

Asesoría externa para la elaboración del Plan de Manejo del Parque Nacional Cabo Polonio, Departamento de Rocha, Uruguay.

Equipo Técnico Sprechmann y Capandeguy
Consultores Asociados

Julio 2010



**Asesoría externa para la elaboración del Plan
de Manejo del Parque Nacional Cabo Polonio,
Departamento de Rocha, Uruguay.**

Equipo Técnico Sprechmann y Capandeguy
Consultores Asociados



Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación
del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/06/G34), ejecutado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 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 Agencia Española de Cooperación Iberoamericana y de la Embajada de Francia.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones que apoyan o en cuyo marco se realiza el Proyecto.

Comentarios al documento pueden enviarse por correo electrónico, fax o personalmente a las direcciones del Proyecto.

Este material puede ser reproducido total o parcialmente citando la fuente y enviando a la dirección del Proyecto una copia del documento en que sea utilizado.

Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/06/G34)

DINAMA

Galicia 1133

Montevideo, Uruguay

Tel/fax (00 598) 2917 07 10 int: 4200

Correo electrónico: info@snap.gub.uy

Sitio web: <http://www.snap.gub.uy>

ÍNDICE

1_ PRESENTACIÓN

- 1.1_ Objetivos y contenidos de este Primer Informe de Avance
- 1.2_ Contexto del Plan de Manejo del Parque Nacional de Cabo Polonio
- 1.3_ Alcances y límites de este texto
- 1.4. Equipo Técnico Externo
- 1.5. Actividades realizadas hasta el presente
 - Reuniones con el Grupo Interinstitucional de Contacto
 - Primer Encuentro Abierto con los diversos actores sociales
 - Entrevistas Focalizadas
 - Trabajo de Campo
 - Trabajo de Gabinete
- 1.6_ Carácter abierto de este documento

2_ SOBRE LOS PRINCIPALES ATRIBUTOS DE ESTE PARQUE NACIONAL

- 2.1. El Polonio: sus tres grandes modos contemporáneos de desarrollo local
 - Uno. Polonio Enclave Productivo Lobero
 - Dos. Enclave Turístico Informal
 - Tres. Parque Nacional, fase incipiente en curso
- 2.2. Algunas claves ecosistémicas
- 2.3. Su acotada ponderación comparativa como Área Natural Protegida a nivel internacional
- 2.4. Buen valor de posición y adecuada accesibilidad a nivel regional
- 2.5. Un paisaje natural y cultural diverso y algo encantado
- 2.6. El Polonio: una aldea insular
- 2.7. Hegemonía en la porción terrestre de suelo rural de dominio privado
- 2.8. Edificaciones dentro de una urbanización irregular de baja amigabilidad ambiental
- 2.9. Polonio: ámbito ambientalmente frágil con una sostenibilidad reducida
- 2.10. Pequeñísima sociedad local
- 2.11. Complejidad y sectorialidad del sistema de actores convergentes en el área
 - A_ El sistema de acción político-administrativo
 - B_ El sistema de acción económica - empresarial
 - C_ El sistema de acción socio-territorial

2.12. Algunos registros y expectativas emergentes entre los principales actores

Primero. Un creciente discurso conservacionista

Segundo. Se percibe una sensibilidad *Nimby*

Tercero. Cierta aversión hacia nuevos desarrollos inmobiliarios urbanos dentro del Parque Nacional

Cuarto. Expectativas económicas limitadas pero crecientes respecto al futuro

2.13. El Parque Nacional Cabo Polonio como recurso económico local y comarcal de potencial creciente y limitado

2.14. Cabo Polonio como producto turístico y como marca

2.15. Hacia una síntesis de las principales claves identitarias

3_ ALGUNAS POSIBLES PISTAS ESTRATÉGICAS A COMPARTIR E INDAGAR

3.1. Hacia el Plan de Manejo: sentido de estas pistas estratégicas

3.2. Sobre los Planes de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas

3.3. El Parque Nacional como campo de maniobra

3.4. Doce pistas estratégicas tentativas

Pista 1 - Capitalizar los avances socio – políticos y técnicos del pasado reciente

Pista 2 - Apostar a un desarrollo local y comarcal

Pista 3 - Privilegiar el interés general sobre el particular

Pista 4 - Priorizar los objetivos de conservación de la alta naturalidad sobre la matriz antrópica del asentamiento actual y de los bosques exóticos cercanos

Pista 5 – Privilegiar al Polonio como un *producto – estrella* del turismo de naturaleza de bajo impacto

Pista 6 - Valorizar el atributo paisajístico

Pista 7 - Avanzar hacia una sostenibilidad más amplia y compleja

Pista 8 - Contener las prácticas irregulares y sectoriales

Pista 9 – Mejorar la calidad

Pista 10 - Apostar a una mayor *Gobernanza*

Pista 11 - Innovar en modalidades de gestión territorial congruentes con su condición de Parque Nacional

Pista 12 – Profundizar en el fortalecimiento de los Guarda Parques como actores sustantivos en un Parque Nacional

4_ CONSIDERACIONES FINALES DE ESTE PRIMER INFORME DE AVANCE

- 4.1. Un texto preliminar para profundizar y generar retroalimentaciones
- 4.2. Sobre las próximas fases de trabajo
- 4.3. Una invitación a la precaución y la cautela

ANEXOS

Anexo I. Antecedentes bibliográficos y documentales analizados hasta el presente

Anexo II. Cronograma Sintético de Fases y Productos

**ASESORÍA EXTERNA PARA LA ELABORACIÓN DEL
PLAN DE MANEJO DEL
PARQUE NACIONAL CABO POLONIO
PRIMER INFORME DE AVANCE**

1_PRESENTACIÓN

1_PRESENTACIÓN

1.1_ Objetivos y contenidos de este Primer Informe de Avance

El presente texto constituye un primer Documento de Trabajo de la Asesoría Externa para la formulación de la Propuesta de Plan de Manejo para el Parque Nacional Cabo Polonio y sus Planes de Ordenamiento Territorial subsidiarios. Esta Área Natural Protegida se localiza en la Costa Atlántica de Rocha, en Uruguay. Este trabajo fue adjudicado a partir del correspondiente llamado público realizado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la Intendencia Municipal de Rocha (IMR) del Uruguay, quienes cuentan con la cooperación de otras instituciones.

Se trata de un documento operativo primario realizado luego de transcurridos 75 días corridos de trabajo por parte de esta asesoría externa. Sus objetivos son presentar y compartir tres grandes componentes:

- Los resultados sintéticos del avance en el Diagnóstico Operativo, aún en elaboración, de esta Área Natural Protegida de cara a la formulación de su Plan de Manejo.
- Una batería de más de diez pistas estratégicas. Estas nutrirán la fase más propositiva que se está iniciando. Su apertura facilitará recibir nuevos retornos y retroalimentará nuevas indagaciones analíticas más focalizadas e intencionadas.

Asimismo se incluye un Anexo sobre la documentación testeada hasta este momento y sobre la mecánica de trabajo prevista.

1.2_ Contexto del Plan de Manejo del Parque Nacional de Cabo Polonio

La realización de este Plan de Manejo permitirá dar un nuevo paso en el procedimiento político y técnico participativo desarrollado en estos últimos años con el trabajo articulado de las autoridades estatales a nivel nacional y departamental junto a otros actores locales.

En este primer informe se hará hincapié en una serie de premisas y bases de condiciones que ya están dadas como soporte para la elaboración del Plan de Manejo, permitiendo componer el estado de situación, abarcando las dimensiones físicas, biológicas, culturales y socioeconómicas.

El Plan de Manejo contendrá las directrices básicas para la toma de decisiones futuras y permitirá el abordaje más ordenado y calibrado de los objetivos de conservación.

Dadas las condiciones del actual asentamiento humano de Cabo Polonio, caracterizado por su condición espontánea, controvertida, atractiva y con una imagen local asociada a la naturaleza del lugar, se pondrá un especial énfasis en el ordenamiento urbano a nivel del programa específico de manejo. Tal Plan de Ordenamiento Territorial constituye un componente subsidiario relevante del más amplio Plan de Manejo.

1.3_ Alcances y límites de este texto

El presente documento tiene alcances y límites vinculados a su propia condición de:

- Texto técnico preliminar, que pueda ser público y compartido con los principales actores interesados.
- Documento sintético.
- Registro de cuestiones operativas que se entienden relevantes.
- Inscribirse dentro una fase de escucha a diversos actores y de aprehensión territorial de esta Asesoría Externa actualmente en curso, que se completará en los próximos meses.
- Para su redacción sólo se ha procesado una primera batería de antecedentes específicos, no disponiéndose aún de algunos documentos oficiales y de otros antecedentes científicos que se presumen aportes relevantes.
- Es congruente con los tiempos y con los recursos acotados asignados a esta asesoría.

Por tanto se trata de un documento técnico – político, dentro de una instancia planeamiento con sus propias formalidades.

1.4_Equipo Técnico Externo

El presente equipo técnico de Sprechmann & Capandeguy Consultores Asociados, asignado a este Plan de Manejo, resulta de la convergencia de un grupo de profesionales uruguayos y argentinos con amplia

experiencia y sintonía en las materias solicitadas, en particular en relación al trabajo en Áreas Naturales Protegidas.

El trabajo se organiza según tres rótulas articuladas: Ordenamiento Territorial, Manejo de Áreas Naturales Protegidas y Desarrollo Local y Gestión Social.

- La primera rótula está dirigida por los Arqs. Diego Capandeguy y Thomas Sprechmann, quienes actuarán como Consultor Senior Principal y Alterno.
- La segunda rótula está ocupada por la Lic. Maricel Giaccardi, quien actuará como Consultante Principal en Planes de Manejo de Áreas Protegidas y en Biología Costera y Marina.
- La tercera rótula está liderada por el As. Soc. Javier Marsiglia, quien actuará como Facilitador del Desarrollo Local y de la Gestión Social.

Los expertos cabecera de estas tres rótulas operan en conjunto desde un principio, jugando a modo de una unidad operativa, y han sido los responsables de la elaboración del presente documento.

En la próxima fase se irá integrando un conjunto de más de diez especialistas, los cuales remiten a las tres grandes áreas en que se organiza esta asesoría.

1.5. Actividades realizadas hasta el presente

Hasta el presente se han realizado las siguientes actividades:

- *Reuniones con el Grupo de Contacto Interinstitucional de Cabo Polonio:* Se ha concretado una primera reunión de presentación de la propuesta de trabajo y de escucha de las perspectivas de los diversos representantes institucionales.
- *Primer Encuentro Abierto con los diversos actores sociales:* Se realizó en el Polonio a fines del mes de abril, habilitándose a partir de allí una batería de exploraciones focalizadas
- *Entrevistas Focalizadas:* Se han realizado más de veinte encuentros y entrevistas focalizadas a actores político – administrativos, económico – empresariales y socio – territoriales. Estas

entrevistas de escucha continuarán dentro del próximo mes. En el próximo informe se detallarán los actores entrevistados. A todos ellos se les reitera nuestro agradecimiento.

- *Trabajo de Campo:* Se han realizado varias incursiones en el sitio.
- *Trabajo de Gabinete:* De este resulta el presente texto y otros materiales procesados.

1.6_Carácter abierto de este documento

Cabe señalar que este Informe de Avance es un Documento de Trabajo Preliminar. El mismo es sintético, tentativo, perfectible y adaptable. Su propia difusión tiene por objetivo compartir registros de atributos y de pistas estratégicas, agradeciéndose de antemano los nuevos aportes que puedan recibirse.

**ASESORÍA EXTERNA PARA LA ELABORACIÓN DEL
PLAN DE MANEJO DEL
PARQUE NACIONAL CABO POLONIO
PRIMER INFORME DE AVANCE**

2_SOBRE LOS PRINCIPALES ATRIBUTOS DE ESTE PARQUE NACIONAL

2_SOBRE LOS PRINCIPALES ATRIBUTOS DE ESTE PARQUE NACIONAL

En el *Proyecto de Ingreso del Área Protegida Marino - Costera de Cabo Polonio al Sistema Nacional de Áreas Protegidas*, de Mayo del 2009,¹ se ha realizado una detenida y precisa caracterización de este territorio, con múltiples referencias bibliográficas y documentales, a la que cabe remitirse.

A la luz del inicio de esta asesoría externa para la formulación de una propuesta de Plan de Manejo para este Parque Nacional, se desean destacar algunos atributos y cuestiones que se entienden de especial relevancia por sus implicancias operativas.

Estos asuntos son:

- El Polonio: sus tres grandes modos contemporáneos de desarrollo local
- Algunas claves ecosistémicas
- Su acotada ponderación comparativa como Área Natural Protegida a nivel internacional.
- Buen valor de posición y adecuada accesibilidad a nivel regional
- Un paisaje natural y cultural diverso y algo encantado
- El Polonio: una aldea insular
- Hegemonía en la porción terrestre de suelo rural de dominio privado
- Edificaciones dentro de una urbanización irregular de baja amigabilidad ambiental
- Polonio: ámbito ambientalmente frágil con una sostenibilidad reducida
- Pequeñísima sociedad local
- Complejidad y sectorialidad del sistema de actores convergentes en el área
- Algunos registros y expectativas emergentes entre los principales actores
- El Parque Nacional Cabo Polonio como recurso económico local y comarcal de potencial creciente y limitado
- Cabo Polonio como producto turístico y como marca
- Hacia una síntesis de las principales claves identitarias

¹ Véase: PROYECTO SNAP (2009).

Sobre estas cuestiones caben las siguientes observaciones.

2.1. El Polonio: sus tres grandes modos contemporáneos de desarrollo local

Sin perjuicio de indagar en la historia antigua (y en diversos indicios arqueológicos en el área), la historia contemporánea de Cabo Polonio podría sintetizarse en tres grandes *modos de desarrollo local*.² Ellos suponen diversos roles de los actores sociales y diferentes estrategias de utilización de los recursos locales con modos productivos dominantes.³

A continuación se analizarán tres grandes momentos y modos contemporáneos del desarrollo local del Polonio, denominados sintéticamente como:

- Polonio Enclave Productivo Lobero
- Polonio Enclave Turístico Informal
- Polonio Parque Nacional, fase incipiente en curso.

Uno. Polonio Enclave Productivo Lobero

El Polonio fue un enclave productivo, esencialmente centrado de modo dominante en la explotación lobera, desde mediados del siglo XIX hasta fines de los años 60 del Siglo XX. Cabe consignar que tal actividad se mantuvo hasta principios de los años 90, coexistiendo con la incipiente actividad turística.⁴

Previamente la costa, y el mismo océano, dejaron de ser paisajes del miedo, del presunto invasor, del mítico pirata, del naufrago –tan común en Rocha– o de arriesgados pescadores. Al respecto la construcción del Faro fue un hito relevante como primera gran señal de *invención del vacío*.⁵

La localización de la Factoría de Cabo Polonio, de muy difícil acceso, respondió a un patrón locacional moderno también presente en otros territorios, con la pesca artesanal como actividad subsidiaria posterior. Dentro de esta visión productiva del territorio costero debe contextualizarse la importante

² Sobre la noción de *modos de desarrollo local*, véase AROCENA (2001), p. 207 y ss.

³ Véase LANGGUTH (1999) y SCARLATO (2005).

⁴ La última faena realizada en las islas próximas a Cabo Polonio fue en octubre del año 1991.

⁵ Parafraseando a Alain Corbin, quien al analizar el fenómeno de la construcción moderna de la costa, producido a partir del siglo XVIII, habla de la *invención del vacío* por parte de Occidente, una auténtica manufactura del paisaje. Véase: CORBIN (1988).

plantación de bosques exóticos realizada por el Estado, a través del hoy MGAP, para contener el avance de las dunas, planteada como prioritaria entre las décadas del 40, 50 y 60.

Ello fue paralelo al fuerte intento de colonización balnearia de la costa de Rocha asociado a una nueva conectividad longitudinal muy potente que fue la Ruta 10. Esta importantísima transformación y fraccionamiento de naturaleza urbana del suelo costero, gran parte más nominal que materializado en el terreno, hoy en parte está en crisis pero también en reconversión ⁶

Dos. Polonio Enclave Turístico Informal

Desde mediados de los años 60, y con gran fuerza en las décadas del 70, 80 y 90, se reconvierte el Polonio como enclave turístico informal. Esta informalidad estuvo dada por la generación de un asentamiento irregular, sobre suelo que se presumía público. Tal asentamiento se produce frente a la inoperancia reguladora y controladora del propio Estado Nacional y Municipal.

Entonces el Gobierno Nacional tenía en gestión culminar la expropiación del suelo privado remanente. Y, hacia mediados de los años 60, se plantea la preservación nominal de la región atlántica. En particular se declara a esta área como *Monumento Natural de Dunas* en el marco de un más amplio proyecto de desarrollo complejo. Este último afirmó la forestación exótica (el “Bosque de Cabo Polonio”) y su uso protector en una cortina forestal para consolidar un camino de acceso al cabo y a la lobería, la cual fue retirada en los años 90.⁷

La conformación de esta aldea turística de “ranchos” espontáneos fue un salto sustantivo o estructural.⁸ A ello debe asociarse la reinención de una nueva identidad local y la generación de una mística de la travesía de acceso en carro desde el poblado de Valizas y otros puntos, y posteriormente en pintorescos camiones. Al respecto el camión pionero de “El Francés” constituyó un cambio sustantivo en las condiciones de accesibilidad al Cabo, convirtiéndose también en uno de los registros míticos recientes de este mundo local.

Los años 90 marcaron dos inflexiones relevantes que afirman este modo de desarrollo: por una parte se deja de realizar la explotación comercial de la lobería bajo la modalidad de faenas de animales. Por otra parte, el Estado Nacional, a través del MVOTMA creado a principios de esa década, plantea acciones

⁶ Véase: INTENDENCIA MUNICIPAL DE ROCHA (1980) y MVOTMA / DINOT (2004).

⁷ GABASOL SA (2006), p. 9 y ss. Y CALDEVILLA y QUINTILLÁN (2002).

⁸ Tal transformación podría calificarse como *morfo-genética* en términos de Rene Thom. Véase THOM (1987).

fuertes de recuperación de la costa y de contención de la urbanización a través de un programa de intimaciones y demoliciones, instalándose el tema a nivel nacional. Ello fue paralelo al Programa Interinstitucional PROBIDES, que plantea múltiples estudios, creación de capacidades y una propuesta de planificación para un amplio territorio del sur del Uruguay, que englobaba el Polonio dentro de la denominada *Reserva de Biosfera de los Bañados del Este*.⁹ Paradójicamente, y en paralelo a estas acciones públicas, y ante las omisiones de los propios actores privados, del mismo MVOTMA y de la Intendencia Municipal de Rocha, se duplica entre 1996 y el 2004 el número de construcciones irregulares.¹⁰

Tres. Polonio Parque Nacional, fase incipiente en curso

En esta etapa se plantea un nuevo empuje a favor de la conservación. Esta fase se ubica a partir del 2005 hasta el presente, más allá de capitalizar en parte algunos de los aportes anteriores. Esta etapa se condensa en la generación del Proyecto SNAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas), con la correspondiente unidad operativa, y en una creciente cooperación y realineamiento estratégico hacia una política de estado en relación al desarrollo de esta área.

En particular se destaca la presencia pública en esta área, alcanzándose una creciente cooperación interinstitucional nacional y municipal, que también se extiende a otros actores de la sociedad civil. En este contexto se inscribe el proceso de negociación realizado entre el año 2007 y el 2009, que culminó en el ingreso de esta área marino costera al SNAP. Ello constituyó un salto cualitativo muy relevante que procura marcar una inflexión profunda con los modelos de desarrollo precedentes y con buena parte de las prácticas aplicadas hasta la fecha.

También en este escenario se inscriben diversas iniciativas como la creación del llamado Grupo de Contacto Interinstitucional, el Proyecto Portal del Polonio promovido por el Ministerio de Turismo y Deportes, la contratación de Guardaparques para esta Área Natural Protegida, el presente trabajo técnico de una propuesta de Plan de Manejo para esta área y otras acciones.

⁹ Véase: PROBIDES (1999).

¹⁰ El número de viviendas desocupadas (que se asume de uso estival) registrado por los Censos Nacionales de Población y Vivienda del INE fue de 106 en 1985, de 178 en 1996 y de 430 en 2004. En síntesis, la construcción de viviendas se ha visto duplicada en ambos períodos intercensales. Citado en SNAP (2009).

Esta fase es paralela a una creciente reconversión y relanzamiento turístico – inmobiliario de la Costa de Rocha. Ello está pautado por la emergencia de La Pedrera y sus vecindades como locación – estrella, el *boom* de Punta del Diablo, la creciente presión urbanística al este de la Laguna Garzón y la activación y transformación de otros viejos balnearios.

En síntesis, se trata de una etapa reciente e incipiente en la que el Polonio, como Área Natural Protegida, efectivamente deviene en un tema de política nacional.

2.2. Algunas claves ecosistémicas

En diversos documentos del SNAP, incluido el ya citado *Proyecto de Ingreso del Área Protegida Marino - Costera de Cabo Polonio al Sistema Nacional de Áreas Protegidas*, de Mayo del 2009,¹¹ y en otros trabajos, se han explicitado e identificado los principales valores y claves ecosistémicas de este Parque Nacional, que a continuación se listan sin un orden de importancia:

- Espacio de alta naturalidad relativamente pequeño que presenta una diversidad de unidades ambientales con características geomorfológicas y biológicas específicas y bien marcadas: Lomadas costeras, Planicies asociadas al Sistema Laguna de Castillos - Arroyo Valizas, Sistema de transición, Dunas transversales, Tómbolo y Sistema oceánico-insular.
- Paisaje dunar con extensos ambientes de arenas móviles.
- Paisaje marino con islas costeras de gran calidad escénica.
- Presencia de especies en estado vulnerable de conservación o consideradas como prioritarias para la conservación en el Uruguay.
- En particular, presencia de colonias reproductivas de lobos marinos de un pelo y de dos pelos.
- Importantes especies de aves, tanto autóctonas como migratorias, en sus islas y en costas.
- Ambientes marinos de aguas someras.

¹¹ Véase PROYECTO SNAP (2009).

- Acuíferos continuos de extensión local a semi-regional, libres y semilibres, con aparente calidad química de agua generalmente buena.
- Reductos de bosque nativo costero y pradera nativa costera, asociados a suelos arenosos.
- Reducto para el desarrollo de fauna, dadas las condiciones ambientales y usos del entorno.
- Puntas rocosas supralitorales utilizadas por aves costeras como zonas de descanso y alimentación, las cuales también son usadas por los lobos marinos, facilitando las oportunidades para practicar observaciones y avistajes.
- Entre las dunas transversales, de gran movilidad, se desarrollan pocas especies vegetales pero que son prioritarias para la conservación. El mosaico de dunas y depresiones interdunares húmedas confiere un ambiente de mucha particularidad.

Cabe agregar algunas reflexiones sobre el Parque Nacional Cabo Polonio a nivel ecosistémico. La actual denominación y categorización como Parque Nacional implica, entre otras cosas, una clara priorización de los objetivos de conservación por sobre los objetivos que dinamicen usos de diversas intensidades, pero que impacten de forma significativa y/o irreversible sobre estos ambientes. Esta priorización privilegia el interés general y representa una oportunidad para la conservación de los recursos en beneficio de la sociedad a corto mediano y largo plazo.

La priorización de los objetivos de conservación supone que la toma de decisiones no siempre podrá contemplar adecuadamente los intereses meramente individuales. Esta priorización de los intereses generales por sobre los particulares seguramente generará mayor valor agregado y más equidad en términos económicos que cualquier otra alternativa de uso. Ello puede reconocerse en Áreas Naturales Protegidas de gran relevancia internacional como Galápagos en Ecuador y el Parque Nacional Iguazú en Argentina

En este Parque Nacional de Cabo Polonio las principales modificaciones antrópicas están dadas por la forestación y por la urbanización espontánea y en menor medida por las actividades ganaderas y turísticas en el ambiente terrestre. Se conoce menos acerca de los impactos en la zona marina.

Si bien los ambientes de Cabo Polonio han sido intervenidos por el hombre en diferentes grados, parece haberse mantenido una relativa integralidad de los procesos geomorfológicos que le confieren características únicas en el litoral marino de Uruguay.

2.3. Su acotada ponderación comparativa como Área Natural Protegida a nivel internacional

El Parque Nacional Cabo Polonio es “emblemático” para Uruguay. Se trata de un recurso turístico nacional y regional de relevancia, con algunas claves ecosistémicas ya enunciadas. Pero existen otros ámbitos ecológicamente más extensos y diversos dentro del propio territorio del Uruguay. Esta misma Área Natural Protegida forma parte de un ámbito costero más amplio de bañados, lagunas y costas, que conforma una Reserva de Biosfera.

Sin perjuicio de lo anterior es clave su adecuada ponderación relativa a nivel internacional. Al respecto este Parque Nacional Cabo Polonio tiene un valor internacional relativamente acotado, especialmente en su potencial turístico global, si se le compara con otras Áreas Naturales Protegidas como los ámbitos marino costeros atlánticos de la envergadura del Sistema Península Valdés, en Chubut, Argentina, hoy Declarado Patrimonio Natural de la Humanidad, el Parque Interjurisdiccional Golfo San Jorge (Chubut, Argentina) u otras Áreas Naturales Protegidas con mayor superficie, grado de implementación, singularidad, complejidad biológica y atractivo turístico global. Esta comparación es relativa y válida si se tiene en cuenta determinadas similitudes entre los recursos marino-costeros, las características de paisaje costero y su posicionamiento como imágenes internacionales.

2.4. Buen valor de posición y adecuada accesibilidad a nivel regional

Este Parque Nacional Cabo Polonio, sin perjuicio de su acotada valoración internacional global, da cuenta de un razonable valor de posición y de una buena accesibilidad a nivel regional.

En efecto, esta Área Natural Protegida se encuentra en la Costa Atlántica del Uruguay, a media hora de La Paloma en Rocha y a algo más de una hora en vehículo automotor de Punta del Este. Por tanto no es un territorio aislado y muy distanciado de los centros nacionales y regionales emisores de visitantes y turistas, como ocurre en otros países.

Cabo Polonio puede interpretarse no sólo constituyendo parte de un ámbito territorial más amplio de alta naturalidad, como la Reserva de Biosfera Bañados del Este, sino también como una formación territorial discontinua y compleja del frente costero uruguayo. Esta incluye otras áreas de alta naturalidad, nodos

urbanos, áreas rur-urbanas y áreas rurales bien articuladas conectivamente y soñadas como un único territorio.¹²

2.5. Un paisaje natural y cultural diverso y algo encantado

Con anterioridad se aludió al paisaje a propósito de las claves ecosistémicas. El paisaje y la naturaleza son una construcción cultural e histórica. Actualmente ambos se encuentran en un tiempo de fuerte alusión, de cierta devaluación y de nueva significación. Ello ocurre desde las ciencias ambientales y sociales, desde la cultura y el arte, y desde las más amplias sensibilidades de las sociedades.

El paisaje de este Parque Nacional es diverso y regionalmente categórico, a pesar de su pequeñez en superficie. Así lo pautan sus distintas unidades ambientales y sus diversas configuraciones escénicas, como:

- Su sistema de dunas móviles, de relativa gran altura.
- El mismo cabo, sus puntas rocosas y restingas
- Las islas “intangibles” que pautan algunos fondos escénicos, como las Islas de Torres (Rasa, Encantada e Islote) y la Isla del Marco.
- Su cerro “de arena”, como el Cerro de la Buena Vista.
- Las diversas playas, como la Sur y La Calavera vecinas al cabo, los pequeños arcos de playa hacia Valizas y sus diversas puntas y ensenadas, como la Ensenada de Castillos.
- La barra fluvial del Arroyo Valizas, en el borde de esta Área Natural Protegida.
- Los relictos de bosques nativos.

¹² Esta noción refiere a una nueva entidad, un territorio diversamente concebido que engloba Montevideo, Punta del Este, Colonia del Sacramento, Cabo Polonio, otros enclaves, áreas rur-urbanas y rurales. En cierto modo se trata de un territorio sui generis y no convencional constituido por la aglomeración de edificios, de espacios abiertos, de grupos sociales y de actividades, con determinados atributos físicos, bióticos, sociales y relacionales. Esta formación territorial puede interpretarse paradójicamente como *metapolitana*. Véase: SPRECHMANN... (2007).

- Los bosques exóticos de pinos.
- El asentamiento del cabo, con el Faro como hito vertical, en contraste con un conglomerado irregular de morfología no convencional, unificado por un “espacio liso” y conformado por un archipiélago de construcciones exentas, originariamente auténticas *arquitecturas sin arquitectos*¹³ que se posan en el suelo

A nivel perceptivo visual este paisaje está pautado por su “horizontalidad” en múltiples áreas de este Parque Nacional¹⁴ y por su belleza escénica. Esto último habilita su interpretación poética como un paisaje algo encantado.

Sobre estas cuestiones se volverá al presentar el primer posicionamiento sobre las claves identitarias de este sitio.

2.6. El Polonio: una aldea insular

El Polonio, esto es, el asentamiento humano ubicado en el vértice del cabo homónimo y sus vecindades, puede interpretarse como una *aldea insular*, más allá de su pertenencia a un territorio continental.¹⁵ Así ha sido frecuentemente interpretada por sus pobladores y visitantes: *una isla u oasis en tierra, entre el océano y las dunas*. Ello se debe a su especificidad geográfica en un cabo oceánico y en el borde de un campo dunar vivo, a su aislamiento relativo, al modo de conformación de su conglomerado social, a sus dificultades de comunicación que es restringida, dificultosa y lenta, y a diversas restricciones para su localización.

Esta condición de aldea insular constituye un rasgo histórico e identitario que se expresa en la significación de los relatos de diversos pobladores locales y visitantes que perciben autobiográficamente al Polonio como un refugio, como el paraíso, como un espacio de soledad conquistada.¹⁶

¹³ Parfraseando a Bernard Rudofsky. Su poética también es reconocida por Antonio Cravotto en su propuesta planteada hace dos décadas. Véase: CRAVOTTO (1990).

¹⁴ Como señala Federico Gastambide en su Proyecto del “Portal del Polonio”.

¹⁵ Véase sobre la idea de insularidades territoriales SPRECHMANN...(2008).

¹⁶ Véase LANGGUTH (1999).

2.7. Hegemonía en la porción terrestre de suelo rural de dominio privado

Esta Área Natural Protegida es un ámbito marino – costero. Mucho más de la mitad del área se corresponde con un territorio acuático de dominio público.

Dentro del ámbito terrestre, el Parque Nacional de Cabo Polonio tiene una particular situación de tenencia de la tierra. En efecto, dentro del mismo es hegemónico el suelo rural de dominio privado, sea de particulares, sea de diversas reparticiones del Estado Central, más allá de su consagrado y extendido uso público.

Se tratan de grandes fracciones originariamente clasificadas como suelo rural, las que fueron objeto de diversas ocupaciones irregulares, tal como es de conocimiento general. Como ya se ha señalado, estas ocupaciones irregulares se asociaron primariamente a la pesquería artesanal y a otros pobladores permanentes ubicados en torno a la vieja Lobería. Luego tales ocupaciones irregulares (y reappropriaciones de parte de las anteriores) estuvieron vinculadas a la construcción de casas de veraneo y a algunas otras edificaciones subsidiarias.

Esta hegemonía de suelo privado es común en otras Áreas Naturales Protegidas de América Latina. La singularidad de este caso está dada por el fracaso reiterado de las expropiaciones públicas por parte de sucesivas Administraciones Gubernamentales, que finalmente renunciaron a su concreción y a honrarlas en tiempo y forma. Tampoco se ha concretado hasta el presente la posible transferencia o cesión del suelo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a favor de la actual autoridad ambiental específica del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, sí bien es una cuestión ya instalada en la agenda político – administrativa nacional.

Actualmente, a nivel municipal, el suelo dentro de este Parque Nacional está categorizado provisionalmente como una variante de suelo suburbano afectado a la conservación, denominado “*suelo suburbano protegido*”. Tal clasificación especial será objeto de revisión, y perfeccionamiento sí se justificase, en el marco del actual Plan de Manejo.

2.8. Edificaciones dentro de una urbanización irregular de baja amigabilidad ambiental

Tal como ya se ha señalado, dentro del Cabo Polonio propiamente dicho y de sus vecindades, a partir del viejo Faro Oceánico aún en funcionamiento y de la Lobería conexas, se desarrolló durante el último medio siglo un asentamiento urbano irregular o de espontaneidad relativa, con varias especificidades.

Al respecto cabe consignar:

- Se tratan de algo menos de 400 edificaciones “irregulares”, relativamente espontáneas o “de hecho”, realizadas en su casi totalidad por ocupantes precarios (permanentes o turistas) en suelo ajeno, de dominio público o privado, sin pagar tasas por derechos posesorios, de urbanización y de edificación, rentas u otras contraprestaciones por el uso y goce de este sitio excepcional cautelado.
- Gran parte de tales construcciones se han realizado en suelo no urbanizable y en explícita vigencia de múltiples regulaciones cautelares del conjunto (como la declaración de *Monumento Natural de Dunas* de 1966) y restrictivas en relación a la conformación reglada de los denominados *Centros Poblados*, a la gestión de una *Faja de defensa de costas* y a la *Evaluación del Impacto Ambiental*, de acuerdo a lo prescripto en la legislación uruguaya.¹⁷ En efecto, una parte de las construcciones irregulares se encuentran en ámbitos de especial sensibilidad:
 - sobre las playas, en su zona activa cercana a la línea de más alta marea, con diferentes afectaciones a la configuración de la costa y con diversos drenajes directos y no tratados;
 - sobre las grandes rocas de borde contiguas a las que se posaban –o se podrían posar– lobos marinos.
- Constituye una urbanización *sui generis* de baja amigabilidad ambiental, sin abastecimiento de agua potable, con una inadecuada disposición de las aguas servidas y sin redes públicas de distribución de energía eléctrica.¹⁸
- Hace casi dos décadas se promovió un estudio para el ordenamiento urbano del área por la entonces Comisión de Vecinos de Cabo Polonio, integrada por los usufructuarios de las construcciones sobre uno de los predios del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Fue el denominado Plan Cravotto, con diversos aportes especialmente significativos en el contexto de la época.¹⁹

¹⁷ Véase SCIANDRO (2000).

¹⁸ Sí bien la Armada Nacional y el establecimiento de la DINARA están conectados a la red eléctrica nacional.

¹⁹ Véase CRAVOTTO (1990).

- La demolición por parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de algunas de tales construcciones ubicadas en el tómbolo y sobre la Playa Sur, sobre la denominada *faja de defensa de costas*, constituyó un estigma local y una señal de contención que se instaló a nivel nacional hace más de una década.
- Paralela y posteriormente se produjeron diversas reclamaciones y pronunciamientos a nivel judicial en relación a estas edificaciones irregulares, que en parte bloquean o rigidizan las vías de salida de esta problemática socio – territorial.
- En el último quinquenio, gracias a la mayor presencia y control efectivo del Estado Nacional y Municipal, que cabe destacar, se ha contenido la construcción de nuevas residencias en esta Área Natural Protegida. Sin perjuicio de ello, en las construcciones pre existentes se ha producido un proceso de consolidación, de mejora e incluso de ampliación, en general al límite de las pautas convenidas.

2.9. Polonio: ámbito ambientalmente frágil con una sostenibilidad reducida

El territorio de este Parque Nacional es vulnerable y con una sostenibilidad acotada o reducida. Ello se fundamenta en varios hechos, como:

- La limitada superficie del conjunto, al menos la terrestre.
- La reducción significativa del recurso pesquero, que se extiende a un área mucho más amplia atlántica y platense, asociada a sobre capturas y a prácticas de pesca industrial de arrastre no sustentables.
- Los procesos de “fijación” y “contención” del sistema dunar activo, sea por eventuales avances en la forestación exótica, sea por el “empastamiento” de los bordes dunares, sea por menores aportes externos.
- La posible extensión y colonización expansiva de los bosques exóticos sobre la superficie dunar,
- Los riesgos de incendio del bosque exótico entre la Ruta 10 y la superficie dunar.

- Las afectaciones en la faja activa de la costa, sea en su configuración, sea en la biota, sea en sus calidades físicas, debidas a diversas acciones antrópicas de signo adverso como construcciones, desagües cloacales, tránsito vehicular, etc.
- La no disposición de agua potable de OSE. En efecto, el agua bruta proporcionada por aguateros se extrae de una cañada al noreste de la Playa La Calavera, con diversos riesgos sanitarios como fácil accesibilidad a la fuente, caudales relativamente bajos, inexistencia de control y de eventual tratamiento.
- La inadecuada disposición y ausencia de tratamiento de los residuos cloacales, sí bien a nivel municipal recientemente se han empezado a exigir ciertas disposiciones mínimas. Ello genera una notoria contaminación fecal y secundaria, con múltiples vertidos directos a la superficie contigua a las edificaciones, sobre la playa o sobre zonas rocosas de uso público o de potencial colonización de la fauna lobera. También se han constatado los olores derivados de este inadecuado manejo.
- Las afectaciones de animales domésticos sobre la fauna, más allá de los objetivos de conservación planteados y de las explícitas restricciones en la materia.
- Los potenciales impactos sobre el patrimonio arqueológico del área, tanto en tierra como en el ámbito marino.
- La baja amigabilidad ambiental de gran parte de las construcciones irregulares: por su locación en áreas críticas, por su generación de líquidos no tratados, por su uso de energías no renovables (equipos electrógenos, que también afecta la sonoridad), bajo conservación de la energía, etc. Sin perjuicio o de ello, existen aprovechamientos descentralizados de energía eólica y solar.
- El tránsito vehicular en ámbitos muy frágiles, con potenciales afectaciones a la playa y al campo dunar en su configuración física y a algunas comunidades biológicas.
- La generación y disposición de residuos sólidos privados y públicos, sin perjuicio de reconocer los importantes esfuerzos de los últimos años en esta materia.
- Potenciales afectaciones de la línea de costa por impacto del cambio climático.

Al respecto diversas actuaciones de control municipal actualmente en curso, la propia Declaratoria de Parque Nacional, el incipiente Plan de Manejo y la creciente sensibilidad ambiental local, seguramente convergerán para avanzar hacia una mayor sostenibilidad ambiental.

Cabe consignar que algunos de estos atributos en crisis habilitarán aproximaciones más sistémicas a lo largo de la presente asesoría. Por ejemplo, la dinámica costera será vista en conjunto con el manejo de las aguas servidas, tema que se desarrollará en los futuros informes.

2.10. Pequeñísima sociedad local

La sociedad local de Cabo Polonio es un agregado humano muy singular y muy pequeño. Por un lado está formada por cerca de 80 pobladores residentes permanentes.²⁰ Aparentemente gran parte de estos pobladores son rochenses, nativos del Polonio y sus vecindades, Barra de Valizas y de Castillos. Otros son migrantes que adoptaron el Polonio como su hogar alternativo. Estos números pueden variar según la época del año en función de la corta temporada turística y de la necesidad para algunos de estos habitantes de buscar alternativas laborales fuera de la zona. A ello caben agregar otros co – residentes en parte del año.

Esta población residente permanente coexiste con los turistas (que pernoctan) y los visitantes (diurnos) que, en verano, en temporada alta, puede estimarse en un número diario cercano y simultáneo cercano a 3.000 personas, cifra en aumento.

Este número puede contrastarse con las cerca de las 400 viviendas (ranchos) desocupadas en la mayor parte del año. Por tanto, las mismas pertenecen en su mayoría a veraneantes que ocuparon originariamente tierras fiscales o privadas en distintas etapas o que compraron parte o la totalidad de tales construcciones irregulares.

Todo ello marca la complejidad de situaciones socio - territoriales que tensan a esta muy pequeña sociedad local. A esto se suman las cuestiones derivadas de su condición de zona turística, lo que implica una constante influencia de los visitantes de diferentes orígenes. Más adelante se explorarán algunas claves identitarias sobre el Polonio por parte de estos diversos colectivos.

²⁰ En el censo de 2004 (Fase I) el número de habitantes permanentes de Cabo Polonio es de 72 personas, que pertenecen a 29 hogares particulares. Véase: SNAP (2009), con algunos datos actualizados proporcionados por el SNAP que dan cuenta de un orden similar pero ligeramente menor.

2.11. Complejidad y sectorialidad del sistema de actores convergentes en el área

En la escena local interactúan diferentes sistemas de acción que siguen sus lógicas específicas y a la vez se vinculan con actores extra locales (de nivel comarcal y microregional, departamental, nacional y eventualmente internacional). Estos sistemas de acción producen permanentemente zonas de intercambio, de bloqueos y de articulaciones de distinta naturaleza²¹, cuestión ya tratada al presentar sintéticamente los principales modos de desarrollo local de esta área, asunto sobre el que se volverá.

Se pueden identificar tres grandes sistemas de acción en función de la relevancia que tienen en la escena local:

- El sistema de acción político-administrativo.
- El sistema de acción económico-empresarial.
- El sistema de acción socio-territorial.

A continuación se hará una breve referencia a sus principales características, presentando los rasgos propios de cada sistema y algunas relaciones entre sí.

A_ El sistema de acción político-administrativo

Se refiere básicamente a todos aquellos organismos del Estado que por su acción tienen especial injerencia en la toma de decisiones respecto a este territorio.

Los tres poderes del estado han tenido diversas injerencias en el área.

Para el caso del Cabo Polonio, pueden subrayarse:

- Los organismos nacionales con gran incumbencia en el área. Son los que en su mayoría conforman el Grupo de Contacto Interinstitucional. Estos son:

²¹ Véase: AROCENA (1995).

- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), con dos reparticiones clave:
 - _ La Dirección Nacional de Medio Ambiente, con distintas áreas participantes estables como la División de Biodiversidad y Áreas Protegidas, con el Proyecto SNAP concebido como una unidad operativa, y la División de Impacto Ambiental, con roles muy importantes en la gestión actual y pasada del área.
 - _ La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), con incumbencias específicas y con un rol importante en relación a las principales agendas urbanísticas nacionales que trascienden a Cabo Polonio.

- El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), a través de dos reparticiones:
 - _ la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables (RENARE), a cargo del manejo del bosque plantado en suelo de su dominio privado dentro del Parque Nacional, lindante a la Ruta 10 y al cordón dunar, derivado de la vieja domesticación y contención de tal sistema de dunas,
 - _ la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), con diversas reparticiones y competencias:
 - un Departamento de Mamíferos Marinos, el cual actúa en la supervisión, control e investigación de la fauna de los lobos marinos, ballenas y delfines,
 - un Departamentos de Pesca Artesanal, que opera en lo relativo a los permisos de pesca y las capturas del área,
 - un Departamento de Acuicultura, el cual se encuentra abocado a la potenciación de una Estación de Maricultura de DINARA en Cabo Polonio.²²

²² Actualmente está en funcionamiento un Proyecto de Reproducción y Cría de Lengados en Cautiverio, con el apoyo de la FAO.

- El Ministerio de Turismo y Deportes (MINTURD), promotor y facilitador del proyecto “Puerta del Polonio”, actualmente en curso.
- El Ministerio de Defensa, en particular la Armada Nacional, con competencias de policía costera por parte de la Prefectura Nacional Naval (pero con reducida presencia en el sitio) y el Servicio de Balizamiento a cargo del funcionamiento del Faro.
- El Ministerio del Interior, con un minúsculo destacamento policial.

También existen otras prestaciones nacionales puntuales de alcance local.²³ Además, otros ámbitos del Poder Ejecutivo Nacional pueden expedirse sobre asuntos específicos, caso de la Comisión de Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación.

- El Gobierno Municipal de Rocha (IMR), con una creciente presencia en el área frente a la ausencia de décadas anteriores, con diversas responsabilidades propias de sus amplias competencias municipales: clasificaciones subsidiarias del suelo, contralor de las edificaciones y vertidos cloacales, control de accesos a esta Área Protegida, servicio de recolección de residuos, promoción turística, etc. A cargo de la IMR se encuentran los Guarda Parques contratados asignados a esta Área Natural Protegida, cuestión sobre la que se volverá.

Cabe acotar que el recientemente creado gobierno local (Municipio) de Castillos por el momento no tiene incumbencia en el área. Al respecto es probable que a futuro pueda tener alguna articulación con las acciones estatales que se realicen en la comarca costera que engloba también a la localidad contigua de Barra de Valizas y a Aguas Dulces.

- La actuación del Poder Judicial, en relación a diversas acciones que han involucrado a actores públicos y privados, con diferentes implicancias territoriales.

²³ Existe un servicio de Salud Pública con un médico que concurre en forma quincenal al Cabo y que atiende en una policlínica que funciona en el local de DINARA (cuenta con servicio de enfermería en temporada). También existe una escuela rural enclavada en el cabo, con una maestra y con 6 alumnos el presente año del 2010.

A nivel valorativo, la actuación del Estado en Cabo Polonio en los últimos setenta años habilita juicios críticos. Ello se fundamenta en sus ausencias, en su insuficiente defensa sostenida y efectiva del interés general, en laxitudes varias y en la primacía de legítimas miradas e intereses sectoriales. Sólo recientemente se está intentando su re-encauzamiento dentro de una más amplia política de estado, lo cual está en curso y abre esperanzas y comprensibles incertidumbres.

En relación a la historia reciente, y por sus implicancias en la generación de este Parque Nacional, cabe detenerse en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, establecido por la ley 17.234 del 2000. Posteriormente se implementó el Proyecto SNAP, con financiamiento internacional, que se constituyó en una unidad operativa enclavada dentro de la DINAMA, complementaria a una división especializada en esta temática. Este Proyecto ha sido catalizador de amplias voluntades y cooperaciones público – privadas, más allá de la fragilidad institucional propia de este tipo de unidades. Por tanto, un reto abierto es continuar avanzando hacia un bienvenido Sistema Nacional de Áreas Protegidas, sumando capacidades adquiridas de diversos actores, tanto de planeamiento como de gestión. Sin perjuicio de las restricciones anteriores, cabe valorar positivamente lo avanzado por el Gobierno Uruguayo en materia de Áreas Naturales Protegidas, al conjugarse voluntades político - sociales, diversos aparatos de estado, unidades especiales y otros actores en un proceso progresivo, lo cual ha sido relevante para el país.

La DINAMA ha jugado dentro del ya citado Grupo de Contacto Interinstitucional de Cabo Polonio, con una componente política y técnica diferenciada. El funcionamiento más o menos articulado de este esquema institucional en los últimos años, ha permitido avanzar en una serie de acuerdos en relación al área. Estos han repercutido en una mejora de la gestión y en el reconocimiento por parte de los diferentes actores de que se cuenta con espacios de interlocución con el Estado que permiten acercar puntos de vista y dirimir diferencias. Estas prácticas de negociación y articulación interna en el ámbito del Estado son una acumulación interesante para la elaboración del modelo de *gobernanza* específica para el área, sobre el cual se profundizará en sus próximos informes.

La sub unidad operativa responsable del seguimiento de las acciones en el terreno ha estado conformada por la DINAMA (MVOTMA / Proyecto SNAP) y por la IMR, a través de un equipo técnico de tres personas que han sido desde hace tres años los operadores de terreno y facilitadores del vínculo con los diferentes actores comunitarios. Este equipo reporta, más allá de sus instituciones de referencia, al citado Grupo de Contacto Interinstitucional como órgano donde se toman las principales decisiones técnico-políticas para esta Área Natural Protegida.

Cabe consignar que en el sitio, en la trinchera diaria, son claves los citados Guarda Parques contratados en el último quinquenio por parte de la Intendencia Municipal de Rocha. Ciertamente su fortalecimiento en

múltiples campos, la acumulación de sus cuadros, y su estímulo es sustantivo en este tipo de Áreas Naturales Protegidas.

B_ El sistema de acción económico - empresarial

A este sistema de acción económico - empresarial también se hará referencia al tratar este Parque Nacional como recurso económico local y comarcal de potencial creciente y limitado.

Este registro privilegia la iniciativa económica local y sus articulaciones dentro de un proyecto local compartido.

Finalizada hace casi 20 años la explotación lobera, y habiendo decaído la pesca artesanal, actualmente el turismo es la principal actividad económica del área y la fuente de ingreso más relevante para los residentes permanentes y otros pobladores cercanos al área que operan como proveedores de servicios al turismo.

A nivel cualitativo, caben destacar algunos actores y acciones relevantes:

- Los prestadores de servicios de alojamiento, sean viviendas de veraneo en suelo de dominio privado (caso de Gabasol SA), sea en las posesiones de ranchos, posadas y hosterías en suelo privado o público. Tales prestaciones dan cuenta de un alto valor unitario de la “cama” en temporada alta en relación a otros productos regionales e internacionales.
- Cierta actividad cuasi inmobiliaria, que más que la venta de terrenos perfeccionados (que son contados), involucra la transferencia de posesiones, de uso de piezas, y de otros presuntos derechos.
- Los servicios de transporte prestados por las emblemáticas travesías realizadas por los pintorescos camiones del Polonio, actualmente limitado al acceso único desde la Ruta 10 y el cabo propiamente dicho. Cabe agregar que uno de los grandes logros en los últimos tiempos promovido desde el SNAP en el marco del ordenamiento general del ingreso al Cabo, fue la coordinación con los transportistas para regular su funcionamiento. Ello se realizó a través de un sistema que permitió establecer reglas de juego que limitaron la competencia individual

permanente por captar los turistas, pasando a una división del trabajo más eficiente, considerando el flujo diferencial de turistas, sobre todo en baja temporada, racionalizándose el ingreso de tales vehículos. Este cambio, que es valorado positivamente por la mayoría de los actores, deja también abierto un campo de trabajo conjunto para seguir mejorando la prestación del servicio, lo que se potencia con el citado proyecto nacional "Portal del Polonio" de próxima ejecución.

- Los servicios gastronómicos, con algunos restaurantes con diversas calidades de prestaciones y con acotados acentos regionales a potenciar.
- Los servicios de abastecimiento de alimentos y otros consumos domésticos, del propio agua, dirigidos a los turistas, a los visitantes y a la población local.
- La venta de artesanías, con una experiencia inacabada para su potenciación.
- La construcción, que es una actividad reglada pero también en parte furtiva.
- La pesquería artesanal, limitada en el Polonio a unas pocas barcas. Ello habilitará su más amplio estudio comarcal pues un número importante de pescadores artesanales de Valizas operan dentro de la porción marina de este Parque Nacional. Cabe agregar que estas prácticas están siendo objeto de ciertos proyectos de mejora.²⁴
- Otros servicios personales y turísticos muy variados como abastecimiento de agua bruta, no potable, mantenimiento de construcciones, venta de leña, alquiler de caballos, escuela de *surf*, visitas guiadas, servicios de playa, etc.

Cabe consignar que es limitado el empleo público generado por los pocos organismos con personal safral o permanente en el área, siendo el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca el principal empleador.²⁵

²⁴Como el proyecto en curso que están realizando investigadores del Área Biodiversidad y Conservación del Museo Nacional de Historia Natural, junto con otras organizaciones, formado por Álvaro Soutullo, Mariana Nin, Mariana Ríos, Álvaro Carranza, Joaquín Aldave y Angel Segura, focalizado en Barra de Valizas.

²⁵ Al respecto, de acuerdo a datos proporcionados por la RENARE, de la Reserva Forestal dependen 14 familias (funcionarios), y una media de 5 personas mensuales correspondientes a cuadrillas de corta de empresas compradoras, más otro tanto de empresas industriales zonales (aserraderos).

Dentro de este sistema se estima relevante los vínculos económicos y de prestación de servicios de los pocos pobladores permanentes con la población co-residente y con los visitantes, tanto turistas como excursionistas.

También es importante considerar el efecto dinamizador que Cabo Polonio genera y puede incrementar en su entorno más próximo, en particular hacia Castillos como centro administrativo y de servicios. En este sentido, y en particular en temporada, se observa una relación fuerte con esa localidad y también con la más próxima de Barra de Valizas. Probablemente a futuro se canalicen emprendimientos que jueguen en una escala más de tipo comarcal y micro regional, asociados a la prestación de servicios más diversos y para públicos más exigentes.

De las entrevistas realizadas hasta el momento, se desprende una baja capacidad de articulación de esfuerzos entre los diversos emprendedores, predominando el reto individual de “hacer la temporada” y “sobrevivir el resto del año”.

Aparentemente aún no se han planteado iniciativas robustas basadas en la cooperación o en la búsqueda de complementaciones por actividades afines vinculadas al turismo. Ello constituye una cuestión abierta de cara al futuro desarrollo económico local.

Por otra parte cabe agregar que Cabo Polonio también es un producto utilizado por múltiples visitantes a título individual pero también por prestadores exógenos de servicios turísticos y de transporte, en diversos segmentos, cuestión a indagar en su potencialidad y complementación local.

C_ El sistema de acción socio-territorial

Dentro de este sistema pueden mencionarse diversos actores, con diferentes niveles organizativos:

- Los pobladores residentes permanentes. Son menos de 100 personas, parte de las cuales han participado en las reuniones promovidas por el SNAP. Gran parte de sus historias de vida son muy singulares y contribuyen a la identidad de esta pequeña aldea oceánica. Al respecto se reconocen dos grupos organizados de pobladores residentes permanentes:
 - La denominada Comunidad Cabo Polonio. Este grupo se adjudica la representación de la comunidad. Están nucleados allí gran parte de los pobladores originarios. Se conformaron como Asociación Civil y han participado activamente en las audiencias para la preparación del Proyecto de Ingreso de Cabo Polonio al SNAP.

- Los autodenominados “pobladores permanentes”. Integran a diversos vecinos que hace tiempo que están vinculados al Polonio pero que no son originarios de la zona, parte de ellos artesanos y artistas.

Más allá de las diferencias existentes entre estos dos grupos, que han variado en el tiempo en su intensidad, luego del trabajo realizado para la aprobación del Proyecto de Ingreso al SNAP, se han acercado posiciones y se mantienen espacios de diálogo y debate.

- Los propietarios de tierras privadas. Son varios en la zona y son de muy diverso tenor:
 - Los únicos dueños de la tierra y de las viviendas indivisas construidas originariamente de modo irregular, caso de Gabasol SA, un actor social muy activo, demandante y propositivo.
 - Los propietarios de grandes fracciones de tierra con viviendas irregulares en sus predios aunque no son de su posesión, caso de la Sucesión Tisnés, caso de la Familia Pertuzzo.
 - Los propietarios de fracciones de suelo sin construcciones irregulares poseídas por otros vecinos, caso de *Rural Park* o Barkal SA.

Tales propietarios están sometidos a diversas restricciones y mandatos judiciales (en varios casos), que promueve una situación de bloqueo en sus actuaciones.

- Los poseedores de ranchos en suelo ajeno, sea de dominio del Estado o de particulares. Varios de ellos se han organizado en diversos grupos a lo largo del tiempo, como:
 - La “Comisión de Vecinos del Cabo Polonio”, con un fuerte protagonismo en los años 90, promoviendo el denominado Plan Cravotto de Ordenamiento Urbano de parte de este asentamiento, la localización de una escuela pública y otras acciones.
 - El denominado grupo “Pasajeros del Polonio”.
 - La ONG La Calavera, etc.

Cabe agregar que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, no se ha reconocido aún la acción de ONG Ambientales con una fuerte presencia en el área, sean comarcales, nacionales o globales.²⁶

En las conversaciones sostenidas, muchos de estos actores socio – territoriales han compartido diversas percepciones. Estas muestran cierta tensión entre el interés general y el particular. Para los pobladores residentes permanentes su sustento, su mejor desarrollo económico y social, la consideración de su identidad y ciertas certidumbres, se presentan como cuestiones fuertes.

Los mismos comparten con otros actores socio – territoriales un entendible encantamiento con el sitio pero también un fuerte sentido de pertenencia y de posesión intensa de sus construcciones y/o de su presunto territorio contiguo.

Ello contrasta con que muchos de las construcciones originarias y sus ampliaciones se hicieron de modo francamente irregular y furtivo, sea en terrenos de dominio ajeno, sea en áreas ambientalmente muy críticas y cauteladas a nivel público como en la *Faja de defensa de costas*, generándose también contaminaciones paisajísticas, potenciales afectaciones a la fauna lobera, polución por líquidos cloacales e impactos sonoros, pocas veces adecuadamente ponderados.

Por otra parte, esta diversidad de expresiones organizativas en un ámbito territorial tan pequeño, plantea el desafío de articular y compatibilizar en la medida de lo posible sus diferentes y legítimos intereses con los objetivos de conservación y desarrollo local de este Parque Nacional.

Al respecto es muy importante alcanzar un esquema razonablemente representativo de consulta y de participación que permita avanzar en los acuerdos necesarios en el marco del modelo de *gobernanza* para el área. Ello se mojonará con la conformación de la Comisión Específica Asesora, que alimentará la elaboración del Plan de Manejo.

2.12. Algunos registros y expectativas emergentes entre los principales actores

Retrospectivamente muchas de las prácticas de diversos actores públicos y privados en Cabo Polonio parecen haber estado afectadas por el denominado Síndrome de la Tierra Virgen al que alude Sloterdijk,

²⁶ Una ONG robusta de escala nacional, como *Vida Silvestre Uruguay*, ha operado más activamente en otras áreas de la Costa Atlántica.

en relación a la fase heroica de la conquista, “*donde llegar, ver y tomar parecían sinónimos*”²⁷. Ello supuso en los orígenes una concepción de la tierra como hallazgo y apoderamiento en el espíritu del ocupador. Lo que se visualizaría como saqueo en circunstancias normales, se interpreta como “pionero” ante la sola presencia de la tierra virgen.

Naturalmente en los escenarios actuales con otras formalidades, las circunstancias anteriores derivan en diversos problemas de apropiaciones, de conflictividades y tensiones entre los actores de hoy.

Más allá de reconocer el sentido y verosimilitud de estos distintos registros pasados, el *modo de desarrollo hacia el futuro* debería ser otro. Al respecto se entiende relevante reducir conflictos, destrabar bloqueos y tratar de jugar por reglas más estables y sentidas por los diversos actores en este nuevo contexto.

De cara al futuro, los registros y expectativas emergentes entre los principales actores contactados en esta primera fase exploratoria dan cuenta de un cuadro complejo. Ello se intentó expresar en las secciones anteriores.

Pero algunas cuestiones parecen recurrentes y convergentes, con compatibilidades diversas:

Primero. Un creciente discurso conservacionista

Las expresiones a favor de la conservación fueron múltiples, tanto a nivel de los actores privados como de los públicos. Sin perjuicio de ello, en otras consideraciones, se presenta dispar la internalización sobre lo que implica operar y estar dentro de un Parque Nacional activo, efectivamente protegido.

Segundo. Se percibe una sensibilidad Nimby

Diversos actores coinciden en la conveniencia de restricciones para otros operadores pero no tanto para sí. Esta mirada algo individual y sectorial parece estar muy asociada a una creciente sensibilidad *Nimby*²⁸, tal como se la denomina internacionalmente. Esta expresión refiere a la aceptación o negación de ciertos

²⁷ SLOTERDIJK (2004), p. 816.

²⁸ *NIMBY* es la sigla de la expresión inglesa: “*Not in my back yard*”, “no en mi patio trasero”.

fenómenos socio – ambientales variable en el caso propio respecto al vecino. Algunas afirmaciones van en este sentido:

_ “Esta bien que no se sigan ampliando las construcciones pero en nuestro caso se debería habilitar por ser poseedores legítimos”.

_ “Es importante cuidar aquella playa”, señalaba un usufructuario de una construcción localizada dentro de otra área costera.

_ “Esta actividad –sectorial- es de interés para el organismo...”, se señalaba desde una posición pública, más allá de la limitada sintonía con los objetivos de conservación de este Parque Nacional.

Cabe agregar que este tipo de sensibilidad socio – ambiental también es frecuente en otras realidades nacionales e internacionales. Este fenómeno torna más complejo la articulación de soluciones compartidas.

Tercero. Cierta aversión hacia nuevos desarrollos inmobiliarios urbanos dentro del Parque Nacional

Más allá de las explícitas restricciones legales y de los legítimos intereses de algunos propietarios del suelo, en gran parte de los actores con los que se dialogó se constató una baja sensibilidad e incluso un explícito rechazo hacia nuevos desarrollos inmobiliarios dentro del Parque Nacional.

Cuarto. Expectativas económicas limitadas pero crecientes respecto al futuro

Cabo Polonio ha crecido en su recepción de visitantes en los últimos años, pero tiene una economía local aún algo frágil. Ello ha sido destacado por diversos actores de esta pequeña sociedad local.

Parte de los actores entrevistados tienen expectativas económicas de futuro que estiman favorables al consolidarse este Parque Nacional, como ha ocurrido en otras Áreas Naturales Protegidas similares a nivel internacional.

En algunos casos las expectativas de negocios se visualizan como legítimas pero quizás algo desmedidas considerando los objetivos de conservación y las restricciones primarias al dominio y al uso ya planteadas.

Todo esto implica una apelación fuerte en las próximas fases del Plan a identificar y priorizar los intereses comunes y su consistencia, más allá de las legítimas aspiraciones y expectativas particulares o de grupos afines, para lo cual habrá que fortalecer las señales públicas y los espacios de diálogo y de negociación multiactorales, cuestión a lo que se volverá a propósito de las pistas estratégicas.

2.13. El Parque Nacional Cabo Polonio como recurso económico local y comarcal de potencial creciente y limitado

El Parque Nacional Cabo Polonio constituye un recurso económico local y comarcal de potencial creciente pero limitado, sin perjuicio de reconocer su rol como un más amplio recurso ambiental, cuestiones sobre las que se volverá en el próximo informe.

La pesca artesanal local y comarcal (más allá de su disminución), los servicios de transporte por las emblemáticas travesías, los servicios de alojamiento (con un muy alto valor unitario de la “cama” en temporada alta), los servicios gastronómicos y de abastecimiento, la venta de artesanías, la construcción (reglada o furtiva), constituyen componentes de una limitada economía local a potenciarse de consolidarse una adecuada estrategia de desarrollo regional y de manejo de esta Área Natural Protegida.

Ello se inscribe en un contexto de estacionalidades, de baja inversión y de fiscalidades precarias. A lo anterior pueden agregarse dificultades de obtención de ingresos sostenidos por parte de la pequeña población local que reside permanentemente allí.

2.14. Cabo Polonio como producto turístico y como marca

Cabo Polonio es uno de los recursos turísticos más categóricos del Uruguay. Constituye un emblema del *turismo de naturaleza* del país, que está muy focalizado en el componente de *sol y playa*. El mismo se orienta básicamente a mercado interno y en parte al argentino, con una permanencia relativamente alta de los turistas.

El turismo de sol y playa, y el turismo de naturaleza están en tensión, sin perjuicio de su complementariedad. Ello se expresa en una cierta competencia por el uso y por el goce de este territorio, cuestión estratégica a priorizar.

Este creciente rol turístico del actual Parque Nacional de Cabo Polonio es afirmado por el permanente aumento del número de visitantes a esta locación en los últimos años, aparentemente con un alto nivel de satisfacción entre los mismos..

Paralelamente el Polonio forma parte de la más amplia marca de Rocha. Esta se asocia con una alta naturalidad nacional. Rocha es el departamento del Uruguay con el mayor porcentaje de su superficie afectada por cautelas de Áreas Naturales Protegidas. En efecto, dicho departamento sigue siendo el condensador del denominado slogan “Uruguay Natural”, en apariencia así presente en el imaginario de muchos colectivos uruguayos y externos, a pesar de la singular y poco calificada antropización de este territorio.²⁹ Por ello Cabo Polonio constituye uno de los recurrentes emblemas publicitarios no sólo de Rocha sino del Uruguay. De ello dan cuenta diversas campañas publicitarias públicas y privadas.

Por otra parte esto se verá fortalecido gracias a la realización de equipamientos turísticos de calificación promovidos por el Ministerio de Turismo y Deportes del Gobierno Nacional, como lo es el denominado Portal del Polonio, de pronta realización favoreciendo una mejora de los servicios y creando un centro de interpretación de los recursos naturales de la costa rochense.

Estas fortalezas persisten a pesar de las dificultades de gestionar y resolver la problemática del lugar y diversas precariedades, muy especialmente aquellas derivadas de su fuerte estacionalidad, potenciada por la falta de servicios abiertos fuera de temporada y la inexistencia de comodidades de “todo tiempo”.

2.15. Hacia una síntesis de las principales claves identitarias

En los puntos anteriores se dieron cuenta de diversas claves identitarias del Parque Nacional Cabo Polonio. Se tratan de aquellas claves, a la vez percibidas y construidas, por diversos colectivos.

Algunas de esas claves son tangibles, otras intangibles. Como señala José Arocena, territorios y espacios locales *“... se vuelven significativos para el grupo que los habita; se cargan de sentido porque por el transitaron generaciones que fueron dejando su huellas, las trazas de su trabajo, los efectos de su acción de transformación de la naturaleza. En estos territorios emergen inequívocamente señales de destrucción*

²⁹ En relación a estas marcas territoriales, en la segunda mitad de los 90 estos sitios de la Costa Atlántica se asociaron a la marca temporal PROBIDES, quien desarrollo una estrategia de “cobranding”, esto es, de posicionamiento institucional conjunto a su territorio objeto de planificación, marca “caída” en la última década, que en parte el SNAP pareció capitalizar en el último quinquenio.

*y de construcción propias de la especie humana. Son espacios penetrados por las formas de vida de los hombres que los habitan, por sus ritos, sus costumbres, sus valores, sus creencias...*³⁰.

Cabo Polonio no es ajeno a estas consideraciones. En su rica historia, que se puede rastrear gracias a las investigaciones arqueológicas, se evidencian huellas milenarias hasta la de un pasado más reciente de naufragios, de pesquerías, de loberías, de auge turístico y de reconceptualización ambiental de su alta naturalidad. Tales signos humanos han ido dejando sus huellas contradictorias, en el marco de un paisaje que atrapa a los residentes y maravilla a los visitantes, construyéndose diversos registros identitarios.

Entre algunas de las principales claves y especificidades reconocibles pueden señalarse:

- La imagen subyugante del relativo gran sistema de dunas móviles, que pueden llegar a cerca de 20 metros de altura. Como se señala en uno de los estudios del SNAP, el mismo tiene una singularidad a “escala de paisaje como de sitio”.³¹ Se trata de un elemento representativo del paisaje costero uruguayo pre moderno, previo a la fuerte antropización ocurrida desde inicios del siglo XX.
- El andar por el suelo rústico y cambiante. Ello se representa en el modo dominante de acceso al área por una pequeña travesía en exóticos camiones, por el vagabundeo por las superficies dunares, por el deambular por el propio pueblo “abierto” con sus diversas singularidades y por la observación y avistaje de fauna.
- Un bosque exótico de pinos que constituye una escena y un fondo escénico, originariamente plantado para “domar las arenas voladoras”, respondiendo a otro legítimo modelo de desarrollo costero actualmente en cuestión por sus afectaciones ambientales adversas.
- Un cabo que se “infiltra” en el océano pautado por el viejo faro, por las instalaciones de la vieja lobería hoy reconvertida³², el casco urbano espontáneo, las rocas, su fondo de dunas de arenas voladoras, el viento y el salitre.
- Una especie de casco urbano costero que puede percibirse como un agreste campo comunitario. Este está signado por varios cientos de “ranchos” singulares y por otras construcciones balnearias

³⁰ Véase AROCENA (2002), p. 29/30.

³¹ Véase PROYECTO SNAP / GARCIA TAGLIANI y RIOS (2008), p. 5.

³² Tales instalaciones, en parte en desuso hasta hace algunos años, están siendo reutilizadas como una Estación de Maricultura.

exentas, en apariencia organizadas espontáneamente, de modo casi indiviso, con pocas alambradas y límites prediales.

- Los lobos que reposan sobre las rocas continentales del cabo, que pueden ser objeto de observaciones cercanas.
- Una cierta sensibilidad local de los “polonienses” expresada en los modos de colonización del área y en cierto talante informal. Hay vacíos y prácticas entre la regla y la clandestinidad. Ello se articula con una mística particular asociada al disfrute de la naturaleza, a una cierta bohemia, a un estilo de vida sencillo, a las citadas historias de vida muy singulares, a una forma de hacer turismo poco convencional vinculada a prácticas presunta y parcialmente respetuosas del ambiente y a la amigabilidad de la población local.
- Banderas, dibujos, nombres en las diversas construcciones que afirman posesión y cierto talante local en el mismo sentido anterior.
- Cierta fenomenología del Cabo dada por la intensa luz de día y por el enigma de la penumbra de noche. En especial, este talante reverbera en la voz de Jorge Drexler, a propósito del Polonio y sus rituales. Drexler sostiene que se trata de un hacinamiento de cara a cierta incomodidad, a perder la noción del tiempo, a intoxicarse de luces y de sombras. Al respecto afirma que “... *(el Polonio) es un lugar mineral, donde lo que hay son básicamente rocas, arena, césped y el juego de luces... entre el sol más despótico y la oscuridad más absoluta*”, reino de la penumbra³³.
- Cabo Polonio es un sitio de renombre nacional debido a sus características naturales y antrópicas. En especial el Polonio tiene un importante posicionamiento de marca nacional y regional como condensador de la Costa de Rocha, emblema de un Uruguay de alta naturalidad y de una costa presuntamente pública.

Estas, u otras claves de la especificidad local, se seguirán profundizando en la próxima fase, lo cual habilitará nuevas calibraciones, como sus articulaciones y matices con la cultura local de Valizas y de Castillos, y los balnearios al oeste del cabo, hoy en activación, ámbitos que forman parte de una comarca más amplia.

³³ Entrevista de Diego Capandeguy y Magdalena Sprechmann a Jorge Drexler, La Paloma, enero 2007.

Tal matriz identitaria, a modo de un “piso común”, puede potenciarse a través de iniciativas y proyectos que asocien a diferentes actores, buscando precisamente poner en valor este capital cultural, con sus diversos soportes materiales e intangibles.

Un posible factor identitario futuro, hoy incierto, será la posible institucionalización social de este Parque Nacional de Cabo Polonio, y su potencial generación de adhesiones y de un sentido de pertenencia. Más allá de los diferentes intereses en juego, este elemento que se constituye en un “sello latente de calidad” para el área, puede significar una oportunidad de articular esfuerzos en torno a la construcción de un proyecto local que abra posibilidades de mejora en la calidad de vida para el conjunto.

**ASESORÍA EXTERNA PARA LA ELABORACIÓN DEL
PLAN DE MANEJO DEL
PARQUE NACIONAL CABO POLONIO**

PRIMER INFORME DE AVANCE

3_ALGUNAS POSIBLES PISTAS ESTRATÉGICAS A COMPARTIR E INDAGAR

3_ALGUNAS POSIBLES PISTAS ESTRATÉGICAS A COMPARTIR E INDAGAR

3.1. Hacia el Plan de Manejo: sentido de estas pistas estratégicas

El presente Informe de Avance se ha focalizado en un primer posicionamiento sintético sobre el área. Como ya se ha señalado, con el mismo se aspira a acercarse a la problemática de esta Área Natural Protegida. Se trata de un acercamiento preliminar, intencionado, operativo y abierto.

Complementariamente se ponen a consideración algunas pistas estratégicas que se detallarán más adelante. Las mismas podrán articular el Anteproyecto de Plan de Manejo que se formulará en la próxima fase de esta asesoría. El sentido de estas pistas es anticipador y de apertura de nuevas conversaciones con los principales actores sociales estratégicos y de interés en el área. Por tanto se tratarán de pistas abiertas y perfectibles inscriptas en las grandes directrices políticas y técnicas establecidas a propósito de la creación de este Parque Nacional, tal como se profundizará a continuación.

3.2. Sobre los Planes de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas

Sin perjuicio de lo señalado en los términos de referencia que motivaron esta Asesoría Técnica Externa y de lo prescripto en el correspondiente Manual del SNAP³⁴ y de otros protocolos operativos³⁵, caben algunas cuestiones conceptuales y operativas en relación al Plan de Manejo en elaboración.

Los Planes de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas son un instrumento base que:

- Guía y controla el manejo de los recursos naturales y culturales a conservar.
- Regula el uso que se hará de los mencionados recursos.
- Diseña los servicios necesarios para el funcionamiento de este territorio.

³⁴ Véase PROYECTO SNAP / GARCIA TAGLIANI (2009).

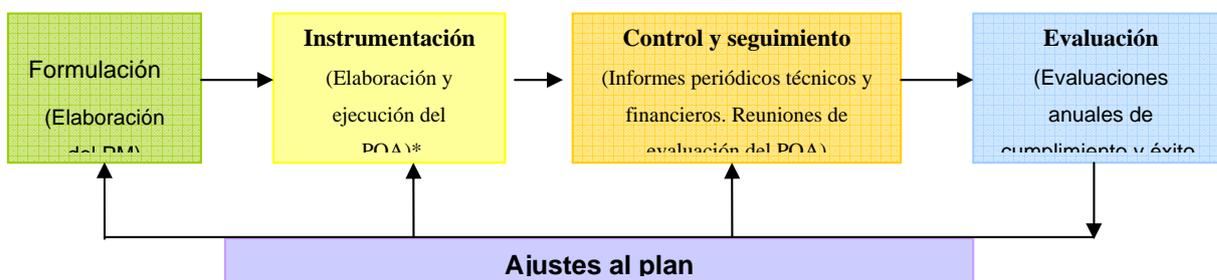
³⁵ Véase: GIACCARDI... (2007) y TAGLIORETTE... (2008).

En concordancia con lo ya señalado, la formulación de este Plan de Manejo se inscribe en un más amplio proceso de planificación y de cooperación político - social activado en el último quinquenio. Esta planificación sirve y activa:

- Auto-organizarse.
- Establecer objetivos y acciones que permitan resolver problemas actuales y potenciales.
- Ordenar en el espacio y el tiempo el uso dentro de un determinado lugar.
- Generar procesos de relativo ordenamiento según ciertos modelos.
- Aprender.
- Generar responsabilidades.
- Vencer resistencias, permitiendo la coordinación de acciones y el avance desde un estado común del conocimiento y en base a valores compartidos.

El Plan de Manejo deberá ser dinámico, realista y plástico de acuerdo al cambiante ambiente social y natural. Su componente central será la adecuada definición de objetivos mensurables que conduzcan el manejo del área.

Al respecto cabe agregar que el dinamismo y la plasticidad de un Plan de Manejo de un Área Natural Protegida lo definen como un “proceso” que no finaliza con la elaboración del documento, sino que continúa en la fase de ejecución a través de evaluaciones, revisiones y ajustes permanentes de acuerdo al cumplimiento de los objetivos de manejo y a la propia dinámica de los factores ambientales, sociales y económicos, tal como puede visualizarse en el siguiente Diagrama:



Proceso general de planificación.

*Plan Operativo Anual

Por lo ya señalado cabe agregar que un Plan de Manejo de un Área Natural Protegida es más que:

- un compendio de las características descriptivas del área,
- sólo un requisito para cumplir con la legislación,
- un requisito solicitado por una dependencia administrativa,
- una serie de lineamientos escritos “en la piedra”.
- una presunta receta única.

Este proceso de planificación se realizará suponiendo y coadyuvando al logro de cuatro requisitos básicos:

- Lógica y estructura coherente, con una vinculación clara entre sus pasos y los componentes del plan, estando en línea con las políticas institucionales.
- Análisis: se planificará apostando a un conocimiento decantado de esta Área Natural Protegida, de sus recursos naturales y culturales, de sus valores y de su contexto social, del que se está avanzando en este Primer Informe. Este posicionamiento analítico es un procedimiento que estará dirigido tanto a la identificación y evaluación de los problemas de conservación como a la identificación de potencialidades para el aprovechamiento.
- Participación: la planificación no debe ser considerada una tarea exclusiva de la o las instituciones encargadas del manejo, ni de expertos externos, sino que debe contar con el apoyo de la comunidad local y el gobierno a niveles municipal y nacional. Es decir que el proceso de planificación deberá estar empapado por las decisiones basadas en la negociación y el consenso.
- Comprobación: la institución a cargo de la implementación deberá estar en condiciones de darle seguimiento a las actividades propuestas en los Planes de Manejo.

A su vez el Plan de Manejo estará sujeto a cambios dentro del período de su vigencia, en concordancia con las disposiciones vigentes.

Más adelante se indicarán algunas pistas a tener en cuenta en la elaboración de los Planes de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, considerando cierto pragmatismo y las probabilidades de implementación exitosa.

3.3. El Parque Nacional como campo de maniobra

La figura de Parque Nacional constituye una categoría protocolizada a nivel internacional y explícitamente aplicada a esta área marina – costera de Cabo Polonio. Ello supone un campo de maniobra reglado.

El propio Decreto 337 / 2009 de incorporación de Cabo Polonio al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas así lo establece.

Al respecto cabe consignar que el Plan de Manejo en elaboración profundizará y calibrará diversos programas de actuación. Para ello deberá moverse dentro del campo de maniobra establecido por la citada disposición que instituye este Parque Nacional y por otras regulaciones ambientales.

Tal es el caso, entre otras, de las siguientes prohibiciones, que son definiciones relevantes:

- La introducción de especies exóticas vegetales (art. 3º, lit. d).
- La caza y captura de la fauna silvestre, incluso su “daño y provocación”, cuestión de la que hay mucho por comunicar y concientizar (art. 3º, lit. f).
- La actividad minera y de extracción de materiales naturales para la construcción (art. 3º, lit. b).
- La disposición final de residuos sólidos, la cual deberá realizarse fuera del área (art. 3º, lit. c).
- La instalación de todo tipo de infraestructuras en las islas y el descenso de turistas o visitantes a las mismas (art. 3º, lit. a., lit. i).
- “La *instalación de nuevos asentamientos y construcciones en el litoral rocoso, las playa y cordón dunar...*” (art. 3º, lit. i);
- La “*realización o existencia (el subrayado es agregado) de construcciones o edificaciones fuera de las zonas denominadas de paisaje cultural (domo y tómbolo) y de amortiguación establecidas en la zonificación preliminar...*” (art. 3º, lit. j).
- Las afectaciones al “*paisaje sonoro natural del área*” (art. 3º, lit. h).

Otras cuestiones deberán necesariamente ser arbitradas en el Plan de Manejo, como:

- La posible introducción de fauna exótica a ser destinada a la producción, trabajo o como mascotas sólo por parte de los pobladores permanentes (art. 3º, lit. e).
- El ordenamiento territorial de las construcciones en la denominada zona de “paisaje cultural”. (art. 3º, lit. j).

Sobre este campo de maniobra en relación al más amplio marco regulatorio ambiental vigente, nacional y municipal, se hará referencia concreta en el próximo informe.

3.4. Doce pistas estratégicas tentativas

Las siguientes pistas estratégicas suponen distintos niveles de complejidad, pudiéndose jerarquizar y englobar en otros términos. Cabe advertir que su mero ordenamiento no supone una prelación previa intencionada.

Como principales pistas estratégicas a profundizar se abre la siguiente batería:

Pista 1 - Capitalizar los avances socio – políticos y técnicos del pasado reciente

Pista 2 - Apostar a un desarrollo local y comarcal

Pista 3 - Privilegiar el interés general sobre el particular

Pista 4 - Priorizar los objetivos de conservación de la alta naturalidad sobre la matriz antrópica del asentamiento actual y de los bosques exóticos cercanos

Pista 5 – Privilegiar al Polonio como un *producto - estrella* del turismo de naturaleza de bajo impacto

Pista 6 - Valorizar el atributo paisajístico

Pista 7 - Avanzar hacia una sostenibilidad más amplia y compleja

Pista 8 - Contener las prácticas irregulares y sectoriales

Pista 9 – Mejorar la calidad

Pista 10 - Apostar a una mayor *Gobernanza*

Pista 11 - Innovar en modalidades de gestión territorial congruentes con su condición de Parque Nacional

Pista 12 – Profundizar en el fortalecimiento de los Guarda Parques como actores sustantivos en un Parque Nacional

Cabe detenerse en cada una de estas:

Pista 1 - Capitalizar los avances socio – políticos y técnicos del pasado reciente

En el proceso de formulación del presente Plan de Manejo del Parque Nacional de Cabo Polonio se entiende fundamental potenciar los avances socio – políticos alcanzados hasta la fecha y los principales aportes técnicos sobre esta área realizados en el pasado reciente:

- A nivel socio – político es fundamental apoyarse en lo avanzado en los últimos cuatro años en relación al futuro de Cabo Polonio, como:
 - La Propuesta de Ingreso del Área Protegida Cabo Polonio al SNAP, con sus ajustes y sus procesos conexos, que intentaron sumar aportes e intereses diversos, que culminó en el correspondiente Decreto del Poder Ejecutivo.
 - El fortalecimiento de la presencia pública en esta locación, tanto a nivel municipal como de las instituciones nacionales. Al respecto, a pesar de las debilidades ya señaladas, se ha avanzado mucho, como da cuenta, entre otros hechos, los siguientes:
 - el propio Proyecto SNAP,
 - el control municipal de la entrada principal a esta Área Natural Protegida,
 - la asignación de un cuerpo de Guarda Parques,
 - la gestión de la basura,
 - la racionalización del acceso al área por los emblemáticos camiones que singularizan tales travesías,
 - la conformación del Grupo Inter Institucional de Contacto,
 - la incipiente creación de la Comisión Asesora Específica,
 - el Proyecto Portal del Polonio promovido por el Ministerio de Deportes y Turismo, de próxima construcción.
 - Los aportes individuales y sectoriales de diversos actores sociales organizados e individuales, tal como resulta del ciclo de escucha y de entrevistas focalizadas aún en curso que está desarrollando este equipo técnico.
- A nivel técnico es fundamental capitalizar diversas prácticas y estudios dispersos de alta especificidad realizados sobre el área, como:

- los estudios promovidos y realizados por el Programa PROBIDES, en una más amplia área regional que incluyó al Polonio,
- los trabajos realizados desde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, sea de la RENARE en relación al manejo del recurso forestal, sea de la DINARA en relación al seguimiento de las poblaciones de leones marinos y lobos finos del área, el control y la fiscalización de las actividades de pesca y la Estación de Maricultura ubicada en las instalaciones de la antigua factoría lobera,
- múltiples aportes científicos, entre otros, los realizados por integrantes de la Facultad de Ciencias de la UDELAR y por técnicos vinculados al Museo Nacional de Historia Natural,
- otros trabajos promovidos por algunos vecinos organizados, caso del denominado Plan Cravotto gestionado por una Comisión de Vecinos hace dos décadas y las exploraciones más recientes desarrolladas por GABASOL SA,
- otras indagaciones grupales e individuales sobre la rica historia local, la problemática ambiental, etc.

Tales aportes constituyen un capital científico, técnico y cultural, en gran parte de disponibilidad pública. Este constituye un importante soporte para la formulación de un Plan de Manejo tal como está siendo implementado. En relación a tales estudios y antecedentes, en el Anexo I se detallan los principales aportes a los que se accedió hasta la fecha. Seguramente esta enumeración se ampliará en la próxima etapa de este trabajo al analizarse nuevos documentos, muchos ya identificados, a los que se está procurando acceder.

Asimismo existe una importante batería de experiencias internacionales en relación a Planes de Manejo de Áreas Naturales Protegidas que dan pistas sobre éxitos y fracasos, todo lo cual habilita contrastes, y eventuales mediaciones y adaptaciones.

Pista 2 - Apostar a un desarrollo local y comarcal

La presente gestión de esta Área Natural Protegida intenta contemplar su desarrollo local, esto es, su desarrollo endógeno según un proyecto específico de base identitaria que articule a los principales actores intervinientes en esta escena local.

Cabrá profundizar en su identidad socio – cultural, en sus ricas historias de vida, en la hospitalidad local y en los intercambios entre la población local de residencia permanente (los auténticos “polonienses”), sus co residentes y otros turistas y visitantes. Al respecto se entiende clave la adecuada y específica contemplación y promoción del empleo local y comarcal, con diversos nexos entre los principales actores.

De lo avanzado en esta primera aproximación se abre la conveniencia de promover el desarrollo local del Parque Nacional Cabo Polonio considerando su amplia base territorial. Esta última trasciende al cabo y al tómbolo en sí mismo incluyendo sus diversas unidades ambientales. También cabe considerar las actuales vecindades lindantes de este Parque Nacional como así también un más amplio ámbito comarcal a precisar.

Seguramente la localidad de Valizas –esta singular cabecera urbana fáctica de este Parque Nacional, también el asentamiento de Aguas Dulces, quizás la más amplia Laguna de Castillos y los incipientes desarrollos turísticos y urbanos al oeste del Cabo (como Oceanía del Polonio), podrían constituir una incipiente comarca de cara a un desarrollo local más consistente. Al respecto, en la próxima fase, se indagará en sus especificidades individuales y conjuntas como localidades y como parajes con prestaciones complementarias, con vínculos o nexos *intraregionales*, y con un potencial de desarrollo local.

Pista 3 - Privilegiar el interés general sobre el particular

El Plan de Manejo que se está formulando deberá contemplar los legítimos intereses públicos y privados, estos últimos tanto de actores públicos como privados. Al respecto, frente a las articulaciones entre posibles intereses de difícil compatibilidad que se intentarán acercar, se privilegiará el interés general sobre el particular. Ello se fundamenta en la condición y en el sentido público de este tipo de Áreas Naturales Protegidas.

Pista 4 - Priorizar los objetivos de conservación de la alta naturalidad sobre la matriz antrópica del asentamiento actual y de los bosques exóticos cercanos

También, para la ideación del Plan de Manejo, se esboza priorizar los objetivos de conservación de la alta naturalidad en relación a la matriz antrópica, de carácter urbanístico, del actual asentamiento localizado en el tómbolo y sus vecindades, y de la importante forestación exótica cercana.

En la próxima fase se profundizará en los objetivos focales de conservación de acuerdo a las metodologías de referencia. A tales efectos se realizarán algunos Talleres o Encuentros Temáticos para su mejor identificación y ponderación.

Sin perjuicio de ello, la antedicha prioridad se entiende sustantiva, destacándose:

- A nivel físico, la presencia y dinámica costera, en particular el sistema dunar, y la masa de agua oceánica que integra esta Área Natural Protegida.
- A nivel biológico:
 - los ecosistemas prioritarios para el SNAP que, total o parcialmente, quedan comprendidos dentro de los límites de esta Área Natural Protegida (incluyendo las islas).
 - los leones marinos y los lobos finos,
 - diferentes grupos y especies de invertebrados (moluscos, crustáceos, equinodermos, celenterados, etc.),
 - diversas especies de ballenas y de delfines,
 - especies de peces óseos y cartilagosos,
 - aves costeras residentes como migratorias,
 - diversas especies de anfibios con diferentes grados de amenaza,
 - especies de reptiles (lagartijas y tortugas marinas),
 - especies vegetales con estados de conservación críticos, y
 - relictos de bosque nativo costero.

Ello es sin perjuicio de indagar y ponderar lo más adecuadamente posible los valores culturales del asentamiento humano localizado en el cabo y en sus vecindades, al que se hizo referencia en relación a la anterior pista sobre el desarrollo local y comarcal.

En el marco del presente Plan de Manejo de esta Área Natural Protegida, para conservar e incluso recuperar la alta naturalidad del Parque Nacional, se deberán concebir e implementar estrategias gestionables de prevención, mitigación y remediación ambiental de corto, mediano y largo plazo, evaluando su éxito o fracaso a través de un monitoreo continuo.

Cabe agregar que este tipo de Áreas Naturales Protegidas no son ámbitos adecuados para los negocios urbanísticos ni para las modalidades de actuación edificatoria de interés individual más convencionales. Por el contrario las Áreas Naturales Protegidas constituyen un espacio donde se deberá poner en valor y potenciar su alta naturalidad al prestar diversos servicios. También cabe consignar el posible atesoramiento del suelo privado a pesar de sus fuertes restricciones edificatorias y de uso, como pueden observarse en otras experiencias internacionales.

Pista 5 – Privilegiar al Polonio como un *producto – estrella* del turismo de naturaleza de bajo impacto

Se trata de afirmar al Cabo Polonio como un destino de alta naturalidad, orientado al ecoturismo. Este podría jugar como un *producto – estrella*, muy destacado, de una más amplia oferta regional y comarcal.³⁶ Esto supone:

- El fortalecimiento de Cabo Polonio como Parque Nacional en un esfuerzo por desarrollar un turismo sustentable, dentro de niveles de actividad compatibles con los objetivos de conservación.
- Su articulación con el resto de los atributos naturales del Departamento de Rocha, claramente diferenciados en la oferta turística del país (integración en circuitos mayores, complementaciones varias, etc.)
- Avanzar hacia un turismo basado en el disfrute de la travesía de acceso (tan emblemática del Polonio) y de las caminatas del sitio, de la interpretación y disfrute de la biota, de los paisajes, de la historia local, etc.
- Consolidar su imagen turística como un sistema integrado en el que sus características naturales y paisajísticas, tanto como sus empresas, productos y servicios, se puedan ofrecer a los visitantes, a los residentes y veraneantes como una integralidad que se pone a su disposición.

³⁶ Sería un *highlight*, como se denomina internacionalmente a este tipo de productos.

- Gestionar la “Marca Cabo Polonio”, asociada a la gastronomía, a la artesanía y a otros productos.
- Mejorar la calidad y la diversificación de la oferta complementaria dentro de pautas capaces de operar razonablemente durante todo el año, más allá de las asimetrías estacionales.
- Promover el surgimiento de emprendimientos ecoturísticos.
- Desalentar la instalación de hotelería convencional y el desarrollo del llamado turismo residencial convencional, poco compatible con un Parque Nacional.

Esto supone fomentar un modelo de desarrollo turístico donde los beneficios económicos (ingresos, empleo, etc.) permitan fortalecer una mayor participación y una mayor sustentabilidad de la sociedad local y comarcal.

Pista 6 - Valorizar el atributo paisajístico

Como ya se ha señalado, el paisaje constituye uno de los atributos sustantivos del Parque Nacional Cabo Polonio. Ya se ha hecho referencia a algunas evidencias de sus figuras y fondos escénicos como su parque dunar, el Cerro de la Buena Vista, las grandes rocas en la costa del cabo, la barra de Valizas, las actuales travesías en los camiones típicos, el gran pedrero del cabo, el *pueblo* del Polonio, su Faro y sus construcciones exentas; o su percepción como un ámbito alternativo, de viento intenso, de luces claras de día y de múltiples sombras en la noche; o las diversas imágenes publicitarias y emblemáticas del Uruguay condensadas en tales vistas de Cabo Polonio .

El paisaje también constituye un creciente valor contemporáneo, como se señala en múltiples estudios recientes.³⁷ Al respecto cabe reconocer la presente empatía por el paisaje. En este contexto el paisaje es más que un soporte o un escenario, constituyéndose en el ámbito privilegiado e intencionado de la acción, de su goce y de su recorrido.

La puesta en valor del paisaje constituirá una línea de indagación del Plan de Manejo, con su componente subsidiario de Ordenamiento Territorial y Paisajístico. Al respecto una pista es la posible profundización en:

³⁷ Pierre Donadieu habla de una *sociedad paisajista* con su deseo colectivo condensado en el paisaje. Véase: DONADIEU (2006).

- el gran paisaje, con sus distintas unidades ambientales de percepción dominante,
- los paisajes de alta naturalidad y muy artificiales (asentamiento del cabo, bosque exótico, etc.),
- diversas acciones ambientalmente amigables y de puesta en valor,
- la consideración y exploración de algunas actuaciones antrópicas como obras de arte que pongan en valor el conjunto (que pueden o no coincidir con las acciones anteriores).³⁸

Asimismo cabe reconocer el valor cultural asignado al bosque exótico, especialmente al monte de pinos, presente en el imaginario de diversos actores. Ello también puede reconocerse como un componente pregnante en otros ámbitos territoriales de la costa uruguaya. Se trata de un nudo problemático a arbitrar.

Todo lo anterior supone explorar vibraciones y resonancias entre paisaje y espacio, entre naturaleza y artificio, y entre una pretendida racionalidad y espontaneidad.

Pista 7 - Avanzar hacia una sostenibilidad más amplia y compleja

La sostenibilidad es una expresión recurrente a nivel político y social. Así lo muestra el análisis de varios de los principales documentos recientes que involucran a este territorio y de parte de las entrevistas focalizadas realizadas hasta la fecha. Pero la sostenibilidad real actual es reducida.

En especial, dado el carácter de este territorio como un Parque Nacional, se entiende una clave fundamental avanzar hacia una sostenibilidad más amplia y compleja, sea a nivel ambiental (en su sentido algo reducido), económico, social y político.

Sólo de avanzarse en tales sentidos más amplios y complejos podrán alcanzarse umbrales más elevados de una sostenibilidad más plena.

Pista 8 - Contener las prácticas irregulares y sectoriales

El Plan de Manejo del Parque Nacional de Cabo Polonio supondrá el logro de un nuevo pacto político – social. Ello supondrá nuevas reglas de juego, más allá de reconocer los valores de anteriores prácticas espontáneas y la legitimidad de diversas prácticas sectoriales, éstas últimas basadas en sus correspondientes marcos regulatorios específicos.

³⁸ Tal es el caso de intervenciones de *land art*, originariamente denominado *ecological art*.

Ello también supone profundizar en un nuevo ejercicio de las libertades para los diversos actores.

Para el logro de los grandes objetivos de conservación y desarrollo local planteados, se entiende fundamental contener las prácticas irregulares y sectoriales, sean de los actores privados como públicos, que han sido dominantes en el pasado.

Pista 9 – Mejorar la calidad

La mejora de la calidad de esta Área Natural Protegida constituye una orientación estratégica que se expresará en un proceso complejo que permeará múltiples cuestiones y prácticas, como:

- las mejoras relativas en la conservación biológica y en sus diversos objetos focales, expresada en diferentes dimensiones analíticas, variables e indicadores;
- la mejora del estado físico del ambiente, en particular de la Faja de defensa costera, hoy con afectaciones en su configuración y en el vertido de efluentes líquidos no tratados;
- la calificación del hasta ahora irregular parque construido;
- la mejora de las prestaciones socio – territoriales para la población local;
- la calificación de las prácticas turísticas y de sus servicios, con mejores indicadores de sostenibilidad ;
- el logro de una mayor *gobernanza* del conjunto, cuestión sobre la que volverá.

En este sentido concurren muchos de los acuerdos interinstitucionales de cooperación públicos y públicos – privados en curso. Pero hay grandes déficits y notorias mejoras a realizar en concordancia con la nueva apuesta política – social a gestionar este territorio como un Parque Nacional singular, como una de las Áreas Naturales Protegidas emblemáticas del Uruguay contemporáneo.

Pista 10 - Apostar a una mayor *Gobernanza*

Apostar a una mayor *Gobernanza* supone lograr avanzar hacia un acuerdo de reglas de juego más robusto entre actores públicos y privados en el marco de una estrategia de desarrollo de un Parque Nacional, cuyos objetivos primarios son de conservación de determinados recursos.

Esto implica una apelación fuerte en las próximas fases del Plan de Manejo a identificar y priorizar los intereses comunes, además y más allá de considerar y arbitrar las legítimas aspiraciones y expectativas particulares o de grupos afines.

Para ello habrá que fortalecer las señales públicas y los espacios de diálogo y de negociación multiactorales, cuestión a lo que se volverá a propósito de las pistas estratégicas.

En ese sentido, la incipiente Comisión Específica Asesora puede constituirse en un ámbito de consulta y búsqueda de acuerdos, en torno a una agenda temática que pueda nutrir también la propia elaboración del presente Plan de Manejo.

En este talante se inscribe la elaboración del Plan de Manejo como un instrumento técnico-político que aspira aportar a las conversaciones tolerantes, a la cooperación y por lo tanto a la construcción de acuerdos amplios, negociados y sostenibles en el mediano plazo. Ello podrá habilitar nuevas institucionalidades.

La *gobernanza* supondrá mejorar capacidades de gestión y cooperaciones múltiples propias de un Parque Nacional, cuestiones sobre la que se volverá en las dos pistas siguientes.

Pista 11 - Innovar en modalidades de gestión territorial congruentes con su condición de Parque Nacional

La incipiente condición de Cabo Polonio como un Parque Nacional habilita una nueva definición territorial. La innovación en modalidades de gestión congruentes constituye una de las pistas estratégicas a profundizar. Ello implica nuevas condiciones acordes a los objetivos de conservación con énfasis en la sustentabilidad (en su sentido amplio y complejo al que ya se hizo referencia) y en un uso no destructivo de los recursos como consecuencia de lo anterior.

En relación a estas modalidades de gestión territorial se considerarán:

- Prácticas y modelos exitosos de otros países cuya eventual traslación y adaptación se entienda razonable, capitalizando de esta manera posibles “lecciones aprendidas” en materia de gestión concreta de Parques Nacionales.
- El diseño de otros instrumentos acordes a la individualidad de este caso de Cabo Polonio y de las particularidades del Departamento de Rocha y de Uruguay.

- Baterías de herramientas de distinto tenor:
 - unas pueden estar orientadas a generar financiamiento,
 - otras para premiar / incentivar conductas favorables a los objetivos de conservación y desarrollo local (lo cual exigirá avanzar hacia políticas y marcos regulatorios específicos),
 - otras se concebirán más para desincentivar conductas inconvenientes o nocivas al principio de la sustentabilidad,
 - otras para abrir el espectro desde el cual se pueden hacer operativas las acciones concretas deseadas –promoviendo la intervención de diversas áreas del propio Estado en forma simultánea e inclusive la de instituciones de la sociedad civil-,
 - diversos modos de administración participativa e incluyente y mecanismos de desconcentración y descentralización administrativa.

De esta manera podrá abrirse un abanico realmente extenso de opciones. No obstante, como implica cualquier cambio significativo, de operarse con un Plan de Manejo activo, deberían conjugarse:

- inversiones públicas y privadas,
- la captación de diversas fuentes de financiamiento,
- la posible creación de concesiones,
- la imposición de tasas ambientales y específicas (comerciales, de edificación, de uso) bajo graduaciones variables,
- esquemas fiduciarios, etc.

En particular se indagarán algunas nuevas figuras e instrumentos a calibrar a la medida del Polonio, como:

- convenios de cooperación público – privada,
- restricciones ecológicas de distinto tenor (como las denominadas servidumbres ecológicas u otras figuras)³⁹,
- canje de aprovechamientos urbanísticos,
- compensaciones ambientales,
- tasas ambientales,
- tasas de habilitación de usos,
- otras contraprestaciones.

³⁹ Véase CASTELLI (2001).

Cabe mencionar que en ocasiones el beneficio directo o indirecto que pueden recibir ciertos propietarios privados podrá motivarlos a ceder algunos de los derechos que les otorgan sus títulos de propiedad, sin que en el balance resultante se perciba deterioro económico alguno, muy por el contrario. Sobre esto se pueden encontrar ejemplos en países como Costa Rica y son parte de las sugerencias de la UICN.

Todo ello tendrá por objeto crear una red de mayor sustentabilidad social, económica e institucional. En el marco del proceso de planificación en el que se inserta esta asesoría externa se evaluarán estas y otras alternativas acordes a las situaciones analizadas y a los consensos arribados.

Ciertamente, los modos de gestión que se recomienden transitar, deberán inscribirse en el actual marco legal uruguayo, con sus posibilidades, garantías y restricciones regladas.

Pista 12 – Profundizar en el fortalecimiento de los Guarda Parques como actores sustantivos en un Parque Nacional

Esta pista puede parecer muy evidente pero se entiende sustantiva para asegurar un “mínimo de manejo” en las múltiples “trincheras” que son los territorios locales de los Parques Nacionales. Efectivamente los Guarda Parques son actores sustantivos en un Parque Nacional. Al respecto es relevante implementar un ejercicio sostenido de su poder preventivo y punitivo de policía territorial (hoy limitado), de promoción ambiental y de comunicación. Ello exige, entre otros elementos:

- avanzar hacia su organización más robusta,
- recursos humanos capacitados y adecuadamente remunerados,
- recursos logísticos, para asegurar las presencias dentro del Parque Nacional en diversos puntos,
- continuidades,
- Protocolos de Gestión en concordancia con las metas de conservación y con las prescripciones del Plan de Manejo,
- fortalecimiento legal,
- cooperaciones específicas con otras áreas administrativas y técnicas municipales y nacionales con competencia en esta Área Natural Protegida.

Esta ingeniería es de mínima pero es clave frente a otras prácticas presuntamente más innovadoras ya tratadas.

**ASESORÍA EXTERNA PARA LA ELABORACIÓN DEL
PLAN DE MANEJO DEL
PARQUE NACIONAL CABO POLONIO
PRIMER INFORME DE AVANCE**

4_ CONSIDERACIONES FINALES DE ESTE PRIMER INFORME

4_ CONSIDERACIONES FINALES DE ESTE PRIMER INFORME DE AVANCE

4.1. Un texto preliminar para profundizar y generar retroalimentaciones

Como ya se ha señalado, el presente documento de trabajo es un texto preliminar de carácter sintético. Este mojona la actual fase de diagnóstico, constituido por una primera aprehensión del sitio, por el análisis de diversas antecedentes y estudios anteriores aún en curso y por una primera vuelta de escucha de múltiples actores involucrados en la gestión de esta Área Natural Protegida.

Este informe ha intentado ser operativo dentro de la demanda en que se inscribe que es avanzar en una propuesta técnica de Plan de Manejo para el Parque Nacional Cabo Polonio, con sus diversos programas subsidiarios –entre ellos el de Ordenamiento Territorial destacado en los términos de referencia de este trabajo. Todo ello supondrá diversas articulaciones político – sociales.

Este texto comprendió tres grandes componentes:

- la valoración de los atributos sintéticos del campo en estudio;
- una batería de escenarios prospectivos que intentaron articular de modo verosímil diversos registros, prácticas y opciones políticas en relación al futuro de este Parque Nacional;
- una primera apertura de pistas estratégicas de cara a la construcción de la estrategia que sustentará el correspondiente Plan de Manejo, cuyo campo de maniobra es acotado, y se inscribe en orientaciones políticas ya definidas y en la asunción de las potencialidades y restricciones de este sitio.

Finalmente cabe reiterar la naturaleza abierta y perfectible de este texto.

4.2. Sobre las próximas fases de trabajo

Actualmente se está transitando por una fase progresiva de escucha y de aprehensión del sitio. Esta se extenderá por unos meses más. En particular se avanzará en diversas profundizaciones específicas a nivel biológico, físico, cultural, legal y de la gestión socio – política. Paralelamente, capitalizando los posicionamientos operativos anteriores, se formulará un primer Avance de Plan de Manejo de esta Área Natural Protegida. También, de modo simultáneo, se indagará en uno de sus programas subsidiarios, el de Ordenamiento Territorial, tal como fue solicitado en los términos de referencia de este trabajo.

Para ello se desarrollarán:

- Un trabajo de campo y de gabinete importante y articulado, profundizando en los posibles nudos críticos y en las vías de salida más robustas.
- Otras instancias consultivas abiertas, sectoriales y focalizadas dentro de la incipiente Comisión Asesora Específica en conformación.
- Algunos Encuentros Temáticos en relación a los objetos focales de conservación y a las estrategias de desarrollo específicos.
- Un ciclo de Entrevistas Focalizadas con aquellos actores aún no contactados y nuevas conversaciones con algunos de los operadores entrevistados en la anterior fase de escucha.
- El procesamiento de los nuevos aportes y retroalimentaciones que se reciban.
- El acceso y análisis de algunos antecedentes en gestión, que aún no se disponen.

4.3. Una invitación a la precaución y la cautela

En los próximos meses se transitará por una fase propositiva en relación al Plan de Manejo. Ello supondrá recomendar programas y propuestas concretas enmarcadas en el acotado pero también amplio campo de maniobra que habilita el marco regulatorio vigente y las buenas prácticas en la materia.

En este escenario se invita a la precaución y a la cautela a los principales actores involucrados en relación al desarrollo de acciones sobre el territorio del Parque Nacional que puedan impactar en el

mismo o en el clima sinérgico para arbitrar los acuerdos y las eventuales diferencias. Tal principio de precaución ambiental ya está consagrado a nivel nacional e internacional.

Al respecto, paralelamente a la presentación de este informe, se está solicitando al Grupo de Contacto InterInstitucional y a algunos de sus instituciones miembro, se activen especiales precauciones, y eventuales medidas político – administrativas en materia cautelar.

A nivel edilicio y constructivo, se tratan de restricciones focalizadas. Al respecto se recomienda poder habilitar con carácter precario algunas mejoras constructivas menores de conservación y mantenimiento de cara a la temporada alta 2010/11. Eventualmente podrían activarse medidas precautorias complementarias según sea la ubicación, el dominio de la posesión, el programa, el tenor de la mejora u otros atributos.

Este tipo de acuerdos cautelares “a medida” podrá expresarse en diversas figuras cautelares y en protocolos de gestión (de comunicación y tramitación), focalizándose en algunos tipos de prácticas y emprendimientos de presunto riesgo adverso. Todo ello constituye una señal político – social de buena práctica de cara al interés general que se ha aplicado en casos similares.▲

ANEXO I

PRINCIPALES ANTECEDENTES BIBLIOGRÁFICOS Y DOCUMENTALES
ANALIZADOS HASTA EL PRESENTE

Relativos a la problemática local, comarcal y regional

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO / ROS DEVELOPMENT & PLANNING SL.(2006). *Mejora de la Competitividad de los Destinos Turísticos Estratégicos en Uruguay*. Montevideo: multicopiado.

CABRERA, M. y CARREIRA, S. (2009). "A new, but probably extinct, species of *Cnemidophorus* (Squamata, Teiidae)", *Herpetological Journal* 19, 2009, p. 97-105.

CALDEVILLA, G. y QUINTILLÁN, A. (2002). *Plan para la eliminación de una forestación con impactos negativos en el Monumento Natural de Dunas y Costa Atlántica (Dpto. De Rocha, Uruguay)*. Concordia: multicopiado. (Ponencia presentada a las XVII Jornadas Forestales de Entre Ríos, Concordia, Argentina, 24 y 25 de octubre de 2002).

CASSINI, M., SZTEREN, D. y FERNÁNDEZ – JURICIC, E. (2004). "Fence effects on the behavioural responses of South American fur seals to tourist approaches", *Japan Ethological Society and Springer-Verlag*, Tokyo.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL PROCESO DE INGRESO DEL AREA PROTEGIDA CABO POLONIO AL SNAP (2008). *Memoria de actividades del Grupo de Trabajo Zonificación*. Multicopiado, 19/09/2008.

CRAVOTTO, A. (1990). *Propuesta de Ordenamiento de la situación actual de Cabo Polonio*. Montevideo: multicopiado.

DE ÁLAVA, D. (2007). *Incidencia del Proceso de Transformación Antrópico en el Sistema Costero La Paloma – Cabo Polonio, Rocha, Uruguay*. Montevideo: multicopiado Udelar / Facultad de Ciencias / Maestría en Ciencias Ambientales, Tesis, Julio 2007.

EQUIPOS MORI – SNAP (2009). *Estudio de Opinión Medio Ambiental: Líderes políticos locales*. Montevideo: multicopiado, Setiembre 2009.

EQUIPOS MORI – SNAP (2009). *Estudio de Opinión Medio Ambiental A Líderes Políticos Nacionales*. Montevideo: multicopiado, Agosto 2009.

EQUIPOS MORI – SNAP (2009). *Informe sobre la opinión pública ambiental*. Montevideo: multicopiado, Setiembre 2009.

EQUIPOS MORI – SNAP (2010). *Informe Visitantes del Cabo Polonio*. Montevideo: multicopiado, Enero-Febrero 2010.

GABASOL SA (2006). *Propuesta de ingreso al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Zona costera de Cabo Polonio...*, Septiembre 2006. Montevideo: multicopiado.

GABASOL SA (2007). *Caminería vehicular en Cabo Polonio: propuesta para adecuar la ruta de entrada, 29 de octubre 2007*. SD: multicopiado.

GABASOL SA / GEA CONSULTORES AMBIENTALES (2010). *Comunicación de Proyecto. Regularización y Construcción de Viviendas Cabo Polonio – Rocha*. Enero 2010. Montevideo: multicopiado.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE ROCHA (1980). *Estudio del espacio turístico de la costa rochense*. Rocha: multicopiado.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE ROCHA (2010). *Sistema de Información Geográfica de Cabo Polonio*.

LANGGUTH, E. (1999). *Polonio. Historias y fotografías del legendario Cabo*. Montevideo: Torre del Vigía.

LÓPEZ MAZZ, J., GASCUE, A. y VILLARMARZO, E. (2007). *Diagnóstico arqueológico del Área Protegida marino costera de Cabo Polonio y aportes para el diseño de su plan de gestión*. Montevideo: multicopiado

Udelar / Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación / Instituto de Ciencias Antropológicas / Departamento de Arqueología.

LÓPEZ MAZZ, J. (dir.) et. alt. (2010). *Poblamiento Temprano del Este del Uruguay (Informe Final Proyecto I + D 2004)*. Montevideo: multicopiado Udelar / Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación / Comisión Sectorial de Investigación Científica.

MENAFRA, R., RODRÍGUEZ – GALLEGO, L., SCARABINO, F y CONDE, D. (eds.) (2006). *Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya*. Montevideo: Vida Silvestre Uruguay. Artículos varios referidos al área en estudio.

MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE (2009). *Plan Nacional de Turismo Sostenible*. Montevideo: Minturd.

MVOTMA / DINOT (1996). *Directrices de ordenamiento territorial y desarrollo (Bases de discusión)*. Montevideo: multicopiado.

MVOTMA / DINOT (2000). *Metodologías de ordenamiento territorial (Jornadas sobre metodologías aplicadas a planes de ordenamiento territorial, 15 y 16 de junio de 1999)*. Montevideo: Dinot.

MVOTMA / DINOT (2004). *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica del Departamento de Rocha. "Ordenanza costera"...*, Montevideo: Dinot.

MVOTMA – MINTUR – IMR / Benech Sprechmann Arquitectos – Equipos Mori (1999). *Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Turístico de Punta del Diablo. Informe Final*. Montevideo: multicopiado.

PROBIDES (PROGRAMA DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LOS HUMEDALES DEL ESTE) (1999). *Plan Director: Reserva de Biosfera de los Bañados del Este*. Rocha: Probides.

PROBIDES / HERNÁNDEZ, M. coord. (1999). *Seminario: Costa Atlántica. Estado actual del conocimiento y estrategia de investigación sobre la dinámica de la costa y sus barras lagunares (Rocha, marzo de 1997)*. Rocha: multicopiado.

PROBIDES, IMR, et alt. (2000). *Plan general municipal de ordenamiento y desarrollo sustentable de la costa atlántica del Departamento de Rocha*. Rocha: multicopiado.

PROYECTO SNAP / GARCIA TAGLIANI, L. y RIOS, M. (2008). *Revisión Técnica de la Propuesta de Ingreso del Área Protegida Cabo Polonio al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Octubre 2008*, Montevideo: Dinama.

PROYECTO SNAP (2009). *Proyecto de Ingreso del Área Protegida Marino - Costera de Cabo Polonio al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Mayo 2009*. Montevideo: multicopiado.

SCARLATO, S. (2005). *Buscando el Cabo*. Montevideo: Fin de Siglo.

SCIANDRO, José L. (2000). *Legislación sobre el medio ambiente en la República Oriental del Uruguay (Inventario normativo y recopilación de derecho positivo)*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria / PROBIDES.

SPRECHMANN, Th, CAPANDEGUY, D. y AGUIAR, C. (2007). *La Ciudad Celeste: un nuevo territorio para el Uruguay del Siglo XXI*. Montevideo: Farq / Udelar / Fundación Colonia del Sacramento.

XIMÉNEZ, I. y LANGGUTH, E. (2008). *Islas y cabos atlánticos del Uruguay*. Montevideo: Paideia.

Otros antecedentes bibliográficos

AROCENA, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Ucedal / Taurus.

CASTELLI, L. (2001). *Conservación de la naturaleza en tierras de propiedad privada*. Buenos Aires: Farn / Arca.

CORBIN, A. (1988). *Le Territoire du vide (l'Occident et le decir de rivage, 1750-1840)*. Paris: Aubier.

DONADIEU, P. (2006). *La sociedad paisajista*. La Plata: Editorial Universidad Nacional de La Plata.

FENNELL, D. (2008). *Ecotourism*. Nueva York: Routledge.

GARCIA TAGLIANI, L. (2010). *Marco conceptual para la definición de modelos de gobernanza en áreas protegidas de Uruguay (Documento para la discusión)*. Montevideo: multicopiado, Marzo 2010.

GIACCARDI, M. y TAGLIORETTE, A. (comp.) (2007). *Efectividad del manejo de las áreas protegidas marino costeras de la Argentina*. Buenos Aires: Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación / Fundación Vida Silvestre – Puerto Madryn: Fundación Patagonia Natural. .

PROYECTO SNAP / GARCIA TAGLIANI, L. coord. (2009). *Guía para la planificación de áreas protegidas del Uruguay. (Versión 11/09/09) – Documento en revisión*. Montevideo: multicopiado.

SLOTERDIJK, P. (2004). *Esferas II (Globos. Macroesferología)*. Madrid: Siruela.

SPRECHMANN, Th, CAPANDEGUY, D. y GASTAMBIDE, F. (2008). *Insularidades urbanísticas: una invitación al Microurbanismo*. Mvdeo.: Farq / Udelar, Multicopiado.

TAGLIORETTE, A. y MANSUR, L. (2008). *Manual de Áreas Protegidas*. Puerto Madryn: Fundación Patagonia Natural.

THOM, René (1987). *Estabilidad estructural y morfogénesis (Ensayo de una teoría general de los modelos)*. Barcelona: Gedisa.

ANEXO II
CRONOGRAMA SINTÉTICO DE FASES Y PRODUCTOS

FASES	CONTENIDO	PRODUCTOS <small>DEBIDAMENTE</small>	CONSULTAS Y OTROS PRODUCTOS
A 10 días FASE 1	Detalle Protocolo de Gestión Interna	Documento Interno PLAN DE TRABAJO DETALLADO	
A 75 días FASE 2A	POSICIONAMIENTO OPERATIVO Prospectiva + Pistas	Documento 1 POSICIONAMIENTO OPERATIVO	Encuentros focales Talleres 1 Web y cartillas
A 120 días FASE 2B	PRIMER AVANCE Avance Plan Manejo Plan Parcial OT Avance SIG Cabo Polonio (Presentación Pública)	Documento 2 PRIMER AVANCE PROPUESTA PRELIMINAR DE PLAN MANEJO	Encuentros Focales Talleres 2 Web y Cartillas
A 210 días FASE 3A	SEGUNDO AVANCE Pre Entrega Plan Manejo Pre Entrega Planes OT SIG Cabo Polonio	Documento 3 SEGUNDO AVANCE PRE ENTREGA PLAN DE MANEJO Y PLANES	Presentaciones varias Talleres 3 Web y cartillas
A 240 días FASE 3B	ENTREGA FINAL Entrega Plan Manejo Entrega Planes OT (Polonio y adyacencias) SIG Cabo Polonio	Documento 4 ENTREGA FINAL PROPUESTA AJUSTADA DE PLN DE MANEJO Y PLANES SUBSIDIARIOS	Presentaciones varias Cartones, Web, cartillas y Diseño Librillo Divulgación