

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE AGRONOMÍA

**EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DE
URUGUAY, AVANCES Y PERSPECTIVAS**

por

Ramiro PEREIRA GARBERO

**Trabajo Final presentado como
uno de los requisitos para obtener
el título de *Diplomado en Gestión de
Áreas Naturales***

MONTEVIDEO

URUGUAY

Diciembre 2013

TABLA DE CONTENIDO

<u>RESUMEN</u>	iii
<u>SUMMARY</u>	iv
1. <u>INTRODUCCIÓN</u>	1
1.1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	1
1.2. ORIGEN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS	1
1.3. EL CONCEPTO DE ÁREA PROTEGIDA	3
1.4. LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN URUGUAY	9
1.4.1. <u>Comienzos del sXX hasta la creación del SNAP</u>	10
1.4.2. <u>Creación y gestión del SNAP</u>	12
1.4.3. <u>Directrices de manejo</u>	22
1.4.4. <u>Integración de áreas desde 2008</u>	24
2. <u>ESTADO DE AVANCE DEL SNAP</u>	29
2.1. EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS POR ÁREA	29
2.2. PROCESO ACTUAL DE ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO AL 2020	43
3. <u>DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES</u>	46
3.1. DEFICIENCIAS Y OPORTUNIDADES EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE PAISAJE	46
3.2. CATEGORÍAS V Y VI	49
3.3. PERSPECTIVAS	54
4. <u>BIBLIOGRAFÍA</u>	56

RESUMEN

Uruguay comenzó a implementar su Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en 2008. Este comienzo, demorado en relación a los países de la región, se ha dado con altibajos en su forma y contenido. En este trabajo se realiza una puesta a punto de la situación de las áreas protegidas y del SNAP de Uruguay, evaluándose el estado de avance en la implementación de las áreas ingresadas al Sistema y de las que están en proceso de ingreso, en función de los objetivos fijados en el plan estratégico del sistema. Por ser la fragmentación y transformación de hábitat, la primera causa de pérdida de biodiversidad, se analizan las oportunidades que brindan las áreas protegidas como herramientas para detener o disminuir este proceso, tomando en cuenta los conceptos de zona adyacente, enfoque de paisaje y categorías de manejo V y VI de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Las áreas protegidas no deben ser vistas como islas de naturaleza prístina rodeadas de sistemas con gran impacto antrópico, sino que deben influir en la dinámica de la matriz, asegurando la presencia de elementos de la biodiversidad que la componen, constituyendo refugios para especies que ocupan la matriz y asegurando procesos ecológicos necesarios para el paisaje en que se encuentran. Se evidencia que el SNAP y las áreas protegidas no son vistos como una prioridad en las políticas de Estado, por lo que no cuentan con presupuesto, personal, ni la infraestructura necesaria. En este trabajo se plantea que debe gestionarse el territorio, tomando en cuenta criterios de conservación y producción, y en base a los sitios identificados como prioritarios para la conservación, generar zonas adyacentes o figuras que provean la protección equivalente (como las categorías V y VI de UICN o los Planes de Ordenamiento Territorial (OT)) que integren y faciliten la integración de sistemas productivos y de conservación, conservando no solo la biodiversidad, sino protegiendo formas de uso y elementos culturales y sociales asociados a las actividades productivas tradicionales.

Palabras clave: Áreas protegidas, Uruguay, SNAP, efectividad de manejo.

The Protected Areas National System of Uruguay, advances and perspectives.

SUMMARY

Uruguay began implementing its National System of Protected Areas (SNAP) in 2008. This beginning, slow in relation to the countries of the region, had ups and downs in its form and content. This paper presents the situation of the development of protected areas and the Uruguayan SNAP. Evaluating the progress of implementation of the areas included in the system, and those that are in the process of income, in accordance with the objectives set in the strategic plan of the system. Due to habitat fragmentation and transformation are the main causes of biodiversity loss; we proceeded to analyze the opportunities of protected areas as tools to reduce or slow down this process, taking into account the concepts of adjacent area, landscape approach and V and VI International Union for Conservation of Nature (IUCN) management categories. Protected areas should not be seen as islands of pristine nature surrounded by of systems with high human impact, but should influence the dynamics of the matrix, which guarantees the presence of biodiversity elements that compose it, are refuges for species that occupy the matrix and ensuring ecological processes necessary for the landscape in which they occur. It is evident that the SNAP and protected areas are not seen as a priority in state policies, so they do not have the necessary budget, staff nor infrastructure. This paper argues that the territory should be managed taking into account criteria of conservation and production, and based on identified priority sites for conservation, generate adjacent areas or figures that provide equivalent protection (such as IUCN categories V and VI, or Land Use Plans (OT)) to integrate and facilitate the integration of conservation and production systems, preserving not only biodiversity but ways of using and protecting cultural and social elements associated with traditional productive activities.

Keywords: Protected areas, Uruguay, SNAP, management effectiveness.

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan los objetivos de la tesis, un breve repaso del concepto de las Áreas Protegidas (APs) y su evolución, se ilustra la historia de las Áreas Protegidas en Uruguay hasta el presente, brindando información sobre su estado de situación, la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), las categorías de manejo incorporadas y su relación con el sistema internacional, así como la integración y estado de las áreas hasta el momento.

1.1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Uruguay comenzó a implementar su Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en el año 2000. Hasta el momento se ha avanzado en varios aspectos de reglamentación, planificación, diseño, designación de áreas y priorización de sitios a ingresar. Como forma de aportar a este proceso, en este trabajo se analiza el estado de avance del SNAP en Uruguay. También se analiza la oportunidad de desarrollar el enfoque de paisaje asociado a las APs, así como la necesidad de desarrollar alternativas que permitan implementar un SNAP inmerso en un paisaje productivo sustentable.

Para alcanzar estos objetivos se recopiló bibliografía relativa a las APs, y se realizaron entrevistas con investigadores, especialistas en áreas protegidas, técnicos del SNAP, directores de área y guardaparques. En base a la información recaudada, se realizó en primera instancia una puesta a punto de la historia de las áreas protegidas y la evolución del modelo de AP en el mundo y en Uruguay. Luego se analizó el grado de avance en los objetivos fijados por el plan estratégico del SNAP (SNAP 2010) para el período 2010 -2014. A continuación, se analizaron las dificultades para la adopción del enfoque paisaje en relación al SNAP y se realizan propuestas para adoptarlo.

1.2. ORIGEN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Desde un contexto histórico, el concepto de área protegida (AP) se puede relacionar con los cotos de caza de reyes y emperadores, así como lugares sagrados, donde el acceso de la población era limitado o prohibido para proteger sitios, ejemplares o especies, ya fuera por razones religiosas o para mantener poblaciones de interés para los monarcas (Cox 1905; Soutter et al. 2003; Anthwal et al. 2006). En

este sentido, el santuario de vida silvestre de Mihintale, Sri Lanka, creado en el siglo III antes de Cristo, es el más antiguo conocido (Heywood 2011).

Enmarcado en el concepto clásico de área protegida, la primera categoría en ser considerada fue la de Parque Nacional (PN), la que comenzó a forjarse alrededor de 1832 durante la creación del Parque Nacional de Yellowstone, en Estados Unidos. A pesar de ser el emblema de las áreas protegidas, tardó 40 años en ser declarado Parque Nacional en 1872. El concepto fue rápidamente adoptado por países como Brasil, Australia, Canadá y Nueva Zelanda entre 1860 y fines de siglo (Phillips 2003a). Estados Unidos fue también el primer país en crear un Servicio Nacional de Parques, en 1916 (Winks 1997).

El establecimiento de los primeros Parques Nacionales (Yosemite y Yellowstone) se dio durante la colonización del “Salvaje Oeste”, a mediados de 1800 donde se calcula que murieron más de 40000 indios (Thornton 1987). En este proceso se desplazó a pueblos indígenas de sus tierras para la creación de dichos parques, ya que la Ley de Áreas Naturales de EE.UU. las conceptualizaba como sitios donde el ser humano no debería habitar (Bravo y Carrere 2004). Ese modelo de APs fue el más adoptado en los países occidentales, ignorando los conocimientos, intereses y necesidades de los pobladores nativos, y donde las actividades humanas deben ser las mínimas posibles y el paisaje debe ser intocado, para garantizar actividades recreativas a largo plazo. El concepto fue adoptado por la UICN y a pesar de ir evolucionando, los lineamientos principales se mantuvieron hasta fines del siglo XX.

“La propia figura de Parque Nacional plantea dos ideas centrales; la asociación de este concepto con la gestión del territorio por parte de una autoridad central (el Estado Nación) por un lado, y la propia noción de parque, que supone una actitud contemplativa y, sobre todo, externa al propio territorio. Precisamente el llamado movimiento pro-parques, de carácter romántico, se desarrolló en los países industrializados en la segunda mitad del Siglo XIX como una demanda en relación al avance espacial de la urbanización, la industrialización y la agricultura en pos del crecimiento económico en detrimento de determinados paisajes intocados y, más adelante en el tiempo, como espacio de conservación de especies animales y

vegetales amenazadas de extinción, por la propia expansión económica (Van Schaik y Rijksen: 2002). Este conservacionismo defendía el carácter no comercial y salvaje de estos parques, admitiendo como única actividad el turismo” (Santos 2010).

1.3. EL CONCEPTO DE ÁREA PROTEGIDA

El concepto de área protegida (AP) ha ido evolucionando desde esa imagen de paisaje intocado y de donde incluso se llegaron a plantear conflictos en los que se expulsó a pueblos originarios (Bravo y Carrere, 2004), hacia un nuevo modelo de AP en la que se integra al ser humano como parte del paisaje y del sistema (Phillips 2003b; Mejía 2011).

Entre 1962 y 1970 el modelo clásico comienza a transformarse. A partir de la Primera Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales y la décima asamblea general de UICN, se revisan los conceptos de Parque Nacional y APs, dando lugar al modelo moderno de AP, el cual mantiene el concepto de grandes extensiones inalteradas, sin ocupación humana, con interés científico y recreativo y de propiedad estatal (UICN 1970; Phillips 2003b). Esta postura comenzó a cambiar a partir del IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas, realizado en 1992, en Caracas, donde termina de forjarse el concepto moderno de APs y se expresa la importancia de considerar “las necesidades y preocupaciones de la población local” (UICN 1992). Asimismo, en dicha instancia se redefinió el concepto de área protegida y comenzó un proceso de revisión de las categorías y objetivos de las áreas protegidas, donde se identifican seis categorías, las que son reconocidas hasta la fecha (UICN 1994).

De esta forma se comenzó a dar paso a un nuevo paradigma, el cual tuvo su comienzo oficial con el congreso de Parques Nacionales y APs de Durban en 2003. Bajo esta concepción, las áreas deben desarrollarse en el marco de Sistemas, reconociendo que las áreas por si solas no pueden garantizar la conservación de la naturaleza, por lo que se debe promover acciones de conservación hacia fuera de las APs de forma de hacer más amigable a la matriz. *“También se están considerando cada vez a las áreas protegidas dentro del contexto de paisajes más amplios, tal como se lo ilustró durante el Congreso a través de muchos estudios de caso sobre*

corredores biológicos a gran escala, redes ecológicas y áreas protegidas transfronterizas” (UICN 2005). A la vez considera múltiples actores en la gestión contemplando las necesidades de los pobladores locales (Phillips 2003a). En la tabla 1 se ilustran las principales diferencias en la evolución de la noción de AP.

Tabla 1.- Evolución en las características principales de noción de AP (fuente: Phillips, 2003a)

TEMA	Las áreas protegidas eran ...	Las áreas protegidas son ...
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Destinadas a la conservación • Establecidas principalmente para proteger vida silvestre y bellezas escénicas espectaculares • Manejadas principalmente para visitantes y turistas • Valoradas como áreas naturales silvestres para protección 	<ul style="list-style-type: none"> • Manejadas también con objetivos sociales y económicos • Establecidas por razones científicas, económicas y culturales • Turismo como medio de contribuir a la economía local • Valoradas por la importancia cultural de lo que se conoce como áreas en «estado silvestre» • También para la restauración y rehabilitación
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Administradas por el gobierno central 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionadas por muchos socios
Población local	<ul style="list-style-type: none"> • Planificadas y gestionadas contra la población local • Gestionadas sin considerar las opiniones locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionadas con, o para y en algunos casos por la misma población local • Gestionadas para satisfacer las necesidades de la población local
Contexto mayor	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrolladas en forma aislada • Manejadas como «islas» 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificadas como parte de los sistemas nacionales, regionales e internacionales • Desarrolladas como «redes»

Percepciones	<ul style="list-style-type: none"> • Consideradas principalmente como un bien nacional • Consideradas solo de interés Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Consideradas como un bien de la comunidad • Consideradas de interés internacional
Técnicas de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionadas de forma reactiva dentro de una escala de tiempo limitada • Gestionadas de manera tecnocrática 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionadas de manera adaptativa • Gestionadas con sensibilidad Política
Capacidad de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionadas por científicos y expertos en recursos naturales • Dirigidas por expertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionadas por personas con capacidades múltiples • Gestionadas tomando en consideración los conocimientos locales
Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> • Pagadas por los contribuyentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Pagadas con recursos de muchas fuentes

Aunque el concepto de área protegida continúa evolucionando, el elemento central de las mismas continúa siendo la conservación de la naturaleza (Dudley, 2008). En este marco, según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), un área protegida es: *“Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”* (Dudley 2008).

“Las áreas protegidas son esenciales para la conservación de la biodiversidad. Son la piedra angular de prácticamente todas las estrategias nacionales e internacionales de conservación, están destinadas a mantener ecosistemas naturales operativos, actuar como refugios para las especies y mantener procesos ecológicos incapaces de sobrevivir en los entornos terrestres y marítimos con un mayor nivel de intervención. Las áreas protegidas actúan como indicadores que nos permiten entender las interacciones humanas con el mundo natural. Frecuentemente constituyen la última esperanza con la que contamos para impedir

la extinción de muchas especies amenazadas o endémicas. Son complementarias de otras medidas destinadas a conseguir la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad fuera de las áreas protegidas de acuerdo con directrices del CDB” (Dudley, 2008). Las áreas protegidas son cada vez más vistas no como islas de biodiversidad, sino como bloques de redes regionales que sostendrán los procesos ecológicos a través del tiempo y el espacio. De esta forma se busca integrarlas a sectores más amplios, garantizando su conectividad y con un concepto de paisaje y teniéndolas en cuenta en los planes y políticas sectoriales (Ervin et al. 2010).

Ervin y colaboradores (2010), en el informe *Áreas protegidas para el siglo XXI del PNUD-CDB*¹ presentan una buena revisión del concepto de AP, en la que comparan los modelos clásico, moderno y emergente, en base a los criterios de objetivos de creación y manejo, gobernanza, financiación, planificación, conectividad, valor de las áreas y horizonte de planificación (Tabla 2).

¹ PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo); CDB (Convención de Diversidad Biológica).

Tabla 2.- Comparación entre modelos de áreas protegidas (Modificado de Ervin et al., 2010)

	Modelo Clásico (1800 – 1970s)	Modelo moderno (1970 – 2000s)	Modelo Emergente (2000s en adelante)
Por qué crear APs?	Excluir y proteger del uso productivo.	Objetivos Sociales, ecológicos y económicos.	Estrategia para mantener los sistemas críticos de soporte vital.
Propósito de las APs	Conservación de valores escénicos más que funcionales.	Establecidas con criterios científicos, económicos y culturales.	Mantener servicios ecosistémicos, adaptación y mitigación del CC.
Propósitos del Manejo	Para el disfrute de los visitantes.	Para el beneficio de los pobladores locales.	Para mantener valores sociales, económicos y ecológicos con énfasis en servicios ecosistémicos.
Papel de la vida silvestre en el manejo de APs	Énfasis en el valor intrínseco de la vida silvestre	Énfasis en la importancia ecológica y cultural de la vida silvestre y grandes áreas intactas	Énfasis en la protección de áreas intactas y restauración de áreas degradadas para mantener el funcionamiento ecosistémico
Gobernanza	Manejadas por los gobiernos centrales	Manejadas por los gobiernos centrales y comunidades locales	Manejadas por muchos socios con modelos de gobernanza diversos
Financiamiento	Gobierno central	Varios socios (donantes	Incorporación de las áreas protegidas

		bilaterales, fundaciones, etc.)	en las economías nacionales y locales y búsqueda de mecanismos innovadores
Planificación	Excluye a la población local	Realizado con, para y por la población local	Realizado con, para y por muchas partes de sectores diferentes
Conexión de las APs con el paisaje y usos humanos	Asiladas del paisaje marino y los usos humanos	Vistas como parte de una red ecológica global	Integradas a las economías nacionales, usos de suelo, desarrollo social y planes sectoriales.
Valor de las Aps	Concebidas como un bien nacional	Concebida como un bien comunitario y de interés global	Concebidas como un bien de valor ecológico, social y económico a todos los niveles
Horizonte de planificación de gestión	Manejadas por científicos con visión a corto plazo	Manejadas por científicos con visión a mediano plazo	Manejada por equipos multidisciplinarios en horizontes de planificación a largo plazo

1.4. LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN URUGUAY

Las áreas protegidas en Uruguay comenzaron a existir a principios del siglo XX, aunque los criterios para crearlas no coincidían con los que se estaban utilizando en ese momento en otras partes del mundo. Los objetivos de creación de los parques nacionales uruguayos no fueron de conservación de muestras representativas de singularidades naturales, sino de recreación y con la visión de una naturaleza importada. Esto llevó a que se transformaran los ecosistemas naturales para hacerlos parecerse a los europeos. *“Una sociedad que gustaba de percibirse como una porción de Europa implantada en Sudamérica, ponía manos a la obra diseñando una naturaleza igualmente implantada que sustituyera al paisaje original”* (Tejera 2006).

Uruguay fue uno de los últimos países de América Latina en generar un SNAP (Elbers 2011), sin embargo, desde fines del siglo XX existieron inquietudes y propuestas para generar áreas con énfasis en la conservación, así como de Sistemas de áreas protegidas. El principal proponente de una serie de áreas protegidas y del concepto de sistema fue Eduardo Gudynas, quien desde principios de los `90 comenzó a impulsar ideas sobre cómo debería constituirse un SNAP en Uruguay, entre las cuales abarcaba enfoques de paisaje, servicios ecosistémicos y objetos de conservación (Gudynas 1994).

La situación en el país repetía lo sucedido en la mayoría de los países de América Latina, incluso en algunos casos, décadas antes. *“Las APs en América Latina cuentan con un marco político/legal confuso, sin definiciones claras de las categorías de manejo ni de los límites de las APs en sí. Esto ocurre porque, por un lado existe una pluralidad de políticas y leyes, muchas veces contradictorias, y por otro lado las leyes que amparan las APs no cuentan con igual grado de relevancia que las otras leyes sectoriales o no se reconoce dicha relevancia. A esto se suma el hecho de que las APs no representan necesariamente una prioridad para el Estado, aunque existen muchos convenios y agendas políticas internacionales relevantes al tema. Además, hay un desconocimiento generalizado de la problemática de la tenencia de la tierra que puede causar conflictos con comunidades tradicionales e indígenas y nuevos poseedores. Las debilidades del marco político y legal y los conflictos de intereses que existen con respecto al uso y objetivo del AP dificultan el*

proceso de modificación de leyes actuales y disminuyen las posibilidades de lograr un manejo participativo, eficiente y eficaz” (Amend et al. 2002).

1.4.1. Comienzos del sXX hasta la creación del SNAP

A lo largo del siglo XX Uruguay creó cerca de treinta áreas entre las cuales no existía un criterio uniforme acerca del concepto de protección, ni objetivos comunes y generalmente no relacionados con la conservación. En la mayoría de los casos se trataron de áreas pequeñas en predios públicos, con condiciones legales algunas veces inestables (Elbers 2011).

El período entre comienzo del siglo XX y el decreto de creación del SNAP (2000) puede dividirse en tres etapas, según Tejera (2006):

Entre 1916 y 1946 una etapa de creación de parques recreativos que “se caracteriza por un desarrollo aislado y a contramarcha de las claves básicas de esta herramienta a nivel mundial. Uruguay comenzó a utilizar la figura de “parque nacional”(PN), pero dándole un sentido inverso: mientras en el resto del mundo se entendía por parque nacional un Área de preservación de ambientes naturales, en Uruguay el término designó zonas de recreación donde los ambientes naturales eran sustituidos por forestación artificial exótica.”

La primer área designada como Parque Nacional fue el parque F.D. Roosevelt, creado en 1916, que abarcaba cerca de 1500 hectáreas. Éste fue creado para eliminar los bañados de carrasco, los que estaban considerados como un posible foco infeccioso debido a la existencia de grandes poblaciones de mosquitos cercanas a la ciudad de Montevideo. Esta zona fue donada al Estado con el fin de desecar los bañados y generar un parque público con forestación artificial (principalmente pinos y eucaliptos).

Una segunda etapa, entre 1946 y 1982 de política endógena de Áreas naturales donde se *“marca la introducción a Uruguay de las pautas internacionales de conservación de áreas silvestres de especial valor patrimonial (incorporación procesada como un capítulo marginal de la estrategia panamericana en la que EE.UU. comenzó a permear las políticas públicas de América Latina). Iniciada con nexos técnicos tendidos desde ámbitos universitarios de EE.UU. hacia la Facultad de Agronomía, la nueva influencia pasó luego al Ministerio de Ganadería y Agricultura*

(cuyos técnicos se formaban en dicha facultad y que tenía a su cargo la creación de PNs).”

En esta etapa se decretaron una gran cantidad de áreas protegidas con intereses de conservación por parte del MGAP², generándose una serie de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y otras categorías sin equivalencia internacional. Algunas de estas áreas comenzaron un proceso de expropiación que no se culminó, por lo que los propietarios no abandonaron por completo los predios y el MGAP no tomó completamente posesión de los mismos (tal fue el caso de Cabo Polonio y Arequita). Luego de treinta años, estas expropiaciones inconclusas volvieron a manos de los propietarios originales. Esta situación provocó la existencia de áreas protegidas “de papel”, sin personal y sin posibilidad de influir en el territorio, al menos en la mayor parte de las áreas decretadas.

Y una tercera etapa, desde 1982 al 2000, donde se dio una política exógena de áreas naturales en la que *“los organismos internacionales (OEA³, FAO, PNUD, consejos administradores de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente) se convierten en el factor clave de la política de APs uruguaya: financiando consultorías, indicando pautas para su implementación, y también en base a la incorporación formal de Uruguay en dos tratados internacionales de gran influencia en el origen de la gestión local de APs. Estos tratados son la Convención de Ramsar (sobre protección de humedales) y el Programa MaB (que coordina las Reservas de Biosfera declaradas por UNESCO). En Uruguay ambos se focalizaron en los “Humedales del Este” cuyo centro neurálgico es el departamento de Rocha.”*

Vemos entonces que en la mayor parte de la historia de las APs en Uruguay, el MGAP ha tenido una influencia directa, siendo el responsable de la creación y gestión de las áreas a nivel nacional. Esto comenzó a cambiar en los '90 con la preparación de la ley de creación del SNAP, la cual tardó dos períodos de gobierno, siendo aprobada en el parlamento a carpeta cerrada en febrero del 2000. Una de las mayores trabas que tuvo la aprobación de la ley durante ese proceso fue la pertenencia del SNAP al

² MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca)

³ OEA (Organización de Estados Americanos); FAO (Food and Agriculture Organization, de Naciones Unidas).

recientemente creado MVOTMA⁴, por lo que las áreas existentes debían pasar a dicho ministerio, encontrando oposición por parte de quienes hasta el momento tenían injerencia sobre las áreas (pertenecientes al MGAP y al MDN⁵).

En base a recopilación de los decretos de creación, información de SNAP y bibliografía se elaboró la Tabla 3, donde se presentan las áreas protegidas creadas y gestionadas durante el siglo XX. Como aproximación a comprender los objetivos que se perseguían con la creación de cada área se utilizaron dos indicadores. Como indicador de existencia de medidas de manejo con objetivo de conservación, se tomó la presencia de personal capacitado en la materia (léase guardaparques). Otra medida de la importancia que tenía para el área la conservación, puede ser indicada por la presencia de “bosque implantado” como uno de los ecosistemas predominantes, por lo que se toma como indicador de que el área no era pensada bajo el concepto moderno de área protegida. Se puede observar que la mayoría de las áreas no se ajustaban al concepto moderno de áreas protegidas, en general los objetivos no eran de conservación y no contaban con personal mínimo, ni contemplaban la figura del guardaparque, zonificación, plan de manejo (PM), etc. En varios casos los límites no están definidos e incluso se solapan unas con otras, por lo que la superficie decretada como protegida no es la sumatoria de áreas (MVOTMA, 2007).

1.4.2. Creación y gestión del SNAP

“A finales del siglo XX, Uruguay era uno de los pocos países de América Latina que no contaba con un sistema de áreas protegidas propiamente dicho. Por eso constituye un hito la creación oficial del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en el año 2000” (Elbers 2011).

El proceso de aprobación de la Ley de creación del SNAP tomó casi diez años, y aunque fue parte de un proceso en el cual diversos actores dieron su opinión al respecto, mantuvo errores conceptuales y algunos temas que no se han podido zanjar hasta la fecha (Martino 2004a; Tejera 2006). En 1991 la Red Uruguaya de ONGs Ambientistas (la Red) comenzó a trabajar en torno a las áreas protegidas y se perfiló como uno de los actores en el tema, fortalecida por la participación de las

⁴ MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente)

⁵ MDN (Ministerio de Defensa Nacional)

ONGs de todo el país. En 1993, en que se aprueba el CDB, Uruguay se compromete, entre otros, a establecer “*un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica*” (Ley 16.408). En el mismo año se presenta el primer proyecto de ley de áreas protegidas en la Cámara de Diputados, el que no tuvo andamio, pero sirvió como disparador de discusiones y para poner el tema en la agenda política.

En ese momento, Eduardo Gudynas elabora un documento de regulación de APs que es adoptado por la Red y que se presenta a la Comisión de Medio Ambiente del Senado. Esta propuesta planteaba una gestión distinta al concepto de Sistema de Áreas Protegidas que tenían los parlamentarios (ya que planteaba la creación de un ente autónomo, paraestatal, que administrara todas las áreas protegidas del país), por lo que no tuvo andamio.

Con estos antecedentes, en 1994 se presentó al parlamento un proyecto de ley que tardó más de seis años en ser aprobada, pasando de una cámara a la otra varias veces, hasta que, en febrero de 2000, el parlamento aprueba la Ley 17.234 de Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Uruguay 2000), a carpeta cerrada. Entre otras carencias, esta ley deja vacíos legales en cuanto a la dependencia de las áreas, las obligaciones de los propietarios privados que queden incluidos en áreas protegidas, la figura, función y dependencia de los Guardaparques y los funcionarios de las áreas, etc. (Martino, 2004 a).

Tabla 3.- Áreas protegidas creadas hasta el año 2000, se incluye nombre, categoría, año de creación, superficie, quién la administra, si posee guardaparques y principales ambientes (Fuente: Decretos de creación, MVOTMA, 2007, SNAP 2005 y SNAP ⁶).

Nombre	Departamento	Categoría	Año creado	Sup (ha)	Administración	Gpque	Ecosistema Predominante
F. D. Roosevelt	Canelones	Parque Nacional	1916	1492	M.G.A.P.	No	Humedal, bosque implantado
Andresito	Rocha	Parque	1921	162	M.G.A.P./I.M.R	No	Bosque implantado
Río Santa Lucía	Canelones, San José	Islas Fiscales	1921	550	M.G.A.P.	No	Humedal, bosque implantado
Río Uruguay	Río Negro	Islas Fiscales	1921	6600	M.G.A.P	No	Humedal, bosque galería
Fortaleza de Santa Teresa	Rocha	Monumento Histórico, Parque Nacional	1927	1050	M.V.O.T.M.A. S.E.P.A.E Probides	No	Bosque implantado, humedal, costa marina y pradera
San Miguel	Rocha	Monumento Histórico, Parque Nacional	1937	1553	M.V.O.T.M.A. S.E.P.A.E	Si	Humedal, Pradera y Monte Nativo
Bartolomé Hidalgo	Flores	Parque	1946	188	M.G.A.P	No	Bosque Implantado, costa fluvial
J. A. Lavalleja	Soriano	Parque Nacional	1952	Sin Datos	I.M.S.	No	Costa de Río
Arequita	Lavalleja	Parque Nacional, Parque Forestal	1954	1000	M.G.A.P	No	Monte Nativo, Bosque Implantado
Meseta de Artigas	Paysandú	Parque Nacional y Monumento Histórico	1956	50	M.E.C./ I.M.P.	No	Bosque implantado, costa fluvial
Costa Atlántica	Maldonado,	Monumento Natural	1966	1000	M.G.A.P.	No	Sistema de Dunas, Costa

⁶ <http://www.mvotma.gub.uy/portal/areas-protégidas.html>

Nombre	Departamento	Categoría	Año creado	Sup (ha)	Administración	Gpque	Ecosistema Predominante
	Rocha						Marina, Bosque Psamófilo
Laguna de Castillos	Rocha	Refugio de fauna	1966	8185	M.G.A.P.	Si	Humedal, pradera, monte Nativo, espejo de agua
Bosque Nacional del Río Negro	Río Negro, Soriano	Bosque Nacional, Parque Nacional, y Reserva de Flora y Fauna	1969	1850	M.G.A.P.	No	Bosque implantado, Monte Nativo y costa fluvial
Cabo Polonio y Aguas Dulces	Rocha	Reserva Forestal	1969	6000	M.G.A.P.	No	Bosque implantado, monte nativo
Bañados del Este	Rocha, Maldonado, Treinta y Tres	Reserva de Biosfera	1976	200000	SD	No	Humedales, costa marina, laguna
Pque Nac Lacustre y Área uso Múltiple	Rocha, Maldonado	Parque Nacional Área de uso Múltiple	1977	15250	M.G.A.P.	No	Laguna, bosque implantado
Anchorena	Colonia	Parque Nacional	1978	1370	Presidencia	No	Bosque implantado
Bañados del Este y Faja Costera	Maldonado, Rocha	Área Ramsar, Hábitat de fauna ornitológica	1984	325000	SD	No	Humedales y franja costera
Quebrada de los Cuervos	Treinta y Tres	Área Natural Protegida	1986	365	IDTT	Si	Pradera, bosque serrano y de quebrada
Laguna del Sauce	Maldonado	Paisaje Protegido	1989	SD	SD	No	Laguna, Bosque implantado
Isla de las Gaviotas	Montevideo	Reserva Nacional	1990	SD	SD	No	Insular

Nombre	Departamento	Categoría	Año creado	Sup (ha)	Administración	Gpque	Ecosistema Predominante
Potrillo de Santa Teresa	Rocha	Parque Nacional y Reserva de Fauna y Flora	1991	715	MVOTMA	Si	Humedal, Pradera y Monte Nativo
Laguna de Rocha	Rocha	Área Protegida	1992	16450	SD	No	Humedales, costa marina, laguna
Laguna Garzón	Maldonado, Rocha	Área Protegida	1992	4400	SD	No	Humedales, costa marina, laguna
Laguna Merín	Rocha, Treinta y Tres, Cerro Largo	Área Protegida	1992	165000	S.E.P.A.E./M.V.O.T.M.A	No	Laguna, Bañado, Bosque implantado, monte nativo
Laguna Negra	Rocha	Área Protegida	1992	38330	S.E.P.A.E./M.V.O.T.M.A	No	Laguna, Bañado, Bosque implantado, monte nativo
Rincón de Pérez - Queguay	Paysandú	Áreas de Protección y Reserva Ecológica	1994	10000	SD	No	Monte Ribereño, pradera, bañado, laguna, rio
Isla San Gabriel	Colonia	Parque Nacional	1995	24	M.G.A.P./S.E.S.G.	No	Bosque Implantado, nativo, costa, insular
Islas Costeras	Montevideo, Canelones	Parque Nacional	1996	70	M.G.A.P	No	Insular, Fluvial y Atlántico
Penino	San José	Playa Ecológica	1996	SD	I.M.S.J.	No	Costa de Río
Zona rural de Montevideo	Montevideo	Paisaje Protegido	1996	2500	Privada/IM	No	Costa de rio, bañados, bosque implantado
Grito de Ascencio	Soriano	Parque Nacional	1954	5	SD	No	Costa de Río, Sitio histórico

Nombre	Departamento	Categoría	Año creado	Sup (ha)	Administración	Gpque	Ecosistema Predominante
Grutas del palacio	Flores	Parque Municipal	SD	SD	SD	No	Formación geológica
Grutas salamanca	Maldonado	Parque Municipal	SD	SD	SD	No	Formación geológica
Sierra de Mahoma	San José	Parque Municipal	1995	SD	SD	No	Formación geológica

La Ley de creación del SNAP declara: *“de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental.*

A efectos de la presente ley, se entiende por Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas el conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aun cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre” (Ley 17.234). De esta forma, a comienzos de siglo XXI, las áreas protegidas comienzan a tener una gestión desde el Estado Central, estableciéndose los objetivos del Sistema, relacionados tanto con la protección y la conservación, como con el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales, generando usos sustentables de la biodiversidad (lo que no deja de ser una visión utilitarista de la naturaleza).

Los objetivos de SNAP definidos por la ley son:

A) Proteger la diversidad biológica y los ecosistemas, que comprenden la conservación y preservación del material genético y las especies, priorizando la conservación de las poblaciones de flora y fauna autóctonas en peligro o amenazadas de extinción.

B) Proteger los hábitats naturales, así como las formaciones geológicas y geomorfológicas relevantes, especialmente aquellos imprescindibles para la sobrevivencia de las especies amenazadas.

C) Mantener ejemplos singulares de paisajes naturales y culturales.

D) Evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, de modo de asegurar la calidad y cantidad de las aguas.

E) Proteger los objetos, sitios y estructuras culturales, históricas y arqueológicas, con fines de conocimiento público o de investigación científica.

F) Proveer oportunidades para la educación ambiental e investigación, estudio y monitoreo del ambiente en las áreas naturales protegidas.

G) Proporcionar oportunidades para la recreación al aire libre, compatibles con las características naturales y culturales de cada área, así como también para su desarrollo ecoturístico.

H) Contribuir al desarrollo socioeconómico, fomentando la participación de las comunidades locales en las actividades relacionadas con las áreas naturales protegidas, así como también las oportunidades compatibles de trabajo en las mismas o en las zonas de influencia.

I) Desarrollar formas y métodos de aprovechamiento y uso sustentable de la diversidad biológica nacional y de los hábitats naturales, asegurando su potencial para beneficio de las generaciones futuras.

En el año 2010 se elaboró el “Plan de mediano plazo” (SNAP 2010), en donde se plasmaron los objetivos y visión del SNAP para el período 2010-2014. Según éste, la formalización del SNAP tiene una serie de supuestos, entre ellas:

- *“Las áreas protegidas no son cotos cerrados e intocados, sino espacios especialmente valiosos que se manejan y aprovechan de modo de contribuir a su mantenimiento. Son, por lo tanto, territorios con gente y con actividad humana. Sólo en casos muy limitados se aplican restricciones fuertes a la presencia humana, cuando ello es imprescindible para la protección de determinado sitio.*

- *Las áreas protegidas no son islas de conservación en medio de un mar donde sucede cualquier cosa, sino espacios en fuerte interacción con el resto*

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

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

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

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

Para lograr estos objetivos el sistema reconoce seis categorías de manejo (considerados en la Ley 17.234 y en el decreto modificatorio 52/005): Parque Nacional (PN), Monumento Natural (MN), Área de Manejo de Hábitat y/o Especies (AMHE), Paisaje Protegido (PP), Área Protegida con Recursos Manejados (ARM) y Sitio de Protección (SP).

Las categorías definidas en la ley mantienen similitud en los nombres, con las propuestas por UICN (Dudley 2008), a excepción de Sitio de Protección (Elbers

2011). Esta última, se define en la Ley 17.234 como “aquellas áreas relativamente pequeñas que poseen valor crítico, dado que:

- Contienen especies o núcleos poblacionales relevantes de flora o fauna.
- En ellas se cumplen etapas claves del ciclo biológico de las especies.
- Tienen importancia significativa para el ecosistema que integran.
- Contienen manifestaciones geológicas, geomorfológicas o arqueológicas relevantes.”

Esta categoría no coincide en nombre con ninguna de las propuestas por UICN, sin embargo, en la Tabla 4 se realiza una comparación de las definiciones y objetivos de las mismas y se sugiere que la categoría SP de Uruguay sería compatible con la de Reserva Natural Estricta de UICN.

Tabla 4.- Comparación entre la categoría de manejo de UICN Reserva Natural Estricta con las categoría Sitio de Protección del SNAP (fuente: Dudley, 2008 y Dec. N° 52/005)

Sitios de protección:	Reserva Natural Estricta
Preservar los hábitats, ecosistemas y especies en el estado más natural posible;	Conservar ecosistemas, especies y rasgos de geosistemas en un estado tan poco modificado por actividades humanas recientes como sea posible;
Mantener los recursos genéticos en un estado dinámico y evolutivo;	Conservar a escala regional, nacional o global ecosistemas, especies (presencia o agregaciones) y/o rasgos de geodiversidad extraordinarios:
Salvaguardar las características estructurales del paisaje los afloramientos rocosos o las manifestaciones arqueológicas;	
Mantener los procesos ecológicos establecidos;	
Disponer de ejemplos de ámbitos naturales para la realización de estudios científicos, actividades de monitoreo ambiental y educativas, incluidas las áreas de referencia, a las cuales no se	Garantizar ejemplos del entorno natural para la investigación científica, el monitoreo y la educación ambiental, incluyendo

permite el acceso, salvo que sea indispensable;	áreas de referencia para la investigación en las que se prohíba cualquier acceso;
Reducir al mínimo las perturbaciones, mediante la planificación cuidadosa y la realización de investigaciones y otras actividades aprobadas;	Minimizar las perturbaciones mediante una planificación e implementación adecuada de la investigación y demás actividades permitidas;
Limitar el acceso del público.	

En base a estas observaciones, y comparando las definiciones de la Ley y UICN (Dudley 2008), en la Tabla 5, se presenta la equivalencia entre las categorías de UICN y las definidas en la Ley 17.234 y el decreto reglamentario 52/005 para el SNAP de Uruguay.

Tabla 5.- Equivalencia en las categorías de manejo de UICN con las categorías del SNAP (fuente: Dudley 2008 y elaboración propia).

Categoría UICN		Categoría SNAP
I	Ia	Reserva Natural Estricta
	Ib	Área natural silvestre
II	Parque Nacional	Parque nacional
III	Monumento natural	Monumento natural
IV	Área de manejo de hábitats / especies	Área de manejo de hábitats y/o especies
V	Paisaje terrestre y marino protegido	Paisaje protegido
VI	Área protegida manejada	Área protegida con recursos manejados

Si bien el plan estratégico del SNAP conceptualiza a las APs como un componente importante del desarrollo sustentable, según Santos (2010), las definiciones de las categorías incluidas en el SNAP se enfocan en el componente de conservación de las áreas, por lo que se debe contemplar la realización de las actividades productivas de forma que permitan a su vez garantizar la protección del ambiente.

1.4.3. Directrices de manejo

En 1993, al adherirse al Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), Uruguay se compromete a “*elaborar directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica*” (Ley 16.408) y en la reglamentación de la Ley 17.234 se aclara que la DINAMA “*establecerá las directrices correspondientes para la elaboración de los planes de manejo de las áreas protegidas, las que deberán prever un modelo de estructura uniforme para los planes de manejo, los mecanismos para asegurar la participación de equipos multidisciplinarios y de los actores locales en la elaboración de los mismos, así como para evaluar la eficacia de la gestión en el cumplimiento de los objetivos del área*” (Dec. 52/005).

Estos compromisos se comenzaron a cumplir con la elaboración de algunos documentos producto de consultorías y trabajos realizados por el proyecto SNAP, en particular con la elaboración de las “Directrices para la Planificación de Áreas Protegidas de Uruguay” (Mejía 2012). Éstas se basan en la planificación sistémica y sistemática, enfoque de paisaje y ecológico, la definición de objetivos de conservación y herramientas de planificación estratégica, manejo adaptativo y aprendizaje institucional.

“La planificación sistémica y sistemática de la conservación consiste en el uso de protocolos específicos para identificar los sitios prioritarios para la conservación y separarlos de los procesos que amenazan su persistencia (Margules y Sarkar, 2007). Este enfoque procura una articulación entre la planificación a nivel de sistema y la planificación a nivel de sitio, estando sujeto el éxito del sistema a un enfoque en la planificación y gestión de cada una de las áreas que permita el logro de los objetivos para los que fueron establecidas” (Mejía 2012).

En estas directrices se describen las necesidades de formato y contenido que deben cubrir los Proyectos de selección y delimitación de un área para su incorporación al SNAP, así como del PM de un Área Protegida y del Plan Operativo Anual.

En general, la creación de áreas protegidas genera conflictos con los actores locales debido a la necesidad de considerarse nuevas pautas de uso y gestión del territorio. En particular en Uruguay, estos se pueden ver aumentados debido a que la casi totalidad del territorio nacional está en manos de privados, por lo que cualquier regulación que se proponga influirá en las posibilidades de uso por parte de los propietarios o pobladores. Estas pautas se establecen por medio de los Planes de Manejo, los cuales deben ser elaborados de forma consultiva con los actores locales, estableciendo usos permitidos y no permitidos (Santos, 2010).

Las instituciones vinculadas a las áreas, así como los pobladores locales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), tienen la posibilidad de participar en las políticas de áreas protegidas en los ámbitos establecidos por la ley, estos son, la Comisión Nacional Asesora (CNA) y las Comisiones Asesoras Específicas (CAE). Estas dos instancias tienen carácter consultivo, no vinculantes para todo el sistema o para un área en particular dependiendo el caso (Santandreu 2007; Gudynas 2008).

En 2005 el SNAP empieza a instrumentarse a partir del apoyo económico brindado por el Global Environmental Facility (GEF), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cooperación Francesa, la Cooperación Española y fondos del presupuesto público de Uruguay, mediante el Proyecto de Fortalecimiento de creación del SNAP, a través del cual se ha viabilizado el ingreso de las primeras diez áreas al Sistema. Aunque las áreas se han comenzado a decretar, el Sistema aún tiene carencias. *“Resulta evidente que el conjunto actual de áreas protegidas no conforma aún un sistema completo y representativo de los elementos de la diversidad natural del país. Llama la atención, por ejemplo, la reducida extensión de praderas naturales y la escasa cobertura de ecosistemas oceánicos y estuarinos. Además, la mayoría de las áreas existentes, tienen de origen un diseño inadecuado: son pequeñas y sin mucha conectividad natural con otros espacios silvestres. Otros desafíos de igual importancia están asociados al desarrollo de la nueva estructura institucional del SNAP. Tratándose de un sistema en construcción, la formación de personas para cubrir las distintas funciones resulta crucial”* (Elbers 2011).

1.4.4. Integración de áreas desde 2008

La Quebrada de los cuervos fue la primera área protegida en ingresar al SNAP, en setiembre del 2008. Desde ese momento y hasta la fecha, han ingresado nueve áreas más.

Para identificar las áreas a integrar el Sistema, se llevó a cabo un proceso de análisis siguiendo una metodología explícita que incorpora las lecciones aprendidas a nivel global en el diseño de redes de áreas protegidas y criterios de conservación (Soutullo 2006, 2008; Soutullo y Bartesaghi 2007, 2009; Soutullo et al. 2010; Suarez-Pirez y Soutullo 2013). En el proceso para la representación de objetos de conservación se identificaron más de 1000 especies que requieren medidas de protección dentro de áreas protegidas, más de 30 ambientes y más de 50 unidades de paisaje a ser representadas dentro del Sistema. Con esos datos, se realizó una priorización espacial y temporal de sitios a ser considerados en el SNAP con el objetivo de cubrir al menos una vez cada paisaje, ecosistema y especie (Soutullo y Bartesaghi 2009).

Sin embargo, el proceso de ingreso de las áreas comenzó antes de que estos análisis se hubieran realizado, siguiendo criterios de oportunidad o por decisiones políticas, por lo que éste ha sido un proceso desigual en orden, duración, proponentes y calidad de propuestas. Asimismo, los avances en cada área han sido dispares, habiendo algunas que han avanzado en la conformación de su Comisión Asesora Específica (CAE), en la preparación del PM, en la cantidad de personal que poseen y en la aceptación por parte de los pobladores locales. Se han llegado a dar incluso retrocesos en los mismos. Desde el 2011, el impulso que tuvo en sus comienzos el SNAP en la inclusión de APs se vio frenado. Recientemente se han incluido dos áreas, que hasta 2010 no eran candidatas a ingresar. Éstas tuvieron un proceso de ingreso rápido debido a que fueron fuertemente promovidas desde lo local. Rincón de Franquía fue promovida por una ONG local (GRUPAMA, que es co-administradora del área), la que consiguió financiación para el funcionamiento básico, y logrando luego que la intendencia se hiciera cargo de contratar al guardaparque que venía trabajando en el área (Ríos M y Mendoza A., com. pers. 5 de



Figura 1.- Ubicación y delimitación de las APs ingresadas, en proceso de ingreso y en proceso de elaboración de propuesta del SNAP (Fuente: SNAP)

agosto de 2012). Y la otra, Grutas del Palacio, tuvo el impulso de la Intendencia de Flores, como parte de un proyecto de creación de un Geoparque.

Aunque a partir del plan de mediano plazo (SNAP 2010) se comienza a aplicar una visión sistémica en la priorización de ingreso de nuevas APs, la realidad obliga a incluir áreas no contempladas en la planificación, manteniendo la forma en que se venía realizando en los años anteriores.

Hasta el momento se han incorporado al SNAP, diez áreas que cubren una superficie de 123.068 hectáreas, lo que corresponde al 0,7% de la superficie terrestre

del país. Estas son: Quebrada de los Cuervos (Treinta y Tres), Esteros de Farrapos (Río Negro), Cabo Polonio, Cerro Verde, San Miguel y Laguna de Rocha (las cuatro en Rocha), Valle del Lunarejo (Rivera), Grutas del Palacio y Chamangá (Flores), y Rincón de Franquía (Artigas) (Fig. 1 y tabla 6). Existen además seis áreas en proceso de ingreso avanzado con propuestas de ingreso y con instancias de consulta realizada: Isla de Flores y Humedales del Santa Lucía (Montevideo), Laureles-Cañas (Tacuarembó-Rivera), Laguna Garzón (Maldonado-Rocha), Bosques del Queguay (Paysandú), y Potrerillo de Santa Teresa (Rocha). En el momento que las seis áreas que están esperando aprobación, ingresen, la superficie bajo protección legal se duplicaría (fuente SNAP). Por último, otras cinco áreas se encuentran en proceso de análisis o de realización de la propuesta de ingreso: Paso Centurión y Sierra de Ríos (Cerro Largo), Bosques del Río Negro (Río Negro), Arequita (Lavalleja), Laguna de Castillos y Laguna Negra (Rocha) (SNAP 2010).

En la Tabla 6 se presentan las APs ingresadas al Sistema hasta la fecha, incluyendo Categoría de manejo según el SNAP, Categoría equivalente según UICN, año de ingreso, Decreto de ingreso, superficie, si cuenta o no con Director, si cuenta o no y con cuantos guardaparques y quien es la institución administradora. Bajo el mismo concepto de la tabla 3, aquí consideramos que las áreas que no cuentan con guardaparque no están implementando medidas de manejo. Hasta la fecha, la única área que tiene un PM aprobado es el PPQC, del resto, tres cuentan con planes de manejo a la espera de su aprobación y las restantes seis aun lo están elaborando. En la Tabla 7 se presentan las áreas que se encuentran en proceso de ingreso al sistema, de éstas, seis están en proceso avanzado de ingreso y cinco en proceso de estudio de la propuesta.

Tabla 6.- Áreas Protegidas incorporadas al SNAP (elaboración propia en base a SNAP 2010)

Nombre	SNAP	UICN	Ingreso	Decreto	Superficie	Director	Guardaparques	Administrador
Quebrada de los Cuervos	Paisaje Protegido	V	2008	462/008; 524/008	4458	SI	3	ITT, DINAMA
Esteros de Farrapos e Islas del Rio Uruguay	Parque Nacional	II	2008	579/008	5881	SI	4	DINAMA
Cabo Polonio	Parque Nacional	II	2009	337/009	24367	SI	7	IDR, DINAMA
Valle del Lunarejo	Paisaje Protegido	V	2009	476/009	28943	SI	NO	IDRivera, DINAMA
Laguna de Rocha	Paisaje Protegido	V	2010	61/010	35691	SI	3	IDR, DINAMA
San Miguel	Parque Nacional	II	2010	54/010	1537	SI	1	PROBIDES, DINAMA
Localidad Rupestre Chamangá	Paisaje Protegido	V	2010	1/010; 129/010; 6/011	12198		NO	IDFlores
Cerro Verde	Área de manejo de hábitats/ <i>spp</i>	IV	2011	285/11	8729	NO	NO	MDN, DINAMA
Rincón de Franquía	Área de manejo de hábitats/ <i>spp</i>	IV	2013	28/2013	1249	NO	1	GRUPAMA DINAMA
Grutas del Palacio	Monumento Natural	III	2013		15	NO	NO	IDFlores, DINAMA

Tabla 7.- Áreas en proceso de estudio o ingreso al SNAP (SNAP 2010)

Nombre	Categoría propuesta	Superficie	Personal	Administrador
Isla de Flores	Parque Nacional	5749	ND	ND
Laguna Garzón	Área de manejo de hábitats/ <i>spp</i>	36928	NO	ND
Potreriillo de Santa Teresa	ND	744	3	PROBIDES, DINAMA
Montes del Queguay	AP con recursos manejados	41573	NO	ND
Laureles-Cañas	Paisaje Protegido	64420	NO	ND
Humedales del Santa Lucia	AP con recursos manejados	86517	15	IM, IDC, DINAMA
Laguna de Castillos	Propuesta en elab	8150	1	MGAP
Laguna Negra	Propuesta en elab	ND	NO	ND
Bosques del Río Negro	Propuesta en elab	ND	NO	ND
Arequita	Propuesta en elab	ND	NO	MGAP
Paso Centurión	Propuesta en elab	ND	NO	ND

2. ESTADO DE AVANCE DEL SNAP

Se evalúa el estado de situación de las APs ingresadas al SNAP en función de los objetivos fijados en el plan de mediano plazo y se presenta la propuesta de plan estratégico a 2020. Para dicha evaluación se utilizaron documentos elaborados por el Proyecto SNAP, así como publicaciones independientes, asimismo se mantuvieron entrevistas con informantes calificados de instituciones estatales, vinculadas al estado y ONG's. A continuación se resumen las principales conclusiones de dichas entrevistas.

2.1. EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS POR ÁREA

Los proyectos GEF que se han desarrollado o están en ejecución, han significado un avance sustancial en la implementación del Sistema de Áreas Protegidas del país, habiéndose generado antecedentes y lineamientos de los mecanismos de propuesta, integración, gestión, normativa, etc.

De esta forma, Uruguay está dando cumplimiento a la existencia de las estructuras creadas por ley (Nº 17.234), y de la normativa internacional de la que es signatario (como, por ejemplo, el Convenio de Diversidad Biológica - CDB). Desde 2008 hasta el momento han ingresado al Sistema diez APs, como se evidencia en la Tabla 6. Este proceso se ha dado con mayor o menor cumplimiento de pasos previos, generándose en algunos casos, mejorías sustanciales como la creación del área adyacente de Quebrada de los Cuervos. Sin embargo queda aún mucho por hacer en el proceso de consolidación del SNAP a nivel nacional, más allá de los avances en cada área. De dicha tabla surge que casi la mitad de las áreas no cuentan con personal idóneo capacitado en la función de guardaparques y algunas ni siquiera tienen personal. La figura del Director está ausente en algunas áreas, o los directores que han sido designados carecen de preparación específica, o tienen una preparación que está más acorde con la de coordinador regional. No se ha creado el Cuerpo Nacional de Guardaparques (CNG, Decreto No 52/005). Las áreas incluidas en el Sistema, en general, no han delimitado y definido medidas de protección o manejo para las zonas adyacentes. Los procesos de ingreso de APs han sido lentos, principalmente porque el SNAP carece de presupuesto para hacerse cargo del manejo de las mismas (incluyendo contratación del personal necesario), por lo que ha priorizado el ingreso

de aquellas en las que ha podido crear alianzas de coadministración con contrapartida por parte de las intendencias, las que en general aportan funcionarios, no necesariamente capacitados, para cubrir los cargos básicos.

Como forma de realizar una evaluación del estado de avance del SNAP, en la Tabla 8 se compara la situación esperada en la tabla “*Metas esperadas para áreas protegidas, en proceso de ingreso o prioritarias para ingresar al SNAP en el período 2010 – 2014*” (SNAP, 2010: 69) con la situación actual, revisando el avance por año y evaluando el alcance los objetivos fijados. Dicha tabla se complementa con la Figura 2, que ilustra el avance en las diferentes etapas planteadas para cada AP por año: las que se cumplieron en tiempo y forma se destacan en color verde, las que no se comenzaron en el tiempo planificado o no se completó su cumplimiento hasta la fecha en amarillo, y las que no registran avance, en rojo.

En el ANEXO 4 del plan de mediano plazo “*Situación actual y perspectivas 2010 – 2014 por área*” (SNAP 2010), se describe el estado de situación en que se encontraban las áreas en proceso de ingreso al 2009 y el esperado para 2014, incluyendo estado del proceso de ingreso, del plan de manejo, existencia y funcionamiento de las CAEs, etc. En la Tabla 9, se realiza una comparación similar, tomando las perspectivas de cada área al 2014, con una descripción del estado del proceso en cada área en la actualidad.

Tabla 8.- Estado de avance de los objetivos proyectados a 2014 por año y por área (Elaboración a partir de SNAP, 2010). A - Áreas con medidas cautelares. B - Aprobación del decreto de ingreso. C - Gestión básica y plan de acciones iniciales. D - Gestión básica y plan de manejo aprobado. E - Algunos programas del plan de manejo en ejecución. F - Todos los programas del plan de manejo en ejecución. Rincón de Franquía y Grutas del Palacio no fueron tomadas en cuenta en el plan de mediano plazo.

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

En base a lo observado en la Tabla 9, podemos ver que el PPQC, ha sido el área que ha tenido mayores avances en insumos para la gestión, es la única área que tiene aprobado el PM y se ha comenzado a implementar, la CAE está conformada y funcionando, y como punto más importante, es la única que cuenta con una zona adyacente delimitada y aprobada, con normativa de usos. En otro escalón de avance podemos encontrar a Esteros de Farrapos, Cabo Polonio y Laguna de Rocha, las que han avanzado en planificación y gestión, con CAE integrada y funcionando, pero aun no cuentan con la aprobación del PM ni zona adyacente declarada ni delimitada. En

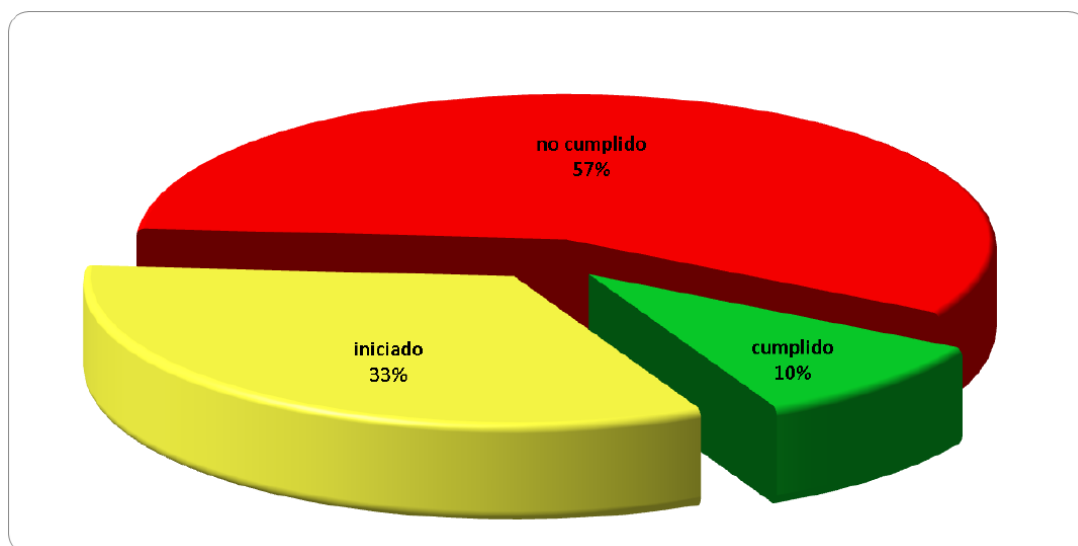


Figura 2.- Grado de cumplimiento de avance en la implementación de las áreas, al 2013, según lo esperado por el plan de mediano plazo (%) (Elaboración propia).

el caso de Farrapos además, no se ha incluido toda el área que estaba pensada en la propuesta de ingreso, faltando varias islas por declararse. Luego existen áreas que han ingresado al Sistema pero no se ha avanzado en la implementación de medidas de manejo (caso Lunarejo, Cerro Verde, San Miguel y Chamangá). Rincón de Franquía y Grutas del Palacio no estaban contempladas en el Plan de mediano plazo pero ingresaron al SNAP en el presente año y si bien existen acciones operativas, su impacto en el cumplimiento de los objetivos del sistema es muy acotado. Algunas áreas tienen avanzada su propuesta de ingreso e incluso algunas han tenido audiencia pública o han sido presentadas en la CNA, como es el caso de Laureles, Laguna de

Castillos, Laguna Garzón, Humedales de Santa Lucía, Isla de Flores y Montes del Queguay. Por último, algunas zonas se presentan como potenciales sitios a ingresar por haber sido identificadas como prioritarias para el Sistema, pero aún no cuentan con propuesta de ingreso o no han sido presentadas a DINAMA (Potrerillo, Laguna Negra, Paso Centurión, Bosques del Río Negro y Arequita). Una de las dificultades que se han encontrado para comenzar a implementar medidas de conservación es la nula o baja cantidad de personal capacitado para dichas tareas. En las áreas que cuentan con guardaparques, estos no son suficientes, están abocados en la mayoría de su horario laboral a tareas administrativas, cuentan con poco respaldo institucional, infraestructura, equipos y materiales para desarrollar tareas de conservación. Otra debilidad que se observa es la falta de declaración de las zonas adyacentes en las áreas, estas servirían como forma de ampliar la influencia de los servicios ecosistémicos producidos en las áreas y disminuir la hostilidad de la matriz en el entorno de las APs.

Tabla 9.- Estado esperado a alcanzar en 2014 por el plan de mediano plazo y situación actual de las áreas incluidas en el SNAP (Elaboración propia en base a SNAP 2010).

Perspectivas 2014	Situación actual
Quebrada de los cuervos	
<ul style="list-style-type: none"> • Definición del modelo de gobernanza • Conformación de la CAE y puesta en funcionamiento. • Aprobación del Plan de manejo. • Implementación del Plan de manejo. • Área demostrativa del Proyecto (hasta el 2012) 	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha definido el modelo de gobernanza según el plan de manejo. • Administración conjunta entre IDTT y SNAP. • Se definió la zona adyacente definiéndose actividades permitidas y sus padrones. • Existe una CAE conformada y funcionando desde 2009. • Plan de manejo aprobado y se

Perspectivas 2014	Situación actual
	<p>encuentra en proceso de implementación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personal: Director, asistente de director (interino) y 3 guardaparques (IDTT)
Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay	
<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de algunos programas contemplados en las primeras actuaciones (control y vigilancia; manejo del ganado; educación, interpretación y concienciación). • Definición del modelo de gobernanza. • Conformación de la CAE (comienzo de 2010). Reunión inaugural en febrero 2010. • Elaboración del plan de manejo. • Aprobación del plan de manejo. • Completar incorporación al SNAP de las islas que componen el área protegida. • Implementación del plan de manejo. • Área demostrativa del proyecto (hasta 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una CAE conformada y funcionando • El plan de manejo está elaborado y en espera de aprobación. • Se desarrolla la gestión básica y se desarrollan algunos programas incluidos en el plan de manejo. • No todas las islas han sido incorporadas. • No cuenta con definición de zona adyacente. • Se reforzó el personal, al momento cuenta con Director, 1 guardaparque y personal de campo.
Cabo Polonio	
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del plan de manejo para el área. • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y director. 	<ul style="list-style-type: none"> • CAE conformada y funcionando. • Personal: Director, Asistente, Jefe de guardaparques, 6 guardaparques. • Plan de manejo elaborado, esperando aprobación.

Perspectivas 2014	Situación actual
<ul style="list-style-type: none"> • Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE. • Establecimiento de un ámbito de trabajo con los técnicos del grupo interinstitucional con responsabilidades en la gestión. • Aprobación del plan de manejo. • Implementación del plan de manejo. • Área demostrativa del proyecto (hasta 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración conjunta IDR-SNAP. • Se desarrolla la gestión básica.
Laguna de Rocha	
<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso del área al SNAP. • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y director del área. • Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE. • Elaboración del plan de manejo. • Aprobación del plan de manejo. • Acciones orientadas a que sea reconocida como sitio Ramsar y se incorpore como primer sitio uruguayo de la Red Hemisférica de Reservas de Aves Playeras (rhrap). • Implementación del plan de manejo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Área ingresada al Sistema. • Administrador IDR – SNAP. • CAE conformada y funcionando. • Personal: Director, 3 guardaparques. • Plan de manejo elaborado, esperando aprobación. • Algunos de los programas incluidos en el plan de manejo funcionando. • El área podría ser eliminada de la lista de sitios Ramsar (RAMSAR, 2013).
San Miguel	
<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación del área al SNAP. • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y director 	<ul style="list-style-type: none"> • Área incorporada al Sistema. • CAE no conformada. • Administrador PROBIDES – SNAP

Perspectivas 2014	Situación actual
<p>del área.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conformación y puesta en funcionamiento de CAE. • Elaboración del plan de manejo. • Aprobación del plan de manejo. • Implementación del plan de manejo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Personal: Director y 1 guardaparque. • Plan de manejo elaborado en espera de aprobación.
Cerro Verde e Islas de la Coronilla	
<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso del área al SNAP. • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y director del área. • Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE. • Elaboración del plan de manejo. • Aprobación del plan de manejo. • Implementación de algunos programas del plan de manejo. • Área demostrativa del proyecto (hasta 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> • Área ingresada al Sistema. • Administrador MDN-SNAP • Director y CAE designados pero sin funcionamiento por el momento. • No tiene plan de manejo. • No hay personal.
Valle del Lunarejo	
<ul style="list-style-type: none"> • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y director. • Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE. • Revisión y actualización del plan de manejo. • Aprobación del plan de manejo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Área administrada por IDRivera – SNAP. • CAE conformada y funcionando. • Personal: Director y facilitador • Plan de manejo en actualización

Perspectivas 2014	Situación actual
<ul style="list-style-type: none"> • Implementación del plan de manejo. • Área demostrativa del proyecto (hasta 2012). 	
Localidad Rupestre de Chamangá	
<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación del área al SNAP. • Definición del modelo de gobernanza. • Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE. • Designación del administrador y director. • Implementación de acciones de gestión básica. • Elaboración del plan de manejo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Área incorporada al Sistema. • CAE conformada y funcionando. • Administrador y Director designados. • Elaboración del plan de manejo en proceso
Rincón de Franquía	
<ul style="list-style-type: none"> • Área no incluida en el plan de mediano plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Área incorporada al Sistema (2013). • CAE aun no conformada. • Administrador designado. • Cuenta con un guardaparque
Grutas del Palacio	
<ul style="list-style-type: none"> • Área no incluida en el plan de mediano plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Área incorporada al Sistema (2013). • CAE aun no conformada. • Administrador aun no designado. • No cuenta con guardaparques
Humedales del Santa Lucía	
<ul style="list-style-type: none"> • Realización de la audiencia pública. • Incorporación del área al SNAP • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta elaborada. • Área aun no ingresada al SNAP. • Implementación de acciones de gestión básica en dos intendencias (no

Perspectivas 2014	Situación actual
<p>director.</p> <ul style="list-style-type: none"> • CAE Conformada y en funcionamiento. • Implementación de acciones de gestión básica coordinada entre las intendencias. • Elaboración del plan de manejo. • Aprobación del plan de manejo. • Sostener el plan de educación ambiental y reorientarlo a partir de los objetivos ya alcanzados y de la evaluación 2009. 	<p>coordinada).</p> <ul style="list-style-type: none"> • No existe plan de manejo.
Laguna Garzón	
<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de propuesta ante la DINAMA. • Elaboración del proyecto de incorporación. • Presentación ante la CNA. • Puesta de manifiesto y audiencia pública realizadas. • Incorporación del área al SNAP. • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y director. • Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE. • Implementación de acciones de gestión básicas. • Elaboración y Aprobación del plan de manejo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta presentada a la DINAMA. • Proyecto de incorporación elaborado. • Presentación ante la CNA realizada. • Puesta de manifiesto y audiencia pública realizadas.
Laureles – Cañas	
<ul style="list-style-type: none"> • Realización de la audiencia pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • El proceso de ingreso está detenido

Perspectivas 2014	Situación actual
<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación del área al SNAP. • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y director. • Elaboración, Aprobación e Implementación del plan de manejo. 	<p>pues el área no tiene aceptación por la población local.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin designación de Administrador, sin Director ni personal. • No existe plan de manejo.
Montes del Queguay	
<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de incorporación elaborado. • Puesta de manifiesto y audiencia pública realizadas. • Elaboración del decreto de ingreso al SNAP. • Incorporación del área al SNAP. • Definición del modelo de gobernanza. • Conformación de la CAE. • Elaboración del plan de manejo. • Aprobación del plan de manejo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de ingreso elaborada. • Se llevó a cabo la Audiencia pública. • Área no ingresada al SNAP.
Laguna de Castillos	
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del proyecto de incorporación. • Presentación ante la CNA. • Puesta de manifiesto y audiencia pública realizadas. • Elaboración del decreto de ingreso al SNAP. • Incorporación del área al SNAP. • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y 	<ul style="list-style-type: none"> • Al menos dos propuestas de ingreso elaboradas. • Una de las propuestas fue presentada a la CNA. • Área no ingresada al SNAP.

Perspectivas 2014	Situación actual
<p>director.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conformación y puesta en funcionamiento de CAE. • Elaboración, Aprobación e Implementación del plan de manejo. 	
Potrerillo de Santa Teresa	
<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de propuesta ante la DINAMA. • Elaboración del proyecto de incorporación. • Presentación ante la CNA. • Puesta de manifiesto y audiencia pública realizadas. • Elaboración del decreto de ingreso al SNAP. • Incorporación del área al SNAP. • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y director. • Conformación de la CAE y puesta en funcionamiento. • Elaboración, Aprobación e Implementación del plan de manejo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Área no incorporada al Sistema. • Administrador PROBIDES – SNAP • Personal: Director y 2 guardaparques. • Plan de manejo elaborado.
Isla de Flores	
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del proyecto de incorporación. • Presentación ante la CNA. • Puesta de manifiesto y audiencia pública realizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de ingreso elaborada y presentada en CNA. • Decreto de creación de área protegida en 2006. • Área no incorporada al Sistema.

Perspectivas 2014	Situación actual
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del decreto de ingreso al SNAP. • Ingreso del área al SNAP. 	
Laguna Negra	
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración y aprobación de medidas cautelares. • Presentación de propuesta ante la DINAMA. • Elaboración del proyecto de incorporación. • Presentación ante la CNA. • Puesta de manifiesto y audiencia pública realizadas. • Elaboración del decreto de ingreso al SNAP. • Incorporación del área al SNAP. • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y director. • Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE. • Implementación de acciones de gestión básica. • Elaboración y aprobación del plan de manejo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Área no incorporada al Sistema. • No existe propuesta de ingreso.
Paso Centurión – Sierra de los Ríos	
<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de propuesta ante la DINAMA. • Elaboración del proyecto de 	<ul style="list-style-type: none"> • Área no incorporada al Sistema. • No existe propuesta de ingreso.

Perspectivas 2014	Situación actual
<p>incorporación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentación ante la CNA. • Puesta de manifiesto y audiencia pública realizadas. • Incorporación del área al SNAP. • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y director. • Conformación de la CAE y puesta en funcionamiento. • Implementación de acciones de gestión básicas. • Elaboración y Aprobación del plan de manejo. 	
Bosques del Río Negro	
<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de propuesta ante la DINAMA. • Elaboración del proyecto de incorporación. • Presentación ante la CNA. • Puesta de manifiesto y audiencia pública realizadas. • Incorporación del área al SNAP. • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y director. • Conformación de la CAE y puesta en funcionamiento. • Implementación de acciones de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • Área no incorporada al Sistema. • No existe propuesta de ingreso.

Perspectivas 2014	Situación actual
básicas. • Elaboración y Aprobación del plan de manejo.	
Arequita	
• Presentación de propuesta ante la DINAMA. • Elaboración del proyecto de incorporación. • Presentación ante la CNA. • Puesta de manifiesto y audiencia pública realizadas. • Incorporación del área al SNAP. • Definición del modelo de gobernanza. • Designación del administrador y director del área. • Conformación y puesta en funcionamiento de la CAE. • Implementación de acciones de gestión básicas. • Elaboración y Aprobación del plan de manejo.	• Propuesta de ingreso elaborada. • No se ha presentado a la CNA. • Área no incorporada al Sistema.

2.2. PROCESO ACTUAL DE ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO AL 2020

En 2013 comenzó el proceso de revisión de los avances con respecto al plan de mediano plazo, y a elaborarse el plan estratégico hasta 2020. Para la revisión y actualización de los objetivos del SNAP se tomaron en cuenta compromisos internacionales asumidos por el país como el CDB (Convenio sobre la Diversidad

Biológica), y acuerdos incluidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio promovidos por las Naciones Unidas (Suarez-Pirez y Soutullo 2013).

En este proceso también se revisó la visión del SNAP, ajustándose a partir de la visión definida en el plan de mediano plazo (SNAP 2010), redactándose de la siguiente forma:

“Un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas integrado al territorio; manejado entre el Estado y la sociedad civil; que contribuye a la conservación de la biodiversidad; a la provisión de servicios ecosistémicos; al uso sustentable de los recursos naturales; que aporta al bienestar de los pobladores locales, y de la sociedad en general, y es reconocido como un pilar para la gestión territorial, el desarrollo sostenible y la protección del patrimonio natural y cultural del país” (Suarez-Pirez y Soutullo 2013).

En base a esa visión, la ley de creación del SNAP y los compromisos internacionales asumidos, se proponen nuevos objetivos de conservación para el Sistema:

1. Mantener en buen estado de conservación un conjunto de sitios representativos de cada una de las Ecorregiones de Uruguay.
2. Mantener en buen estado de conservación un conjunto de sitios representativos de cada una de las grandes Unidades de Paisaje de Uruguay.
3. Contribuir a mantener la gama completa de servicios que brindan los ecosistemas de Uruguay en cada una de las grandes cuencas hidrográficas del país, a través de la protección de un conjunto de sitios específicamente identificados para ese fin.
4. Proteger muestras representativas y en buen estado de conservación de cada uno de los ecosistemas amenazados de Uruguay.
5. Contribuir a asegurar la viabilidad de al menos una población de cada una las especies amenazadas a nivel nacional o global de presencia regular en Uruguay, para las que la protección de sitios constituya una herramienta efectiva de conservación.
6. Contribuir a minimizar el impacto del cambio climático sobre las especies más vulnerables al mismo, a través de la protección de un conjunto de sitios específicamente identificados para ese fin.

Entre los objetos de conservación más destacados a priorizar se encuentran las praderas y pastizales pampeanos, paisaje en estado crítico debido a las presiones para su uso productivo. Éste debería ser emblemático para el SNAP, ya que es el que abarca mayor superficie del país, y ocupa el 75% de los ecosistemas amenazados a nivel nacional (Suarez-Pirez y Soutullo 2013).

3. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En base a los datos recopilados y el análisis de situación presentado, se identifican problemas y oportunidades para la aplicación del enfoque paisaje y la perspectiva de uso de las categorías V y VI de UICN, y se presentan las posibilidades a futuro para el país.

3.1. DEFICIENCIAS Y OPORTUNIDADES EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE PAISAJE

“Consolidar la red de áreas protegidas que el sistema está desarrollando requiere aumentar el porcentaje del territorio bajo protección, incorporar estrategias específicas de conectividad e integración de las áreas en el paisaje, considerar otros componentes de la biodiversidad del país y sus valores culturales asociados, e implementar experiencias demostrativas de desarrollo sustentable y manejo sostenible de los recursos naturales.

A nivel global los pastizales templados son uno de los tres biomas más amenazados, pero es el que tiene la menor proporción de su superficie protegida dentro de reservas (sólo el 3,4%), habiendo perdido cerca del 50% de su cobertura original (Hoekstra et al. 2005). En particular, la sabana uruguayense, que comprende el 100% del territorio nacional, es considerada a nivel global como una de las ecorregiones en crisis, su estado de conservación es “amenazada”, y tiene actualmente menos del 3% de su superficie protegida en reservas (Hoekstra et al. 2005, Soutullo y Gudynas 2006)” (Suarez-Pirez y Soutullo 2013)

La pérdida y fragmentación de hábitat es una de las primeras causas de pérdida de biodiversidad a nivel mundial (Fahrig 2003). La fragmentación es resultado de tres procesos de alteración del paisaje: disminución de superficie de hábitat, aumento en el aislamiento o pérdida en la calidad del mismo (García 2011). Una de las formas de disminuir el impacto de la fragmentación es mantener la conectividad entre poblaciones de los diferentes parches de forma de mantener los procesos ecológicos (Mindreau 2013). La herramienta más difundida para generar conectividad entre poblaciones han sido los corredores biológicos. En sus primeras definiciones, los corredores biológicos se concebían como hábitats lineales que conectan fragmentos de hábitats naturales en una matriz hostil, lo que redundaba en

aumentar la conectividad de poblaciones que de otra forma estarían aisladas, aumentando las probabilidades de supervivencia de la especie (Primack et al. 2001). El concepto ha evolucionado hacia una tendencia más integral, donde la matriz ya no es vista como un paisaje homogéneo y hostil para todas las especies, sino como un mosaico de diferentes usos de suelo con mayor o menor grado de hostilidad, dependiendo también de la especie en cuestión, y que es manejado de forma de conectar fragmentos de ambientes con menor impacto y modificación (SINAC 2008), a esto se refiere el término de **Enlace o Corredor de paisaje** “*enlace que incrementa la conectividad a escala de paisaje o regional (a distancias de kilómetros o decenas de kilómetros)*” o el de **Mosaico de hábitats** “*Patrón de paisaje que abarca una serie de hábitats fragmentados intercalados, de calidad diferente*” (Bennett 1999).

Como se mencionara anteriormente, el concepto de APs ha evolucionado de ser consideradas sistemas cerrados (y donde el hombre sólo puede ingresar como observador) y como islas de naturaleza intocada en un mar de sistemas antropizados; a una visión más holística, donde las áreas deben funcionar de manera sistémica, el ser humano está integrado como un elemento más de la naturaleza y se considera a la matriz como un sistema heterogéneamente adverso pero que, salvo algunas situaciones, es pasible de ser utilizado por algunas especies. En este sentido, desde el congreso de parques en 2003, el modelo emergente de APs comienza a dar gran importancia a los temas de conectividad y a las zonas adyacentes de las áreas, considerando el enfoque de paisaje.

El enfoque de paisaje “*es una aproximación a la planificación y gestión de las áreas que integra paisajes terrestres y marinos más amplios, con su diversidad política e institucional. Las áreas protegidas, como instrumento de gestión ambiental, deben integrarse con sus territorios adyacentes fortaleciendo la aplicación de políticas vinculadas a la protección del ambiente, contribuyendo así a la implementación del paradigma del desarrollo sostenible*” (Mejía 2012).

Aunque la concepción teórica del SNAP ha contemplado el enfoque paisaje en su diseño (Soutullo y Bartesaghi 2009), éste ha sido tomado como un objeto de conservación a representar en el Sistema pero no se han tomado medidas para

aumentar la conectividad o disminuir la hostilidad de la matriz que rodea a las APs. A esto se debe sumar la amenaza de la expansión de la frontera agropecuaria que viene creciendo en los últimos años, generando aislamiento entre las áreas y volviendo más hostil la matriz en la que las mismas se encuentran inmersas.

Es claro que los hábitos de las especies, así como los flujos de nutrientes y energía no se rigen por los límites de las áreas protegidas (UICN 2005) por lo que se debe procurar que los sistemas de APs contemplen estos flujos de forma de garantizar su mantenimiento a largo plazo.

Si bien en sus lineamientos, el SNAP incorpora los conceptos de conectividad y de paisaje, en la práctica los mismos no se han incorporado a la gestión diaria del Sistema y las áreas. Por ejemplo, la Ley 17.234, contempla la existencia de zonas adyacentes a las APs integrantes del Sistema. Aunque no se define el significado de las mismas, en la reglamentación de la ley se establece que la delimitación de la zona adyacente a las APs deberá estar incluida en el proyecto de selección y delimitación que debe ser elaborado por el MVOTMA, así como la designación de actividades no permitidas en las mismas (Uruguay 2005). A pesar de que resulta clave, para facilitar la integración de las áreas en los territorios en los que están inmersas, y para potenciar su rol como transformadoras de ese territorio hacia paisajes más sustentables, este paso ha sido ignorado en todos los decretos y propuestas de ingreso. La única área que cuenta con zona adyacente definida es el PPQC, la cual se incorporó a posteriori del decreto de creación en la resolución ministerial que aprueba oficialmente el Plan de Manejo.

El mejor escenario sería que las áreas adyacentes funcionaran como nexo entre las APs y ese territorio mayor, actuando como zonas de amortiguamiento de las actividades productivas para la zona más protegida dentro del área. Pero también como prestadoras de servicios ecosistémicos necesarios para la actividad productiva fuera de ellas. De esta forma se motivarían sistemas de producción más sustentables, donde las áreas generarían o mantendrían las funcionalidades que estos sistemas productivos necesitan para su funcionamiento.

Otro elemento en el que el SNAP puede apoyarse en este sentido, es la categorización de uso de suelo a través de los Planes de Ordenamiento Territorial

(POT), los cuales son definidos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Uruguay 2008). Estos planes son realizados por las Intendencias, y en ellos puede definirse el tipo de producción que se puede realizar, de forma que podrían servir también para aplicar el enfoque paisaje en las zonas adyacentes de las APs.

Todo esto refuerza la importancia de avanzar en mejorar la incorporación del concepto de paisaje en la planificación y gestión del SNAP. Paradojalmente las dificultades que afronta Uruguay en este sentido constituye también una oportunidad para constituirse en un interesante caso de estudio sobre el rol de las APs en la articulación de la conservación y el desarrollo.

3.2. CATEGORÍAS V Y VI

Como se menciona anteriormente, cuando las APs son vistas como grandes sitios de territorio con el menor impacto humano posible, lo que se genera son islas donde los ecosistemas están bien conservados, pero que generalmente no tienen buena conectividad o continuidad con los sitios fuera de ellas.

El estado de protección a través de APs en la región pampeana es crítica, por la superficie que ocupan y por el grado de control que se ejerce en ellas (Martino 2004b). A nivel mundial, las APs están distribuidas en sitios donde su efecto de protección, contra la transformación de hábitat, es menor, ya que la mayoría se encuentran donde, por sus características naturales, los usos humanos son menos intensivos (Joppa y Pfaff 2009).

Uruguay es un país pequeño, con baja densidad poblacional, pero con un territorio sumamente modificado por las actividades agropecuarias, por lo tanto, su aporte a la conservación de grandes extensiones prístinas e intocadas no puede ser importante. Sin embargo, contiene zonas poco modificadas por la acción humana, con alta prioridad de conservación, o que albergan especies prioritarias para la conservación. Estas zonas son, en general, pequeñas y localizadas, lo que facilitaría la creación de APs de categorías de protección más estricta.

Esto podría considerarse una fortaleza para la planificación del Sistema de forma de desarrollar una zonificación que incluya APs pequeñas con alto grado de protección, insertas en otras mayores con más permisividad de usos.

Por estas razones, Uruguay tiene una gran oportunidad para generar APs en suelos con alto potencial productivo como son las praderas. Por otra parte, el avance en la tecnología agropecuaria, permite el desarrollo de sistemas productivos en sitios que antes sólo podían dedicarse a ganadería extensiva, lo que implica un aumento en la competencia por nuevos territorios que pueden amenazar la creación de APs. Desde este punto de vista, las APs deberían tomarse como herramientas de gestión territorial que se incluyan en la generación de políticas de uso de suelo, integrando a los propietarios, instituciones involucradas y el ámbito científico, de forma de garantizar la productividad agropecuaria y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos que sustentan dichas producciones, así como la calidad ambiental en general en el largo plazo (Viglizzo et al. 2012). Bajo esta perspectiva, las APs de categoría V y VI pueden ser particularmente útiles para cumplir ese rol (Martino 2004b, 2005).

En la tabla 10 se presentan los objetivos de las categorías V (Paisaje terrestre/ marino protegido) y VI (Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales) de UICN.

Tabla 10.- Objetivo de las categorías V y VI de UICN (modificado de Dudley, 2008)

Categoría	V (Paisaje terrestre/ marino protegido)	VI (Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales)
<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo principal 	<ul style="list-style-type: none"> • Proteger y mantener paisajes terrestres/marinos importantes y la conservación de la naturaleza asociada a ellos, así como otros valores creados por las interacciones con los seres humanos mediante prácticas de gestión tradicionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proteger los ecosistemas naturales y usar los recursos naturales de forma sostenible, cuando la conservación y el uso sostenible puedan beneficiarse mutuamente.
<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos secundarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener una interacción equilibrada entre naturaleza y cultura mediante la protección del paisaje terrestre y/o marino y los enfoques de gestión tradicional, las sociedades, las culturas y los valores espirituales asociados; • Contribuir a la conservación a escala amplia manteniendo especies asociadas a paisajes culturales y/o proporcionar oportunidades de conservación en paisajes que presentan un elevado nivel de usos; • Proporcionar posibilidades de disfrute, bienestar y actividades socioeconómicas mediante usos recreativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el uso sostenible de los recursos naturales, considerando las dimensiones ecológica, económica y social; • Promover beneficios sociales y económicos para las comunidades locales cuando sea relevante; • Facilitar la seguridad intergeneracional de los medios de vida de las comunidades locales – garantizando así que dichos medios de vida son sostenibles; • Integrar otros enfoques culturales, sistemas de creencias y visiones del mundo dentro de la gama de enfoques sociales y económicos de conservación de la naturaleza; • Contribuir al desarrollo y/o mantenimiento de una

Categoría	V (Paisaje terrestre/ marino protegido)	VI (Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales)
	<p>y el turismo;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar productos naturales y servicios ambientales; • Proporcionar un marco que sirva de soporte a la participación de la comunidad en la gestión de paisajes terrestres marinos de gran valor y del patrimonio natural y cultural que contienen; • Fomentar la conservación de la agrobiodiversidad y la biodiversidad acuática; • Actuar como modelos de sostenibilidad para poder aprender lecciones que puedan aplicarse de forma más amplia. 	<p>relación más equilibrada entre los seres humanos y el resto de la naturaleza;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir al desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local (en este último caso especialmente para las comunidades locales y/o pueblos indígenas que dependen de recursos naturales protegidos); • Facilitar la investigación científica y el monitoreo ambiental, principalmente en relación con la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales; • Colaborar en la obtención de beneficios para las personas, especialmente las comunidades locales, que viven dentro o en las proximidades del área protegida designada; • Facilitar los usos recreativos y un turismo adecuado a pequeña escala.

Las áreas protegidas de categoría V son conceptualizadas como sitios producto de la acción humana con el medio biótico y abiótico, en los que se espera que representen paisajes de estética elevada y/o distintiva con características de flora, fauna o rasgos culturales significativos, donde se realizan actividades sustentables, o existe posibilidad de restaurar la integridad ecológica. También incluye sitios donde los usos tradicionales del suelo han evolucionado en equilibrio con su entorno. El caso paradigmático de este tipo de uso en el Uruguay, es la ganadería extensiva (Lapetina 2012). En general las áreas incluidas en esta categoría son importantes a nivel de paisaje, incluyendo zonas que podrían abarcar la matriz donde están inmersas áreas protegidas con restricciones mayores. De esta forma pueden ser parte de planes de conservación que incluyan a las APs como una de las herramientas, funcionando como zonas de amortiguamiento, corredores o mejorando la matriz. Brindando la base donde los objetivos de conservación necesitan áreas extensas (como especies de grandes carnívoros), la densidad poblacional es alta, y los usos de suelo, gobernanza y propiedad son variados. Asimismo, las áreas bajo esta categoría a menudo incluyen sistemas de gestión que son imprescindibles para el mantenimiento de los sistemas modificados por el uso humano.

Por otro lado, las áreas de categoría VI contemplan el uso sostenible de los recursos como medio para lograr los objetivos de conservación y como estrategia de fortalecer acciones de otras APs como la protección. De esta forma, estas áreas prevén la conservación de ecosistemas y/o hábitats simultáneamente con los valores culturales y sistemas de gestión de RRNN asociados. Por esta razón, las áreas incluidas bajo esta categoría, por lo general cubren superficies muy grandes. Se recomienda que se incluya dentro de estas áreas, zonas de protección más estricta, de forma de mantener una parte en condiciones lo más naturales posibles. Las áreas protegidas de categoría VI están especialmente adaptadas a la aplicación de enfoques de paisaje. Es una categoría adecuada para vincular grupos de áreas protegidas que pueden estar inmersas en ella, funcionando como una matriz amigable, como corredores biológicos o redes ecológicas. O en ecosistemas que incluyen poblaciones o usos que puedan ser compatibles con la categoría, como prácticas tradicionales y de bajo impacto que no afectan sustancialmente al estado natural del ecosistema.

Por estas razones, estas categorías de manejo podrían ser muy adecuadas para desarrollarse en Uruguay, ya que la mayor parte del territorio se encuentra bajo usos agropecuarios y en manos privadas. Áreas con categoría V y VI podrían servir como herramienta para la conservación de praderas y al mismo tiempo generar una matriz menos hostil que funcione como corredores biológicos para algunas especies o que aumente la conectividad entre áreas protegidas, que de otra forma podrían quedar aisladas debido a la expansión de la frontera agrícola (principalmente soja y forestación) que viene desarrollándose en el país.

3.3. PERSPECTIVAS

Desde el enfoque del modelo emergente de APs, su objetivo último no es conservar pequeños espacios de naturaleza intocada, aislada de la matriz de ambientes antropizados que quedan fuera, sino influir en la dinámica de esa matriz para asegurar la persistencia en ella del conjunto de elementos de la diversidad biológica que la componen. En un contexto más amplio de gestión del territorio, las áreas protegidas deberían constituir refugios para las especies que ocupan la matriz, pero también asegurar procesos relevantes en la dinámica del paisaje en el que están inmersas.

El SNAP no es visto como una prioridad en las políticas de Estado. A nivel de los decisores políticos las APs son vistas como sitios desperdiciados y no productivos (Delgado 2011). Se debe pensar la gestión del territorio a nivel país, integrando la producción y la conservación, donde el SNAP debe ser un actor primordial. Por su parte, las APs deben verse como una oportunidad para el desarrollo sustentable, garantizando la salud de los ecosistemas que albergan los sistemas productivos. Ordenando el territorio de forma que las actividades productivas sean realizadas en los sitios con menor relevancia ecológica, y que los sitios con mayor relevancia sean protegidos y sirvan como respaldo de la biodiversidad y los procesos ecosistémicos para el resto del territorio

Una de las principales amenazas para la biodiversidad es el avance de la frontera agrícola y el desarrollo de actividades productivas hostiles, que aumentan la fragmentación y pérdida de hábitat. Se debe promover, principalmente en el entorno de las APs, actividades sustentables, como la ganadería con el uso de buenas

prácticas, de forma de que la matriz circundante de las áreas sea menos hostil. Estas medidas pueden promoverse a través de la designación de zonas adyacentes para las áreas existentes y la inclusión de dichas zonas en las declaraciones de ingreso, así como mecanismos como los planes locales de OT.

Otra forma de fortalecer el enfoque paisaje y generar zonas de transición desde las APs hacia las productivas es generar áreas de grandes superficies, con medidas de manejo más flexible (categorías V y IV), con gestión compartida por varios actores sociales, que abarquen a otras más pequeñas con medidas más estrictas, aumentando la capacidad de control dentro de aquellas. Buscando garantizar los servicios ecosistémicos desde las zonas de mayor protección hacia afuera de las áreas, de forma que los ambientes productivos se vean beneficiados por estos. Uruguay podría ser un ejemplo de gestión de paisajes productivos “sanos” y sustentables apoyados en las APs, basado en el modelo emergente de APs que garanticen los servicios ecosistémicos que estos paisajes necesitan.

Esto conlleva la decisión de tomar algunas medidas como: regular y aplicar mayores controles a aquellas actividades productivas y de uso de la tierra que provoquen una mayor hostilidad de la matriz; promover aquellas que sean más compatibles con la conservación y promuevan una matriz menos hostil. Conservar, valorizar y contribuir al desarrollo.

Las APs deben ser vistas como las garantes de la conservación de paisajes, ecosistemas y especies en el Uruguay. Esto implica la protección de los elementos naturales, pero también la protección de formas de uso, y de un conjunto de elementos sociales y culturales asociados a las actividades productivas, principalmente las tradicionales.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Amend S, Giraldo A, Oltremari J, Sánchez R, Valarezo V, Yerena E. 2002. Planes de manejo Conceptos y Propuestas. Panamá: UICN y GTZ. 1-110.
- Anthwal A, Sharma RC, Sharma A. 2006. Sacred Groves: Traditional Way of Conserving Plant Diversity in Garhwal Himalaya, Uttaranchal. *Journal of American Science* 2:35-38.
- Bennett A. 1999. Enlazando el Paisaje. El papel de los corredores y la conectividad en la conservación de la vida silvestre. Gland, Suiza y Cambridge, UK: UICN. 1-276.
- Bravo E, Carrere R. (Eds.). 2004. Áreas Protegidas ¿Protegidas contra quién? Quito, Ecuador: Oilwatch/WRM. 1-125.
- Cox CJ. 1905. *The Royal Forests of England*. London: Methuen y Co. 372 pp.
- Delgado E. 2011. Fuego cruzado entre Mujica y ecologistas. [En línea]. 20 noviembre 2017. <http://historico.elpais.com.uy/110605/pnacio-571133/nacional/fuego-cruzado-entre-mujica-y-ecologistas/>.
- Dudley N. (Ed.). 2008. Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Switzerland: UICN. 1-96.
- Elbers J. (Ed.). 2011. Las áreas protegidas de América Latina. Situación actual y perspectivas para el futuro. Quito, Ecuador: UICN. 1-227.
- Ervin J, Sekhran N, Dinu A, Gidda S, Vergeichik M, Mee J. 2010. Protected Areas for the 21 st Century: Lessons from UNDP / GEF ' s Portfolio. New York, Montreal PNUD - CBD. 1-131.
- Fahrig L. 2003. Effects of Habitat Fragmentation on Biodiversity. *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics* 34:487–515.
- García D. 2011. Efectos biológicos de la fragmentación de hábitats: nuevas aproximaciones para resolver un viejo problema. *Ecosistemas* 20:1–10.
- Gudynas E. 1994. Nuestra verdadera riqueza. Una visión de la conservación de las áreas naturales del Uruguay. Nordan, Montevideo. Montevideo: Nordan. 1-136.
- Gudynas E. 2008. Comisión Nacional Asesora en Áreas Protegidas. Memoria anual 2007 - 2008. ANONG. [En línea]. 20 noviembre 2017.

- [http://www.anong.org.uy/docs/documentos ANONG/Memoria ANONG 2007-2008.pdf](http://www.anong.org.uy/docs/documentos%20ANONG/Memoria%20ANONG%202007-2008.pdf).
- Heywood V. 2011. Las áreas protegidas y la conservación de los PSC. En: Hunter D, Heywood V (Eds.). *Parientes silvestres de los cultivos: manual para la conservación in situ*. Roma, Italia: Biodiversity International. 253–275
- Joppa LN, Pfaff A. 2009. High and far: biases in the location of protected areas. *PloS one* 4:e8273.
- Lapetina J. 2012. Guía de buenas prácticas ganaderas para el manejo y conservación de pastizales naturales en áreas protegidas. Montevideo, Uruguay: MVOTMA. 1-43.
- Martino D. 2004a. Encouraging ingenuity in Bañados del Este Biosphere Reserve: Urban biosphere reserves and new myths in nature conservation. PhD. Thesis. Ottawa, Ontario. Carleton University. 1-340.
- Martino D. 2004b. Conservación de praderas en el cono sur: valoración de las áreas protegidas existentes. *Ecosistemas* 13:114–123.
- Martino D. 2005. Unleashing the wild: response to Locke and Dearden's. *Environmental Conservation* 32:195–196.
- Mejía P. 2011. La planificación del manejo de áreas protegidas. Diseño de una herramienta de evaluación y su aplicación al caso Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos. Tesis de Maestría. Montevideo. Facultad de Ciencias, UdelaR. 1-106.
- Mejía P. 2012. Directrices para la Planificación de Áreas Protegidas de Uruguay. Serie Documentos de Trabajo N° 28. Montevideo. SNAP. 1-75.
- Mindreau M. 2013. Aspectos Conceptuales sobre el diseño biofísico de las redes de conectividad. Documento de trabajo N° 6. Lima, Perú: SERNANP. 1-36.
- MVOTMA (Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). 2007. Proyecto URU/06/G43 Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay. Montevideo, Uruguay. 1-181.
- Phillips A. 2003a. Turning ideas on their head. The new paradigm for protected areas. *The George Wright FORUM* 20:8–32.
- Phillips A. 2003b. Un paradigma moderno. *Conservación Mundial* 2:6–7.
- Primack RB, Rozzi R, Feinsinger P, Dirzo R, Massardo F. 2001. *Fundamentos de conservación biológica*. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica. 1-797.

- RAMSAR. 2013. Update on the status of Sites on the List of Wetlands of International Importance. Convention on Wetlands 46th meeting of the Standing Committee. Gland, Switzerland. 1-21.
- Santandreu A. 2007. Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental. Serie Documentos de Trabajo N° 10. Montevideo: SNAP. 1-76.
- Santos C. 2010. ¿Qué protegen las áreas protegidas? Conservación, producción, Estado y sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Área Protegidas de Uruguay. Tesis de Maestría. Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento. 1-153.
- SINAC. 2008. Guía práctica para el diseño, oficialización y consolidación de corredores biológicos en Costa Rica. San José, Costa Rica: SINAC - MINAE. 1-56.
- SNAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas). 2005. Evaluación de la eficiencia de manejo de las áreas protegidas de Uruguay. Serie Informes N° 1. Montevideo, Uruguay. 81 pp.
- SNAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas). 2010. Plan de mediano plazo 2010/2014. Montevideo, Uruguay. 118 pp.
- Soutter R, Ntiama-Baidu Y, Smith J, Rana D. 2003. Recognising the contribution of Sacred Natural Sites for biodiversity conservation. World Parks Congress. Durban, South Africa: UICN. 1-16.
- Soutullo A. 2006. Marco conceptual para la planificación de la conservación de la diversidad biológica: implicancias para el diseño de un sistema de áreas protegidas en Uruguay. Serie Documentos de Trabajo N° 11. Montevideo: SNAP. 1-12.
- Soutullo A. 2008. Pautas metodológicas para el diseño de un sistema eficiente de áreas protegidas en Uruguay. Serie Documentos de Trabajo N° 14. Montevideo: SNAP. 1-20.
- Soutullo A, Bartesaghi L. 2007. Objetivos de representación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay: propuesta preliminar y análisis de la contribución de las áreas en proceso de incorporación al sistema a esos objetivos. Serie Documentos de Trabajo N° 15. Montevideo: SNAP. 1-56.

- Soutullo A, Bartesaghi L. 2009. Propuesta de diseño de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas representativo y eficiente: prioridades territoriales y temporales para la creación de áreas protegidas. Serie Documentos de Trabajo N° 20. Montevideo: SNAP. 1-36.
- Soutullo A, Bartesaghi L, Berazategui P, Clavijo C, Díaz I, Faccio C, García M, González EM. 2010. Diseño espacial del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay: sitios a integrar al sistema, prioridades de conservación en esos sitios y aportes a la protección de la biodiversidad fuera de áreas protegidas. Serie Documentos de Trabajo N° 24. Montevideo: SNAP. 46 pp.
- Suarez-Pirez C, Soutullo A. 2013. Actualización de los objetivos de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay. Componente continental y costero. Montevideo: MVOTMA/DINAMA-PNUD/GEF:1-46.
- Tejera R. 2006. La política de áreas protegidas en Uruguay (1993 - 2005). Tesis de Licenciatura. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. 1-98.
- Thornton R. 1987. American Indian Holocaust and Survival: A Population History Since 1492. University of Oklahoma Press. 1-292.
- UICN. 1992. La “Declaración de Caracas” en el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas. Educación Superior y Sociedad 3:88-91.
- UICN. 1970. IUCN Tenth general assembly. Proceedings and Summary of Business. Supplementary Paper N° 27 II:224.
- UICN. 1994. Directrices para las categorías de manejo de Áreas Protegidas. Gland, Suiza y Cambridge, UK. UICN. 1-261.
- UICN. 2005. Beneficios más allá de las fronteras. Actas del V Congreso Mundial de parques de la UICN. Gland, Suiza y Cambridge, UK. UICN. 1-326.
- Uruguay. Poder Legislativo. 2000. Ley N° 17234. Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. [En línea]. 20 noviembre 2017. Disponible en:
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17234-2000/17>
- Uruguay. Poder Legislativo. 2005. Decreto 52/005. Reglamentación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. [En línea]. 20 noviembre 2017. Disponible en:
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/52-2005>

- Uruguay. Poder Legislativo. 2008. Ley N° 18.308 Ordenamiento Territorio y Desarrollo Sostenible. [En línea]. 20 noviembre 2017. Disponible en:
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>
- Viglizzo EF, Paruelo JM, Laterra P, Jobbágy EG. 2012. Ecosystem service evaluation to support land-use policy. *Agriculture, Ecosystems y Environment* 154:78–84.
- Winks RW. 1997. The National Park Service Act of 1916: A contradictory mandate? *Denver University Law Review* 74:575–623.