su aprobación. Están en marcha la constitución y la puesta en funcionamiento de las respectivas CAE de las cuatro áreas ingresadas. Y se han incorporado —todavía insuficientes— recursos humanos y materiales esenciales para la gestión en estas cuatro áreas y en otras que están camino a incorporarse al sistema. Se ha apostado fuertemente a que los procesos de creación, planificación y gestión de las áreas sean rigurosos en términos técnicos y exigentes en materia de participación social. Para respaldar esta orientación, se incorporaron equipos técnicos —muchas veces mediante convenios con la UDELAR o con ONG— y se constituyeron ámbitos de participación adecuados a cada realidad específica.

Las cuatro áreas incorporadas al sistema abarcan un total de 65.000 ha (0,2% de la superficie continental y marina del país); 44.000 ha son terrestres (0,3% del total terrestre) y 21.000 ha son marinas (0,1% del total marino y estuarino). Si a estas áreas se suman las otras siete que están en proceso avanzado de ingreso, el total supera las 300.000 ha (algo menos del 1% del territorio nacional terrestre y marino). Una cifra aún pequeña, pero un paso relevante por los criterios de selección utilizados, la forma en que se han llevado los procesos y la apuesta a que el ingreso

—además de un requisito formal— represente cambios en la gestión que contribuyan a una efectiva conservación de los valores identificados.

En materia de recursos humanos, se ha dado especial atención al diseño de una estrategia en la materia, al tiempo que se llevaban adelante actividades de formación para atender los temas identificados como prioritarios. Se realizaron cursos de nivelación para guardaparques, para guías de turismo de naturaleza, en planificación de áreas protegidas, en manejo de conflictos socioambientales. Con la participación de la UDELAR y la ANEP, se avanzó en la integración de los temas relacionados con conservación de la biodiversidad y áreas protegidas a cursos de esas instituciones. Se apoyó la participación de guardaparques y otros técnicos y profesionales en cursos en el exterior.

En términos institucionales, se realizó un esfuerzo muy significativo en materia de coordinación y articulación interinstitucional, y participación social. Esto involucró a entidades del gobierno nacional, de gobiernos departamentales, del mundo académico, de la sociedad civil y del sector privado. Desde 2005 funcionan de forma regular un ámbito de coordinación de las principales instituciones del gobierno central relacionadas con el SNAP (la UEPA) y un espacio de participación previsto en la legislación, la CNA. La CNA ha realizado en estos cinco años 22 sesiones regulares. Gran parte de las actividades de investigación aplicada, planificación a escala del sistema o de las áreas individuales, formación de recursos humanos, comunicación y educación, así como de gestión se llevó adelante mediante acuerdos y convenios con otras instituciones públicas —en especial, otros ministerios, gobiernos departamentales, UDELAR, ANEP— y otros programas de cooperación internacional —como el PPD— y de la sociedad civil —ONG, entidades de productores rurales—. En esta fase, estos acuerdos tienen en muchos casos aún un carácter limitado, pero constituyen experiencias piloto para avanzar en esa dirección y contribuyen al fortalecimiento de las instituciones involucradas. También se ajustaron en este período procedimientos para la planificación y gestión de las áreas, contándose al presente con una *Guía para la planificación de áreas protegidas*, así como con recomendaciones —aún iniciales— para adecuar textos normativos. En esta etapa no fue posible formular un rediseño institucional del sistema, tarea que se inicia en este momento sobre la base de la experiencia acumulada en el país y de una revisión de ejemplos a nivel internacional. En este marco, un tema clave en el que solo se lograron avances aún incipientes es el diseño y la puesta en marcha de instrumentos para la gestión financiera incluyendo mecanismos de estímulo económico a actores involucrados en el sistema. Se aprobó un texto legal que mejora las condiciones de funcionamiento del Fondo de Áreas Protegidas²⁸ —creado por ley pero aún no operativo—, se exploraron a escala piloto mecanismos de generación de ingresos a nivel de área y se cuenta con un análisis valorativo de instrumentos financieros y de incentivos para el sistema.

Esta etapa de arranque implicó un énfasis muy importante en las actividades de comunicación, sensibilización y edu-

²⁸ Artículo 360 de la Ley de Rendición de Cuentas 2008: Autorízase al Inciso 14 “Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente” a financiar convenios y contratos de arrendamiento de obra y de servicios, en el marco de los planes de manejo de las áreas que integren el Sistema Nacional de Áreas Protegidas con cargo al Fondo de Áreas Protegidas creado por el artículo 16 de la Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000.

cación ambiental. Se generaron materiales específicos de comunicación, entre los que merecen destaque una *exposición itinerante* que recorrió distintos puntos del país y que hoy está instalada en el futuro centro de visitantes de Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, en San Javier, un libro de alta calidad, una pluralidad de folletos, ocho videos sobre áreas protegidas y dos sobre el sistema, un boletín periódico, una web hoy en proceso de renovación, un *Manual para señalización en áreas protegidas*. Se llevó adelante un programa de educación ambiental en el área Humedales del Santa Lucía, involucrando 26 escuelas directamente y otras escuelas y grupos de forma indirecta. Se apostó a la coordinación en el marco de la RENAE y se llevaron adelante actividades más modestas en torno a otras áreas del país.

Para hacer posible estas actuaciones, el país realizó un esfuerzo importante ampliando la dotación de recursos presupuestales y gestionando y accediendo a contribuciones técnicas y financieras de la cooperación internacional. También promoviendo modalidades —todavía incipientes— de generación de ingresos en las propias áreas. En base a este esfuerzo, el total de recursos asignados a las áreas prote-

gidas y el Sistema en el país, pasó del equivalente de unos usd 700.000 anuales en 2005 a una cifra próxima a los usd 2.000.000 anuales en 2009. El incremento es muy significativo en términos relativos, pero insuficiente en términos absolutos. A su vez, al presente depende fuertemente de fondos de cooperación internacional, lo que plantea el desafío de lograr la sostenibilidad financiera en el mediano y el largo plazo. El país cuenta para eso con más de usd 3.000.000 ya aprobados de cooperación internacional hasta el año 2012. Esto es un respaldo para poner en marcha el sistema prestando especial atención al diseño y la implementación de una estrategia en materia financiera.

En síntesis, al finalizar 2009 el país cuenta con un SNAP *embrionario*, con avances muy significativos pero con notorios desafíos, especialmente en materia institucional y de dotación de recursos humanos calificados y financieros. Y cuenta con un Plan de Mediano Plazo que constituye, por un lado, la orientación para el trabajo en los próximos cinco años; por otro, la plataforma para —incorporando nuevos conocimientos y nuevo debate— formular un plan estratégico con un horizonte temporal más lejano.



Fuentes consultadas

- Abrams, P.; Borrini-Feyerabend, G; Gardner, J. y Heylings, P. 2003. *Evaluating governance. A handbook to accompany a participatory process for a protected area*. PARKS CANADA y TILCEPA (Theme on Indigenous and Local Communities, Equity and Protected Areas of IUCN CEESP /WCPA). Borrador para probar en el trabajo de campo.
- Acevedo, C. Vásquez y Robles. 2006. *Capacitación para el manejo de áreas protegidas en América Latina. Una aproximación a la demanda de los actores*. Proyecto Fortalecimiento de capacidades regionales por medio de la sistematización, análisis y transferencia de conocimientos en manejo de recursos naturales.
- Alles, M. 2001. *Desarrollo del Talento Humano. Basado en competencias*. Ed. Granica, Bs As (Argentina).
- Appeton, Texon y Uriarte. 2003. *Competence Standards for Protected Area Jobs in South East Asia*. ASEAN Regional Centre for Biodiversity Conservation.
- Australia, Queensland Government, EPA, Queensland's Parks & Wildlife Service. 2001. *Master Plan for Queensland's Parks System*. EPA, Australia.
- Barber, C; Kenton R. Miller y Melissa Boness. 2004. *Resguardando las áreas protegidas ante el cambio global. Resumen Ejecutivo*. IUCN, Quito (Ecuador).
- Borrini-Feyerabend, G. 2005. "Understanding and optimising governance: a Copernican revolution for protected areas?", en *CBD News— Special Edition Protected Areas: Achieving Biodiversity Targets*, Secretariado del CDB, pp. 12-13.
- Borrini-Feyerabend, G. 2008. con contribuciones de N. Dudley, T. Sandwith, S. Stevens, A. Kothari, B. Lassen, A. Berghofer, T. Balasinorwala, P. Budhatoki y S. Bhatt. *Implementing the CBD Programme of Work on Protected Areas. Governance as key for effective and equitable protected area systems*. Briefing note N° 8. for TGER and TILCEPA (<http://www.iucn.org/about/union/commissions/ceesp/wg/tger/>).
- Borrini-Feyerabend, G., M. Pimbert, M. T. Farvar, A. Kothari and Y. Renard. 2004. *Sharing Power. Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world*, IIED y IUCN/ CEESP/ CMWG, Cenesta, Tehran.
- Brazeiro A, Achkar M, Canavero A, Fagúndez C, González E, Grela I, Lezama F, Maneyro R, Berthesaghi L, Camargo A, Carreira, S, Costa B, Nuñez D, da Rosa I y Toranza C. 2008. *Prioridades geográficas para la conservación de la biodiversidad terrestre de Uruguay. Resumen Ejecutivo*. Proyecto PDT 32-26. Montevideo (Uruguay).
- Brazeiro, A. y Defeo, O. 2006. "Bases ecológicas y metodológicas para el diseño de un Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas en Uruguay" en *Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya* (Menafra, R., Rodríguez-Gallego, L., Scarabino, F. y Conde, D., Eds.). Vida Silvestre Uruguay. Graphis, Montevideo (Uruguay).
- Calixto, G. y Trimble, M. 2009. *Estado de Situación de la educación ambiental con foco en temas de biodiversidad y conservación en Uruguay*. SNAP, Montevideo (Uruguay). (www.snap.gub.uy).
- Canzani, A. 2005. *Evaluación de capacidades para la implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Serie Documentos de trabajo N° 7. SNAP, Montevideo (Uruguay)
- Canzani, A. 2006. *Ampliación del diagnóstico de capacidades para el desarrollo de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Serie Documentos de trabajo N° 7. SNAP, Montevideo (Uruguay) (www.snap.gub.uy).
- Castillos, Ana. 2008. Productos de 1 a 4 en el marco de la consultoría técnica correspondiente al Curso de Nivelación de Guardaparques. PROBIDES.
- Chiavenato, I. 2002. *Gestión del Talento Humano*. Ed. Mac Graw Hill, Bs As (Argentina).
- Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR). 2009. Informe sobre la Encuesta a productores familiares rurales realizada en el marco del Convenio CNFR-SNAP (2008-2009).
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD). 2004. Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (Programas de trabajo del CDB). Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Montreal.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), junio de 1992. (www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf).
- Cruz, Cesar. 2001. "Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional" en *DHIAL Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* N° 23. (www.iigov.org/dhial).
- De Álava, D. 2007. *Incidencia del proceso de transformación antrópico en el sistema costero La Paloma - Cabo Polonio*. Tesis de Maestría en Ciencias Ambientales. Facultad de Ciencias (UdelaR), Montevideo (Uruguay).
- Defeo, O., S. Horta, A. Carranza, D. Lercari, A. de Álava, J. Gómez, G. Martínez, J. P. Lozoya & E. Celentano. 2009. *Hacia un Manejo Ecosistémico de Pesquerías: Áreas Marinas Protegidas en Uruguay*. Facultad de Ciencias – UNDECIMAR & DINARA.
- Emerton, L., Bishop J., y Lee T. 2006. *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*. Technical Series No. 13. IUCN, Gland.
- Equipos Mori. 2005. *Encuesta de opinión pública sobre ambiente, biodiversidad y áreas protegidas*. Informe N° 2. SNAP, Montevideo (Uruguay).
- Equipos Mori. 2006. *Encuesta de opinión pública sobre ambiente, biodiversidad y áreas protegidas*. Informe N° 4. SNAP, Montevideo (Uruguay).
- Equipos Mori. 2007. *Encuesta de opinión pública sobre ambiente, biodiversidad y áreas protegidas*. Informe N° 5. SNAP, Montevideo (Uruguay).
- Equipos Mori. 2009. *Encuesta de opinión pública sobre ambiente, biodiversidad y áreas protegidas*. Informe N° 24. SNAP, Montevideo (Uruguay).
- Equipos Mori. 2009. *Estudio de opinión medio ambiental a líderes políticos nacionales*. Informe N° 22. SNAP, Montevideo (Uruguay).
- Equipos Mori. 2009. *Estudio de opinión medio ambiental a líderes políticos locales*. Informe N° 23. SNAP, Montevideo (Uruguay).
- Ervin, J. 2007. *Protected Area System Master Planning – A quick guide for practitioners*. Protected Area Quick Guide Series. The Nature Conservancy.
- Europarc-España. 2008. *Planificar para gestionar los espacios naturales protegidos*. Serie Manuales Europarc -España N° 7. EUROPARC, España.
- Evia, G. 2007. *Dinámica de las amenazas y consecuencias sobre las políticas de la conservación*. Trabajo presentado al TURAP 2007: 5º Encuentro Nacional de Turismo Rural y Ecoturismo – IV Congreso Nacional de Áreas Naturales Protegidas. 25-28 de abril. Trinidad, Flores (Uruguay).
- Faroppa, J. 2008. *Contribución para una propuesta de reglamentación del cuerpo nacional de guardaparques y afines*. Serie Documentos de Trabajo N° 19. SNAP, Montevideo, Uruguay (www.snap.gub.uy)
- Figueroa, E. 2008. *Pago por servicios ambientales en áreas protegidas*. Programa FAO/OAPN.
- Flores, M. y Rivero, G. 2008. *Planes financieros con perfil de negocios*. The Nature Conservancy.
- Galindo, J. 2009. *Informe nacional de aplicación de la ficha de sostenibilidad financiera al Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay*. SNAP, Montevideo (Uruguay).
- Gaston K J, Pressey R L y Margules C R. 2002. "Persistence and vulnerability: retaining biodiversity in the landscape and in protected areas" en *Journal of Bioscience* N° 2 (Suppl. 2). pp. 361–384.
- Gaston, K. J. 2000. "Global patterns in biodiversity" en *Nature* N° 405. pp. 220-227.
- Gudynas, E. 1994. *Nuestra verdadera riqueza. Una visión de la conservación de las áreas naturales del Uruguay*. Nordan, Montevideo (Uruguay).
- Gutman, P. and Davidson, S. (2008). *A review of innovative International financial mechanisms for biodiversity conservation with a special focus on the international financing of developing countries protected areas*. WWF- MPO.
- Hoffmann, Erika. 2005. *Diagnóstico de situación y perspectivas de la conciencia pública en temas de biodiversidad y áreas protegidas*. Documento de Trabajo N° 6. SNAP, Montevideo (Uruguay).
- INRENA, IANP. 2006. *Términos de referencia del proceso de revisión y actualización del Plan Director del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú*. Perú. (<http://www.plan-directorandp.com/plan.html>).
- Junta de Andalucía, RENPA. 2003. "Plan Director de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía" en García Mora y Montes. *Vínculos en el paisaje mediterráneo. El papel de los espacios protegidos en el contexto territorial*.
- Knight, A. T., R. M. Cowling & B. M. Campbell, 2006. "An operational model for implementing conservation action" en *Conservation Biology* N° 20. pp. 408-419.
- Lanzilotta, B; A. Salazar y M. Cedrés. 2009. *Instrumentos económicos para la conservación y financiamiento de las áreas protegidas de Uruguay*. SNAP, Montevideo (Uruguay).
- Lockwood, M. y Quintela, C.E. 2006. "Finance and Economics" en Lockwood, M, Worboys, G.L y Kothari, A. *Managing protected areas. A Global guide*. Earthscan, London.
- Lusthaus, C, et al. 2002. *Evaluación Organizacional. Marco para mejorar el desempeño*. Banco Interamericano de desarrollo W.DC. Centro internacional de investigaciones para el desarrollo. OTA, Canadá. (www.iadb.org/pub).
- Margules, C. R. y R. L., Pressey. 2000. "Systematic conservation planning" en *Nature* N° 405. pp 243-253.
- Margules, C. R. y S. Sarkar. 2007. *Systematic Conservation Planning*. Cambridge University Press, Cambridge (UK).
- Martín-Barbero, Jesús. 1987. *De los medios a las mediaciones*. Gustavo Gili, México.
- MVOTMA – DINAMA. 2009. *Guía para la planificación de áreas protegidas del Uruguay*. SNAP, Montevideo (Uruguay).
- Mentefactura. 2007. *Plan de Sostenibilidad Financiera para Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas de Ecuador*. Ministerio de Ambiente. The Nature Conservancy. Quito (Ecuador).
- Moilanen, A., K. Wilson y H. P. Possingham, H.P. 2009. *Spatial Conservation Prioritization*. Oxford University Press, Oxford (UK).
- MVOTMA – BID. 2008. Resumen de proyecto Modernización de la institucionalidad para la gestión y planificación ambiental (MVOTMA-BID, UR L1033). Banco Interamericano de Desarrollo (documento no autorizado para uso público). Montevideo (Uruguay).
- MVOTMA – DINAMA. 2007. *Proyecto de reestructura organizativa en el marco del proceso de reforma del Estado*. Montevideo (Uruguay).
- MVOTMA. s/f. *Desarrollo de lineamientos en conservación de la biodiversidad*. (Documento interno, MVOTMA/DINAMA, División de Biodiversidad y Áreas Protegidas). MVOTMA, Montevideo (Uruguay).
- Noss, R. F. 1990. "Indicators for monitoring biodiversity: a hierarchical approach" en *Conservation Biology* N° 4. pp. 355-364.

OPP, 1990. *Estudio ambiental nacional; plan de acción ambiental / Uruguay*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto - OEA - BID. Washington (EUA).

Pacha M.J. 2008. *Financiamiento sustentable en áreas protegidas*. DOCUMENTO BASE. Santiago de Chile.

Paolino, C.; B. Lanzilotta y M. Perera. 2009. *Tendencias productivas en Uruguay: Aportes para la definición de áreas protegidas*. Informe de consultoría para el Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP de Uruguay, DINAMA-MVOTMA/PNUD-GEF.

Paz, Daniel y M. Livio. 2008. *La capacitación de los guardaparques en América latina: el caso de un curso regional*. Centro de formación y capacitación en áreas protegidas. Administración de Parques Nacionales, Argentina. Presentado en el "V Congreso Brasileño de Áreas Protegidas, Fundación O Boticario".

Paz, Daniel. 2009. *Guardaparques en América Latina*. Centro de formación y capacitación en Áreas protegidas. Administración de Parques Nacionales (Argentina). Fundación O Boticario (en prensa).

Pearce, D. y Turner, R.K. 1990. *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*. Colegio de Economistas de Madrid. Celeste Ediciones, Madrid (España).

Rivas Toledo, Alex (comp.). 2006. *Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales: Diagnóstico regional y análisis comparativo*. UICN, Quito (Ecuador).

Santandreu, Alain. 2007. *Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental*. Serie Documentos de trabajo Nº 13. SNAP, Montevideo (Uruguay) (www.snap.gub.uy).

Santandreu, A. 2009. *Sistematización de las lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay*. SNAP, Montevideo (Uruguay).

SCBD Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2004. *Biodiversity Issues for Consideration in the Planning, Establishment and Management of Protected Areas Sites and Networks*, CBD Technical Series Nº 15, Montreal (Canada).

Sciandro, J.L. 2001. *Incentivos para la participación voluntaria en la conservación de la biodiversidad*. PROBIDES. Serie Documentos de Trabajo Nº 37. Rocha, 2001.

SEMARNAT/CONANP. 2007. *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012*. México. (www.conanp.gob.mx).

Soutullo, A., E. Alonso, D. Arrieta, R. Beyahut, S. Carreira, C. Clavijo, J. Cravino, L. Delfino, G. Fabiano, C. Fagundez, F. Haretche, E. Marchesi, C. Passadore, F. Scarabino, B. Sosa, N. Vidal (editores). 2009. *Especies prioritarias para la Conservación en Uruguay*. SNAP, Montevideo (Uruguay). En prensa.

Soutullo, A. y Bartesaghi, L. 2009. *Propuesta de diseño de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas representativo y eficiente: Prioridades territoriales y temporales para la*

creación de áreas protegidas. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP de Uruguay. DINAMA-MVOTMA/PNUD-GEF.

Tear, T. H., et al. 2005. "How Much Is Enough? The Recurrent Problem of Setting Measurable Objectives in Conservation" en *BioScience* Nº 55. pp 835-849.

Toro J. y Rodríguez M. C. 2001. *La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos*. BID, Bogotá (Colombia).

Troncoso, A. 2009. *Análisis de capacidades de los recursos humanos vinculados a la gestión del SNAP*. Informe de avance. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP de Uruguay. DINAMA-MVOTMA/PNUD-GEF.

UICN. 2000. *Financing Protected Areas. Guidelines for Protected Area Managers*. Best Practice Protected Area Guidelines Series Nº 5. Adrian Phillips, Editor de la serie. Grupo de trabajo de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de UICN. en colaboración con la Unidad Económica de UICN. UICN, Switzerland y Cambridge (UK).

UICN. 2005a. *Beneficios más allá de las fronteras. Actas del V Congreso Mundial de parques de la UICN*. UICN, Gland, Suiza, y Cambridge, Reino Unido.

UICN. 2005b. *Resoluciones y Recomendaciones del Congreso Mundial de la Naturaleza -Bangkok, Tailandia*. 17 al 25 de noviembre de 2005. UICN, Gland, Suiza, y Cambridge, Reino Unido.

UICN. 2006. *Iniciativa Mundial sobre Comunicación, Educación y Conciencia Pública*. Documento de posición. (http://cmsdata.iucn.org/downloads/cepa_spanish_formatted.pdf).

UNICEF. 2006. *Comunicación, desarrollo y derechos humanos*. Serie cuadernillos. Colección Comunicación, desarrollo y derechos. EDUPAS, Argentina.

UNICEF. 2006. *Elaborando proyectos de comunicación para el desarrollo*. Colección: Comunicación, Desarrollo y Derechos. Cuadernillo 2. Oficina de Unicef para Argentina. UNICEF, Buenos Aires (Argentina) (www.unicef.org/argentina).

Universidad Estatal de Colorado. s/f. *Manual de capacitación para Guardaparques en Sudamérica*. Centro de Manejo de Áreas Protegidas de la Universidad Estatal de Colorado, Servicio Forestal de los EEUU, WWF- US y Fundación Moore. (versión electrónica, sin editar).

URUGUAY, DINAMA-MVOTMA. 2006. Documento de Proyecto URU/06/G34 Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay. (www.snap.gub.uy).

URUGUAY, MINTURD. 2009. *Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020*. Programa de Mejora de la Competitividad de los Destinos Turísticos Estratégicos. Junio 2009.

Vergara, Andrea, Tatiana Egüez y José Galindo. 2006. *Guía metodológica para el desarrollo de planes de sostenibilidad financiera a largo plazo para Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas (SNAPs)*. Quito (Ecuador).

Wilson, K. A., McBride, M. F., Bode, M. y H. P. Possingham. 2006. "Prioritizing global conservation efforts" en *Nature* Nº 440. pp. 337-340.



Acrónimos

ACA	Asociación de Cultivadores de Arroz
AGAP	Asociación de Guardaparques del Estado de Amapá
AGESIC	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento
AMRU	Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANPL	Asociación Nacional de Productores de Leche
APN	Administración de Parques Nacionales (Argentina)
ARU	Asociación Rural del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CINVE	Centro de Investigaciones Económicas
CAE	Comisión Asesora Específica
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CDP	Conjunto de Datos Provisorios
CITES	Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
CNA	Comisión Nacional Asesora
CNFR	Comisión Nacional de Fomento Rural
COAOT	Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial
COASAS	Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento
COTAMA	Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente
DGF	Dirección General Forestal
DGRNR	Dirección General de Recursos Naturales Renovables
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINAMIGE	Dirección Nacional de Minería y Geología
DINARA	Dirección Nacional de Recursos Acuáticos
DINASA	Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
DIPRODE	Dirección de Proyectos de Desarrollo
DSIA	Departamento Sistema de Información Ambiental
ECOPLATA	Programa de Manejo Integrado de la Zona Costera del Río de la Plata
EIA	Evaluación de impacto ambiental
FRU	Federación Rural del Uruguay
FREPLATA	Programa de Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environment Facility)
IABIN	Red Interamericana de Información sobre Biodiversidad
IDE	Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay
IED	Inversión extranjera directa
IM	Intendencia Municipal
IMCL	Intendencia Municipal de Cerro Largo
IMF	Intendencia Municipal de Flores
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo

IMTT	Intendencia Municipal de Treinta y Tres
IIBCE	Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
INIA	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
Mercosur	Mercado Común del Sur
METT	Ficha para la Evaluación de Efectividad de Manejo (Management Effectiveness Tracking Tool)
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MINTURD	Ministerio de Turismo y Deporte
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OGM	Organismo genéticamente modificado
ONG	Organización no gubernamental
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPYPA	Oficina de Programación y Política Agropecuaria
OSC	Organización de la sociedad civil
Parlasur	Parlamento del Mercado Común del Sur
PENCTI	Plan Estratégico en Ciencia, Tecnología e Innovación
PMP	Plan de Mediano Plazo (del SNAP)
PPN	Prefectura Nacional Naval
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
PPR	Proyecto Producción Responsable
PROBIDES	Programa para la Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible en los Humedales del Este
RENEA	Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable
RHRAP	Red Hemisférica de Reservas de Aves Playeras
SEPAE	Servicio de Parques del Ejército
SIA	Sistema de Información Ambiental Nacional
SIG	Sistema de Información Geográfica
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SUL	Secretariado Uruguayo de la Lana
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
UDELAR	Universidad de la República
UEPA	Unidad Ejecutora de Proyecto Ampliada
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza



Participantes en el proceso de elaboración del Plan de Mediano Plazo

Participantes en talleres, reuniones de trabajo y otros expertos consultados

Eduardo Andrés (DINAMA), Mario Batallés (DINAMA), Sandra Bazzani (PPD), Rossana Berrini (DINAMA), Roberto Bettini (Proyecto SNAP), Andrea Bresso (Sociedad Uruguaya de Ecoturismo), Martín Buxedas (OPYPA), Gabriel Caldevilla (DGRNR), Ángeles Camacho (DINAMA), Víctor Cantón (DINAMA), María Eugenia Cedrés (Proyecto SNAP), Ricardo Colman (Proyecto SNAP), Antonio D'Ambrosio (MINTURD), Gerardo Evia (PROBIDES), Graciela Fabiano (DINARA), Alicia Failde (CINVE), Angelita Gómez (DGRNR), Daniel Jaso (Proyecto SNAP), Joaquín Marqués (Proyecto SNAP), Paola Mejía (Proyecto SNAP), Gerardo Mérola (DINAMA), Laura Modernell (Proyecto SNAP), Victoria Morena (Proyecto SNAP), Mariana Nin (Proyecto SNAP), Carmen Olivera (Proyecto SNAP), Hiroko Oshima (Proyecto SNAP), Gonzalo Picasso (PROBIDES), Alberto Ponce de León (DINARA), Mariana Ríos (Proyecto SNAP), Alda Rodríguez (Proyecto SNAP), Marcio Rodríguez (Proyecto SNAP), Fernando Siré (Proyecto SNAP), Guadalupe Tiscornia (PPR), Pablo Urruti (DINAMA), Carlos Vasallo (PPR), Lía Venturino (DGRNR), Laura Vila (DINAMA), Tabaré Villamil (DGRNR), Javier Vitancurt (Proyecto SNAP).

Participantes en los talleres «Evaluación de la efectividad de manejo en las áreas protegidas de Uruguay»

Alberto Demicheli (Quebrada de los Cuevos, productor, propietario), Alberto Ponce de León (DINARA), Alda Rodríguez (Lunarejo, Proyecto SNAP), Alejandro Fallabrino (Cerro Verde, Karumbé), Amelia Cabrera (Estero de Farrapos e Islas del Río Uruguay), Andrea Olivera (Lunarejo), Andrés Florines (Localidad Rupestre de Chamangá), Antonio Graña (Cerro Verde, IM de Rocha), Atilio Piovesán (Humedales de Santa Lucía, IMM), Carla Martins (Lunarejo, presidente grupo Colonia Aparicio Saravia), Carmen Olivera (Cabo Polonio, Proyecto SNAP), Carolina Miranda (Humedales de Santa Lucía, Iniciativa Latinoamericana), Diana Musitelli (PROBIDES), Fernando Zunin (Lunarejo, productor Masoller), Francisco Rodríguez (Quebrada de los Cuervos, MDN), Gabriel Caldevilla (DGRNR), Gabriel de Souza (Cabo Polonio, MINTURD), Gabriel Pineda (Quebrada de los Cuervos, IMTT), Gonzalo Picasso (PROBIDES), Graciela Viera (Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay), Horacio Irazábal (Localidad Rupestre de Chamangá, IMF), Javier Vitancurt (Proyecto SNAP), Joaquín Aldabe (Aves Uruguay), José Olascuaga (Quebrada de los Cuervos, IMTT), Juan Garaventa (Estero de Farrapos e Islas del Río Uruguay), Juan Pedro Acosta (PROBIDES), Lía Venturino (DGRNR), Lorena Rodríguez (Laguna de Rocha, UDELAR), Macarena Castro (Lunarejo, presidenta Sociedad de Fomento de Masoller), Marcio Rodríguez (Lunarejo, Proyecto SNAP), Margarita Etchegaray (Localidad Rupestre de Chamangá), Mario Padern (Lunarejo, productor Masoller), Marisa Lema (Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay), Néstor Moreira (Quebrada de los Cuervos, Weyerhaeuser), Néstor Pérez (PROBIDES), Richard Clavijo (Humedales de Santa Lucía), Tabaré Villamil (DGRNR), Tomás Coelho (Cerro

Verde, SEPAE), Víctor Denis (Humedales de Santa Lucía), Yony Ferreira (Lunarejo, referente Masoller-Uruguay Integra).

Participantes en el taller «Identificación de especies de flora nativa de interés socioeconómico»

Adeline Allégre (consultora), Ana Berreta (Comité Nacional de Recursos Fitogenéticos), Ana Laura Fabra (Facultad de Ciencias), Andrés Berrutti (CLAEH Regional Noreste), Beatriz López (IIBCE), Carlos Pellegrino (Facultad de Agronomía), Cecilia Alonso (IIBCE), Cecilia Taulé (IIBCE), César Fagúndez (Facultad de Ciencias), Clara Pntsdí (Facultad de Agronomía), Diego Hernández (Facultad de Humanidades), Eduardo Alonso Paz (Facultad de Química), Eduardo Dellacassa (Facultad de Química), Elena Fabián (IIBCE), Elena Rivero Dubose (IMTT), Federico Battistoni (IIBCE), Federico Condón (INIA), Federico Saniñaque (IIBCE), Fernando Olmos (INIA), Horacio Heinzen (Facultad de Química), Inés Espasandín (Facultad de Agronomía), Jerónimo Pardiñas (Facultad de Agronomía), Jorge Pereira (Facultad de Agronomía), José Villamil (INIA), Juan Carlos Millot (Sociedad de Fomento Rural Ortiz), Laura Larraburu, María Cristina Mazzela (Facultad de Agronomía), María Julia Bassagoda (Facultad de Química), María Puppo (Facultad de Agronomía), Mariángeles Lacava (IIBCE), Martín Jaurena (INIA), Mercedes Rivas (Facultad de Agronomía), Orfeo Crosa (Facultad de Agronomía), Pablo Betancurt (LATU), Pablo Ross, Pablo Speranza (Facultad de Agronomía), Primavera Izaguirre (Facultad de Agronomía), Quintín Melgar (Red de Agroecología), Raquel Gilmet (AMRU), Ricardo Carrere (Grupo Guayubirá), Roberto Zoppolo (Facultad de Agronomía), Valentina Lorio (IIBCE).

Participantes en los talleres «Identificación de especies de prioridad para su conservación»

Agustín Carriquiri (aves), Andrés Domingo (aves) Christian Clavijo (moluscos), Eduardo Arballo (aves), Iván González (peces), Iván Grela (plantas), Jéssica Castro (mamíferos), Juan Andrés Martínez (mamíferos), Pablo Laurino (peces), Pablo Urruti (peces), Alejandro Fallabrino (anfibios y reptiles), Alfredo Le Bas (mamíferos), Alfredo Pereira (peces), Ana Aber (mamíferos), Ana Brito (plantas), Ana González (plantas), Andrés Canavero (anfibios y reptiles), Andrés Estrades (anfibios y reptiles), Andrés Rossado (plantas), Ángeles Camacho (aves), Carina Millán (plantas), Carlos Brussa (plantas), Carlos Prigioni, (anfibios y reptiles), Carlos Ríos (peces), Carolina Senar (plantas), Cecilia Passadore (mamíferos), César Fagúndez (plantas), Claudia da Luz (plantas), Claudio Borteiro (anfibios y reptiles), Cristina Oddone (peces), Diego Arrieta (anfibios y reptiles), Diego Caballero (aves), Eduardo Alonso (plantas), Eduardo Marchesi (plantas), Enrique González (mamíferos), Fabián Muñoz (plantas), Fabrizio Scarabino (moluscos), Federica Ramazzi (mamíferos), Federico Achaval (mamíferos, anfibios y reptiles), Federico Haretche (plantas), Felipe Lezama (plantas), Francisco Kolenk (anfibios y reptiles), Franco Texeira de Mello (peces), Gabriel Caldevilla (plantas), Gabriela

Speroni (plantas), Germán Botto (mamíferos), Graciela Fabián (peces), Graciela García (peces), Heber Salvia (peces), Hebert Nion (peces), Héctor Osorio (plantas), Inés da Rosa (anfibios y reptiles), Javier González (mamíferos), Joaquín Aldabe (aves), Jorge Cravino (aves), José Langone (anfibios y reptiles), Juan Carlos Gambarotta (aves), Juan Carlos Rudolf (mamíferos), Juan Pablo Nebel (plantas), Julián Gago (plantas), Liliana Delfino (plantas), Liliana Llanos (plantas), Manuel García de la Peña (plantas), Marcelo Loureiro (peces), Marcelo Sivack (mamíferos), María José Andrade (mamíferos), María Julia Bassagoda (plantas), Mariana Cosse (mamíferos), Mario Batalles (mamíferos), Mario Clara (mamíferos), Mario Piaggio (plantas), Matías Zarucki (peces), Mauricio Bonifaccino (plantas), Mercedes Rivas (plantas), Micaela Trimble (mamíferos), Nicolás Papa (peces), Nicolás Vidal (peces), Óscar Blumetto (aves), Pablo Rocca (aves), Paula Laporta (mamíferos), Primavera Izaguirre (plantas), Ramiro Pereira (mamíferos), Raúl Maneyro (anfibios y reptiles), Rodrigo García (mamíferos), Rosario Beyahut (plantas), Rossana Berrini (mamíferos), Rossana Foti (peces), Santiago Carreira (anfibios y reptiles), Sebastián Jiménez (aves), Silvana Masciardi (plantas), Susana Gazzano (plantas), Tabaré Villamil (plantas), Teresita Hualde (anfibios y reptiles), Valentina Franco (mamíferos), Victoria Valtierra (plantas), Walter Erramuspe (plantas), Walter Norbis (peces).



Anexos

Plan de Mediano Plazo
2010/2014



ANEXO 1. Avances hacia una propuesta de diseño de un SNAP representativo y eficiente: prioridades territoriales y temporales para la creación de áreas protegidas

Elementos de la biodiversidad de Uruguay a representar dentro del territorio continental del SNAP (Soutullo y Bartesaghi, 2009)

	Especies animales	199
Anfibios	16	
Aves	53	
Mamíferos	25	
Moluscos	58	
Peces	17	
Reptiles	30	
Especies vegetales	806	
Ecosistemas	32	
Paisajes	52	
Total	1.089	

Cantidad de elementos de la biodiversidad de Uruguay no representados en el núcleo inicial de áreas del SNAP (Soutullo y Bartesaghi, 2009)

	Especies animales	51
Anfibios	2	
Aves	10	
Mamíferos	5	
Moluscos	23	
Peces	5	
Reptiles	6	
Especies vegetales	362	
Ecosistemas	1	
Paisajes	4	
Total	418	

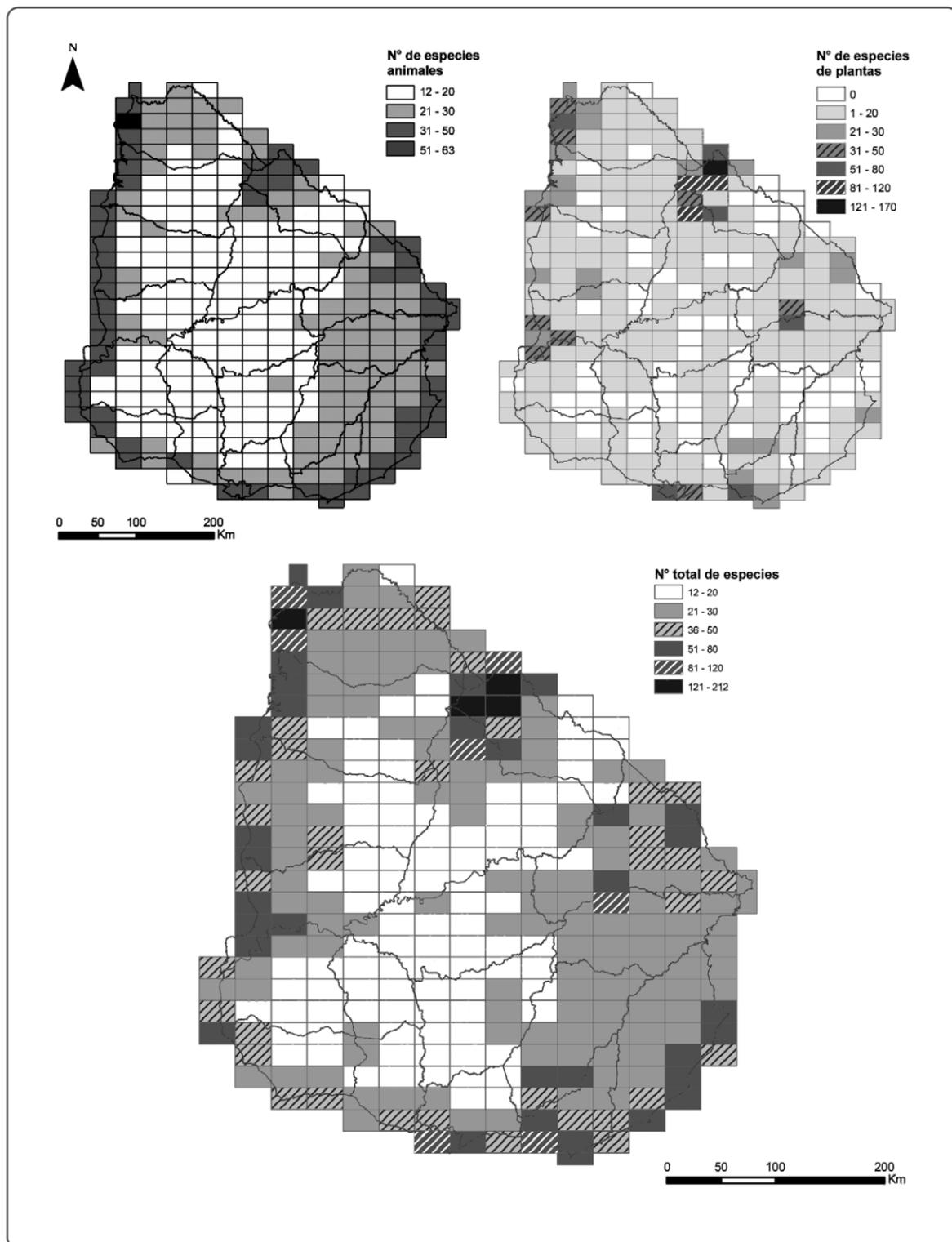


Figura 1. Número de especies a representar dentro del SNAP en cada una de las cartas 1:50.000 del SGM (Soutullo y Bartesaghi 2009)

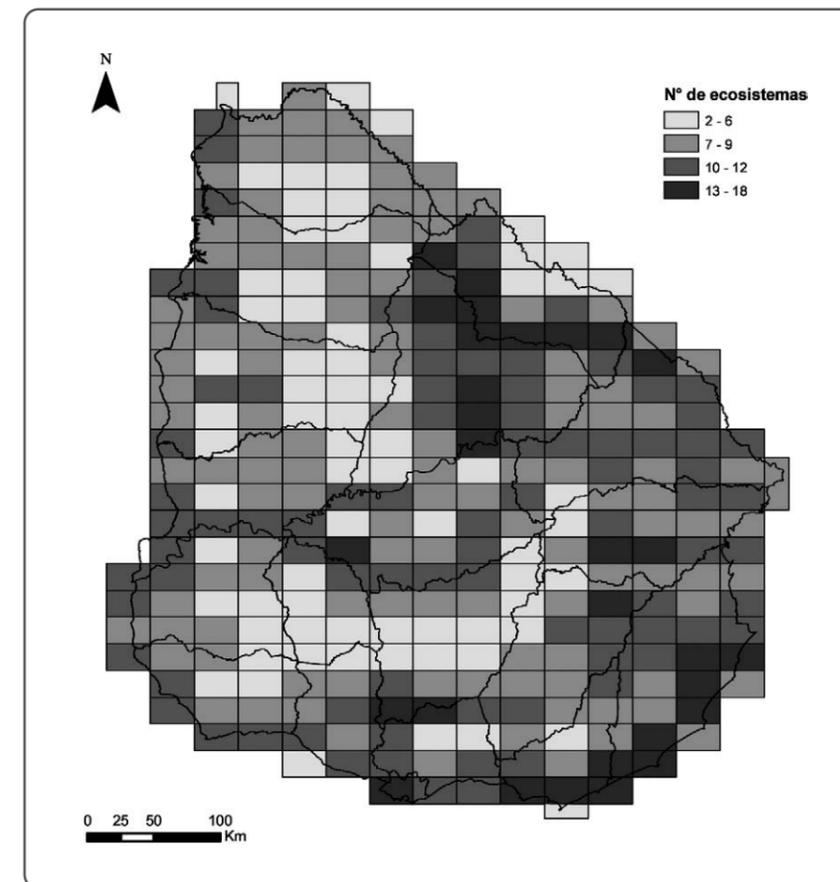


Figura 2. Número de ecosistemas naturales en cada una de las cartas 1:50.000 del SGM (Soutullo y Bartesaghi, 2009)

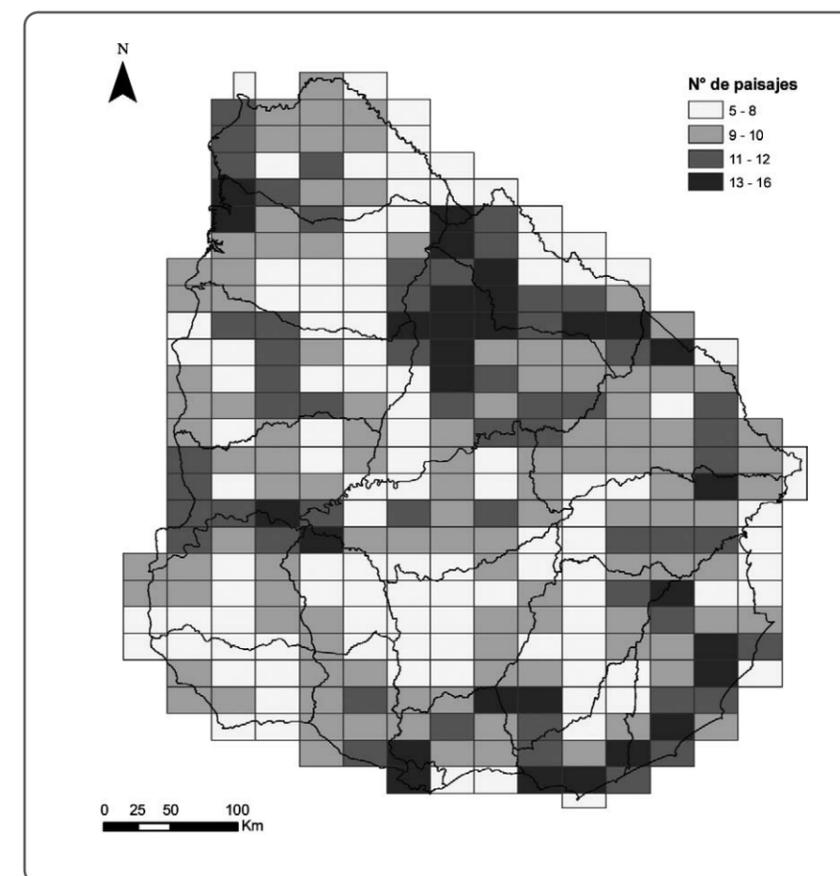


Figura 3. Número de unidades de paisaje en cada una de las cartas 1:50.000 del SGM (Soutullo y Bartesaghi, 2009)

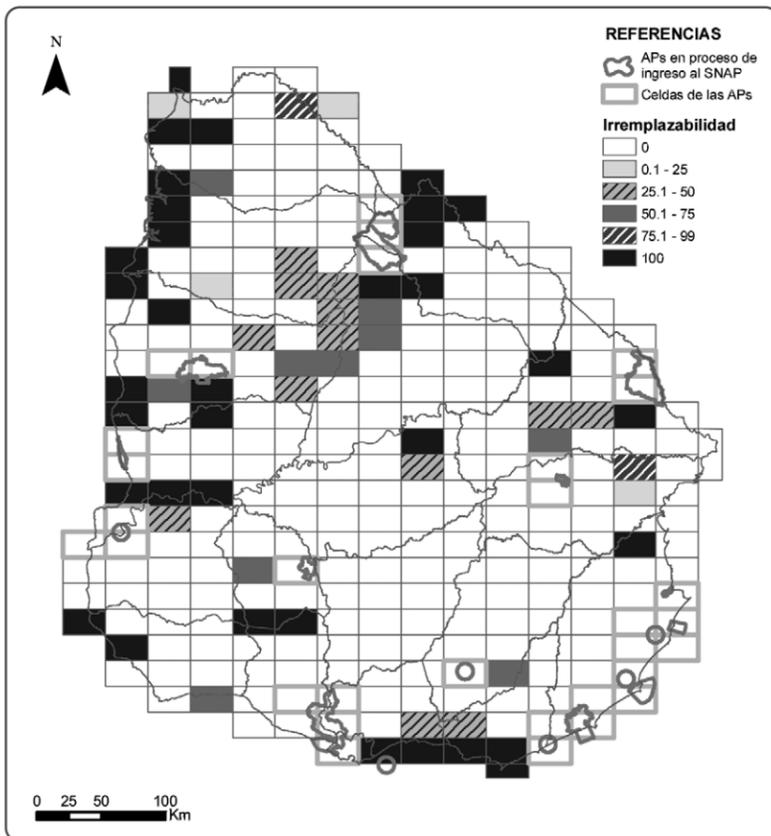


Figura 4. Irremplazabilidad²⁹ de las celdas que integran al menos una de las redes de áreas protegidas no dominadas³⁰ identificadas (Soutullo y Bartesaghi, 2009)

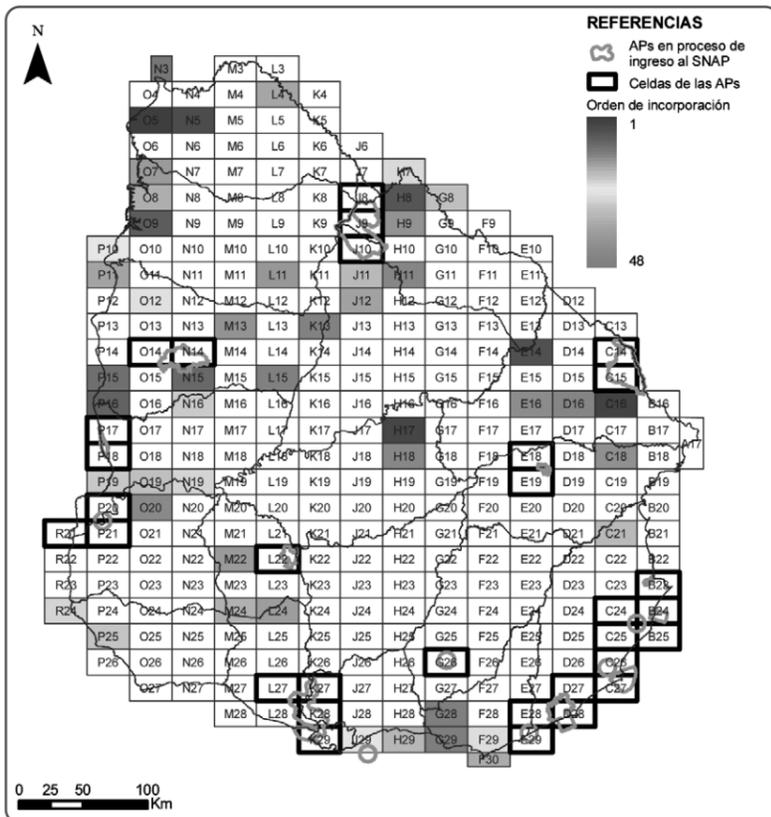


Figura 5. Red de sitios a integrar al SNAP y propuesta de la secuencia temporal de incorporación (Soutullo y Bartesaghi, 2009)

NOTA: El número de celdas no es el número de nuevas áreas protegidas que es necesario integrar al SNAP. Solo refleja los sectores del país en los que es necesario evaluar la pertinencia de diseñar e implementar nuevas áreas protegidas. La figura muestra la red de celdas que minimiza el número de celdas irremplazables y su vulnerabilidad ante cambios en el uso del suelo, y maximiza el de celdas con alto grado de naturalidad, factibilidad de implementar áreas en esos sitios y cobertura adicional de elementos prioritarios. También muestra la secuencia temporal de incorporación de áreas más apropiada dado el grado de irremplazabilidad, complementariedad, vulnerabilidad y factibilidad de implementación de un área protegida en cada celda.

Cartas del plan 1:50.000 del SGM que conforman la propuesta de diseño del SNAP de Uruguay (Soutullo y Bartesaghi, 2009)

Carta	Orden de incorporación
O5	ÑAQUIÑA 1
C16	MANGRULLO 2
H17	LA PALOMA DE DURAZNO 3
N5	TOMÁS GOMENSORO 4
E14	PASO MAZANGANO 5
H8	PASO DE ATAQUES 6
O9	SALTO GRANDE 7
P16	ARROYO NEGRO 8
N15	GUAYABOS 9
P15	PAYSANDÚ 10
N3	ISLA BRASILEÑA 11
G29	PIRIÁPOLIS 12
H11	MINAS DE CORRALES 13
H9	TRANQUERAS 14
O7	BELÉN 15
P11	MESETA DE ARTIGAS 16
O8	CONSTITUCIÓN 17
J11	BAÑADO DE ROCHA 18
O19	COLOLÓ 19
P19	NUEVO BERLÍN 20
N19	PASO DEL PALMAR 21
F29	SAN CARLOS 22
P10	SALTO CHICO 23
J29	LA UNIÓN 24
O12	PARADA RIVAS 25
H7	RIVERA 26
R24	NUEVA PALMIRA 27
N16	ALGORTA 28
P25	CONCHILLAS 29
G8	CUCHILLA DE SANTA ANA 30
C21	PELOTAS 31
H29	ATLÁNTIDA 32
M24	GUAYCURÚ 33
F30	34
L4	TOPADOR 35
J12	TACUAREMBÓ 36
L24	PASO DE LA DILIGENCIA 37
M22	TRINIDAD 38
L11	ARERUNGUÁ 39
M13	CUCHILLA DEL QUEGUAY 40

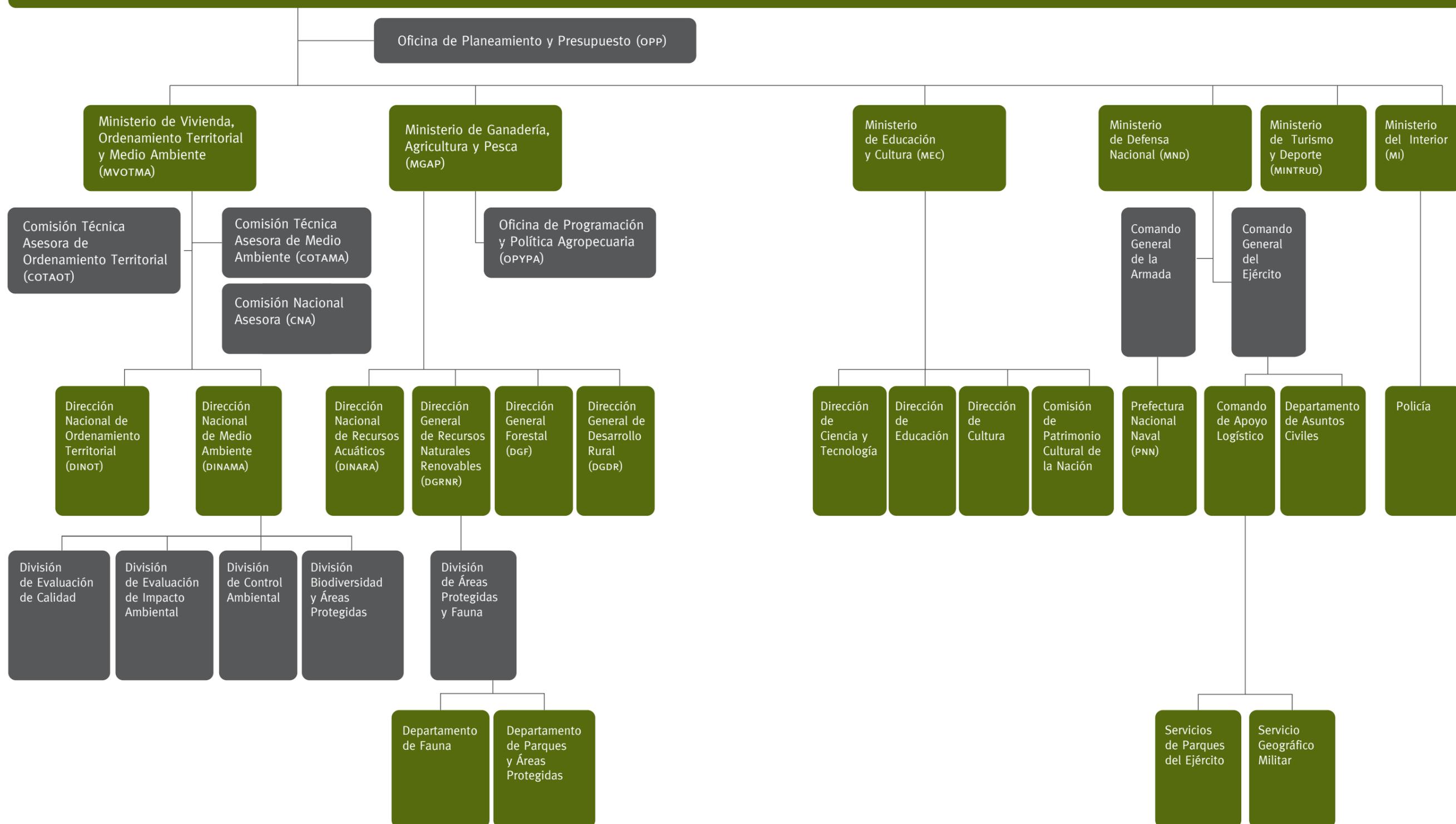
Carta	Orden de incorporación
C18	CERRO LARGO 41
E16	FRAILE MUERTO 42
O20	BEQUELÓ 43
H18	BLANQUILLO 44
D16	TACUARÍ 45
K13	TAMBORES 46
L15	TIATUCURÁ 47
G28	LAS ÁNIMAS 48
B23	CHUY celda SNAP
B24	SANTA TERESA celda SNAP
B25	PUNTA PALMAR celda SNAP
C14	CENTURIÓN celda SNAP
C15	SIERRA DE LOS RÍOS celda SNAP
C24	LOS INDIOS celda SNAP
C25	CASTILLOS celda SNAP
C26	AGUAS DULCES celda SNAP
C27	CABO POLONIO celda SNAP
D27	ROCHA celda SNAP
D28	LA PALOMA celda SNAP
E18	PUNTAS DEL YERBAL celda SNAP
E19	ISLA PATRULLA celda SNAP
E28	GARZÓN celda SNAP
E29	JOSÉ IGNACIO celda SNAP
G26	MINAS celda SNAP
J10	PASO DEL CERRO celda SNAP
J8	MASOLLER celda SNAP
J9	LA PALMA celda SNAP
K27	SANTA LUCÍA celda SNAP
K28	LOS CERRILLOS celda SNAP
K29	LA BARRA celda SNAP
L22	PORONGOS celda SNAP
L27	CAGANCHA celda SNAP
N14	QUEGUAY celda SNAP
O14	LORENZO GEYRES celda SNAP
P17	SAN JAVIER celda SNAP
P18	ROMÁN GRANDE celda SNAP
P20	FRAY BENTOS - MERCEDES celda SNAP
P21	SORIANO celda SNAP
R21	VIZCAÍNO celda SNAP

²⁹ La irremplazabilidad de una celda es el porcentaje de veces que esta está presente en una solución respecto al total de soluciones (redes) identificadas.

³⁰ Redes de sitios que son mejores que las demás redes en alguno de los criterios utilizados para evaluarlas.



ANEXO 2. Estructura institucional de gobierno nacional relacionada con el SNAP





ANEXO 3. Principales tendencias de algunas actividades productivas y escenarios factibles en el mediano plazo

Agricultura de secano	Tecnologías aplicadas	Economías de escala y alcance	Agentes	Externalidades	Áreas y zonas afectadas	Políticas públicas e instituciones
Situación actual (2009)	Uso de organismos genéticamente modificados (OGM), agricultura satelital, tecnologías de la información y comunicación (TIC), nuevos métodos de gestión (contratos, manejo de riesgo, financiamiento no bancario).	Crecientes economías de escala y formas flexibles de gestión.	Predomina la IED.	Modelo socialmente no integrador.	Expansión más relevante en las zonas agrícolas tradicionales vía intensificación del uso del suelo agrícola.	Levantamiento de las restricciones al uso de OGM (evaluación caso a caso).
	En cultivos de verano: tecnologías importadas (semillas paquetes tecnológicos).	Predomina el arrendamiento.		Externalidades ambientales heterogéneas según suelos.		Aumento de las inversiones en infraestructura pública, aún insuficiente.
				Sustituye a un modelo de rotaciones favorable para el ambiente.		
Escenario 1 (inercial, aumenta escala)	Ídem. Mayor expansión de cultivos OGM por debilidad en la evaluación y autorización de cultivo (<i>fallas en la política del caso a caso</i>).	Aumenta el arrendamiento de tierras, la movilidad y el alcance. Se produce con escalas crecientes.	Ídem.	Ídem anterior, se desarrolla aún más la agricultura continua reduciéndose mucho más las rotaciones. Aumentan las externalidades negativas.	Expansión sobre áreas agrícolas de muy alto y alto potencial en <i>zonas no tradicionales</i> y también aptas.	Ídem, con aumento muy significativo de inversiones en infraestructura. El <i>caso a caso</i> para la autorización de OGM no llega a ser restrictivo.
Escenario 2 (cambio cualitativo derivado de políticas públicas)	Mayor equilibrio entre agricultura de verano y de invierno. Ídem base tecnológica, pero restricciones para el uso de algunos cultivos OGM, en particular en variedades de maíz.	Se mantienen y desarrollan aún más las economías de escala, pero se restringe la movilidad en suelos no aptos por certificaciones ambientales (uso de insumos) exigidas por principales mercados internacionales.	Ídem.	Se desarrollan políticas públicas para reducir externalidades ambientales negativas.	Se incentivan el uso de pasturas y las rotaciones con la ganadería y la lechería en zonas agrícolas tradicionales y en nuevas zonas con potencial agrícola.	Operación de la Comisión de Bioseguridad. Incentivos para el desarrollo de prácticas ambientales, monitoreo y certificación. Rol más activo de instituciones tecnológicas nacionales (INIA, LATU, UDELAR, etc.).
				Se apoya la certificación ambiental y se ejerce un control del caso a caso de siembra de cultivos transgénicos, en particular en el caso de maíz.		

Ganadería de carne

Situación actual (2009)	Engorde más intensivo con uso de pasturas mejoradas y alimentos concentrados. Mayores economías de escala en el engorde. Innovaciones en gestión (contratos con empresas frigoríficas, financiamiento no bancario, calidad), segmentación y certificación incipiente. Contrasta con segmentos más descapitalizados de la cría vacuna extensiva.	Mayores niveles de escala y de concentración en engorde intensivo. Mecanismos de coordinación con la industria.	Importantes IED en la industria frigorífica. También IED en campos dedicados a la ganadería, pero siguen predominando en la base ganadera los empresarios nacionales y la ganadería familiar.	Externalidades ambientales de sistemas en cofinanciamiento o semicofinanciamiento por los efluentes del sistema intensivo de producción. Reducción de la sostenibilidad ambiental derivada de menor importancia relativa de los sistemas agrícola-ganaderos.	Litoral oeste, con concentración de zonas de engorde y engorde más intensivo. Zonas de suelos superficiales con ganadería en altas cargas; con relación al recurso suelo mayor presión sobre campo natural (norte del país, centro y zonas del este de suelos más superficiales).	Existencia del Programa Ganadero que asiste a la pequeña producción familiar como foco. Programa Producción Responsable y Uruguay Rural, que asiste también a productores familiares.
		Presencia de ganadería familiar en la cría, y de menor escala.		Mayor presión ambiental sobre la producción ganadera, y erosión del campo natural por sobrepastoreo. Emisiones de CO ₂ por el ganado bovino.		

Escenario 1	Mayores niveles de productividad e intensidad en invernada intensiva y mayor heterogeneidad tecnológica intraganadera.	Aumentan las economías de escala en la invernada.	Ídem.	Se acentúan externalidades ambientales negativas en efluentes de engorde intensivo y sobrepastoreo en la ganadería tradicional de cría.	Creciente heterogeneidad regional intraganadera.	Ídem.
Escenario 2	Mayor importancia relativa de nuevas tecnologías de engorde en rotación con pasturas. Tecnologías de control ambiental de efluentes y de control de sobrepastoreo. Investigación y desarrollo de tecnologías adaptadas para la cría vacuna, y reducción de restricciones tecnológicas institucionales.	La regulación de la competencia inhibe el ejercicio de poder de mercado, y de hecho el engorde no será tan grande en escala. Emergencia de contratos con parámetros cualitativos y ambientales.	Ídem, más una mayor presencia de la regulación pública y la investigación ambiental asociada. Probables alianzas público-privado con tales fines.	Menor posibilidad de contaminación ambiental por efluentes y reducción del sobrepastoreo. Existencia posible de <i>bienes de club</i> ambientales en la ganadería de carne.	Se mantiene la ganadería de cría en las zonas de menor potencial, pero con mayores niveles de productividad, organización. En ambas surgen nichos específicos y posibilidades de mayores niveles de diferenciación y control ambiental (certificación ambiental, bienes de club).	Políticas ambientales de inversión en control de efluentes para el engorde intensivo. Investigación en pasturas en zonas de ganadería extensiva. Mejor coordinación en políticas de desarrollo rural, con un fuerte componente de política ambiental.

Cadena arrocera	Tecnologías aplicadas	Economías de escala y alcance	Agentes	Externalidades	Áreas y zonas afectadas	Políticas públicas e instituciones
Situación actual (2009)	Tecnologías nacionales: genética y manejo. Explican el aumento en productividad, factor clave del aumento de la producción.	Tradicionalmente se manejan con escalas altas que se mantienen en el período, con diferencias entre regiones.	Importante participación de la IED en molinos. De menor significación relativa, aunque creciente en la base agrícola.	De las zonas definidas, la zona tradicional este es la que presenta mejores niveles de preservación de recursos naturales (en particular el suelo). La intensidad en el uso de agroquímicos afecta también el acceso a mercados.	De las tres macroáreas, la más importante (70%) es el este. Menos importantes, norte y litoral oeste; centro es la más pequeña.	A pesar de la emergencia de nuevos agentes, se mantiene y fortalece el esquema tradicional de coordinación en la cadena (definición de precios y desarrollo tecnológico).
Escenario 1 (inercial, aumenta escala)	Se reduce la proporción de arroz de primer año y aumenta arroz sobre rastrojos de arroz, sobre todo en zonas del litoral oeste, norte y centro.	Aumentan las economías de escala de producción sujetas a las inversiones en infraestructura, en particular de riego en zonas no tradicionales.	Ídem, o con mayor importancia de IED en la base agrícola de la producción.	Aumenta la producción arrocera que se exporta sin mayores controles ni certificación ambiental. Ello restringe el acceso a mercados de altos precios. Aumenta el volumen pero baja el precio promedio.	Se aumenta el área, fundamentalmente en zonas del centro y litoral oeste y norte.	En este escenario de mayor tensión ambiental se prevén dificultades para mantener la cohesión institucional productores-molinos, que singulariza históricamente a la actividad.
Escenario 2 (cambio cualitativo derivado de políticas públicas)	Aumenta el uso de rotaciones arroz, pasturas en zonas litoral norte y centro.	Se mantienen o disminuyen en algo las economías de escala, pero se profundiza el perfil de buenas prácticas de producción de arroz y control ambiental, con certificaciones reconocidas internacionalmente.		Se controlan las externalidades ambientales negativas y aumentan las positivas vía generalización de las certificaciones ambientales con reconocimiento internacional.	Sigue aumentando la productividad marginalmente, pero mejora sustancialmente la protección ambiental en zonas de litoral oeste, norte y centro.	Las políticas de innovación se fortalecen y apoyan el desarrollo de proyectos de investigación y desarrollo de innovaciones, que facilitan el reconocimiento internacional.
	Aumenta la proporción de la producción con certificación ambiental.					Profundización de la segmentación del arroz exportado según el cumplimiento de estándares exigidos en los mercados internacionales.

Producción ovina						
Situación actual (2009)	Reducción muy importante del stock ovino. Emergencia de nuevos emprendimientos innovadores (todavía de importancia relativamente baja) en determinados nichos (cordero pesado, merino fino).	La importante reducción del stock ovino en los últimos está unida también a una mayor concentración en predios ganaderos de menor escala relativa.	Además de los gremios tradicionales, surgen algunos grupos de productores de merino fino, corderos pesados, en sendos proyectos con incentivo público y trabajando en redes público-privado.	El menor dinamismo del rubro con reducción del stock ovino genera algunas externalidades sociales, por la importancia que ha tenido históricamente el rubro. En las áreas más tradicionales también el sobrepastoreo es muy frecuente.	Reducción de las áreas con predominancia relativa del ovino, y mayor concentración en la zona norte del país.	El Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL), el INIA, Central Lanera Uruguaya, las gremiales de merino han tenido un papel muy importante en el desarrollo de estas alternativas de diferenciación de la producción ovina nacional.
Escenario 1	Se mantiene la situación actual y los productos diferenciados siguen siendo de menor importancia relativa.	Ídem.	Ídem.	Se acentúan externalidades ambientales negativas por mayor presión de pastoreo en zonas de ganadería extensiva.	La producción ovina extensiva se concentra, aún más, en la zona norte de bajo potencial.	Ídem.

Escenario 2	Mucho mayor importancia de los productos diferenciados (corderos pesados y merino fino). Certificaciones de producción ovina y zonas de origen, en función de la calidad de la carne (terneza) y la figura de la lana.	Surgen también nuevos mercados y se consolidan precios diferenciales. Mercados más transparentes y pagos por calidad.	En función del éxito alcanzado en los programas, ingresan al sector algunos capitales externos, sobre todo en la producción especializada.	Externalidades ambientales negativas reducidas por menor presión de pastoreo en la avicultura extensiva. Externalidades sociales positivas porque los emprendimientos dinámicos generan productos con mayor valor agregado y mercado y oportunidades de valorización a la ganadería.	Se mantiene la ganadería ovina en las zonas de menor potencial, pero con mayores niveles de productividad y organización. En ambas surgen nichos específicos y posibilidades de mayores niveles de diferenciación y control ambiental (certificación ambiental, bienes de club).	Políticas de investigación se profundizan y se fortalece el vínculo entre núcleos de productores y centros públicos de generación y difusión de tecnologías. Mejor coordinación en políticas de desarrollo rural, con un fuerte componente de política ambiental.
--------------------	--	---	--	--	--	---

Producción Forestal	Tecnologías aplicadas	Economías de escala y alcance	Agentes	Externalidades	Áreas y zonas afectadas	Políticas públicas e instituciones
---------------------	-----------------------	-------------------------------	---------	----------------	-------------------------	------------------------------------

Situación actual (2009)	La investigación nacional fue importante (INIA, LATU, UDELAR). Prácticas de manejo forestal (eucaliptos y pinos) y procesamiento de la madera. De todos modos quedan aún muchas áreas por cubrir (sanidad, desarrollo genético, etc.) y existen niveles importantes de heterogeneidad.	Se trata de una forestación de altas economías de escala y cada vez más concentrada. La mayor importancia es para pulpa, pero también aumenta más recientemente la madera maciza. Creciente integración vertical de la producción.	Fuerte presencia de capital extranjero en plantaciones e industria (pulpa). Aumento de las escalas de producción.	Monocultivo forestal genera externalidad social y ambiental negativa, que afecta a la pequeña producción fundamentalmente ganadera. Los accidentes forestales también generaron externalidades negativas.	Existen aproximadamente 750.000 ha de forestación industrial, de las cuales 77% está ubicado en zonas definidas como de prioridad forestal por el Poder Ejecutivo (principalmente zona en Tacuarembó y Rivera). Las áreas plantadas en subcuencas de manejo hidrográfico.	La ley forestal que incentivó la plantación industrial (con sus modificaciones más recientes). El 90% de los proyectos aprobados bajo esta ley dispone de un plan de manejo aprobado por el Poder Ejecutivo (MGAP).
Escenario 1	Aumentará la forestación de una forma relativamente moderada, pero se profundizará la actividad por sucesivos turnos de cosecha y envío a la industria y exportación.	Las economías de escala se seguirán acentuando y probablemente en las otras zonas de prioridad forestal (este, litoral) crezcan las plantaciones.	Ídem, pero presumiblemente se registren ingresos de nuevas empresas y una cierta fusión de empresas existentes.	Ídem.	El modelo forestal se sigue expandiendo sobre las mismas bases, se acentúa el monocultivo y se ocupan áreas de cuencas hidrográficas en una mayor proporción que en la actualidad.	Ídem.
Escenario 2	Se desarrollan mucho más el silvopastoreo y la industrialización de la madera en productos de mayor valor agregado. Se avanza en el control de variables claves (sanidad) y en modelos de gestión de cosecha.	Se potencia la producción más diversificada (silvopastoreo, energía con desechos forestales, bioenergía). Mayor importancia de la industrialización de la madera maciza.	Además de los actuales, se genera un núcleo de productores nacionales en forestación e industrialización de la madera.	Se controlan con el silvopastoreo riesgos ambientales derivados de fuegos forestales. Se generan externalidades positivas para pequeñas empresas ganaderas familiares. Se controlan los accidentes y las condiciones de trabajo en el sector y se profundiza la formación.	Exclusivamente en zonas ya definidas de prioridad forestal. Inversiones en infraestructura para facilitar el proceso de movilización de materias primas y exploración.	Ídem anterior, más un fuerte desarrollo del control ambiental asociado a la forestación industrial.

Turismo de sol y playa

Situación actual (2009)	Incorporación heterogénea de TIC y tecnologías de gestión.	Prácticamente no existe, con potencial de desarrollo.	Participación de inversión extranjera en sector hotelero y en la construcción inmobiliaria.	Intensificación del uso de los recursos naturales y afectación (urbanización) de nuevas zonas aún no afectadas o débilmente afectadas.	Zonas costeras, principalmente costa atlántica.	Ley de Inversiones. Plan estratégico de turismo (énfasis en mejora de gestión, capacitación, marketing), reciente de mínima implementación.
Escenario 1	Avance relativo en la incorporación de estas tecnologías.	Leve avance en el desarrollo de economías de alcance.	Continúa expansión de la IED en construcción y hoteles.	Aumento de la carga sobre los recursos naturales disponibles, y expansión no controlada de la construcción inmobiliaria en zonas aún no habitadas o poco habitadas.	Zonas costeras de Maldonado (entre Piriápolis y Punta del Este) y Rocha.	Tensiones entre objetivos de control ambiental y el sector empresarial (en particular inmobiliario).
Escenario 2 (cambio cualitativo derivado de políticas públicas)	Progreso en la incorporación de nuevas tecnologías de gestión y planificación, y uso de las TIC. Avances en capacitación de los recursos humanos, también en el uso de nuevas tecnología de gestión y marketing.	Difusión internacional y regional de los programas multidestinos (circuitos conectados) y multimodales.	Ídem anterior.	Expansión controlada de la frontera aún no urbanizada.	Ídem, pero expansión controlada y regulada	Profundización de la coordinación pública (instituciones del gobierno central y departamentales), y de la coordinación público-privado.

Control de la carga sobre los recursos naturales en áreas críticas.

Posibilidad de desarrollo de complementariedades entre comunidades locales y ecoturismo (incluido turismo rural).

Otros circuitos turísticos	Tecnologías aplicadas	Economías de escala y alcance	Agentes	Externalidades	Áreas y zonas afectadas	Políticas públicas e instituciones
Situación actual (2009)	Heterogénea: nula o muy escasa utilización de nuevas tecnologías en otros circuitos turísticos exceptuando emprendimientos localizados en Colonia y Montevideo (turismo de congresos, negocios).	No existe, con potencial de desarrollo.	Predominan agentes nacionales.	Generalmente positivas, tanto social como ambientalmente (principalmente en zonas litoral, centro y norte).	Litoral, centro y norte. Salvo Colonia y menos litoral termal, zonas poco desarrolladas. Montevideo.	Ley de Inversiones. Dentro del plan estratégico: impulso al turismo patrimonial, cultural, ecoturismo. Institucionalidad SNAP.
Escenario 1 (inercial)	Avance relativo y desigual, con algunos polos de turismo interno mucho más desarrollados que aumentan la heterogeneidad.	Escaso desarrollo de turismo multidestino (economías de alcance limitadas).	Ídem, más algunas IED pero en polos específicos.	Ídem.	Expansión heterogénea entre zonas de litoral, Colonia y Montevideo y el resto	Posibilidades de complementación público-privado en el desarrollo de circuitos turísticos poco desarrollados: ecológicos, culturales, patrimoniales.
Escenario 2 (cambio cualitativo derivado de políticas públicas)	Significativa incorporación de las nuevas tecnologías y expansión de modalidades poco desarrolladas (circuitos articulados). Avances en la capacitación de recursos humanos y gestión empresarial (planificación). Desarrollo de la investigación (mercados).	Mayor expansión de turismo multidestino (aumento de economías de alcance). Creciente segmentación por circuitos específicos de oferta y demanda. Planes específicos de negocios y desarrollos paralelos.	Incremento de IED en la mayoría de los circuitos que complementan esfuerzos nacionales.	Externalidades positivas en términos sociales (inclusión de la comunidad en los proyectos turísticos) y para el cuidado ambiental.	Potenciación de las zonas del litoral (menos Colonia), centro y norte del país.	Requiere de la articulación de las dependencias de gobierno centrales y departamentales, y de la articulación interdepartamental. Fortalecimiento de la complementariedad público-privado. Fortalecimiento de la institucionalidad SNAP.
Minería						
Situación actual (2009)	Diversa según tipo de emprendimiento y escala.	Minoría de explotaciones de poca escala, que conviven con pocas explotaciones de mayor tamaño (ejemplo: minería de metales).	Hay IED (minerales metalíferos) que coexiste con minería artesanal nacional de muy baja escala.	Externalidades negativas vinculadas en algunos casos a las industrias asociadas o a las etapas de abandono de las explotaciones.	Con mayor afectación del ambiente (documento DINAMA): Canelones y San José.	Ley de Inversiones. Fragilidad institucional en el control y el apoyo.
Escenario 1 (situación inercial)	Ídem situación actual o aumento de la diversidad (escalas) por conformarse algunos polos en segmentos más rentables.	Ídem situación actual, pero con aumento de las heterogeneidades entre empresas según segmentos.	Ídem situación actual o aumento de la heterogeneidad por tipo de empresas.	En particular, posibilidades de afectación de áreas de interés patrimonial o ecológico (análisis caso a caso).	Ídem anterior.	Institucionalidad SNAP condicionada por la fragilidad institucional en materia minera.
Escenario 2 (cambio cualitativo derivado de políticas públicas)	Esfuerzos para la incorporación de técnicas de gestión, segmentando en función de capacidades públicas y privadas a construir.	Desarrollo de innovaciones y núcleos de inversión en minería no metálica, con aumento de escala y capacidades.	Posibilidades de expansión de la IED, fundamentalmente en la minería de metales, pero también, aunque en menor grado, en la minería no metálica.	Disminuyen las amenazas sobre las áreas de interés patrimonial y ecológico.	En función de un contexto más regulado, se produce una reducción importante de la afectación del ambiente.	Esfuerzos por fortalecer coordinación institucional (DINAMA-DINAMIGE). Fortalecimiento de la institucionalidad SNAP.
				Existen oportunidades asociadas al turismo (visita de minas o canteras).		



ANEXO 4. Situación actual y perspectivas 2010-2014 por área

Situación (noviembre 2009)

Perspectivas 2010 – 2014

Quebrada de los Cuervos

- Área ingresada al SNAP en setiembre de 2008.
- Categoría de manejo: Paisaje Protegido.
- Compuesta por 4.413 ha de propiedad municipal, estatal y privada.
- Administrador: IMTT.
- Personal: director y guardaparques (zona municipal).
- CAE: no conformada aún. Designaciones enviadas.
- Plan de manejo finalizado. Aprobación pendiente.
- Definición del modelo de gobernanza
- Conformación de la CAE y puesta en funcionamiento.
- Aprobación del Plan de manejo.
- Implementación del Plan de manejo.
- Área demostrativa del Proyecto (hasta el 2012)

Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay

- Declarada sitio Ramsar en 2004.
- Área ingresada al SNAP en noviembre de 2008.
- Categoría de manejo: Parque Nacional.
- Compuesta por 5.758 ha de propiedad pública, en un proceso gradual de incorporación del sitio Ramsar al SNAP.
- Administrador: DINAMA (MVTOMA).
- Personal: un supervisor del área y un encargado de operaciones. Equipo técnico de apoyo a la planificación (2).
- CAE: no conformada aún.
- Plan de manejo: primeras actuaciones en el área definidas. Se han comenzado las actividades de planificación (definición de objetivos focales, definición de programas de actuación) que apuntan a la elaboración del plan de manejo.
- Implementación de algunos programas contemplados en las primeras actuaciones (control y vigilancia; manejo del ganado; educación, interpretación y concienciación).
- Definición del modelo de gobernanza.
- Conformación de la CAE (comienzo de 2010). Reunión inaugural en febrero 2010.
- Elaboración del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.
- Completar incorporación al SNAP de las islas que componen el área protegida.
- Implementación del plan de manejo.
- Área demostrativa del proyecto (hasta 2012).

Cabo Polonio

- Área ingresada al SNAP en julio de 2009.
- Categoría de manejo: Parque Nacional.
- Compuesta por 25.800 ha de propiedad pública y privada.
- Administrador: MVTOMA-IM de Rocha.
- Personal: jefe de guardaparques y guardaparques asignados al control del área (5 durante todo el año, 9 en verano).
- Plan de manejo: se realizó llamado a equipo consultor para su elaboración (2010).
- CAE: no conformada aún. Se mantiene el contacto con pobladores locales y otros grupos vinculados al área y se constituirá como base para la conformación de la CAE.
- Elaboración del plan de manejo para el área.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director.
- Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE.
- Establecimiento de un ámbito de trabajo específico con los técnicos vinculados al grupo de contacto interinstitucional con responsabilidades en la gestión.
- Aprobación del plan de manejo.
- Implementación del plan de manejo.
- Área demostrativa del proyecto (hasta 2012).

Situación (noviembre 2009)

Perspectivas 2010 – 2014

Laguna De Rocha

- Área en proceso de ingreso al SNAP. Se han completado los procedimientos de puesta de manifiesto y audiencia pública. Actualmente está en la etapa de consulta directa a los actores locales (productores, pescadores, vecinos, autoridades locales) para incorporar a la propuesta inicial presentada elementos que no estaban contemplados. De esta manera se busca dar las garantías suficientes a todos los actores involucrados de que ciertas pautas fundamentales para el área serán contempladas en los futuros planes de manejo.
- Categoría de manejo propuesta: Paisaje Protegido.
- Compuesta por 22.000 ha de propiedad pública y privada.
- Personal: guardaparque asignado al control del área (1). Se suma más personal durante el verano (2 guardaparques y 1 guía de naturaleza).
- Plan de manejo: no se ha iniciado proceso.
- CAE: no conformada aún.
- Otras actividades desarrolladas en el área: por segundo año consecutivo se está elaborando un operativo de verano (2009 -2010) que busca minimizar los impactos negativos en las zonas caracterizadas como críticas ante la mayor afluencia de visitantes, desarrollar actividades turísticas y de atención a estos y educar en e informar sobre los valores de conservación y sostenibilidad del área protegida a visitantes y residentes de la zona. Para ello se incorporarán próximamente más guardaparques y guías de naturaleza, así como equipamientos para cumplir con las tareas de información al visitante, educación ambiental, control y vigilancia del área.
- Ingreso del área al SNAP.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director del área.
- Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE.
- Elaboración del plan de manejo en forma consensuada con todos los actores locales. En este sentido se pretenden reducir algunas de las amenazas más fuertes para el área como el avance de la urbanización turística sobre la zona de la barra de la laguna y el control de actividades agrícolas inconvenientes.
- Aprobación del plan de manejo.
- Acciones orientadas a que el área sea reconocida como sitio Ramsar y se incorpore como primer sitio uruguayo de importancia internacional de la Red Hemisférica de Reservas de Aves Playeras (RHRAP).
- Implementación del plan de manejo.
- Área demostrativa del proyecto (hasta 2012). En ese marco, integración a un territorio mayor a definir y gestionar sobre la base de una modalidad de acuerdos.

Cerro Verde e Islas de la Coronilla

- Área en proceso de ingreso al SNAP. Se han completado los procedimientos de puesta de manifiesto y audiencia pública.
- Se ha realizado la revisión de la propuesta, integrando nueva información general y específica generada hasta el momento, estableciendo delimitación, categoría, breve propuesta de zonificación y pautas para el plan de manejo.
- Categoría de manejo propuesta: Área de Manejo de Hábitats/Especies.
- Compuesta por 7,5 km2 de mar y 1.750 ha de continente de propiedad pública.
- Personal:
- Equipamiento básico:
- Otras actividades que se desarrollan en el área: orientadas a la difusión y educación ambiental, promoviendo los valores del área y la importancia de su preservación y conservación.
- Ingreso del área al SNAP. Sobre la base de la propuesta actualizada se desarrollará la interlocución con los actores institucionales públicos y privados relacionados con el área, con la finalidad de establecer acuerdos y condiciones favorables para su ingreso.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director del área.
- Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE.
- Elaboración del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.
- Implementación de algunos programas del plan de manejo.
- Área demostrativa del proyecto (hasta 2012).

Valle del Lunarejo

- Área ingresada al SNAP en octubre de 2009.
- Categoría de manejo: Paisaje Protegido.
- Compuesta por 20.000 ha de propiedad privada.
- Administrador: IM de Rivera y MVOТMA.
- Personal: no tiene.
- Equipamiento básico: no tiene.
- CAE: no conformada aún.
- Plan de manejo: elaborado hace 10 años.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director del área.
- Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE.
- Revisión y actualización del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.
- Implementación del plan de manejo.
- Área demostrativa del proyecto (hasta 2012). En ese marco, integración junto con Laureles-Cañas a un territorio mayor a definir y gestionar sobre la base de una modalidad de acuerdos.

Laureles – Cañas

- Área en proceso de ingreso al SNAP. Se ha completado el procedimiento de puesta de manifiesto. No se ha realizado aún la audiencia pública.
- Categoría de manejo propuesta: Paisaje Protegido.
- Compuesta por 62.500 ha de propiedad privada.
- Personal: no tiene.
- Equipamiento básico: no tiene.
- CAE: no tiene.
- Plan de manejo: no tiene.
- Realización de la audiencia pública.
- Incorporación del área al SNAP.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director del área.
- Elaboración del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.
- Implementación del plan de manejo.
- Área demostrativa del proyecto (hasta 2012). En ese marco integración junto con Lunarejo a un territorio mayor a definir y gestionar sobre la base de una modalidad de acuerdos.

Humedales del Santa Lucía

- Área en proceso de ingreso al SNAP. Se ha completado el procedimiento de puesta de manifiesto. No se ha realizado aún la audiencia pública. A modo de difusión de la propuesta de ingreso —que será puesta en consideración en ese momento—, se están realizando actividades dirigidas a los productores rurales y propietarios de predios incluidos dentro de sus límites (reuniones, participación en programas radiales, etc.).
- Categoría de manejo propuesta: Área Protegida con Recursos Manejados.
- Compuesta por 65.438 ha de propiedad pública y privada.
- Personal: guardaparques y director de área en la zona correspondiente a Montevideo.
- CAE: no tiene.
- Plan de manejo: no tiene.
- Otras actividades que se desarrollan en el área:
 - Se acordaron acciones (entre las direcciones de gestión ambiental de las tres intendencias y la DINAMA) para la contratación de guardaparques en la zona norte del área, que no cuenta actualmente con personal asignado para la gestión (términos de referencia elaborados).
 - Área demostrativa en actividades de educación ambiental. Se desarrolla en todas las escuelas del área (26 escuelas) el plan de educación ambiental dirigido a niños y maestros, en el cual se incluyen además actividades con las comunidades locales e instancias de capacitación a docentes.
- Realización de la audiencia pública.
- Incorporación del área al SNAP
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director del área.
- Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE.
- Implementación de acciones de gestión básica coordinada entre las intendencias.
- Elaboración del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.
- Sostener el plan de educación ambiental y reorientarlo a partir de los objetivos ya alcanzados y de la evaluación 2009.
- Lograr una dinámica de trabajo y compromisos que trasciendan los cambios de gobierno municipales, fortaleciendo la coordinación de los ámbitos de trabajo interinstitucionales (Programa Agenda Metropolitana).
- Procurar el apoyo y el incentivo a proyectos turísticos de pequeña escala que vinculen las actividades productivas tradicionales del área con sus valores ambientales, identificando ofertas locales y promoviendo capacitación que contribuya a explotar este perfil del área (ejemplo: contratar profesional en el área de turismo y seleccionar algunas iniciativas que reciban apoyo).
- Fortalecer la coordinación con programas gubernamentales como PPR generando estrategias comunes dirigidas al trabajo con los productores del área, sobre todo ideando herramientas de apoyo a prácticas de manejo más sostenibles.

- El Programa de Voluntarios de Naciones Unidas facilita un profesional joven que está llevando adelante una investigación social sobre junqueros en coordinación con un proyecto de maestría de Facultad de Ciencias (que estudia las características del uso de este recurso en el área).
- nibles. Igual para acciones dirigidas a pescadores del área (DINARA, ECOPLATA).
- Área demostrativa del proyecto (hasta 2012).

Localidad Rupestre de Chamangá

- Área en proceso de ingreso al SNAP. Se han completado los procedimientos de puesta de manifiesto y audiencia pública.
- Decreto de ingreso al SNAP en elaboración.
- Categoría de manejo propuesta: Paisaje Protegido.
- Compuesta por 10.000 ha de propiedad privada.
- Personal: no tiene.
- CAE: no tiene.
- Plan de manejo: no tiene.
- Incorporación del área al SNAP.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE.
- Designación del administrador y director del área.
- Implementación de acciones de gestión básica.
- Elaboración del plan de manejo.

Montes del Queguay

- Área protegida comprendida en el Área de Protección y Reserva Ecológica establecida por la ley n.º 16462, artículo 116 literal F (enero de 1994).
- Propuesta presentada ante la DINAMA para su consideración.
- Proyecto de incorporación al SNAP en elaboración.
- Categoría de manejo propuesta: Área Protegida con Recursos Manejados.
- Compuesta por 46.000 ha de propiedad pública y privada.
- Personal: no tiene.
- CAE: no tiene.
- Plan de manejo: no tiene.
- Completar proceso de elaboración del proyecto de incorporación.
- Realización de los procedimientos de consulta: puesta de manifiesto y audiencia pública.
- Elaboración del decreto de ingreso del área al SNAP.
- Incorporación del área al SNAP.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Conformación de la CAE.
- Elaboración del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.

Laguna de Castillos

- Área propuesta en el informe aprobado por el decreto 527/991. Incluye el refugio de fauna declarado por el decreto 266/966.
- Propuesta en elaboración (MGAP) para su presentación ante la DINAMA.
- Categoría de manejo propuesta: Paisaje Protegido.
- Compuesta por 30.000 ha de propiedad pública y privada.
- Administrador: MGAP (DGRNR).
- Personal: 1 guardaparque.
- CAE: no tiene.
- Plan de manejo: no tiene.
- Otras actividades que se desarrollan en el área:
 - Empresas locales ubicadas dentro que desarrollan actividades turísticas: Guardia del Monte, Barra Grande y Monte Grande.
- Elaboración del proyecto de incorporación.
- Presentación ante la CNA.
- Realización de los procedimientos de consulta: puesta de manifiesto y audiencia pública.
- Elaboración del decreto de ingreso del área al SNAP.
- Incorporación del área al SNAP.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director del área.
- Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE.
- Elaboración del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.
- Implementación del plan de manejo.

San Miguel

- Área protegida declarada por ley n.º 9718 (octubre 1937).
- Ley n.º 16226 (afectación al MNOTMA).
- Proyecto de incorporación presentado ante la CNA para su ingreso al SNAP. Decreto de ingreso en elaboración.
- Categoría de manejo propuesta: Parque Nacional.
- Compuesta por 1.495 ha de propiedad pública.
- Administrador: MDN, MNOTMA (DINAMA, PROBIDES), MIN-TURD.
- Personal: 1 guardaparque.
- CAE: no tiene.
- Incorporación del área al SNAP.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director del área.
- Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE.
- Elaboración del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.
- Implementación del plan de manejo.

Potrerillo de Santa Teresa

- Área protegida por artículo 352 de la ley 16.320 de 1991. También incluido en el Área Protegida Laguna Negra, decreto 527/992.
- Propuesta en proceso de elaboración (PROBIDES).
- Categoría de manejo propuesta: Parque Nacional.
- Compuesta por 715 ha de propiedad pública.
- Administrador: PROBIDES.
- Personal: 2 guardaparques
- CAE: no tiene.
- Plan de manejo: guía de manejo de la Estación Biológica Potrerillo de Santa Teresa.
- Otras actividades: convenio de servicio de visitas renovable cada seis meses (actualmente Rocamar).
- Presentación de propuesta ante la DINAMA.
- Elaboración del proyecto de incorporación.
- Presentación ante la CNA.
- Realización de los procedimientos de consulta: puesta de manifiesto y audiencia pública.
- Elaboración del decreto de ingreso del área al SNAP.
- Incorporación del área al SNAP.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director del área.
- Conformación de la CAE y puesta en funcionamiento.
- Elaboración del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.
- Implementación del plan de manejo.

Laguna Negra

- Área protegida por decreto 527/992.
- Propuesta en proceso de elaboración (PROBIDES).
- Categoría de manejo propuesta: Parque Nacional.
- Incluye superficies de propiedad estatal y privada.
- Personal: no tiene.
- Equipamiento básico: no tiene.
- CAE: no tiene.
- Plan de manejo: no tiene.
- Elaboración y aprobación de medidas cautelares.
- Presentación de propuesta ante la DINAMA.
- Elaboración del proyecto de incorporación.
- Presentación ante la CNA.
- Realización de los procedimientos de consulta: puesta de manifiesto y audiencia pública.
- Elaboración del decreto de ingreso del área al SNAP.
- Incorporación del área al SNAP.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director del área.
- Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE.
- Implementación de acciones de gestión básica.
- Elaboración del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.

Paso Centurión – Sierra de los Ríos

- Propuesta en elaboración (PROBIDES e IMCL).
- Categoría de manejo propuesta: Paisaje Protegido.
- Propiedad casi exclusivamente privada.
- Personal: no tiene.
- CAE: no tiene
- Plan de manejo: no tiene.
- Presentación de propuesta ante la DINAMA.
- Elaboración del proyecto de incorporación.
- Presentación ante la CNA.
- Realización de los procedimientos de consulta: puesta de manifiesto y audiencia pública.
- Elaboración del decreto de ingreso del área al SNAP.
- Incorporación del área al SNAP.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director del área.
- Conformación de la CAE y puesta en funcionamiento.
- Implementación de acciones de gestión básicas.
- Elaboración del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.

Bosques del Río Negro

- Área protegida según decreto 297/969.
- Declarada por ley dentro de la Reserva de Fauna y Flora del Río Negro.
- Propuesta en elaboración (MNOTMA, revisando delimitación e integración de otras zonas de interés como Reserva de Biósfera junto con MGAP; posible inclusión como sitio Ramsar).
- Compuesta por 1.850 ha de propiedad pública (sin zonas privadas a agregar).
- Personal: MGAP
- CAE: no tiene.
- Plan de manejo: no tiene.
- Presentación de propuesta ante la DINAMA.
- Elaboración del proyecto de incorporación.
- Presentación ante la CNA.
- Realización de los procedimientos de consulta: puesta de manifiesto y audiencia pública.
- Elaboración del decreto de ingreso del área al SNAP.
- Incorporación del área al SNAP.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director del área.
- Conformación de la CAE y puesta en funcionamiento.
- Implementación de acciones de gestión básicas.
- Elaboración del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.

Laguna Garzón

- Área incluida en el Parque Nacional Lacustre y área de uso múltiple lagunas de José Ignacio, Garzón y Rocha, decreto 260/977.
- Reserva turística nacional por decreto 12/990.
- Propuesta presentada ante la DINAMA para su consideración.
- Categoría de manejo propuesta: no se propone.
- Compuesta por 72.141 ha de propiedad pública y privada.
- Personal: no tiene.
- CAE: no tiene.
- Plan de manejo: no tiene.
- Elaboración del proyecto de incorporación.
- Presentación ante la CNA.
- Realización de los procedimientos de consulta: puesta de manifiesto y audiencia pública.
- Elaboración del decreto de ingreso del área al SNAP.
- Incorporación del área al SNAP.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director del área.
- Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE.
- Implementación de acciones de gestión básicas.
- Elaboración del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.

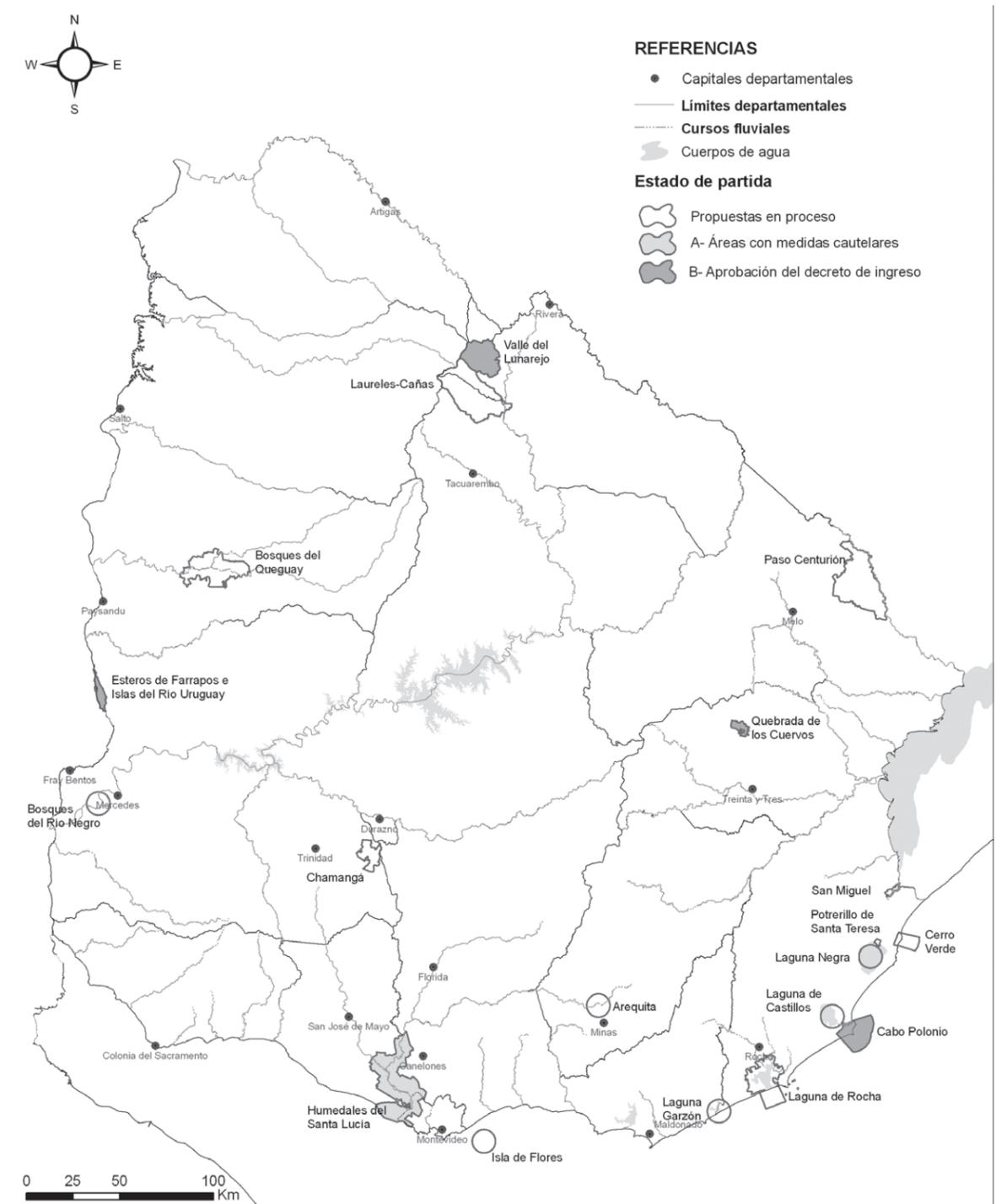
Isla De Flores

- Área protegida dentro del Parque Nacional de Islas Coste- ras por el decreto 447/996.
- Decreto presidencial para trámites de ingreso del área al SNAP (noviembre 2006).
- Propuesta presentada ante la DINAMA para su considera- ción.
- Categoría de manejo propuesta: Parque Nacional.
- Compuesta por territorio emergente de la isla (aprox 5.000 ha) y 2 millas marinas alrededor, ambos de propie- dad pública.
- Personal: no tiene. Zona controlada por PNN.
- CAE: no tiene.
- Plan de manejo: no tiene.
- Elaboración del proyecto de incorporación.
- Presentación ante la CNA.
- Realización de los procedimientos: puesta de manifiesto y audiencia pública.
- Elaboración del decreto de ingreso del área al SNAP.
- Ingreso del área al SNAP.

Arequita

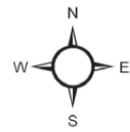
- Parque forestal 1954, ley n.º 12096 (1994).
- Categoría de manejo propuesta:
- Compuesta por 1000 ha de propiedad pública y privada.
- Administrador: MGAP.
- CAE: no tiene.
- Plan de manejo: no tiene.
- Presentación de propuesta ante la DINAMA.
- Elaboración del proyecto de incorporación.
- Presentación ante la CNA.
- Realización de los procedimientos de consulta: g y au- diencia pública.
- Elaboración del decreto de ingreso del área al SNAP.
- Incorporación del área al SNAP.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Designación del administrador y director del área.
- Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE.
- Implementación de acciones de gestión básicas.
- Elaboración del plan de manejo.
- Aprobación del plan de manejo.

ANEXO 5. Ubicación y situación de las áreas ingresadas o en proceso de ingreso al SNAP (2009)





Anexo 6. Ubicación y metas a 2014 para las áreas ingresadas o en proceso de ingreso al SNAP³¹



REFERENCIAS

- Capitales departamentales
 - Límites departamentales
 - Cursos fluviales
 - ☁ Cuerpos de agua
- ### Meta 2014
- ☐ B- Aprobación del decreto de ingreso
 - ☐ C- Gestión básica y plan de acciones iniciales
 - ☐ D- Gestión básica y plan de manejo aprobado
 - ☐ E- Algunos programas del plan de manejo en ejecución
 - ☐ F- Todos los programas del plan de manejo en ejecución



³¹ Nota: Solo incluye las áreas identificadas como de interés para el SNAP en 2009. Este mapa deberá actualizarse sobre la base de los resultados de las evaluaciones a realizar en los próximos años a partir de la propuesta de sitios prioritarios para la conservación presentados en la figura 5 del Anexo 1.

